

Lo Statuto della Città metropolitana di Milano

Marzia De Donno

Lo Statuto della Città metropolitana di Milano è il più lungo tra gli atti fondamentali finora emanati. I suoi 70 articoli palesano la complessità e la conflittualità che hanno accompagnato l'istituzione del nuovo ente e quindi lo stesso processo statutario. L'opzione per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano e la creazione di una solida intelaiatura di relazioni istituzionali con gli enti esterni confermano la necessità di governare gli equilibri tra il capoluogo e la periferia, tra la Città metropolitana stessa e le Province circostanti.

1. Lo Statuto identitario della Città metropolitana di Milano.

Tra pulsioni e prospettive

Il 22 gennaio 2015 è entrato in vigore lo Statuto della Città metropolitana di Milano¹.

Il processo statutario è stato avviato durante la prima seduta del Consiglio metropolitano, svoltasi l'8 ottobre ed avente all'ordine del giorno la costituzione al proprio interno della Commissione Statutaria.

I componenti della Commissione sono quindi stati nominati con decreto del Sindaco metropolitano il 31 ottobre².

Base per i lavori della Commissione è stata una bozza di Statuto elaborata, su incarico del Sindaco e del Presidente della Provincia di Milano, da un gruppo di esperti delle quattro Università milanesi (Cattolica, Statale, Bicocca e Bocconi) con il supporto tecnico del Centro studi Piano Intercomunale di Milano (PIM), impegnato da tempo sui temi della Città metropolitana³.

(1) Sulle fasi e le tappe del processo statutario, si vedano anche le note di aggiornamento di E. BALBONI pubblicate nell'*Osservatorio Città metropolitane* della rivista www.federalismi.it.

(2) Cfr. decreto n. 2/2014/CM.

(3) Invero, l'opportunità di istituire la Città metropolitana di Milano si affaccia, già sul finire de-

Il processo statutario ha conosciuto anche momenti e fasi di tipo partecipativo, sia attraverso un'*open call*, lanciata nella medesima seduta di inizio ottobre e conclusasi il 12 novembre, sia attraverso una serie di audizioni pubbliche in Commissione, svolte a partire dal 6 novembre. Le proposte, provenienti da esperti, associazioni e singoli cittadini ed attorno alle quali si è sviluppato un certo dibattito ed una discussione anche nella società civile⁴, hanno talvolta trovato accoglimento nella fase finale di elaborazione dello Statuto.

Conclusi i lavori della Commissione Statutaria, lo Statuto è stato adottato dal Consiglio metropolitano il 18 dicembre e quindi approvato in via definitiva il 22 dicembre dalla Conferenza, con il voto favorevole di oltre due terzi dei Sindaci aventi diritto al voto, rappresentanti l'80% della popolazione dell'area metropolitana⁵.

Diversi i fattori che hanno condizionato il dibattito, anche politico, che ha portato all'emanazione dello Statuto, il più corposo tra quelli attualmente in vigore⁶. Infatti, proprio la necessità di dare adeguate risposte alle nu-

gli anni Cinquanta, prima ancora della nascita della stessa Regione Lombardia, proprio con la creazione del PIM. Istituito con decreto ministeriale del 28 febbraio 1959, il PIM sorge a seguito dell'esigenza manifestata da una trentina di Comuni dell'area milanese di creare un ente sovra-comunale, cui affidare funzioni di pianificazione urbanistica e di gestione delle reti infrastrutturali. Il PIM veniva così dotato di un'Assemblea dei Sindaci e di una Giunta esecutiva, e si avvaleva degli apporti di un Comitato Tecnico Urbanistico e di un Ufficio Tecnico. Tuttavia, l'assenza di un'adeguata legittimazione democratica dell'ente ha determinato nel tempo la sua progressiva trasformazione in un semplice ma importante ed efficace Centro Studi. Più ampie informazioni sono disponibili sul sito dell'associazione www.pim.mi.it/storia.html. Più di recente, il processo istitutivo della Città metropolitana di Milano aveva ripreso vigore a seguito dell'approvazione del d.l. 95/2012 conv. con l. 135/2012 per ritornare, poi, in una fase di stallo a seguito della mancata conversione del d.l. 188/2012.

(4) Come testimoniato, per esempio, dal considerevole numero di contributi sul tema presenti nel settimanale *on line* www.arcipegomilano.org.

(5) Su un totale di 134 votanti di cui 99 presenti, 91 Sindaci (in rappresentanza di oltre 2.600.000 cittadini) hanno espresso voto favorevole, 5 (in rappresentanza di circa 90.000 cittadini) voto contrario e 3 si sono astenuti. Cfr. il comunicato stampa del 22 dicembre 2014 del Comune di Milano, disponibile sul sito www.comune.milano.it.

(6) Lo Statuto si compone di cinque Parti: la Parte I, dedicata alle Disposizioni generali, consta a sua volta di cinque Titoli (Principi generali, Istituti di partecipazione, Organi della Città metropolitana, Zone omogenee, Rapporti della Città metropolitana con gli altri enti territoriali); la Parte II è relativa alle Funzioni, la III all'Organizzazione. Infine, la Parte IV, nel suo unico articolo, detta le norme sul procedimento di revisione dello Statuto e la V reca Disposizioni transitorie e finali.

merose criticità già presenti e risollecitate dall'istituzione del nuovo ente ha determinato un'articolazione ed una formulazione dei contenuti dello Statuto tra le più complesse tra gli Statuti metropolitani sinora approvati. Per parlare dello Statuto della Città metropolitana di Milano e dei suoi 70 articoli occorre perciò tenere a mente alcuni tratti caratterizzanti ed una serie di elementi problematici, che possono essere compendiate in due espressioni ricorrenti: Milano è la "Capitale morale" d'Italia; Milano è la "Città infinita".

La prima definizione rinvia, com'è evidente, alla ricchezza, alla competitività e alla vocazione fortemente internazionale di questa città, che fanno di Milano, sede dell'EXPO 2015, la quarta area metropolitana in Europa, dopo Parigi, Londra e Düsseldorf-Ruhrgebiet⁷.

La seconda definizione, a sua volta, svela ulteriori aspetti e porta con sé svariati problemi, a cominciare dal tema dei suoi confini naturali.

La Provincia milanese ha subito infatti nel tempo crescenti ridimensionamenti. Dopo il primo, nel lontano 1927, con l'istituzione della Provincia di Varese, possono contarsene almeno altri due tra gli anni Novanta e Duemila, con la nascita della Provincia di Lodi (1995) e, più di recente, con la ferita artificiale creata dalla Provincia di Monza e Brianza, istituita nel 2004 e divenuta operativa solo nel 2009.

Ma attorno all'area metropolitana milanese gravitano anche una serie di aree urbane minori, che fanno capo a Como, Lecco, Bergamo e Brescia, ma anche Pavia e Mantova⁸. Una città potenzialmente infinita, appunto. È evidente, pertanto, che la scelta compiuta dalla legge 56/2014 di individuare un ente metropolitano con confini precisi e limitati alla sola Provincia mal si concilia con la realtà milanese, da sempre caratterizzata da una marcata interconnessione territoriale⁹.

(7) Cfr. M. C. GIBELLI, *Milano Città metropolitana fra deregolazione e nuova progettualità*, in *Merediana. Città metropolitana*, 80, 2014, p. 45. Lo stesso Statuto, nel richiamarsi, nel Titolo I dedicato ai principi generali, ai rapporti europei e internazionali, dà prova della consapevolezza dell'ente metropolitano milanese della propria vocazione sovranazionale. Cfr., in particolare, art. 5 St.

(8) Cfr. G. CONSONNI, G. TONON, *La terra degli ossimori. Caratteri del territorio e del paesaggio della Lombardia contemporanea*, in D. BIGAZZI, M. MERIGGI (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Lombardia*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 51-187.

(9) D. CORVI, F. SACCHI, *Milano: prove di governo metropolitano*, in *Urbanistica Informazioni*, 245-246, 2012, p. 33.

D'altronde, proprio il potenziale "gigantismo" di Milano fa sì che alle consuete forze centripete si affianchino altrettante fughe dal centro, accompagnate da più o meno comprensibili moti identitari e campanilistici da parte dei Comuni limitrofi. Il che non fa che acuire e inasprire i toni tra i vari soggetti istituzionali, inclusa la stessa Regione.

È perciò altrettanto evidente che le relazioni in questa enorme arena non potranno che essere improntate allo spirito della leale collaborazione¹⁰ ed essere altresì informate ad un metodo cooperativo e di tipo negoziale¹¹.

Non solo. Durante il processo statutario si è imposto imprescindibilmente anche il tema della legittimazione democratica del nuovo ente. Il rischio di subalternità dei Comuni della cintura sarebbe stato confermato ed il "Milanocentrismo" accentuato qualora si fosse optato per l'elezione indiretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitanato, stante un evidente (e forse eccessivo) potere di condizionamento che l'attuale Comune capoluogo eserciterebbe all'interno delle assemblee rappresentative¹².

In secondo luogo, emerge il tema della rete di relazioni, non solo nazionali, che si impongono nell'area metropolitana, in ragione della stessa collocazione geografica di Milano, e che la rendono centro di attrazione su un territorio assai ampio anche rispetto ai flussi europei, ed uno dei più importanti nodi infrastrutturali nel panorama internazionale.

Di qui la necessità che l'ente metropolitano sappia gestire con consapevolezza le funzioni di pianificazione e coordinamento che riceverà dal-

(10) Lo stesso Statuto chiama, non a caso, la Città metropolitana ad ispirare la propria azione «al principio di leale collaborazione con gli altri enti territoriali». Cfr. art. 4, comma 10 St.

(11) Così, E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano. Milano Città metropolitana cooperativa e relazionale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 15-17.

(12) Come, del resto, testimonierebbe la stessa composizione del Consiglio metropolitano emersa dalle elezioni dello scorso 28 settembre 2014 e che risulta evidentemente schiacciata a favore del Capoluogo. Su un totale di 134 Comuni e 24 consiglieri metropolitani, infatti, 8 provengono dal Consiglio comunale di Milano; 2 sono i rappresentanti del Comune di Legnano (58.335 ab.), di Opera (13.134 ab.) e di Trezzano del Naviglio (20.213 ab.). Siedono, invece, con un unico rappresentante i Comuni di Abbiategrasso (31.325 ab.), Melzo (18.224 ab.), Sesto San Giovanni (76.791 ab.), Cernusco sul Naviglio (31.050 ab.), Arese (19.056 ab.), Rho (50.198 ab.), Melegnano (17.002 ab.), Bresso (25.753 ab.), Paderno Dugnano (46.785 ab.) e Passano con Bornago (9.057 ab.).

la Provincia insieme a quelle fondamentali proprie in tema di pianificazione strategica, mobilità, viabilità e infrastrutture.

Se, come si vedrà, il corposo numero di disposizioni dello Statuto in materia svela questa stessa preoccupazione e testimonia la volontà dei nuovi organi di governo di far fronte adeguatamente alle diverse criticità, certamente non potrà non incidere sul buon funzionamento della macchina amministrativa metropolitana anche la grave situazione economico-finanziaria che la metropoli eredita dalla Provincia milanese, cui si sommano i sacrifici che il neonato ente è chiamato a compiere dalla Legge di Stabilità per il 2015.

2. Il disegno del territorio metropolitano. Oltre gli attuali confini

In conformità a quanto previsto dal comma 6 della legge 56/2014, il territorio della Città metropolitana di Milano coincide, quindi, con i confini della Provincia ambrosiana e ricomprende al suo interno i 134 Comuni ivi collocati. Una puntuale elencazione degli stessi – non rinvenibile negli altri Statuti – è presente nell'art. 2, significativamente rubricato *Territorio*.

Proprio la netta scelta compiuta dal legislatore statale, da leggersi, in fondo, come un risoluto tentativo di porre fine una volta per tutte agli antichi dilemmi sui perimetri metropolitani¹³, cozza con le naturali spinte di estensione della metropoli milanese.

Invero, di ciò sembra essere consapevole lo stesso legislatore statale, che, non a caso, mediante un rinvio all'art. 133 comma 1 della Costituzione, affida l'attuazione del procedimento di adeguamento territoriale alle concrete esigenze emergenti in ciascuna area metropolitana. Lettura, questa, avallata del resto dalla stessa Corte costituzionale con la re-

(13) Causa, fra le tante, del ritardo ultraventennale nell'istituzione del nuovo ente. Cfr sul punto, L. VANDELLI, *Comma 6. Delimitazione del territorio della Città metropolitana*, in *Id.* (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 57-58. Più in generale sui tentativi incompiuti di istituzione dell'ente metropolitano fino all'entrata in vigore della legge Delrio si vedano anche G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 52 ss. e F. DI LASCIO, *Le Città metropolitane*, in M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Aranzadi Thomson-Reuters, 2015.

cente sentenza n. 50/2015¹⁴.

È pertanto legittimo prevedere che un adattamento *ex post* dei confini territoriali avverrà proprio nella Città metropolitana di Milano, dove, infatti, già prima della stessa conclusione del procedimento statutario sono state formalizzate proposte di adesione da parte di alcuni Comuni appartenenti a diverse Province limitrofe¹⁵.

Tutto ciò con ogni probabilità ha spinto la Commissione statutaria a delineare una Città metropolitana a struttura aperta.

In questo solco si collocano, infatti, diverse previsioni dello Statuto.

Significativamente, anzitutto l'art. 2 si premura di specificare che l'ingresso di nuovi Comuni nell'ente metropolitano non comporta modifica statutaria¹⁶ ma, per l'effetto, si produce un semplice ed automatico inserimento nell'elenco dei Comuni membri già menzionato. Il procedimento di adesione resta quindi affidato al meccanismo di mutamento delle circoscrizioni provinciali, previsto in Costituzione e basato sulla sola iniziativa dei singoli Comuni interessati, sentita la Regione¹⁷.

Con questa opzione statutaria, la Città metropolitana milanese sembra perciò pronta ad accogliere qualsiasi nuovo ingresso entro il proprio perimetro, senza opporre ostacoli procedurali o limiti di sorta.

L'intenzione, com'è evidente, è quella di creare tutte le condizioni perché si possa raggiungere nel lungo periodo una coincidenza con i confini naturali dell'area metropolitana, che dovrebbero ricomprendere oltre alla Provincia di Milano anche altri territori, a cominciare dalle Province di Monza-Brianza e, in caso di razionalizzazione delle Province lombarde, anche quelli attualmente ricompresi nelle Province di Vare-

(14) Cfr. Considerato in diritto n. 3.4.2. Per un primo commento alla sentenza, si veda A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in www.federalismi.it.

(15) Si tratta dei Comuni di Caronno, Saronno e Busto Arsizio in Provincia di Varese; del Comune di Limbiate in Provincia di Monza e Brianza e del Comune di Vigevano in Provincia di Pavia.

(16) Ai sensi degli artt. 25, comma 1 lett. *a*) e 28, comma 2 lett. *a*) le modifiche allo Statuto sono proposte dal Consiglio metropolitano alla Conferenza, che le adotta o le respinge con il voto dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

(17) Cfr. il Capo III della L.r. Lombardia n. 29/2006, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali*.

se, Como e Lecco¹⁸.

Questa volontaria apertura della Città metropolitana milanese è del resto testimoniata anche da un'ulteriore sintomatica disposizione contenuta nello Statuto. L'art. 27 ammette come membri della Conferenza metropolitana anche i Comuni esterni che già abbiano avanzato richiesta di adesione e abbiano conseguentemente attivato il relativo procedimento con apposita delibera consiliare.

Pertanto, fino alla definizione di quest'ultimo, essi si collocheranno nel particolare *status* di «osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto, alle sedute e ai lavori della Conferenza metropolitana».

È d'altra parte la Regione Lombardia ad aver voluto riaffermare, in quest'ambito, il proprio ruolo di regia. Preoccupata della complicata fase di riassetto territoriale che inevitabilmente si aprirà in conseguenza della crisi anche finanziaria delle Province lombarde, da un lato, e delle capacità attrattive del nuovo ente metropolitano, dall'altro, la Regione ha infatti diramato apposite Linee Guida atte a fissare precisi criteri in base ai quali i Comuni potranno aderire alla Città metropolitana.

La richiesta di adesione-variazione di circoscrizione dovrà pertanto essere corredata da specifica relazione, nella quale vengano dettagliati i diversi requisiti richiesti ai fini del rilascio del parere regionale favorevole: il grado di interdipendenza con il Comune capoluogo; il valore aggiunto che si intende apportare al territorio della Città metropolitana, in termini di poli fieristici commerciali e industriali, poli universitari, infrastrutture turistiche; la continuità storico-culturale, urbanistico-territoriale e infrastrutturale con il territorio della Città metropolitana; i fattori sociali, le dinamiche territoriali e i fattori occupazionali; le motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti; le maggiori risorse previste, e, non per ultimo, gli orientamenti espressi dalle forze produttive e dalle rappresentanze socio-economiche¹⁹.

Nelle intenzioni della Regione l'adesione di nuovi Comuni deve mirare

(18) Cfr. lo studio *L'assetto istituzionale e gli Enti locali in Lombardia*, Éupolis Lombardia, Milano, luglio 2014.

(19) Cfr. D.g.r. 26 febbraio 2015 – n. X/3162, *Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei Comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*.

perciò a consolidare e rafforzare il nuovo ente e non rappresentare, al contrario, un freno o un suo indebolimento. L'ampliamento dei confini metropolitani non può avvenire acriticamente, ma deve essere il frutto di una precisa selezione all'ingresso. La Regione, insomma, tende a chiudere le porte della Città metropolitana.

Che però la volontà statutaria vada in senso parzialmente differente emerge chiaramente se si analizzano anche le disposizioni contenute nella Parte I, Titolo V dello Statuto, in materia di *Rapporti della Città metropolitana con gli altri Enti territoriali*.

Peculiare è l'art. 31, che, nel disciplinare i rapporti con i Comuni e le Unioni di Comuni ad essa esterni, dota la Città metropolitana di un numero consistente e variegato di strumenti per intelaiare una trama fitta di rapporti ed una rete stabile e duratura di relazioni anche al di là dei propri confini.

Non solo quindi accordi e convenzioni con cui realizzare il reciproco avvalimento degli uffici e la delega di funzioni, già richiamati nell'articolo precedente dello Statuto per i rapporti con i Comuni interni²⁰, ma anche «forme permanenti di coordinamento e di reciproca consultazione», nonché «conferenze e altre forme organizzative permanenti», che possono dotarsi indistintamente di uffici, sedi e strutture sia della Città metropolitana stessa che del Comune, anche interno, se parte dell'accordo. La forte vocazione verso l'esterno della Città metropolitana milanese si apprezza poi ancora di più se si mettono a confronto queste norme con quelle analoghe presenti in altri Statuti.

L'atto fondamentale romano, così come quello bolognese e quello fiorentino, per esempio, riproducono fedelmente il comma 11, lett. *d*), della legge 56/2014, affidando le relazioni esterne – peraltro con identica formulazione normativa – esclusivamente allo strumento dell'accordo e della convenzione.

Questo forte sbilanciamento verso l'esterno della metropoli milanese è comunque temperato attraverso una ricollocazione dei poteri decisori nel nucleo duro di governo dell'ente: il Consiglio e quindi la Conferenza. Se infatti nei rapporti con le Unioni e i Comuni interni, il Sindaco me-

(20) Cfr. anche l'art. 33, commi 3 e 4, St.

tropolitano gode di un maggiore autonomia, nelle relazioni esterne egli dispone di più limitati spazi di manovra.

Solo nel primo caso si specifica, infatti, che il Sindaco può avviare e mantenere personalmente i contatti con gli Enti locali e condurre individualmente le trattative. Una volta «raggiunta l'intesa» con i Comuni o le Unioni, egli sottoporrà l'ipotesi di accordo al Consiglio per l'approvazione definitiva (art. 30)²¹.

Nel secondo, invece, qualora il primo cittadino intenda stabilire una forma di collaborazione con un ente esterno, dovrà presentare al Consiglio «motivata proposta di accordo», nella quale vengano esplicitate le ragioni di opportunità e di convenienza per lo stesso interesse della Città metropolitana. Il procedimento è, quindi, ulteriormente rafforzato attraverso la previsione dell'obbligo di consultazione della stessa Conferenza metropolitana.

Ottenuto l'assenso del Consiglio ed il parere della Conferenza, adottato con il voto dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni membri e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il Sindaco potrà stipulare l'accordo o dare vita alle altre forme di collaborazione previste, dandone immediata comunicazione al Consiglio (art. 31).

La diversa formulazione delle due disposizioni può indurre ad alcune considerazioni.

Si può anzitutto ritenere che nel caso di rapporti tra la Città metropolitana e Comuni o forme associative esterne l'approvazione della proposta di accordo da parte del Consiglio potrebbe intervenire anche in una fase preliminare delle stesse trattative con l'ente esterno. L'approvazione del contenuto dell'accordo da parte del Consiglio e il parere obbligatorio della Conferenza potrebbero, inoltre, non lasciare ampi margini per una conduzione individuale della negoziazione da parte del Sindaco anche ai fini di una diversa definizione della disciplina del rapporto, per come approvata e assentita dai due organi assembleari²².

(21) Cfr. anche l'art. 25, comma 1, lett. e), St.

(22) Un'interpretazione di questo tipo risulta del resto possibile se si tiene a mente che l'art. 32, in materia di rapporti con la Regione, torna a ripetere che l'approvazione delle ipotesi di accordo di programma o di altre forme di collaborazione da parte del Consiglio debba intervenire –

Del resto, lo stesso contenuto dell'obbligo di motivazione della proposta sindacale autorizza a credere che sarà proprio in questi casi che l'eventuale dissenso dell'organo consiliare ricadrà prima ancora che sul contenuto del patto sull'*an* stesso della sua stipula. Saranno, cioè, questi i casi in cui la volontà del Consiglio nei fatti si risolverà in una valutazione preventiva, con eventuale effetto esclusivo, su possibili futuri membri della stessa Città metropolitana. Il che risulta essere confermato anche dal necessario coinvolgimento della Conferenza.

Proprio, allora, la diversa articolazione e formulazione del procedimento in analisi, letta in combinato disposto con l'art. 2 dello Statuto ed il comma 6 della stessa legge 56/2014, potrebbe lasciare intendere che la Città metropolitana abbia voluto riservare a se stessa, esattamente in questa fase, uno spazio per poter esprimere proprie e vincolanti valutazioni su possibili e future variazioni dei propri confini.

3. Gli organi di governo della Città metropolitana

I poteri e le attribuzioni degli organi della Città metropolitana sono disciplinati nella Parte I, Titolo III dello Statuto, all'art. 18 e seguenti.

Complessivamente la disciplina statutaria risulta aver utilizzato significativamente gli ambiti di scelta lasciati dalla legge.

Con riferimento al Sindaco metropolitano (art. 19, comma 1), si individuano, oltre ai poteri espressamente indicati dal comma 8 della legge 56/2014²³, anzitutto poteri di attribuzione – secondo le modalità stabilite dalla legge – degli incarichi dirigenziali di uffici e servizi dell'amministrazione metropolitana²⁴ e degli incarichi di collaborazione esterna; poteri di nomina, designazione e revoca dei rappresentanti della Città

a maggioranza assoluta e nel termine di sessanta giorni – sull'«intesa raggiunta».

(23) A norma del quale «il Sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto».

(24) Ai sensi del successivo art. 53, spetta al Sindaco oltre al potere di conferimento degli incarichi dirigenziali anche il potere di nomina del Direttore generale e del Segretario generale e, specularmente, il potere di revoca anticipata con atto motivato dei medesimi, in caso di valutazione negativa delle loro prestazioni.

metropolitana presso enti, aziende e istituzioni²⁵; e, infine, il potere di istituire uffici di staff e di diretta collaborazione.

Con clausola generale si prevede poi la facoltà del Sindaco (già definita dallo stesso comma 8 della legge 56/2014) di sottoporre all'attenzione del Consiglio tutti gli atti di sua competenza di particolare interesse per il territorio metropolitano, qualora ne ritenga opportuna la condivisione.

Di interesse è, quindi, la previsione di cui al comma 2 dell'art. 19, che, in risposta all'assenza di una Giunta nel modello delineato dal legislatore, prevede una competenza residuale-generale in capo all'organo monocratico. Al Sindaco metropolitano spettano, pertanto, tutte le competenze non espressamente attribuite dalla legge o dallo Statuto ai dirigenti oltre che al Consiglio e alla Conferenza²⁶.

Sempre nell'ottica anzidetta, l'art. 21 prevede la figura del Vicesindaco. L'atto di nomina, comunicato immediatamente al Consiglio, definisce anche le funzioni delegate. L'incarico è revocabile in ogni tempo.

L'art. 22 fa quindi propria la facoltà del Sindaco di conferire apposite deleghe, anche temporanee, per settori organici dell'attività amministrativa metropolitana o limitatamente a singoli programmi e progetti, a uno o più consiglieri metropolitani, previa comunicazione all'organo assembleare di appartenenza. Nessun obbligo di comunicazione è invece previsto a favore della Conferenza.

Le deleghe, nel rispetto delle direttive impartite dal Sindaco, sono esercitate dai consiglieri con pienezza di poteri, salvo l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, e possono essere revocate in qualsiasi momento.

Al divieto di costituire un organo collegiale esecutivo a rilevanza esterna si ispira anche l'ultimo comma dell'art. 22, che, richiamandosi al

(25) La disciplina delle concrete modalità di nomina e revoca è demandata ad apposito Regolamento, formulato secondo gli indirizzi formulati dal Consiglio metropolitano. Si prevede espressamente che il conferimento degli incarichi debba avvenire nel rispetto del principio dell'evidenza pubblica e in modo da garantire la più ampia partecipazione delle rappresentanze alla gestione e al controllo (art. 19, comma 1. lett. g), St.).

(26) Ai sensi dell'art. 49, comma 1, «l'organizzazione della Città metropolitana si fonda sulla separazione tra le responsabilità di indirizzo e controllo strategico, proprie degli organi di governo, e le responsabilità di gestione, proprie dei dirigenti».

principio di collegialità *ex art.* 1, comma 41, della legge 56/2014, prevede la facoltà del Sindaco di riunirsi periodicamente con il Vicesindaco e i consiglieri delegati al fine di assicurare l'esercizio coordinato delle funzioni delegate e di formulare proposte da presentare al Consiglio, per l'attuazione dei programmi e per la definizione delle priorità dell'azione amministrativa metropolitana.

Al Consiglio metropolitano, organo di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo, l'atto fondamentale devolve, invece, oltre alle funzioni espressamente indicate dal comma 8 della legge 56/2014²⁷, ulteriori competenze di carattere deliberativo.

La disciplina del funzionamento, dell'attività e dell'organizzazione del Consiglio è demandata ad apposito Regolamento, da adottarsi a maggioranza assoluta dei propri componenti.

In particolare, il Regolamento deve disciplinare il funzionamento delle sedute, di regola pubbliche e svolte anche con modalità telematiche, e il funzionamento di apposite commissioni, che possono essere istituite in seno al Consiglio stesso (art. 23); garantire il pieno esercizio dei diritti dei consiglieri enunciati nello Statuto (art. 26).

Con specifico riferimento a questi ultimi, la norma da ultimo menzionata riconosce un diritto d'accesso verso le istituzioni metropolitane e gli organismi partecipati dalla Città metropolitana, avente ad oggetto tutte le notizie e le informazioni utili per l'espletamento del mandato; un diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alle deliberazioni del Consiglio e il diritto di presentare interrogazioni, mozioni, proposte di ordini del giorno e di delibere nelle materie di competenza consiliare. A tali facoltà deve quindi aggiungersi quella prevista dall'art. 58 dello Statuto, che riconosce il diritto dei consiglieri che rappresentino un terzo dell'assemblea di richiedere la revisione totale o parziale dello Statuto²⁸.

(27) A norma del quale «il Consiglio metropolitano [...] propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva ogni altro atto ad esso sottoposto dal Sindaco metropolitano; esercita tutte le altre funzioni attribuite dallo Statuto. [...] adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza [...] [e li] approva in via definitiva».

(28) Tale facoltà è altresì riconosciuta al Sindaco metropolitano, all'1,5% di cittadini elettori regolarmente residenti nel territorio della Città metropolitana e a tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo dei Comuni dell'area metropolitana. La richiesta di revisione è quin-

È prevista la possibilità di costituirsi in gruppi consiliari. I consiglieri, infine, esercitano il proprio mandato rappresentando la comunità metropolitana e senza vincolo di mandato.

Anche nel caso della Conferenza metropolitana, lo Statuto integra le attribuzioni legislative. In linea dunque con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 50/2015²⁹, l'atto fondamentale milanese arricchisce il novero delle funzioni di tipo consultivo ma non specifica quelle di natura propositiva, queste ultime, invero, solo enunciate anche dallo stesso comma 8 della legge 56/2014³⁰.

La Conferenza è convocata dal Sindaco metropolitano almeno tre volte all'anno e comunque su richiesta di almeno un terzo dei suoi componenti³¹. Essa partecipa ai processi decisionali mediante la formulazione di proposte e l'espressione di pareri³².

Con clausola generale, alla Conferenza è pertanto riconosciuta la facoltà di esprimere pareri *non* vincolanti su tutti gli oggetti ad essa sottoposti. Parere vincolante è invece espressamente richiesto per la costituzione delle zone omogenee; mentre un parere obbligatorio, ma, sembrerebbe, non vincolante, è necessario per la stipula degli accordi e delle convenzioni tra la Città metropolitana e i Comuni ad essa esterni.

di trasmessa al Consiglio metropolitano, che la approva entro il termine di 90 giorni. Il progetto di revisione è quindi adottato dalla Conferenza con i voti dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni dell'area metropolitana e la maggioranza della popolazione ivi residente.

(29) La censura di incostituzionalità sollevata dalle Regioni ricorrenti, in questo caso, verte sul carattere riduttivo delle funzioni riconosciute alla Conferenza. La Corte, nel disattendere tali eccezioni, si è richiamata alla circostanza che la Conferenza, proprio in quanto chiamata ad approvare in via definitiva lo Statuto, è «organo decisore finale delle proprie competenze», che dunque potrà ulteriormente ampliare, con eccezione di quelle «riservate in via esclusiva al Sindaco metropolitano». Invero, proprio quest'ultimo passaggio della pronuncia lascerebbe intendere che, secondo la Corte, quest'organo assembleare potrebbe essere titolare di funzioni altre e diverse da quelle di carattere strettamente propositivo e consultivo ed eventualmente assumere su di sé anche funzioni altrimenti di spettanza dello stesso Consiglio metropolitano.

(30) A norma del quale «la Conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo Statuto». Il successivo comma 9 prevede quindi che «la Conferenza adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nell'area metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente».

(31) Cfr. art. 27, comma 5, St.

(32) Cfr. art. 28, comma 1, St.

Infine, la Conferenza è chiamata ad esprimere un proprio parere anche nei procedimenti volti all'adozione del Piano strategico, del Piano territoriale metropolitano, degli schemi di bilancio annuali e pluriennali e del rendiconto annuale di gestione.

Nulla di più si specifica in quest'ultimo caso, né sulla natura del parere né su eventuali termini entro cui l'organo assembleare dovrebbe essere chiamato a pronunciarsi, specificazione, questa, di gran lunga necessaria, trattandosi di procedimenti soggetti, per converso, a specifiche scadenze temporali. È quindi auspicabile che questi ed ulteriori aspetti vengano demandati alla disciplina del successivo Regolamento, con cui la Conferenza deve darsi, a norma dell'art. 27 dello Statuto, proprie norme in materia di attività ed organizzazione.

3.1. L'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, le zone omogenee e i municipi

Insieme alle Città metropolitane di Roma e di Napoli, Milano ha optato per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio.

Come noto, la legge Delrio introduce due possibili modalità alternative quali condizioni necessarie perché si possa far luogo ad elezione diretta degli organi metropolitani. Alla dissoluzione del Comune capoluogo in una pluralità di Comuni, lo Statuto milanese ha preferito la seconda soluzione offerta dal comma 22 della legge 56/2014 e pensata proprio per le Città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti³³.

Certamente non sono mancati nel dibattito i sostenitori di entrambe le alternative³⁴, ma, in ultimo, è prevalso un senso di cautela e di salvaguardia dell'unitarietà del Comune di Milano³⁵.

(33) L'ultimo periodo del comma 22 prevede, infatti, che: «in alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo Statuto della Città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo Statuto della Città metropolitana».

(34) Cfr. G. CONSONNI, *Che rischio spezzare Milano in 9 Municipi*, La Repubblica, Milano, 23 luglio 2014.

(35) Cfr. artt. 20 e 29 dello Statuto.

La soluzione ottimale è così stata intravista nel potenziamento e nella moltiplicazione delle zone di decentramento, in cui già il Comune di Milano si articola, nella loro progressiva trasformazione in “municipi” e, quindi, nell’istituzione in tutta l’area metropolitana delle zone omogenee, ove Milano dovrebbe essere una zona omogenea essa stessa.

A norma dell’art. 29 dello Statuto, le zone omogenee dovranno infatti essere delimitate secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali.

Nelle intenzioni della Commissione statutaria, esse dovranno inoltre costituire articolazione sul territorio delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili e, al tempo stesso, attecchirsi ad ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

La Città metropolitana incentiva anche economicamente l’esercizio congiunto di funzioni da parte dei Comuni nell’ambito delle zone omogenee. Quanto alla loro istituzione, saranno possibili, come sembrerebbe del resto prefigurare lo stesso comma 11, lett. c), della legge 56/2014, due diversi procedimenti a seconda dell’ente che intenda assumere l’iniziativa³⁶. Se è la Città metropolitana a farsi promotrice, le zone omogenee sono istituite con delibera del Consiglio metropolitano, assunta a maggioranza assoluta dei componenti, previa intesa con la Regione Lombardia. Qualora l’intesa non sia raggiunta, essa è superata con decisione favorevole della Conferenza metropolitana, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti.

È, d’altra parte, riconosciuto un ruolo d’impulso anche alla stessa Regione. In tal caso, le zone omogenee sono istituite con delibera del Consiglio metropolitano, approvata a maggioranza assoluta dei componenti, previo parere vincolante della Conferenza, assunto con il voto dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. Le zone omogenee operano secondo quanto previsto da apposito Regolamento approvato dal Consiglio metropolitano, sentito il parere della Conferenza metropolitana.

(36) Cfr. rispettivamente art. 29 e art. 28, comma 2, lett. c), dello Statuto.

In particolare, il Regolamento dovrà prevedere le modalità con cui esse saranno chiamate ad esprimere pareri obbligatori sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano.

È infine prevista la possibilità di stipulare convenzioni tra le zone dotate di autonomia amministrativa del Comune capoluogo (i futuri municipi) e le zone omogenee ad esso limitrofe. Al fine di garantire un maggiore raccordo tra queste unità amministrativo-territoriali, l'art. 27 comma 4 dello Statuto prevede che i Presidenti dei municipi possano partecipare ai lavori della Conferenza metropolitana in qualità di osservatori, con diritto di parola e senza diritto di voto.

Per quanto riguarda, invece, il processo di istituzione dei municipi, occorre dire che il fenomeno del decentramento amministrativo nel Comune di Milano non ha mai riscosso un grande successo. Basti pensare al fatto che il relativo Regolamento comunale, adottato nel 1997, è rimasto sostanzialmente inapplicato.

Anche in considerazione di ciò, l'attuale Piano Generale di Sviluppo 2011-2016, approvato dall'amministrazione comunale di Milano, ha previsto una prima fase di rafforzamento dei poteri e delle competenze delle zone di decentramento, cui seguirà una seconda con l'istituzione formale ed effettiva dei municipi, sull'esempio di Roma, in tutto il territorio cittadino. Il termine previsto è la scadenza dell'attuale mandato elettorale nella primavera del 2016, data in cui, quindi, si dovrebbe procedere, almeno nelle intenzioni, oltre all'elezione del Sindaco del Comune capoluogo anche a quella degli organi dei singoli municipi³⁷.

Sarebbe allora opportuno che per questa stessa data anche l'ente metropolitano venga posto nelle condizioni di poter uscire dall'attuale regime transitorio, che, come noto, fa attualmente coincidere di diritto nel Sindaco di Milano il Sindaco della stessa Città metropolitana³⁸ e riconosce l'elettorato attivo (e passivo) ai Sindaci ed ai consiglieri comunali dei Comuni membri.

(37) Cfr. *Il processo di attuazione del decentramento*, in www.milanocittametropolitana.org.

(38) La Parte V dello Statuto detta Disposizioni transitorie e finali, che si applicano fino all'avverarsi delle condizioni per l'elezione a suffragio universale, da accertarsi con delibera del Consiglio metropolitano a maggioranza dei propri componenti in carica, sentita la Conferenza metropolitana.

Anche volendo soprassedere sulla bontà della soluzione dell'elezione diretta senza dissoluzione del Comune capoluogo, che, nel veder fronteggiarsi due Sindaci dotati di identica legittimazione democratica, non ha eguali nel panorama comparato³⁹, non può certamente passare inosservato il fatto che anche la durata dell'attuale consiliatura metropolitana è a tempo assai limitato.

L'art. 64 dello Statuto dispone espressamente che si debba procedere a nuove elezioni del Consiglio metropolitano «in caso di rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo»⁴⁰. Si tratta di norma che ripete il contenuto dispositivo del comma 21 della legge 56/2014, per il quale la Corte costituzionale, pur in presenza di apposita eccezione di incostituzionalità, sembra aver omesso ogni rilievo.

Pertanto, almeno finché non si avvererà l'ulteriore condizione per l'elezione a suffragio universale degli organi metropolitani, ossia l'entrata in vigore di una legge dello Stato di disciplina del sistema elettorale della Città metropolitana, si apre l'infausta prospettiva di un rinnovo dell'organo assembleare a poco più di un anno dal suo primo insediamento, e i cui membri saranno eletti verosimilmente ancora una volta dai Sindaci e dai consiglieri comunali. A questi si affiancherà il Sindaco del Comune di Milano che uscirà dalla nuova tornata elettorale, di diritto, ancora una volta, Sindaco metropolitano.

Adesso che gli adempimenti della prima fase attuativa stanno per essere compiuti, è quasi paradossale che la tenuta del neonato ente debba dipendere dal suo stesso artefice. E d'altra parte, con le disposizioni

(39) Cfr., sul punto, L. VANDELLI, *Comma 22. Introduzione della elezione diretta e suddivisione del comune capoluogo*, in *Id.* (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 81.

(40) Le elezioni dovranno essere indette entro sessanta giorni dalla proclamazione del Sindaco del Comune capoluogo (vd. art. 64, comma 3, dello Statuto e art. 1, comma 21, legge 56/2014). A ben guardare, il comma 21 della legge 56/2014 nell'introdurre la clausola *simul stabunt simul cadent* per Consiglio metropolitano e Consiglio del Comune capoluogo non la esclude espressamente per il caso in cui si sia scelto il regime ad elezione diretta, benché, invero, questa sembrerebbe essere l'opzione interpretativa più corretta. Nondimeno, nel caso di Milano, almeno finché questa Città metropolitana sarà retta dal regime transitorio e dunque dal modello ad elezione indiretta, non vi sono ragioni per escludere che debba procedersi a rinnovo del Consiglio metropolitano in occasione dell'imminente tornata elettorale nel Comune capoluogo. Cfr. su questi aspetti anche M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 106.

in commento sembra che sia la stessa Città metropolitana di Milano ad aver lanciato un'esortazione al legislatore statale.

4. Le funzioni della Città metropolitana

La corposa Parte II dello Statuto milanese detta disposizioni, generali e particolari, per le funzioni del nuovo ente metropolitano.

Dopo un'elencazione offerta dall'art. 33, che riproduce fedelmente l'elenco normativo delle funzioni fondamentali risultante dalle previsioni della legge 56/2014⁴¹, una disciplina più puntuale delle stesse è individuata agli artt. 34-37, in materia di Piano strategico e di funzioni di pianificazione urbanistica e di governo del territorio; 38-40, in materia di mobilità, reti di viabilità e trasporto pubblico; 41, in relazione alle funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale dell'area metropolitana; 42-45, in rapporto alla gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, al coordinamento dei servizi pubblici diversi, nonché in materia di centrale unica di committenza.

È possibile procedere ad una disamina di massima delle stesse, accordando la loro trattazione per gruppi, corrispondenti alle diverse tipologie di funzioni che, secondo la dottrina, possono essere imputate alla Città metropolitana⁴².

4.1. Le funzioni di indirizzo

Conformemente alla qualificazione giuridica fornita dal comma 44, lett.

(41) Alla Città metropolitana risultano attribuite, come noto, funzioni fondamentali proprie, per come individuate dall'art. 1, comma 44, nonché quelle ulteriori che potranno essere individuate con successive leggi dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; le funzioni fondamentali delle Province indicate nell'art. 1, comma 85, e quelle che le verranno conferite in conseguenza del processo di riordino delle funzioni provinciali *ex art. 1*, commi 85-97; infine, le ulteriori funzioni attribuite con legge statale o regionale *ex art. 1*, comma 46. Con riferimento al processo di riordino delle funzioni provinciali, si segnala che dopo l'invio della mappatura delle funzioni all'Osservatorio nazionale, la Giunta della Regione Lombardia ha approvato il d.d.l. n. 223 alla fine dello scorso anno. Il testo è attualmente in discussione presso le commissioni consiliari competenti. Per un quadro complessivo del riordino delle funzioni provinciali, cfr. M. COLLEVECCHIO, *Il lungo e incerto processo di riordino delle Province*, in www.astrid-online.it.

(42) Cfr. G. PIPERATA, *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 138 ss.

a), della legge 56/2014, è al Piano strategico che compete la realizzazione della funzione di indirizzo.

In tal senso, l'art. 34 dello Statuto lo definisce «atto fondamentale di indirizzo della Città metropolitana» anche «alla luce delle previsioni della Relazione di inizio mandato del Sindaco».

Il successivo art. 35 ne riconosce quindi il valore di «cornice di riferimento generale» non solo per l'azione della Città metropolitana ma anche delle amministrazioni locali – Comuni, Unioni di Comuni e zone omogenee – ricomprese al suo interno, e dunque, per il finanziamento delle azioni di queste ultime da parte della Città metropolitana stessa.

Da tale natura giuridica, inoltre, l'art. 35 fa derivare precise conseguenze. Da un lato, si sancisce un preciso obbligo di interconnessione tra le disposizioni del Piano strategico e il contenuto di altri atti generali, inclusi quelli di pianificazione, dell'ente metropolitano, specificandosi, quindi, che di tale interdipendenza si dovrà dare riscontro per il tramite di apposita motivazione⁴³. Dall'altro, si riconosce un ruolo attivo al Consiglio metropolitano, perché questi possa sovrintendere al rispetto del Piano strategico da parte dei Comuni e delle Unioni, anche sollecitando, mediante metodi di tipo partecipato, l'adozione, la revoca o la modifica di atti di loro competenza suscettibili di incidere negativamente sull'attuazione del Piano stesso⁴⁴.

Che il Piano strategico costituisca il vero punto di snodo dell'azione amministrativa della Città metropolitana è del resto testimoniato anche da un'altra norma dello Statuto: l'art. 47 afferma espressamente che il modello organizzativo della Città metropolitana evolve dinamicamente, in relazione agli obiettivi del Piano strategico e alle esigenze della sua attuazione⁴⁵.

Se, del resto, compete agli organi di governo la definizione della strategia della Città metropolitana attraverso l'approvazione del Piano, e il

(43) Cfr. art. 35, comma 1 St., mentre l'art. 34, comma 6 prevede espressamente che: «Il bilancio di previsione della Città metropolitana, con allegato il Documento unico di Programmazione nonché la Relazione previsionale programmatica, ferma restando la relativa disciplina di legge, è correlato nella sua impostazione al Piano strategico. Il conto consuntivo reca in allegato una relazione sui risultati dell'azione svolta nel corso dell'esercizio. La relazione costituisce la base per il successivo aggiornamento annuale del piano strategico».

(44) Cfr. art. 35, comma 3, St.

(45) Cfr. art. 47, comma 2, St.

successivo controllo sulla sua attuazione, i dirigenti della Città metropolitana sono chiamati a svolgere un ruolo collaborativo e propositivo in sede di sua definizione e sono responsabili della relativa attuazione, mediante l'impiego efficiente delle risorse disponibili⁴⁶.

Come noto, la legge Delrio rende per la prima volta in Italia obbligatoria l'adozione del Piano strategico. Tuttavia essa non fornisce ulteriori precisazioni circa i modi e i tempi della sua elaborazione (salva la precisazione dell'efficacia temporale limitata al triennio e dell'obbligo di aggiornamento annuale), e in ordine alla definizione dei suoi contenuti⁴⁷.

Con la consueta completezza, lo Statuto in commento detta diverse disposizioni anche in relazione a questi profili.

Il procedimento. Il Piano strategico viene adottato – previo parere favorevole della Conferenza, espresso con i voti dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente – dal Consiglio metropolitano con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti⁴⁸. La fase di formulazione (e di aggiornamento) del Piano è ampiamente partecipata ed avviene con il necessario coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle associazioni, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca, nonché con la partecipazione dei Comuni e delle Unioni di Comuni, organizzati attraverso le zone omogenee, mediante apposite conferenze di programmazione (oltre che per il tramite del parere espresso in Conferenza metropolitana). È quindi prevista anche una fase di confronto con gli *stakeholders* e, più in generale, con i cittadini sui quali il Piano produce i suoi effetti, nell'ambito del Forum metropolitano della società civile previsto all'art. 14.

I contenuti. A norma dell'art. 34, da leggere in combinato disposto con l'art. 41, il Piano strategico, tenendo conto delle politiche pubbliche eu-

(46) Cfr. art. 49, commi 2 e 3, St.

(47) Sul piano strategico, cfr. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 145 ss.

(48) Cfr. artt. 25, comma 1, lett. b); 28, comma 2, lett. b); 34, commi 4 e 7, St.

ropee, nazionali e regionali: *a)* configura gli scenari generali di sviluppo della comunità metropolitana e le relative condizioni di sostenibilità economico-sociale e territoriale-ambientale; *b)* formula una visione di lungo periodo, funzionale a definire una strategia in grado di orientare lo sviluppo del territorio nelle sue diverse componenti; *c)* determina gli obiettivi⁴⁹, graduati nel tempo, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale anche attraverso il coordinamento dell'azione delle altre amministrazioni pubbliche, delle autonomie funzionali, delle forze economiche e sociali e di soggetti privati operanti in forma di impresa; *e)* individua gli specifici strumenti dell'azione della Città metropolitana e reca le opportune indicazioni da sviluppare nel Piano territoriale metropolitano.

4.2. Le funzioni di pianificazione e coordinamento

Le funzioni di pianificazione e di coordinamento territoriale sono assicurate attraverso un unico atto, denominato Piano territoriale metropolitano, elaborato coerentemente con le linee di indirizzo del Piano strategico, in conformità alla legislazione regionale sul governo del territorio e coordinato con gli altri atti di pianificazione, anche settoriali, di interesse nazionale e regionale.

Il Piano territoriale metropolitano, definito sulla base di un confronto e con la collaborazione dei Comuni della Città metropolitana, viene adottato dal Consiglio con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, previo parere favorevole della Conferenza, espresso con i voti dei Sindaci che rappresentino almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

Le esortazioni manifestate dalla dottrina a non rendere il Piano territoriale metropolitano un mero sostituto del Piano territoriale di coordinamento provinciale⁵⁰, e sostanzialmente recepite dal legislatore, sono accolte anche nello Statuto milanese.

Alle funzioni di pianificazione territoriale “generale” sono così ascritti gli

(49) Cfr., per una pressoché dettagliata elencazione degli stessi, l'art. 41, comma 1, St.

(50) Cfr., per tutti, P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in *www.astrid-online.it*.

obiettivi di interesse pubblico relativi al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica, alla rigenerazione dei tessuti edificati, al potenziamento e alla riqualificazione dei servizi e degli spazi pubblici, alla costruzione della rete ecologica metropolitana, alla valorizzazione e tutela del sistema e della produzione agricola, dei suoli liberi, delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani e dei beni paesistici⁵¹.

Quanto alle funzioni di pianificazione di coordinamento, tali da riconnettere al Piano territoriale metropolitano efficacia prevalente nei confronti dei PGT di livello comunale, nonché una visione d'insieme ai fini del coordinamento territoriale e infrastrutturale e dello sviluppo (anche) economico metropolitano, l'art. 36 assegna al Piano il compito di fissare vincoli ed obiettivi cogenti nei confronti di Comuni e privati, con particolare riferimento a: *a)* governo delle grandi funzioni e dei servizi di livello metropolitano; *b)* programmazione infrastrutturale di livello metropolitano, che comprende anche le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture tecnologiche⁵²; *c)* politiche di rigenerazione urbana; *d)* individuazione degli ambiti agricoli strategici, costruzione della rete ecologica metropolitana, governo delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani, promozione e riconoscimento dei Parchi Locali di Interesse Sovracomunale; *f)* salvaguardia ambientale e tutela dei beni paesistici; *h)* assetto geologico, idrogeologico, sismico e prevenzione dei rischi; *i)* analisi della domanda e programmazione dell'offerta di edilizia residenziale sociale; *l)* perequazione, compensazione e incentivazione di scala territoriale; *m)* determinazione degli oneri di urbanizzazione e della quota di contributo legata al costo di costruzione limitatamente agli interven-

(51) Cfr. art. 36, comma 2, St.

(52) Con riferimento alla programmazione infrastrutturale, il successivo art. 38 affida al Piano territoriale metropolitano la definizione dello scenario infrastrutturale strategico di lungo periodo inerente alle reti di trasporto di rilevanza metropolitana e l'assetto infrastrutturale di interesse metropolitano di medio periodo. Le relative previsioni hanno efficacia prescrittiva e prevalente sulla pianificazione comunale e di settore. I successivi artt. 39 e 40 dettano, invece, disposizioni con riferimento alle funzioni di pianificazione della rete viaria e del trasporto pubblico di livello metropolitano, da realizzarsi attraverso specifici programmi e regolamenti, anche nell'ambito di precise deleghe conferite alla Città metropolitana dai Comuni e per il tramite di apposita Agenzia.

ti di sviluppo e trasformazione del territorio previsti nel Piano territoriale metropolitano⁵³.

Il ruolo di coordinamento della Città metropolitana è ulteriormente garantito attraverso la realizzazione di un Regolamento edilizio tipo per l'intera area metropolitana⁵⁴.

L'attuazione del Piano territoriale, anche tramite progetti, è affidata a strumenti di co-pianificazione con gli Enti locali interessati e ad atti di pianificazione a livello di zona omogenea.

Sempre nell'ambito delle funzioni di coordinamento, si collocano, ex art. 1, comma 44, lett. c), legge 56/2014, le competenze in materia di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. Ad essi sono dedicate le previsioni di cui agli artt. 42, 43 e 44 dello Statuto.

Alla Città metropolitana sono quindi assegnate attribuzioni in materia di pianificazione, programmazione, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, inclusa la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe, la definizione delle regole di gestione ed erogazione, i procedimenti diretti all'affidamento e la determinazione dei contenuti dei contratti di servizio.

Per i servizi pubblici diversi da quelli di interesse generale di ambito metropolitano, compresi i servizi pubblici privi di rilevanza economica, la Città metropolitana procede d'intesa con i Comuni alla strutturazione di sistemi coordinati e definisce i principi, le regole, gli ambiti territoriali omogenei, nonché i modelli organizzativi più adeguati e gli strumenti di coordinamento per la loro gestione.

4.3. Le funzioni di supporto

Non manca, infine, un'esplicitazione delle funzioni di supporto che la Città metropolitana può svolgere a favore dei propri Comuni. In tal senso, viene in considerazione l'art. 45 dello Statuto, in materia di funzioni di centrale unica di committenza per l'aggiudicazione dei contratti di

(53) Cfr. art. 36, comma 4, St.

(54) Cfr. art. 36, comma 5, St.

lavori, forniture e servizi, nonché per la concessione di servizi pubblici, previa stipula di convenzione nella quale sono stabiliti i reciproci obblighi, le garanzie, i rapporti finanziari e la durata.

È inoltre esplicitata la facoltà per i Comuni e le Unioni di affidare alla Città metropolitana, sempre mediante convenzione, la predisposizione degli atti di gara e dei contratti, la responsabilità dei procedimenti di evidenza pubblica, il monitoraggio dell'attuazione dei contratti e dei contratti di servizio.

5. Le norme sulla partecipazione e la trasparenza amministrativa

La ricchezza normativa dello Statuto milanese è visibile anche nella generosità di disposizioni dedicate agli istituti della partecipazione amministrativa e istituzionale.

Nel quadro del principio generale di partecipazione enunciato nella Parte I dell'atto fondamentale⁵⁵, cui può aggiungersi anche il richiamo formale al principio di sussidiarietà orizzontale compiuto dall'art. 46, la Città metropolitana di Milano promuove e garantisce la partecipazione dei cittadini alla definizione delle scelte dell'ente nonché il coinvolgimento degli stessi nella fase di attuazione e monitoraggio delle decisioni assunte. Degna di nota è anzitutto la definizione, ampia, dell'ambito soggettivo di applicazione degli istituti di partecipazione.

Sono ammessi a partecipare oltre ai cittadini italiani, residenti e iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Città metropolitana, i cittadini dell'Unione europea e i cittadini extracomunitari, purché titolari di regolare permesso di soggiorno e che non abbiano riportato condanne penali ostantive all'esercizio dell'elettorato attivo, secondo la normativa italiana vigente⁵⁶.

Quanto ai diversi istituti previsti, il Consiglio metropolitano può anzitutto indire istruttoria pubblica nei procedimenti finalizzati all'emanazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale⁵⁷.

I cittadini possono, inoltre, rivolgere interrogazioni, istanze e petizio-

(55) Cfr. art. 7 St.

(56) Cfr. art. 7, comma 4, St.

(57) Cfr. art. 8 St.

ni, chiedendo, attraverso il primo firmatario, che esse vengano iscritte all'ordine del giorno e dibattute in apposita commissione del Consiglio metropolitano⁵⁸.

È quindi riconosciuto un diritto di iniziativa popolare per la proposta di schemi di deliberazione, diritto, quest'ultimo, esteso anche ai Consigli comunali, almeno sei, che rappresentino almeno un decimo della popolazione residente nell'intera Città metropolitana⁵⁹.

Ben tre articoli sono poi dedicati alla disciplina dei referendum popolari. Sulle materie di esclusiva competenza della Città metropolitana possono essere indetti referendum con finalità sia consultive che propositive o abrogative⁶⁰.

Meritevole è quindi la scelta di esplicitare il carattere vincolante del referendum propositivo e di quello abrogativo.

L'art. 12, comma 2, dispone anzitutto che entro 60 giorni dalla data di proclamazione dell'esito della consultazione, il Consiglio metropolitano è tenuto a prenderne atto con apposito provvedimento, assumendo ogni ulteriore atto necessario a dare attuazione all'esito del referendum. Nel caso di referendum abrogativo, si dispone ulteriormente che l'abrogazione ha quindi effetto dalla data di esecutività del provvedimento di presa d'atto.

Quanto, invece, al referendum consultivo, il Consiglio metropolitano

(58) Cfr. art. 9 St.

(59) Cfr. art. 10 St.

(60) Tuttavia, particolarmente ampio e talvolta formulato in termini assai generici è l'elenco delle materie e degli atti non sottoponibili a referendum. Non possono, infatti, essere oggetto di consultazione referendaria: *a)* lo Statuto, il Regolamento del Consiglio e della Conferenza metropolitana; *b)* il bilancio preventivo, gli atti connessi ed il conto consuntivo; *c)* i provvedimenti inerenti all'assunzione di mutui o l'emissione di prestiti; *d)* i provvedimenti di nomina, designazione o revoca dei rappresentanti della Città metropolitana presso enti, aziende o istituzioni; *e)* il Piano strategico e il Piano territoriale metropolitano; *f)* gli atti relativi al personale dell'ente; *g)* i provvedimenti dai quali siano derivate obbligazioni irrevocabili della Città metropolitana nei confronti di terzi; *h)* gli Statuti delle aziende speciali metropolitane; *i)* gli atti concernenti la salvaguardia dei diritti di singoli o di specifici gruppi di persone; *l)* gli atti relativi a situazioni soggettive differenziate e atti ampliativi della sfera giuridica di soggetti determinati. Il Collegio metropolitano dei garanti, i cui componenti sono eletti dal Consiglio, a scrutinio segreto, tra magistrati anche a riposo, professori ordinari di Università di discipline giuridiche, avvocati o notai con almeno 10 anni di esercizio, decide sull'ammissibilità delle proposte referendarie, nonché sulla formulazione dei quesiti e sui procedimenti conseguenti, nei casi e nelle modalità previste nello Statuto e nel Regolamento. Cfr., rispettivamente, artt. 11, comma 6, e 13.

delibera sull'oggetto del referendum sempre entro il termine di 60 giorni dalla proclamazione dell'esito della consultazione. Tuttavia, qualora esso non intenda uniformarsi alla proposta emersa dalla consultazione referendaria, ha facoltà di discostarsene, purché dia espressamente riscontro delle relative ragioni nella motivazione dell'atto.

L'art. 14 disciplina, a sua volta, il c.d. Forum metropolitano della società civile.

Si tratta di un'arena plurale e partecipata di soggetti provenienti dal mondo della società civile, della cultura, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore, del lavoro e dell'imprenditoria. Del tutto equiparabile al *conseil de développement* previsto nella disciplina della *governance* metropolitana francese⁶¹, il Forum deve essere convocato dal Sindaco metropolitano almeno una volta all'anno, e contribuisce, mediante la redazione di apposito documento, alla definizione delle linee della programmazione strategica della Città metropolitana, nonché al suo aggiornamento annuale.

Con clausola di chiusura, infine, il comma 5 dell'art. 14 ammette altre e diverse forme di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale dell'ente. L'elenco, di carattere certamente non tassativo, ricomprende forme di consultazione pubblica, la raccolta di segnalazioni, il rilevamento di opinioni, concorsi di idee e bilanci partecipativi, da realizzarsi attraverso strumenti digitali e non.

Una particolare attenzione è del resto dedicata anche alle forme dell'*e-democracy*, laddove lo Statuto ammette che la raccolta delle sottoscrizioni nei diversi istituti sin qui descritti possa avvenire anche con l'impiego di sistemi telematici, accessibili attraverso Internet e che garantiscano l'identificazione del sottoscrittore in conformità alla normativa vigente.

A garanzia e tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, delle associazioni e delle imprese residenti nell'area metropolitana, l'art. 15 istituisce, infine, la figura del Difensore Civico Territoriale.

(61) Nelle prime versioni del progetto di legge chiamato, non a caso, *Commission métropolitaine du débat publique*. Per un commento alla *Loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de «Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, c.d. *Loi MAPAM*, sia qui consentito rinviare a M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in www.federalismi.it.

Eletto dal Consiglio metropolitano fra cittadini in possesso di adeguati requisiti personali e professionali, il Difensore Civico Territoriale esplica il proprio incarico per un triennio e cessa o alla scadenza naturale dello stesso, nonché per dimissioni, decadenza o revoca, ovvero alla data di cessazione del mandato del Consiglio metropolitano che lo ha eletto. Il Difensore Civico ha facoltà di richiedere informazioni ad ogni livello della struttura amministrativa metropolitana senza alcuna preventiva autorizzazione e gli uffici interpellati, stante un preciso dovere di agevolare l'esplicazione delle sue funzioni, hanno l'obbligo di fornire tutte le informazioni, i documenti e i dati richiesti.

Immediatamente dopo le norme sulla partecipazione, si collocano le disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diritto di accesso.

Riprendendo l'espressione impiegata dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, del Codice della trasparenza, all'art. 16 lo Statuto definisce la trasparenza come «accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività della Città metropolitana, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sulle modalità di perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». Le norme, per il resto, si sostanziano nell'enunciazione dei principi dell'*open government* ed in un richiamo alla normativa vigente in materia.

