

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale

2014 · ANNO XXXV

GLI STATUTI DELLE CITTÀ METROPOLITANE.
MODELLI A CONFRONTO

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275953
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

REFERENTI REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
fparon@regione.emilia-romagna.it
Francesca Palazzi
fpalazzi@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari

 Regione Emilia-Romagna

 **MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2014 è di € 116,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2014 è di € 82 + Iva.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio

con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca,

da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.

Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



INDICE

CONTRIBUTI

- 5 *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*
Ylenia Guerra
- 35 *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*
Marco Brocca
- 59 *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*
Stefano Bianchini
- 83 *Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze*
Ippolito Piazza
- 101 *Lo Statuto della Città metropolitana di Genova*
Simone Calzolaio
- 119 *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*
Marzia De Donno
- 147 *Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli*
Francesco Rota
- 169 *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*
Francesca Di Lascio
- 189 *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino*
Elena Demichelis
- 213 *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo
comparato agli Statuti delle Città metropolitane*
Luciano Vandelli
- 239 *Table of contents and abstracts*
- 243 *Note sugli autori*

Le Città metropolitane: a che punto siamo?

Ylenia Guerra

Le Città metropolitane hanno caratterizzato il dibattito politico e scientifico degli ultimi decenni, sebbene i tentativi di istituzione e i successivi fallimenti ne abbiano portato a parlare come di “grandi incompiute”. L’analisi sistematica della legge 56/2014, istitutiva delle Città metropolitane, attraverso una lettura orientata al principio autonomistico, permette di illuminare ora le contraddizioni ora gli spazi di autonomia di cui sono titolari i nuovi enti di area vasta. Proprio la lettura comparata degli Statuti sinora approvati, anche in considerazione della recente decisione del Giudice delle Leggi (Corte cost., sent. n. 50/2015) fa comprendere quanto dello spazio lasciato aperto dalla legge 56/2014 sia stato coerentemente occupato dalle Città.

1. Le Città metropolitane “non s’hanno da fare”?

Una lettura storica della legislazione in materia di Città metropolitane è funzionale alla comprensione delle attuali problematiche emerse in fase di applicazione della legge 56/2014¹. È questa la ragione principale per cui si è scelto di illustrare, con metodo sistematico, i principali provvedimenti normativi in materia di aree metropolitane. Un’ulteriore ragione si ascrive al ruolo strategico che tali aree rivestono per lo sviluppo economico del Paese. Proprio il tema delle Città metropolitane, *rectius* del governo delle aree metropolitane, viene visto oggi, in certa pubblicistica, come una soluzione “miracolosa” alla crisi economica attuale. È da tempo, infatti, che sia gli attori politici sia gli studiosi del diritto indicano nella ri-organizzazione efficiente del territorio urbano lo strumento principale per la crescita dell’economia italiana². Nel diritto positivo

(1) 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. 19.

(2) Del resto, è proprio nelle grandi realtà metropolitane che si concentrano i poli industriali maggiori e dove si registra il più alto tasso del Pil *pro-capite* rispetto ai restanti territori. Basti qui fare riferimento ai dati rinvenibili nel Rapporto Citalia 2013 in cui si specifica che «nelle dieci Città metropolitane è prodotto il 34,7% dell’intero PIL nazionale (dati Istituto Tagliacarne,

la Città metropolitana nasce nel 1990, con la legge 142³. Essa configura la Provincia «come un'autorità metropolitana con specifica potestà statutaria», la quale «assume la denominazione di “Città” metropolitana»⁴, tralasciando, per tale via, qualsivoglia definizione chiara del nuovo ente. In sintesi, la legge introduceva, a Costituzione invariata, un nuovo ente territoriale a “numero chiuso”, coincidente con le città di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia e con i Comuni adiacenti che costituiscono il perimetro dell'area metropolitana⁵. La principale novità introdotta riguardava la perimetrazione territoriale dell'area, che era di competenza regionale, previa consultazione dei Comuni e delle Province interessate, salvo prevedere, in capo al Governo, poteri sostitutivi in caso di inadempienza⁶. Per quanto riguarda l'assetto territoriale della Città, esso si caratterizzava per una co-abitazione di due enti: i Comuni dell'area metropolitana – con la ridefinizione delle circoscrizioni⁷ – e la stessa Città. Al contrario, nulla di innovativo è stato introdotto sulla c.d. forma di governo metropolitano, la quale ricalcava, *ictu oculi*, gli organi di governo locale: Sindaco metropolitano, Giunta e Consiglio. In termini generali il fallimento, in questo punto, della leg-

2012); si v. Aa. Vv., *Le Città metropolitane – Rapporto Cittalia 2013*, in <http://www.cittalia.it/>, p. 200. Si v. anche F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 331.

(3) Capo VI, “Aree metropolitane”, artt. 17-21, legge 142/1990. Parlano di «prima traduzione normativa» A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, p. 729. Si v. anche G. VESPERINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss.

(4) Art. 17, comma 4, legge 140/1990. Tale nozione è per certi aspetti tautologica: si definisce la Provincia un'autorità metropolitana che prende il nome di Città metropolitana.

(5) La scienza urbanistica parla, in modo più preciso, di conurbazione indicando quel fenomeno di agglomerazione urbana formata dall'unione topografica di più insediamenti; si v. la voce *conurbazione* in Enc. Treccani, <http://www.treccani.it/>.

(6) Si v. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, p. 731: «Per garantire che le Regioni provvedessero tempestivamente ai numerosi e complessi adempimenti cui erano chiamate dal legislatore statale, era previsto un meccanismo sostitutivo che poteva portare all'adozione diretta di decreti legislativi istitutivi della Città metropolitana, sentiti i Comuni interessati e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti».

(7) Art. 20, comma 1, legge 142/1990.

ge 142/1990 – tanto che si parlò più volte di «grande incompiuta»⁸ – è da ascrivere alla previsione di un procedimento del tutto facoltativo in capo ad enti – Regioni e Comuni –, che per ragioni di contingenza politica si trovavano (solo allora?) in conflitto con la Città metropolitana, la quale avrebbe di conseguenza sottratto loro gli “spazi di governo” da poco ottenuti⁹.

Tra gli interventi correttivi successivi la legge 265/1999¹⁰, la quale introduceva la vincolatività del procedimento istitutivo dell’area metropolitana. In sostanza, le Regioni non avevano più la facoltà, ma l’obbligo, per legge, di individuare le aree metropolitane¹¹. Allo stesso tempo diventava, invece, facoltativa l’istituzione del nuovo ente di governo dell’area: il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi potevano istituire la Città metropolitana attraverso un procedimento articolato e complesso¹². Se il TUEL¹³ non toccava l’ordine normativo disegnato dalla “Napolitano-Vigneri” è con la legge cost. 3/2001 che si ha l’inserimento in Costi-

(8) A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 731.

(9) Cfr. F. MERLONI, *L'istituzione delle Città metropolitane – Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, 1, 1994, p. 9 e A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 731, i quali parlano di una mancata attuazione «favorita dalla singolarità di una disciplina che prevedeva come facoltativa la decisione alla base di tutto il procedimento istitutivo del nuovo ente (la perimetrazione dell’area metropolitana), mentre disponeva interventi sostitutivi (persino eccessivamente rigorosi) solo per gli adempimenti successivi». Si v. anche L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 3, 1994, p. 692.

(10) Artt. 16-17, legge 265/1999.

(11) Art. 16, comma 2, legge 265/1999.

(12) In breve l’art. 16 prevede la convocazione di una assemblea *ad hoc* per l’adozione di una proposta di Statuto, segue l’indizione di un *referendum* in ciascun Comune interessato. La proposta statutaria si considera valida se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Comuni. La proposta poi viene presentata dalla Regione ad una delle due Camere per l’approvazione con legge. Si evince che il meccanismo della legge 265/1999 cerca di coniugare un elevato grado di democraticità del percorso – di cui è emblema il *referendum* – e, allo stesso tempo, una vincolatività maggiore, seppur differenziata tra disegno dell’area metropolitana ed istituzione della Città metropolitana.

(13) Artt. 22-26, d.lgs. 267/2000. Si v. C. NAPOLI, N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali*, Roma, Neldiritto, pp. 278-290.

tuzione del nuovo ente territoriale¹⁴. L'enfasi "federalista" che ha ispirato la riforma del Titolo V ha portato alla "costituzionalizzazione", tra gli enti costitutivi della Repubblica, delle Città metropolitane¹⁵ accanto a Comuni, Province, Regioni e Stato. Tralasciando per ragioni di sintesi la trattazione sulla sintassi del novellato art. 114 Cost.¹⁶, quello che rileva, ai fini di un generale *excursus* storico, è l'inserimento in Costituzione del nuovo ente di governo delle aree metropolitane¹⁷. L'introduzione delle Città metropolitane nel testo costituzionale non è altro che un ulteriore tentativo, in *extrema ratio*, di dare attuazione concreta all'istituto¹⁸. Tuttavia, la novellata previsione dell'art. 114 Cost. non ha risolto le aporie di fondo che hanno caratterizzato la legislazione ordinaria sino a qui prodotta¹⁹.

(14) Parlano di costituzionalizzazione del nuovo «ente quadro» A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 734 e S. SCARAMUZZA, *La Città Metropolitana tra successione degli interventi normativi, pronunzie della Corte costituzionale e problematiche attuali*, in G. PERULLI (a cura di), *La Città metropolitana*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 115 ss. Si v. anche A. M. SANDULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie locali*, in *Scritti giuridici – Il Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 253-258 e F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Atti del I convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 113-133.

(15) Si v. anche G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. III, 2006.

(16) È utile la rilettura dei resoconti stenografici di Camera e Senato in merito alla scelta se far seguire alla parola 'Provincia' (art. 114, comma 1, Cost.) la 'o' disgiuntiva o la virgola. Cfr. N. VIZIOLI, *Le Città metropolitane e Roma Capitale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001. Si parlò, a proposito nel nuovo art. 114 Cost., di un pentagono irregolare: «in esso sono non tre ma cinque gli enti che si affollano nel costituire la Repubblica mentre il triangolo è sostituito da un pentagono dai lati irregolari (l'esperienza ci dirà se concavo o convesso)»: così A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, pp. 85-86. Sulla problematica lettura del novellato art. 114 Cost. si v. anche A. BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, documento presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, in www.forumcostituzionale.it e F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema «instabile» delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 88 ss.

(17) Alcuni autori parlano di vuoti normativi anche a livello costituzionale, si v. C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in funzionepubblica.gov.it, p. 9.

(18) Si v. T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 222.

(19) Si v. A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali – Novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007; in particolare si v. il contributo di I. NICOTRA, *Ancora un'occasione perduta* (pp. 59-63) e S. MANGIAMELI, *Prime osservazioni sul DDL per il Codice degli enti locali* (pp. 69-73).

Alla legge cost. 3/2001 hanno fatto seguito una serie di provvedimenti attuativi del nuovo dettato costituzionale. *In primis*, la legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia) in cui si prevedeva una delega al Governo riguardante la disciplina delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, il procedimento istitutivo delle stesse, nonché la disciplina degli organi di governo e del sistema elettorale. Come è noto, la delega non è stata esercitata dal Governo, lasciando quindi la portata innovativa della riforma costituzionale priva di qualsiasi applicazione concreta. *In secundis*, la legge 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale)²⁰, ove si stabiliscono ulteriori elementi di flessibilità²¹. La proposta deve contenere la perimetrazione dell'area metropolitana, un progetto di Statuto e le modalità di elezione del Presidente del Consiglio metropolitano. Il disegno così redatto è sottoposto al parere della Regione interessata e, successivamente, alla consultazione popolare attraverso l'indizione di un *referendum* confermativo su scala provinciale²². Segue l'emanazione di decreti legislativi per l'istituzione delle singole Città metropolitane²³. Queste ultime disposizioni normative, che valorizzavano i cc.dd. procedimenti dal basso, non hanno risolto lo stallo endemico che ha caratterizzato l'istituzione del nuovo ente territoriale²⁴.

(20) A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il «federalismo fiscale» – Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010. In particolare si v. il par. di A. FERRARA, *Articolo 23 (Norme transitorie per le città metropolitane)*, pp. 170-183. Si v. anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 85-88.

(21) In sostanza si prevede un potere propositivo in capo al Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia ovvero al Comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata i quali devono rappresentare almeno il 60% della popolazione. Può proporre l'istituzione della Città metropolitana anche la Provincia congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della medesima Provincia i quali devono tuttavia rappresentare il 60% della popolazione, *ex art.* 23, legge 42/2009.

(22) È previsto un *quorum* di partecipazione pari al 30% degli aventi diritto al voto nel caso in cui il parere della Regione sia negativo (art. 23, comma 4, legge 42/2009).

(23) Nel medesimo decreto deve prevedersi l'istituzione, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «Consiglio provvisorio della Città metropolitana», composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana e dal Presidente della Provincia (art. 23, comma 6, lett. b), legge 42/2009).

(24) Si v. la pagina del sito della Camera dedicata all'attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge 42/2009, in <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09042ld.htm>.

Dalla sintetica ricostruzione della produzione normativa pregressa pare potersi dire che, per lungo tempo, sia valso l'imperativo per cui le Città metropolitane "non s'avessero da fare". Prima di analizzare la legge 56/2014, e senza alcuna pretesa di esaustività, è necessario interrogarsi sulle ragioni di tale "paralisi", non a caso si parlò di «riforma perenne»²⁵. Ebbene, quali sono le ragioni profonde del fallimento di una istituzione, il governo dell'area metropolitana, che ha visto in Europa esprimere modelli, considerati da alcuni osservatori di successo²⁶? Oltre alla macchinosità dei procedimenti istitutivi susseguiti nei vari provvedimenti adottati, oltre alla presenza di veti incrociati di difficile risoluzione, le cause vanno ricondotte all'incapacità del legislatore di fornire «un modello di governo per far fronte alle nuove esigenze espresse dalle aree metropolitane presenti sul nostro territorio», trovando soluzioni legislative alla c.d. questione metropolitana²⁷. Un problema – è bene precizarlo – di più vasta portata e riconducibile, in sostanza, ad una incerta cultura locale, non ispirata a gelosi e insuperabili campanilismi.

(25) E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 298 ss.

(26) Si v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010; G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999; S. PIPERNO, *Quando la Città è metropolitana*, in www.lavoce.info, 2008 e il Rapporto CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014, in www.upinet.it, pp. 10-13 in cui si mettono a confronto i diversi sistemi di governo delle aree metropolitane presenti in Europa.

(27) Così G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 53. Parla invece di «forza delle tradizioni e delle consuetudini locali» R. MARRAMA, *I livelli di governo metropolitano: nuove tendenze e situazione italiana*, in *Studi in memoria di Vittorio Bacchelet*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1987, p. 311. «Ma d'altronde si può credere – dati gli interessi in gioco – che un'autorità metropolitana, pur sempre espressione d'interessi locali, possa governare tali mutamenti o non sia necessario un intervento massiccio ed energico del governo centrale sia sul piano degli interventi pubblici sia su quello della direzione dell'economia? Non di soli governi speciali metropolitani vi è bisogno, ma di interventi speciali nelle aree metropolitane: ma questo è capitolo di storia istituzionale ancora da scrivere.», P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema della città*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, p. 965.

2. *Le Città metropolitane nella legge “Delrio”: strutture e funzioni (complesse), risorse finanziarie (ipotetiche)*

La legge 56/2014 interviene individuando *ex lege* le Città metropolitane che andranno a costituire la Repubblica, rendendo, al contempo, vincolante il procedimento di istituzione. È bene premettere all'analisi di contenuto una lettura di sintesi sul metodo e sul procedimento seguito dalla legge 56/2014. Si deve infatti ricordare che la legge segue una fase, durata circa tre anni, di riforma del sistema locale²⁸. Basti pensare al d.l. 138/2011, convertito con legge 148/2011 che ha reso obbligatoria la gestione associata di funzioni per i piccoli Comuni; al successivo d.l. 201/2011, convertito con legge 214/2011, in cui si è provveduto ad un sostanziale ridisegno delle funzioni provinciali; ed infine, al d.l. 95/2012, convertito con legge 135/2012, che ha disposto la riduzione e l'accorpamento delle Province²⁹. L'idea di un riordino per decretazione degli enti locali ha coinvolto anche le Città metropolitane: proprio l'art. 18 del d.l. 95/2012 ha stabilito infatti l'istituzione delle Città metropolitane di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia e la contestuale soppressione delle stesse Province³⁰. A seguire, l'ormai nota sentenza della Corte costituzionale 220/2013 che ha annullato le disposizioni dell'art. 18 del d.l. 95/2012 in merito all'utilizzo della decretazione d'urgenza per la riforma complessiva degli enti locali³¹. Rileva, ai fini di una comprensione sistema-

(28) Si parlò di una «grande riforma» per decretazione, cfr. P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2, 2013, p. 275.

(29) F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta – la recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 7. L'autore ricorda che, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri del d. l. 95/2012, si parlava di 'riordino' delle Province e non di «accorpamento e riduzione».

(30) Art. 18, comma 2, d.l. 95/2012.

(31) La Corte costituzionale, per riforme a carattere organico, prescrive procedimenti «necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale». Su questa pronuncia si v. M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013; A. SEVERINI, *La riforma con decreto legge delle Province “non s'ha da fare”*, in www.osservatorioaic.it, luglio 2013. Si v. anche AA. VV., *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, 29 ottobre 2013, in <http://www.affariregionali.it/>.

tica della riforma degli enti locali, che gran parte delle norme contenute nella legge 56/2014 coincidono, in realtà, con le disposizioni del d.l. 95/2012, per cui è facile leggere nella “corsa” alla legge 56/2014 il tentativo di una re-introduzione, tramite legge ordinaria, della normativa precedentemente annullata dalla Corte costituzionale. Oltre alle disposizioni che precedono la legge 56/2014, è necessario citare la normativa che (ci si aspetta) seguirà la legge 56, ovvero, il d.d.l. costituzionale A.C. 2613-A (*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*), approvato in prima lettura sia al Senato sia alla Camera³². Proprio la legge 56/2014, infatti, al comma 5 rinvia espressamente alla riforma costituzionale³³.

Tralasciando l'esame della tecnica normativa utilizzata nella legge 56/2014 (si tratta di un articolo costituito da ben 151 commi), ci si concentra ora sull'analisi delle disposizioni in materia di Città metropolitane. È bene specificare che la legge elude qualsivoglia problema definitorio individuando nelle Città metropolitane quegli «enti territoriali di area vasta»³⁴ con specifiche funzioni³⁵ e con altrettante finalità istituzionali generali³⁶.

(32) Si v. la Scheda di lettura del Servizio studi della Camera dei Deputati, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione – Sintesi del contenuto*, 3 marzo 2015, in <http://documenti.camera.it>; A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, pp. 119-125 e M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del D.D.L. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione”, Roma, 14 gennaio 2014, p. 3.

(33) Art. 1, comma 5, legge 56/2014: «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117».

(34) Sul concetto di area vasta si v. 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. 56 e C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 209-212.

(35) Art. 1, commi 44-46, legge 56/2014.

(36) Sono finalità istituzionali generali delle Città metropolitane la cura dello sviluppo strategi-

Comunemente la nozione di Città metropolitana muta al mutare della disciplina che si adopera per lo studio³⁷; in questa sede si adotterà una nozione di sintesi tra le varie materie (il diritto, l'economia, la geografia, l'urbanistica, la storia, ecc.) in grado di definire in modo esaustivo la Città metropolitana³⁸. Con questo concetto può intendersi quel territorio, più o meno esteso, composto da Comuni – il Comune capoluogo e gli altri Comuni cc.dd. “satellite”³⁹ – aventi rapporti di stretta interazione (si pensi alla gestione dei servizi integrati) e a forte sviluppo industriale. A questa definizione introduttiva deve seguire la distinzione, sul

co del territorio metropolitano; la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee (art. 1, comma 2, legge 56/2014).

(37) Secondo la scienza storica le Città metropolitane sono figlie della c.d. rivoluzione industriale, l'urbanistica, invece, ne studia il disegno e la planimetria, per legge coincidente con il territorio della precedente Provincia benché gli studi statistici ed economici rilevino macroscopiche differenze. Si v. per tutte la questione delle cc.dd. zone ad urbanizzazione reticolare che nulla hanno a che vedere con la costruzione legislativa delle Città metropolitane (art. 1, commi 2 e 5, legge 56/2014).

(38) Si v. la voce ‘città’ in Dizionario etimologico della lingua italiana, Bologna, Zanichelli, 1979, p. 243. Per una nozione storica di Città metropolitana si v. S. ROMANO, *Città capoluogo*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Unione Tip.-Editrice torinese, vol. VII, parte II, p. 207 e la voce ‘città’ in *Enc. Italiana Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, vol. X, p. 472 ss. Per un primo approfondimento giuspubblicistico si v. V. CERULLI IRELLI, *La Provincia metropolitana*, in www.astrid.eu; I. NICOTRA, *Ancora un'occasione perduta*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali*, Roma, Donzelli, 2007, p. 59; S. PIPERNO, *Quando la città è metropolitana*, in www.lavoce.info, 2008; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, agg. III, pp. 360-363; G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitana culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *federalismi.it*, 1, 2014, in cui si spiega la definizione tautologica presente nella normativa e le conseguenze di un mancato dialogo tra il legislatore e gli scienziati delle materie di diretta connessione con lo studio della Città metropolitana. Parla di «pericolosa vaghezza concettuale di fondo non tanto sulle stesse idee di “metropoli” e “area metropolitana”, quanto di “Città metropolitana”». A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 3. Per uno studio interdisciplinare si vedano i lavori della Commissione di studio “Il Governo delle città” presso il Consiglio italiano per le scienze sociali, in <http://www.consigliosocietale.org/>. A favore di un necessario approccio multidisciplinare si v. G. BELTRAME, *La pianificazione territoriale, le grandi opere, i progetti speciali*, in *Quaderni I.S.A.P.*, 27, 1990, che parla di un mancato approfondimento pluridisciplinare, tale per cui il tema delle Città metropolitane risulta essere troppo cotto se lo guardiamo dal punto di vista della produzione normativa e troppo crudo nella realtà di tutti i giorni.

(39) P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 297-302.

piano del significato, tra Città e area metropolitana⁴⁰. Invero, se si è soliti ricondurre nella prima specie l'insieme delle questioni di natura prettamente giuridica e istituzionale, all'area metropolitana si riconducono considerazioni di fatto. Pertanto si identifica come area metropolitana quel territorio, più o meno omogeneo, a urbanizzazione diffusa e a forte sviluppo economico-sociale⁴¹.

Le novità di maggiore interesse riguardano l'ampia potestà statutaria, la forma di governo delle Città metropolitane, le relazioni con gli enti locali inseriti nel perimetro dell'area metropolitana e, in ultimo, l'insieme delle funzioni di cui esse sono titolari.

Le Città metropolitane sono tassativamente previste per legge nel solo caso delle Regioni a Statuto ordinario⁴², e sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria⁴³. Il territorio coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando la possibilità per i Comuni adiacenti, ivi compresi i Comuni capoluogo, di aderire alla istituenda Città, ai sensi dell'art. 133 Cost.⁴⁴.

Sono organi della Città metropolitana il Sindaco metropolitano⁴⁵, il Con-

(40) Si v. P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 954-965.

(41) Sulla distinzione, nel piano del significato, tra Città e area metropolitana si v. S. MANGIAMELLI, *Le Città metropolitane per le politiche dell'innovazione della crescita*, in www.issirfa.cnr.it; A. MELIS, *Città e metropoli: un confronto statistico*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 295 e G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, cit.

(42) Per le Regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia i principi previsti nella legge 56/2014 valgono come principi di grande riforma economica e sociale, così l'art. 1, comma 5, della legge 56/2014.

(43) Art. 1, comma 5, legge 56/2014.

(44) Il procedimento è disciplinato nell'art. 1, comma 6, della legge 56/2014. Esso prevede l'iniziativa del Comune, a cui segue il parere della Regione che, se contrario, comporta l'intervento del Governo, il quale promuove un'intesa tra Regione e Comune interessato. Se l'intesa non si raggiunge nei 90 giorni prescritti per legge, il Consiglio dei Ministri decide in via definitiva sulla presentazione di un disegno di legge alle Camere avente ad oggetto la modifica territoriale della Città. Si v. criticamente B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it*, 3, 2014; diversamente A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *confronicostituzionali.eu*, giugno 2014.

(45) Art. 1, comma 8, legge 56/2014.

siglio⁴⁶ e la Conferenza⁴⁷, ricalcando, per tale via, in forma però inedita, il classico «schema triadico»⁴⁸ degli organi di governo locale. Il Sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede Consiglio e Conferenza, sovraincidente al funzionamento dei servizi e degli uffici e alla validità degli atti. Ha la possibilità di nominare un Vicesindaco tra i consiglieri e assegnare deleghe agli stessi⁴⁹. Egli, nella prima fase applicativa, è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. La legge, tuttavia, prevede un modello in deroga che consiste nell'elezione diretta di Consiglio e Sindaco⁵⁰. Tale modello può essere scelto dalle singole Città metropolitane nella fase statutaria⁵¹. Per quanto concerne il Consiglio metropolitano, esso ha una composizione proporzionale alla popolazione residente nella Città e viene eletto dagli amministratori dei Comuni compresi nell'area metropolitana⁵². La Conferenza metropolitana si compone di tutti i Sindaci

(46) Art. 1, comma 8, legge 56/2014.

(47) Art. 1, comma 9, legge 56/2014.

(48) M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 103.

(49) Art. 1, commi 40 e 41, della legge 56/2014.

(50) Sulle modalità di elezione diretta di Sindaco e Consiglio, il comma 22 dell'art. 1 della legge 56/2014 prescrive una contestuale articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, per ovvie ragioni di equilibri politici (se si fosse optato per il mantenimento del Comune capoluogo si sarebbe determinata una situazione politica di stallo, da una parte il Sindaco del Comune capoluogo e dall'altra il Sindaco metropolitano). In deroga a quanto sopra descritto si prevede, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti – Milano, Napoli, Roma –, la costituzione di zone omogenee. Per un approfondimento sulla ipotetica incostituzionalità di organi di governo locali non direttamente eletti si v. G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in questa Rivista, 3, 2014, p. 573 ss.

(51) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. Sulla non eleggibilità del Sindaco e delle altre cariche rappresentative si v. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 19 ss. e A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 28, ove l'autore parla di necessaria elezione diretta di almeno una delle due cariche (Consiglio metropolitano e Sindaco).

(52) Art. 1, comma 20, della legge 56/2014 in cui si prevede che il Consiglio metropolitano si compone di 24 membri nelle Città con popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti, di 18 membri in quelle ove la popolazione è superiore agli 800.000 abitanti e per le restanti Città il Consiglio si compone di 14 membri. Il Consiglio deve essere eletto entro il 30 settembre 2014 ed il voto è ponderato. Sul punto si v. T. TESSARO, M. LUCCA, *Elezione degli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 129.

espressione del territorio. È organo consultivo, propositivo e solo eccezionalmente deliberativo⁵³; adotta o respinge lo Statuto ed esprime pareri sugli schemi di bilancio⁵⁴.

Descritti sommariamente gli organi di governo, è necessario ora prendere in considerazione l'insieme delle funzioni metropolitane. La centralità di una lettura funzionale della riforma degli enti locali si rinviene chiaramente dal comma 1 dell'art. 1 della legge 56/2014, ove si parla esplicitamente di principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In sostanza, presupposto fondamentale del c.d. riordino degli enti locali è l'applicazione dell'art. 118 Cost. «quale dispositivo regolante l'attribuzione delle funzioni amministrative a quegli stessi enti»⁵⁵: Comuni (Unioni e fusioni), Province e Città metropolitane. Partire, in sostanza, dalle funzioni per disegnare le autonomie territoriali⁵⁶. Da questo assunto allora – e a differenza di Province e Comuni – la Città metropolitana si classifica quale ente “strategico” per lo sviluppo economico-sociale del Paese, in ragione proprio delle funzioni fondamentali ad essa affidate⁵⁷. È possibile classificare le funzioni fondamentali della Città metropolitana in funzioni di indirizzo, funzioni di pianificazione, funzioni di coordinamento e funzioni di supporto ai Comuni dell'area metropolitana⁵⁸. Nella prima categoria rientra il Piano strategico metropolitano, quale atto multisettoriale distinto dalla classica pianificazione

(53) L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit. p. 64.

(54) Art. 1, comma 9, legge 56/2014.

(55) A. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in www.confrenticostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

(56) Si v. U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione “Gli enti locali nell'ordinamento regionale”*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 257-274.

(57) P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 12.

(58) Si v. G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 140-143. Per una lettura storica della problematica individuazione delle funzioni si v. U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, pp. 459-504.

territoriale⁵⁹. Esso si caratterizza per un ruolo di disegno complessivo della Città, proprio per questa ragione e, accanto allo Statuto, il Piano strategico è in potenza l'atto principale della Città⁶⁰. Rientra invece nelle funzioni di pianificazione classica l'adozione di un Piano territoriale generale – non più di solo coordinamento – che comprende tutte le infrastrutture appartenenti alla Città⁶¹. In merito alle funzioni di coordinamento esse investono i servizi sociali, la mobilità e la viabilità, lo sviluppo economico e l'informatizzazione della Città⁶². A questa articolazione complessa di funzioni fondamentali si accompagnano i commi 45 e 46 della legge 56/2014 in cui si prevede la possibilità, in capo a Stato e Regioni, di attribuire alle Città metropolitane ulteriori funzioni⁶³.

Alla luce del complesso insieme di funzioni fondamentali – e “nelle more” di ulteriori funzioni – è doveroso interrogarsi sulle risorse assegnate alle Città metropolitane *ex lege*⁶⁴. La legge 56/2014, con un automatismo di dubbia efficacia, individua nel patrimonio delle Province le risorse delle Città. L'insieme delle risorse è costituito da patrimonio, personale, risorse strumentali ed entrate della precedente Provincia, con l'ulteriore possibilità di utilizzare le risorse umane, strumentali e finanziarie di Comuni e Unioni presenti nell'area metropolitana⁶⁵. Alcuni quesiti restano per ora irrisolti: le

(59) Si v. S. FANTONI, *Intervento al Seminario “L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio”*, Firenze, 24 ottobre 2014, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2014.

(60) Si ricorda che l'attribuzione di una funzione di pianificazione strategica è stata introdotta con l'emendamento 1.900 del Governo al d.d.l. 1212 in discussione al Senato, su cui è stata posta la questione di fiducia. Si definisce Piano strategico quell'atto di indirizzo generale, a durata triennale, in cui sono contenuti gli indirizzi che l'ambito metropolitano dovrà seguire, non solo quindi le priorità della Città metropolitana, ma l'insieme delle amministrazioni locali comprese nell'area metropolitana. 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. 148. Si v. anche P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in www.astrid.eu.

(61) Nella pianificazione strategica sono comprese le strutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture della Città: cfr. art. 1, comma 44, lett. b), legge 56/2014.

(62) Art. 1, comma 44, lett. c), d), e), f), cit.

(63) Fermi restando l'elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost. e i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

(64) Art. 1, commi 47 e 48, cit.

(65) Art. 1, comma 11, lett. b), cit. Tale previsione è ancor più irrealistica della precedente sulle già ridotte risorse provinciali. È difficile, infatti, immaginare Comuni ed Unioni in grado di po-

disposizioni sulle risorse hanno subito modifiche nel tempo⁶⁶, ma la sostanza non è cambiata: le Città metropolitane, insieme al complesso degli enti territoriali, concorrono al risanamento della finanza pubblica⁶⁷.

2.1 Focus sullo Statuto delle Città metropolitane quale fonte normativa

Il comma 2 dell'art. 114 della Costituzione definisce le Città metropolitane enti autonomi con propri Statuti⁶⁸. La dottrina maggioritaria⁶⁹ colloca gli Statuti degli enti locali tra le fonti secondarie⁷⁰, con competenza riservata⁷¹ e con il solo limite del rispetto della potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. p*).

Il procedimento di approvazione dello Statuto si articola in diverse fasi con tempi tassativamente previsti. Il Consiglio metropolitano, entro e non oltre il 30 settembre 2014, approva un progetto di Statuto da trasmettere alla Conferenza metropolitana, la quale approva il progetto entro e non oltre il 31 dicembre del medesimo anno⁷². Se le fasi sopra riportate non vengono rispettate, può applicarsi, alla istituenda Città me-

tersi permettere la cessione di risorse. Allo stesso modo è utile leggere le disposizioni alla luce della *ratio* della riforma che ha come finalità un rinnovato coordinamento delle politiche locali (v. su tutto la pianificazione generale), da cui si ricava la necessità di fare sistema anche nella gestione delle risorse.

(66) Dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014 sono intervenuti il d.l. 66/2014 e il d.l. 90/2014.

(67) Si v. il d.l. 66/2014 e il d.l. 90/2014.

(68) Per un approfondimento storico e nozionistico si v. V. ITALIA, *Le norme e gli atti dell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 17-49.

(69) Per un'analisi delle varie posizioni in dottrina si v. M. BELLETTI, *Le fonti dell'autonomia regionale e locale*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?*, *Annali di Diritto costituzionale*, anno II, vol. I, 2, 2009, p. 47 ss., anno II, vol. I, 2, 2009, p. 47 ss., dove si ripercorrono le linee interpretative della Cassazione. Si v. anche P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 951 ss. e L. PEGORARO, *Gli Statuti degli enti locali – Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli, 1993.

(70) F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Padova, Cedam, 2009, p. 328.

(71) S. GAMBINO, *Regioni e autonomie locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, Jovene, 2004, p. 933 parla di «atti amministrativi generali».

(72) La Conferenza si esprime con una maggioranza che rappresenti almeno 1/3 dei Comuni presenti nella Città, i quali devono rappresentare la maggioranza della popolazione residente, art. 1, comma 9, legge 56/2014.

tropolitana, lo Statuto della Provincia, fino al 30 giugno 2015. In ogni caso, allo scadere del termine indicato si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 131/2003⁷³.

Da una prima lettura si deduce l'ampiezza dei contenuti riservati all'autonomia locale. Per ragioni di organicità è possibile suddividere il contenuto dello Statuto in previsioni obbligatorie e previsioni facoltative⁷⁴. Sono riconducibili al contenuto obbligatorio le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi e l'articolazione delle loro competenze, ferme restando le previsioni dei commi 8 e 9 dell'art. 1 della legge 56⁷⁵. Si aggiungono a queste ultime la previsione degli strumenti e delle modalità di coordinamento del governo metropolitano (art. 11, lett. *a*); la disciplina dei rapporti con Comuni ed Unioni del territorio – predisponendo convenzioni a vario titolo (art. 11, lett. *b*)⁷⁶; le modalità attraverso cui Comuni cc.dd. esterni possano istituire accordi con la stessa Città (art. 11, lett. *d*); lo Statuto, infine, determina la maggioranza attraverso cui si pronuncia la Conferenza, salvo quanto previsto dai commi 5-11 della legge 56 (art. 43). È invece facoltà di ogni singola Città metropolitana prevedere, nello Statuto, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni (art. 11, lett. *c*) e l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitano, previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni⁷⁷. Proprio da queste disposizioni è fuori di dubbio riconoscere un'ampiezza statutaria "locale" sino ad oggi mai riscontrata⁷⁸.

(73) È bene precisare che l'art. 19, comma 1, del d.l. 66/2014, convertito dalla legge 89/2014, è intervenuto abrogando l'art. 1, comma 13, della legge 56/2014 che prevedeva l'elezione di una Conferenza *ad hoc* per la stesura dello Statuto. Inoltre, l'art. 23, comma 1, lett. *a*) del d.l. 90/2014, convertito con modifiche dalla legge 114/2014, ha, in concreto, invertito il ruolo di Conferenza e Consiglio, il quale, in una prima fase, aveva il compito di approvare lo Statuto.

(74) Cfr. F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 113.

(75) Art. 1, comma 10, della legge 56/2014.

(76) Si v. per es. la possibilità di stipulare convenzioni in merito all'uso di risorse e per l'esercizio di funzioni.

(77) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. Si aggiunga che per le Città metropolitane la cui popolazione residente supera i 3 milioni di abitanti è prevista, come ulteriore vincolo, l'istituzione di zone omogenee.

(78) Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit. Sull'ampiezza

3. La legge “Delrio” davanti alla Corte costituzionale

I dubbi di legittimità costituzionale della legge 56/2014 non hanno caratterizzato il solo dibattito dottrinale, ma hanno altresì portato alla presentazione di quattro ricorsi in via d'azione delle Regioni Campania⁷⁹, Lombardia⁸⁰, Puglia⁸¹ e Veneto⁸².

La Corte costituzionale ha riunito i ricorsi in un unico giudizio e si è pronunciata con sent. 50/2015⁸³. Anzitutto oggetto del ricorso sono ben 58 commi sui 151 che compongono l'unico articolo della legge 56/2014; in specie i commi 4-19, 21, 22, 25, 42, 48, 54-58, 60-65, 67, 69-79, 81, 83, 89-92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149. In sintesi, i profili di legittimità costituzionale attengono alla istituzione e alla disciplina delle Città metropolitane; alla ridefinizione dei confini territoriali e delle competenze delle Province nonché il riordino delle funzioni di queste ultime; alla disciplina introdotta per fusioni ed Unioni di Comuni e, infine, alla previsione di programmi ministeriali di sostegno agli obiettivi della riforma *ex art. 9* del d.l. 95/2012⁸⁴. Parametri dei ricorsi sono gli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi II, lett. *p*), III e IV, 118, 119, 120, 123, comma I, 133, commi I e II, 136, 138 e 117, comma II in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale⁸⁵. La decisione è una lunga serie di “non

za statutaria rispetto alla determinazione della forma di governo locale si v. A. LUCARELLI, *Città metropolitane – Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 3, 2014, p. 6.

(79) Regione Campania, Reg. ric. n. 43/2014 n. parte 1, G.U. del 13/08/2014, n. 34, in www.cortecostituzionale.it.

(80) Regione Lombardia, Reg. ric. n. 39/2014 n. parte 1, G.U. del 23/07/2014, n. 31, in www.cortecostituzionale.it. È curioso rilevare che nel ricorso presentato dalla Regione Lombardia manca, come parametro, l'art. 133 Cost., il quale caratterizza invece i ricorsi presentati dalle altre Regioni. In specie, per la Regione Lombardia, i parametri violati sono gli artt. 1, 3, 5, 48, 97, 114, 117, 118, 119 e 120, nonché la Carta europea delle autonomie.

(81) Regione Puglia, Reg. ric. n. 44/2014 n. parte 1, G.U. del 13/08/2014, n. 34, in www.cortecostituzionale.it.

(82) Regione Veneto, Reg. ric. n. 42/2014 n. parte 1, G.U. del 06/08/2014, n. 33, in www.cortecostituzionale.it.

(83) Si v. www.cortecostituzionale.it.

(84) Si v. il punto 2. del Considerato in diritto (Corte cost., sent. 50/2015).

(85) La Carta delle autonomie è del 15 ottobre 1985, è stata ratificata e resa esecutiva con leg-

fondatezza”, esattamente 15 punti sui 18 decisi, ed è pertanto necessario analizzare le motivazioni addotte dalla Corte costituzionale, concentrando l’analisi sulle sole questioni di legittimità relative alle disposizioni di legge che disciplinano le Città metropolitane. Il primo dubbio che la Corte risolve attiene alla supposta violazione dell’art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione⁸⁶ in materia di potestà legislativa regionale e statale, a fronte di una mancata previsione nel novero delle materie di competenza esclusiva statale della “istituzione delle Città metropolitane”. Il Giudice delle leggi è chiaro nel definire «assurda» l’argomentazione delle ricorrenti per cui la mancata previsione testuale farebbe ricadere, *ictu oculi*, nella competenza residuale regionale la istituzione delle Città metropolitane. E non parrebbe sostenibile, a rigor di logica, soprattutto alla luce della disposizione di cui all’art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., che prevede una potestà statale esclusiva proprio in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» delle Città metropolitane. A sostegno di una dichiarazione di non fondatezza la Corte costituzionale si avvale anche di argomentazioni a carattere sostanziale, definendo la Città metropolitana «ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari)»⁸⁷ e sussumendo dall’art. 114 Cost. l’esistenza di un “dovere” di istituzione⁸⁸ e, al contempo, l’esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

È, allo stesso modo, non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la presunta violazione dell’art. 133, comma 1, Cost. in relazione al procedimento istitutivo delle Città metropolitane⁸⁹. Le argomentazioni addotte dal Giudice delle Leggi si fanno più oscure. In breve il ragionamento deduttivo parte dall’assunto che il legislatore, attraverso la legge 56/2014, ha voluto realizzare «una significativa rifor-

ge 439/1989.

(86) Si v. il punto 3.4. del Considerato in diritto.

(87) Punto 3.4.1. del Considerato in diritto.

(88) Sullo stallo istitutivo delle Città metropolitane *ante* e *post* legge cost. 3/2001 si v. quanto scritto nel par. 1.1.

(89) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

ma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica»⁹⁰. Questa riforma generale non prevede la soppressione degli enti previsti in Costituzione e deve essere letta alla luce dei successivi interventi normativi di rango costituzionale, ad oggi *in itinere*⁹¹. Inoltre, il procedimento prescritto all'art. 133, comma 1, Cost. vale nei confronti di singoli casi ed impone, come unico principio inderogabile, il coinvolgimento delle popolazioni locali interessate. Queste ragioni, scrive la Corte, giustificano la mancata applicazione delle regole procedurali di cui all'art. 133, comma 1, Cost. da parte del legislatore nazionale. A prima lettura, le motivazioni utilizzate dal Giudice delle Leggi parrebbero circolari alla luce del riconoscimento di una «mancata applicazione»⁹² dell'art. 133, comma 1, della Costituzione la quale viene giustificata con due distinte motivazioni di fatto: *in primis* il «complesso»⁹³ procedimento di riforma che investe l'ordinamento della Repubblica e *in secundis* il rispetto, seppur postumo, del principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate⁹⁴. Sulla lettura dei requisiti necessari per il mutamento delle circoscrizioni provinciali la dottrina ha molto dibattuto⁹⁵, basti solo pensare sia al richiamato coinvolgimento delle popolazioni interessate sia anche alla natura del provvedimento di modifica che viene identificato, unanimemente, in una legge dello Stato. Resta tuttavia ferma la lettura «costituzionalmente adeguata» del comma 6 dell'art. 1 della legge 56/2014 in forza, dice la Corte, di un principio di conservazione⁹⁶.

(90) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(91) Il Giudice delle Leggi richiama il d.d.l. costituzionale A.C. 2613-A (*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*), approvato in prima lettura sia al Senato sia alla Camera.

(92) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(93) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(94) Il richiamo è all'art. 1, comma 6, della legge 56/2014.

(95) Si v. A. AMORTH (a cura di), *Le Province, L'ordinamento comunale e provinciale – 2, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Milano, Neri Pozza, 1968, p. 41; E. FEROLI, *art. 133*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2548-2557 e E. ROTELLI, *art. 133*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pp. 204-212.

(96) *Ult. capoverso* del punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

Alla dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale inerenti al riparto di competenze (*ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost.*) e alla modifica delle circoscrizioni provinciali (*ex art. 133, comma 1, Cost.*) segue l'analisi del modello di governo metropolitano e degli stessi organi previsti dalla legge 56/2014⁹⁷.

Per quanto riguarda l'asserita legittimità costituzionale di un modello di governo locale di secondo grado la Corte si avvale della precedente giurisprudenza in materia di sovranità popolare, in particolare si richiamano le sentt. 96/1968, 274/2003, 365/2007 e l'ord. 144/2009. Le tesi brevemente richiamate nella sent. 50/2015 riguardano la compatibilità di modelli elettivi di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico; la non necessaria coincidenza tra sovranità popolare e istituti di democrazia diretta e la possibile diversificazione dei modelli di rappresentanza politica nei livelli di governo locale in forza proprio dei principi di differenziazione e adeguatezza. Seguono ulteriori e distinte argomentazioni, una a carattere sostanziale ovvero la presenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, della elezione di secondo grado per la più alta carica dello Stato, e l'altra, a carattere linguistico, coincidente con la natura polisemantica dell'espressione "legislazione elettorale" (*ex art. 117, comma 2, lett. p)*), tale per cui sono possibili diversi modelli di elezione. Lo stesso dicasi con riguardo alla richiamata Carta europea delle autonomie definita come documento d'indirizzo (Corte cost., sent. 325/2010) e che, in ogni caso, prescrive organi collegiali *freely elected*, a dire della Corte garanti di una effettiva rappresentanza e non direttamente determinati dalle popolazioni residenti come sostengono invece le ricorrenti⁹⁸.

La Corte esamina poi le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina di singole disposizioni della legge 56/2014⁹⁹. In merito alla definizione del Sindaco metropolitano, il Giudice delle Leggi dichiara ragionevole – in fase di prima attuazione – un modello di individua-

(97) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, Corte cost., sent. 50/2015.

(98) La Corte costituzionale interpreta il principio *de quo* anche alla luce della dipendenza della carica metropolitana da quella ricoperta nel Comune di appartenenza: a tal proposito si v. l'art. 1, comma 25, della legge 56/2014.

(99) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, Corte cost., sent. n. 50/2015.

zione di tipo automatico, potendo poi la singola Città optare per un modello ad elezione diretta, nelle more di una suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni. È oltremodo legittima la previsione della Conferenza metropolitana quale organo consultivo e propositivo stante la possibilità – nel procedimento di approvazione dello Statuto – di attribuire allo stesso organo ulteriori competenze¹⁰⁰. Quest'ultima argomentazione della Corte, che vede nella fase di approvazione dello Statuto da parte della Conferenza metropolitana un momento di possibile intervento sull'atto, non sembra convincere. L'art. 1, comma 9 della legge 56/2014 afferma che la Conferenza «adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal Consiglio», è pertanto difficile desumere dalla disposizione una potestà emendativa della Conferenza, bensì parrebbe più appropriata la lettura che assegna alla stessa una competenza di approvazione o di respingimento secco dell'intero progetto¹⁰¹. Sono infine legittime per la Corte le disposizioni che disciplinano le attribuzioni degli organi e le articolazioni delle loro competenze, le funzioni e il potere statutale sostitutivo.

In sintesi, se la pronuncia della Corte costituzionale da un lato permette il concreto avvio delle Città metropolitane – su cui sino ad oggi pendeva la spada di Damocle della legittimità costituzionale – dall'altro non risponde con chiarezza ed esaustività ai dubbi sollevati dalle Regioni e ampiamente affrontati in dottrina. Allo stesso tempo, sulle Città metropolitane, quasi tutte «nell'esercizio delle loro funzioni»¹⁰², pende una spada di Damocle di più difficile soluzione relativa alle risorse che determineranno, in concreto, l'avvio del nuovo ente territoriale.

4. Riflessioni conclusive: l'autonomia locale nella legge “Delrio”

Se le risposte della Corte costituzionale sono arrivate, molti sono i quesiti ancora aperti. La legge “Delrio” garantisce spazi di autonomia alle Città metropolitane? Vi è nel rapporto mezzi-fini coerenza? In altre pa-

(100) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, punto *b*).

(101) Si v. inoltre l'art. 23, comma 1, lett. *a*) del d.l. 90/2014, convertito con modifiche dalla legge 114/2014, il quale ha determinato l'inversione del ruolo di Conferenza e Consiglio nel procedimento statutario.

(102) Corte cost., sent. n. 50/2015.

role, le Città metropolitane saranno in grado di entrare nel pieno esercizio delle proprie funzioni?

Tutte queste domande richiamano alla mente l'annosa questione dell'autonomia locale e dei suoi confini costituzionali. Non è questa la sede per una trattazione esaustiva del principio autonomistico. Si precisa tuttavia che l'art. 5 della Costituzione sancisce il riconoscimento e la promozione dell'autonomia degli enti locali quale «principio positivo»¹⁰³ a cui guarda l'intero Titolo V della Costituzione. Dal riconoscimento dell'autonomia deriva la titolarità in capo a Comuni, Città metropolitane e Regioni di potestà pubbliche finalizzate al perseguimento degli interessi delle collettività che rappresentano¹⁰⁴. Ne discende, con un grado maggiore di specificazione, che si avrà autonomia allorché siano garantiti agli enti locali un indirizzo politico-amministrativo proprio e la contestuale previsione di prerogative quali il carattere elettivo (diretto o indiretto) degli organi, la previsione di funzioni adeguate agli interessi locali e i corrispondenti mezzi finanziari¹⁰⁵. Seppure la definizione di autonomia – la cui aleatorietà è stata spesso evidenziata dalla dottrina – sia stata individuata più come negazione di caratteri che contengono limiti o vincoli¹⁰⁶ piuttosto che come definizione reale e puntuale, si può affermare che per autonomia può intendersi la potestà di darsi proprie regole giuridiche e disciplinare con esse la propria organizzazione e la propria attività¹⁰⁷.

(103) Sul punto C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 67-85.

(104) Si v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 230.

(105) Si v. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali – Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, p. 36 e D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 185. Sulla visione storico-politica delle autonomie si v. A. BARBERA, *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1978, pp. 6-10.

(106) Così M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, IV vol., Milano, Giuffrè, 1959, p. 356.

(107) Si v. V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3. Nelle pagine seguenti l'autore esplicita anche l'esigenza di prevedere un'autonomia differenziata a seconda dell'ente locale in oggetto. In sostanza egli sostiene un rapporto inversamente proporzionale tra la dimensione dell'ente locale e il grado di autonomia garantito: più autonomia ai Comuni, meno a Province e Città metropolitane.

Al di là dunque delle teorizzazioni sul concetto di autonomia, al di là, altresì, dell'analisi sintetica della legge "Delrio", per comprendere se e "quanta" autonomia è garantita alle Città metropolitane non resta che leggere comparativamente gli Statuti sinora approvati. Al momento in cui si scrive sono stati approvati tutti gli Statuti eccetto quello di Venezia.

Come si sono comportate, dunque, le Città metropolitane? Hanno occupato i pochi spazi di autonomia consentiti dalla legge "Delrio" ovvero si sono attenute al testo normativo? Per rispondere con metodo sistematico si procede esaminando gli Statuti in tema di: principi generali, funzioni, organi (e modalità di elezione) e risorse.

Da che esiste potestà statutaria il titolo dedicato ai principi generali rappresenta il terreno più proficuo di sperimentazione – sia di forma sia di contenuto – per le amministrazioni territoriali. Le Città metropolitane confermano generalmente questa tendenza. Già nel definire la Città metropolitana quale ente di area vasta alcune Città scelgono di ribadire – con un linguaggio assertivo – la titolarità di un'autonomia¹⁰⁸, al di là della previsione costituzionale. Tra le curiosità principali rileva la scelta di due Città, Milano¹⁰⁹ e Bari¹¹⁰, le quali elencano testualmente tutti i Comuni che compongono la Città metropolitana. Tale scelta, che parrebbe dipendere da un tentativo di contemperamento delle esigenze municipaliste, ha come possibile conseguenza la necessità di modificare lo Statuto nella misura in cui Comuni limitrofi chiedano l'adesione alla Città metropolitana, *ex art. 1, comma 6 della legge 56/2014*.

Altre Città inseriscono nel dettato normativo dello Statuto caratteristiche geografiche, storiche e rupestri¹¹¹ che contraddistinguono la propria Città:

(108) Così Milano che parla solo di ente autonomo (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano), così le Città metropolitane di Bari (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bari), Bologna (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna), Genova (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova), Roma (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale) e Torino (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Torino) le quali specificano il concetto facendo seguire alla parola autonomia gli aggettivi normativa, amministrativa e finanziaria. Non parla, invece, di autonomia lo Statuto della Città metropolitana di Firenze.

(109) Art. 2, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(110) Art. 3, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(111) Così Bari, si v. l'art. 3, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana.

Bari riconosce la specificità del Parco nazionale dell'Alta Murgia¹¹², Bologna inserisce un preambolo con funzione storica e riassuntiva del percorso istitutivo della Città¹¹³, Roma individua nel suo territorio «il punto d'incontro tra culture, religioni e popoli diversi»¹¹⁴, Genova valorizza «la dimensione marittimo-portuale»¹¹⁵ e, da ultimo, Napoli parla espressamente di «nuova Città»¹¹⁶.

È sicuramente nell'enunciazione di diritti e principi – spesso confusi e sovrapposti tra loro – che le Città metropolitane esercitano il maggiore grado di autonomia. Pare però difficile definire le enunciazioni dei principi vero esercizio di autonomia, stante, in ultima analisi, la competenza del legislatore nazionale. Tale tesi è confermata dalla storica giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹⁷ in merito all'efficacia normativa delle norme di principio presenti negli Statuti regionali. La Corte definisce tali norme mere enunciazioni con funzione culturale ovvero politica e non già norme a carattere prescrittivo da collocare sul piano dei convinimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto¹¹⁸.

Non stupirà quindi un'estensione della lettura giurisprudenziale sopra riportata agli Statuti delle Città metropolitane stante, al di là di tutto, la loro classificazione, nel sistema delle fonti, quali atti secondari a competenza specializzata.

(112) Art. 3, comma 2, cit.

(113) Nel preambolo dello Statuto della Città metropolitana di Bologna sono citati, quale fondamento del nuovo ente di area vasta, l'Accordo per la Città metropolitana di Bologna del 1994 e il Piano strategico del 2013.

(114) Il comma procede riconoscendo Roma quale centro della cristianità e quale centro determinante in tutti i più importanti accadimenti storici (art. 1, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale).

(115) Art. 5, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(116) Statuto della Città metropolitana di Napoli, preambolo.

(117) Si v., per tutte, le sent. nn. 372, 378, 379 del 2004 in cui la Corte costituzionale dubita dell'«efficacia giuridica» delle proclamazioni di principio presenti negli Statuti regionali.

(118) Si v. V. ONIDA, *Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Valerio Onida – la giustizia costituzionale nel 2004*, in www.cortecostituzionale.it. Si v. anche A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Rivista AIC*, 2004 e A. D'ATENA, *I nuovi Statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/> in cui l'autore definisce «drammatizzante» l'atteggiamento della Corte costituzionale.

Al di là delle prescrizioni della Corte tutti gli Statuti codificano diritti (e nuovi diritti) e principi che orienteranno l'azione di governo dell'ente, tranne la Città metropolitana di Firenze¹¹⁹. In particolare la Città di Bari garantisce a tutti il «diritto alla cura e alla bellezza»¹²⁰, Bologna assicura la tutela della «cittadinanza digitale» quale eguale diritto ad accedere alla rete Internet¹²¹ e la Città di Roma Capitale, dopo aver definito il diritto allo studio e il diritto al lavoro una priorità e un fondamentale investimento, si impegna a contrastare qualsiasi forma di violenza domestica¹²². Se la Città di Genova, attraverso enunciati a carattere generale, promuove e sostiene i diritti umani, il dialogo interreligioso, il dialogo tra i popoli e la pace¹²³, Napoli invece limita la promozione del confronto tra culture e dell'integrazione alle sole persone che si riconoscono nei valori della Costituzione italiana e «che partecipano allo sviluppo economico e sociale della comunità metropolitana»¹²⁴. Ancora, Milano individua la famiglia quale formazione sociale titolare di garanzie particolari¹²⁵ e Torino prevede, in un lungo elenco, tutti i principi che orientano l'azione della Città¹²⁶.

In generale tutte le Città metropolitane riconoscono e garantiscono il «diritto» alla partecipazione¹²⁷.

(119) L'assenza nello Statuto di Firenze di principi ulteriori rispetto a quelli previsti *ex lege* è da ricondurre alla scelta degli organi metropolitani, i quali hanno sempre inteso la Città quale ente di area vasta con compiti di organizzazione e gestione delle autonomie locali presenti nel territorio.

(120) Art. 2, comma 6, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(121) Art. 11, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna. Si precisa che tale «diritto» è contenuto nel Titolo II dello Statuto in esame.

(122) Art. 1, commi 9 e 10, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale. Il contrasto alla violenza di genere ed il richiamo alla Convenzione di Istanbul sono presenti anche nello Statuto della Città metropolitana di Milano (art. 4, comma 6).

(123) Art. 6, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(124) Art. 1, ult. comma, Statuto della Città metropolitana di Napoli (al momento in cui si scrive lo Statuto risulta approvato dalla sola Commissione).

(125) Art. 4, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(126) Art. 1, comma 5, lett. a)-q), dello Statuto della Città metropolitana di Torino. L'elenco, lungo e dettagliato, va dalla previsione della fraternità quale condizione dell'agire politico (lett. q)) a svariate declinazioni della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

(127) L'unica peculiarità attiene allo Statuto della Città metropolitana di Bologna in cui la par-

Di tutt'altra ampiezza è l'autonomia esercitata dalle Città metropolitane in merito alle funzioni. Si prenda ad esempio la pianificazione strategica (*ex art. 1, comma 44, lett. a*), della legge 56/2004). Nel merito poche sono le Città che hanno introdotto procedure o contenuti ulteriori rispetto al dettato normativo, se non la previsione del metodo partecipativo (quale enunciazione di principio, priva cioè di specificazioni). Le uniche peculiarità riguardano la Città di Milano che richiede la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio per l'approvazione¹²⁸ e la Città metropolitana di Napoli la quale non solo prevede una maggioranza assoluta per l'approvazione dell'atto, ma richiede la previa acquisizione del parere della Conferenza metropolitana e del Forum metropolitano¹²⁹. Se nel procedimento di adozione la vere differenze sono quelle sopra elencate, in merito al contenuto diverse sono le enunciazioni, sempre di principio, che caratterizzano diversi Statuti. Per tutte si vedano la Città di Bari che affida al Piano strategico il compito di ridurre e prevenire l'inquinamento¹³⁰ e la Città metropolitana di Roma la quale «assicura la correlazione tra lo sviluppo della Città metropolitana e lo sviluppo nazionale, europeo e internazionale»¹³¹.

Lo stesso dicasi per la funzione di pianificazione territoriale. Anche qui i principali esercizi di autonomia delle Città non hanno riguardato forma e procedimento bensì contenuto e obiettivi che le stesse si sono prefissati. A tal proposito si va da una generale e unanime tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile al contenimento del consumo del suolo¹³²

tecipazione costituisce titolo a sé stante (Titolo II, Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa) e allo Statuto della Città metropolitana di Milano, la quale in un Titolo a parte elenca tutti gli istituti di partecipazione. La Città metropolitana di Napoli si spinge oltre: non solo prevede un Titolo specificatamente dedicato ai processi di partecipazione, ma disciplina organismi di partecipazione a carattere obbligatorio quali il Forum metropolitano (che interviene in merito al Piano strategico della Città metropolitana) e il Forum Giovani (art. 14, Statuto della Città metropolitana di Napoli).

(128) Art. 34, comma 7, dello Statuto della Città metropolitana di Milano. La medesima maggioranza è richiesta per l'adozione del Piano territoriale ed ambientale *ex art. 36, comma 8*.

(129) Artt. 31, 32 dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

(130) Art. 8, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(131) Art. 7, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(132) Art. 8, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

sino alla tutela delle generazioni future¹³³ e al contrasto del cambiamento climatico¹³⁴. Alcune Città hanno poi scelto di dotarsi di ulteriori strumenti normativi per l'esercizio delle funzioni: Roma e Bari hanno previsto un Piano della mobilità metropolitana¹³⁵ e il Consiglio metropolitano di Firenze si dota della Carta generale dei servizi al cittadino¹³⁶.

Al di là delle previsioni di principio e delle funzioni che si caratterizzano per un'autonomia più formale che realmente esperibile in concreto, priva in sostanza di prescrittività ovvero di effettiva disponibilità da parte dell'ente territoriale, è bene volgere lo sguardo agli organi e alle modalità elettive degli stessi.

Partendo dal Consiglio metropolitano si registra una generale riproduzione negli Statuti delle disposizioni di legge. La quasi totalità delle Città metropolitane ha optato per le elezioni di secondo grado con le sole eccezioni di Roma¹³⁷, Milano¹³⁸ e Napoli¹³⁹, che hanno previsto l'elezione diretta del Consiglio. Tale scelta è da attribuire alla possibilità, per le Città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, di non dover procedere allo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni, ma alla sola individuazione di zone omogenee¹⁴⁰. Per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento si rimanda ad un apposito regolamento da approvare a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Di fatto pochi sono gli Statuti che inseriscono prescrizioni di dettaglio, la maggior parte demanda la facoltà – non già l'obbligo – al Regolamento. Diversamente la Città di Roma prevede, quale contenuto ob-

(133) Art.13, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna.

(134) Art. 13, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Torino.

(135) Art. 10, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e art. 11, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(136) Tale Carta contiene i livelli minimi di servizio assicurati agli utenti *ex art. 8, comma 2, lett. b)*, dello Statuto della Città metropolitana di Firenze.

(137) Art. 16, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(138) Art. 16, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(139) Art. 18, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

(140) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. La legge prescrive non solo di inserire nello Statuto la previsione delle zone omogenee, ma anche di dotare di autonomia amministrativa le zone individuate.

bligatorio del Regolamento, la costituzione di un Ufficio di presidenza¹⁴¹, mentre Genova prescrive la regolamentazione dei gruppi consiglieri¹⁴². È attraverso la lettura della disciplina statutaria in materia di Conferenza metropolitana che si registra un esercizio maggiore di autonomia. Le principali differenze riguardano la maggioranza necessaria per adottare le deliberazioni e le materie su cui è necessario che la stessa esprima un parere, nonché, in ultimo, la vincolatività o meno dello stesso. In merito alla maggioranza necessaria per le deliberazioni la maggior parte delle Città metropolitane ha optato per la medesima maggioranza prevista per l'approvazione dello Statuto, *ex art. 1, comma 9, della legge 56/2014*¹⁴³. Si discostano *in peius*: la Città metropolitana di Roma che prevede il voto favorevole di un quarto dei membri della Conferenza i quali devono rappresentare almeno il quaranta per cento della popolazione¹⁴⁴; Firenze che prescrive il voto favorevole del 25% dei presenti, in rappresentanza del 40% della popolazione e Torino il cui Statuto richiede il voto favorevole di un quarto dei membri i quali devono rappresentare almeno la maggioranza della popolazione¹⁴⁵. Proprio Torino riveste la Conferenza di un ruolo marcatamente decisivo rispetto alle restanti Città metropolitane prevedendo un parere vincolante – espresso a maggioranza assoluta – per l'adozione del Piano strategico metropolitano e del Piano territoriale generale¹⁴⁶. Come per gli altri organi lo stesso può dirsi per il Sindaco metropolitano. Le Città di Roma¹⁴⁷, Milano¹⁴⁸ e Napoli¹⁴⁹ dispongono l'elezione di

(141) Art. 17, comma 3, lett. *f*), dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(142) Art. 16, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(143) La maggioranza richiesta coincide con il voto favorevole di 1/3 dei componenti della Conferenza i quali devono rappresentare la maggioranza della popolazione della Città metropolitana.

(144) Art. 21, comma 6, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(145) Art. 24, comma 7, dello Statuto della Città metropolitana di Torino.

(146) Art. 24, comma 4, cit.

(147) Art. 22, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(148) Art. 20, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(149) Art. 18, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

retta dell'organo di vertice. Per il resto l'unico vero esercizio di autonomia consiste nella previsione, variamente definita, di una sorta di Giunta convocata dal Sindaco e composta dal Vicesindaco e dai consiglieri delegati, *ex art. 1, comma 41 della legge 56/2014*¹⁵⁰.

Infine sulle risorse finanziarie poche Città metropolitane hanno espresso nello Statuto modalità differenti ed innovative (si pensi alle collaborazioni con il privato), anzi nella maggior parte dei casi mancano, negli Statuti, disposizioni dedicate alla disciplina di bilancio. Così dicasi per Bari, che pure enunciava tra i principi generali il fine di realizzare economie di scala¹⁵¹ e per Bologna, Firenze, Roma Capitale e Torino. Diversamente dispone lo Statuto della Città metropolitana di Genova, dove si dichiara che l'autonomia finanziaria della Città è assicurata da risorse proprie, da trasferimenti erariali e regionali¹⁵², e lo Statuto di Milano, la cui attenzione generale verso la popolazione residente investe anche le disposizioni in materia finanziaria. Precisamente Milano prescrive l'utilizzo di strumenti innovativi per la formazione del bilancio quali il *gender budgeting*¹⁵³ e la valutazione della *performance* organizzativa da parte di soggetti indipendenti¹⁵⁴.

In sostanza per le questioni economiche si registra un generale divario tra gli obiettivi enucleati nelle disposizioni sullo sviluppo economico, generalmente innovative e proiettate all'ammodernamento (informatizzazione dei procedimenti, attenzione allo sviluppo sostenibile) e la disciplina delle risorse finanziarie delle Città metropolitane, spesso assenti nei testi statutari esaminati. A tale mancanza la lettura che parrebbe essere più realistica riconduce la generale situazione finanziaria – poco autonoma – degli enti territoriali che, se nell'unità della Repubblica devono concorrere al risanamento della finanza pubblica, di certo hanno

(150) Così Bologna (art. 34 dello Statuto), Genova (art. 15, comma 6, dello Statuto), Milano (art. 22, comma 3, dello Statuto), Torino (art. 16, comma 5, dello Statuto) e Napoli (art. 23, Conferenza dei consiglieri delegati).

(151) Art. 1, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(152) Art. 38, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(153) Art. 54, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(154) Art. 56, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

perso e perdono quel grado minimo di autonomia finanziaria che si lega indissolubilmente all'autonomia politica¹⁵⁵ degli stessi.

In generale pare potersi dire che le Città metropolitane “si sono fatte” e che gli spazi di autonomia previsti dalla legge “Delrio” siano stati in concreto esperiti, in una forbice di intensità che varia al variare sia della Città in esame sia soprattutto dell'oggetto della disciplina.

In conclusione è lecito affermare che quello che manca – ed è sino ad ora mancato – è una cultura delle autonomie locali¹⁵⁶ in grado di guidare il percorso politico-costituzionale del legislatore e dei legislatori sinora succedutisi. Tale assenza si può ricondurre ad una serie di fattori spesso storicamente trascurati. Una ragione risiede nell'assenza di una conoscenza storica delle autonomie locali, nelle loro evidenti differenze; un conto sono i Comuni, la loro storia, altro invece sono le Città metropolitane la cui esistenza è più che altro riconducibile ad esigenze contemporanee¹⁵⁷. Un'altra importante motivazione è da ricercarsi nelle ragioni della scienza economica. Disciplina quest'ultima che da fatto concreto – la crisi finanziaria prima, economica e sociale poi – ha influenzato direttamente la costruzione delle regole di diritto costituzionale¹⁵⁸ a partire dal disegno delle autonomie locali.

In ogni caso ora siamo di fronte ad enti non solo scritti in testi normativi, ma reali, ovvero nel pieno esercizio delle loro funzioni, come ha ricordato la Corte, e solo l'osservazione costante degli sviluppi degli stessi potrà fornire risposte ai dubbi sollevati dalla dottrina. Sarà, in al-

(155) F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Bologna, il Mulino, 1979.

(156) Si v. l'analisi storica e politica di E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie – Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 309 ss. In particolare alla p. 329 l'autore evidenzia come la discussione sulle autonomie non possa essere separata dalle considerazioni in merito «allo sviluppo non soltanto del sistema politico, ma anche di quello socio-economico».

(157) Sul punto V. COCOZZA, *Qualche riflessione sull'esperienza dell'autonomia territoriale in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2013, p. 9.

(158) Si v. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2013, in particolare p. 373 ss. Sull'incidenza dell'economia sull'organizzazione dello stato decentrato si v. per tutti G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa Rivista, 3, 2011, p. 464. Entrambi gli autori – allontanandosi dal coro pessimistico – evidenziano le possibili ricadute positive di un ridisegno delle autonomie territoriali alla luce della esigenza di risanamento economico nazionale.

tri termini, necessario monitorare l'esercizio della potestà regolamentare degli stessi, soprattutto nell'organizzazione interna degli organi, sarà, inoltre, fondamentale leggere – nell'insieme delle disposizioni che disciplinano la finanza locale – i bilanci di previsione e consuntivi delle Città metropolitane per analizzare l'autonomia in concreto degli enti “che si sono fatti”.

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari

Marco Brocca

Lo Statuto delinea la Città metropolitana di Bari quale «ente territoriale di area vasta», secondo il modello della legge 56/2014. Di essa sono recepite integralmente le norme organizzative e funzionali e sono sviluppati i profili lasciati aperti e rimessi all'autonomia statutaria (funzioni del Consiglio metropolitano, definizione delle maggioranze degli organi collegiali, nomina del Vicesindaco, rapporti con gli enti locali, ecc.). Emerge soprattutto la forma di governo di «ente di secondo grado», per la mancata previsione dell'elezione diretta dei consiglieri e del Sindaco metropolitani.

1. Il contesto normativo

Lo Statuto costituisce il primo, significativo banco di prova per il modello di Città metropolitana delineato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, costituendo una sorta di «carta d'identità» che suggella la fisionomia del nuovo ente e ne accompagna l'effettivo avvio¹.

Il dato normativo riferito all'atto statutario riflette la concezione del legislatore della centralità che l'ente metropolitano dovrebbe assumere nel governo locale², ma in controluce lascia trasparire le incertezze e

(1) Nelle intenzioni del legislatore l'adozione dello Statuto (da assolvere entro il 31 dicembre 2014) precede il subentro della Città metropolitana alla Provincia omonima (dal 1° gennaio 2015), con l'avvertenza che la mancata approvazione comporta l'applicazione dello Statuto della Provincia e, dal 1° luglio 2015, l'attivazione da parte del Governo del potere sostitutivo (art. 1, commi 15-17, legge 56/2014).

(2) Di «ruolo centrale» da riconoscere alle Città metropolitane parla la relazione illustrativa del d.d.l. AC 1542, convertito nella legge 56/2014, che spiega: «la missione essenziale delle Città metropolitane è infatti di porsi in qualche modo alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo. Più della metà della popolazione italiana vive nelle Città metropolitane, e più della metà del PIL annuale è prodotto in queste aree. In queste aree sono collocati i nostri centri di ricerca di maggiore peso e prestigio, le Università più avanzate, le strutture finanziarie portanti del Paese. In queste aree sono collocate le sedi delle imprese più rilevanti e delle multinazionali più prestigiose. Queste aree costituiscono i nodi portanti del nostro sistema di servizi, della nostra rete dei trasporti sia via terra che via mare e cielo,

le fragilità, se non le contraddizioni, di un processo riformatore che resta incompiuto.

In questa lettura ambivalente del quadro normativo emerge, anzitutto, la valorizzazione dell'atto statutario, con l'attribuzione di contenuti inediti rispetto al modello tradizionale (quello tracciato per gli enti locali dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)³, che dovrebbero tradurre le potenzialità del nuovo ente. Lo Statuto non soltanto è concepito quale "Carta" dei principi e dei fini istituzionali, declinazione, peraltro, di quelle «finalità istituzionali generali» enunciate dall'art. 1, comma 2, legge 56/2014, e fonte delle regole fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento della Città, ma costituisce l'atto deputato a sancire scelte basilari per l'ente tra quelle rese possibili dalla legge. Il legislatore statale, infatti, ha vagheggiato un modello organizzativo «cedevole»⁴, ossia rimesso a possibili variazioni ad opera della Città metropolitana in relazione a profili essenziali: da un lato, la forma di governo, sul piano della rappresentatività degli organi di governo, in quanto alla soluzione operata *ex lege* di preposizione del Sindaco del Comune capoluogo alla carica di Sindaco metropolitano e di elezione di secondo grado dei componenti del Consiglio metropolitano è alternativa l'opzione statutaria per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (art. 1, comma 22); dall'altro, il sistema di relazioni della Città metropolitana con gli enti compresi nel territorio metropolitano (Comuni e Unioni di Comuni) e finanche con quelli esterni, secondo soluzioni differenziate, ri-

delle nostre attività più innovative. Dunque è da queste aree e dalle Città che sono chiamate a rappresentarle che occorre ripartire con forza e determinazione». Sottolinea il carattere «enfatico» e «francamente eccessivo» dei toni utilizzati dalla relazione illustrativa, «quasi da nuovo Rinascimento italiano», P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *www.federalismi.it*, 1, 2014, p. 4.

(3) Di «inedita flessibilità» dello Statuto, chiamato a delineare la forma di governo e il ruolo del nuovo ente rispetto a quello riservato a Comuni e Unioni di Comuni, parla L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 18. Sottolineano il potenziamento della fonte statutaria anche F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di Comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *www.astrid-online.it*, 3, 2014, 3; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *www.federalismi.it*, 1, 2014, pp. 3-4.

(4) P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 352 ss.

messe appunto alla fonte statutaria, che vanno dall'esercizio associato delle funzioni metropolitane e di quelle comunali, eventualmente differenziate per aree territoriali, alla delega delle funzioni e avvalimento degli uffici da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni a favore della Città metropolitana e viceversa, alla costituzione di organismi intermedi di collegamento tra la Città metropolitana e gli enti facenti parte delle cc.dd. zone omogenee, alla stipula di accordi con Comuni esterni (art. 1, comma 11), alla ripartizione del territorio del Comune capoluogo, per le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa (art. 1, comma 22). Peraltro, la *vis* propulsiva riconosciuta allo Statuto sembra attenuarsi per effetto di vari fattori che riguardano lo Statuto stesso e soprattutto la fisionomia complessiva della Città metropolitana.

Si pensi al procedimento di approvazione. Esso è connotato da una tempistica serrata (elezione del Consiglio metropolitano entro il 30 settembre 2014 e approvazione dello Statuto da parte del Consiglio entro il 31 dicembre 2014) e da un'articolazione semplificata (la maggioranza richiesta, seppure qualificata⁵, è inferiore a quella prevista dal d.lgs. 267/2000 per l'approvazione degli Statuti comunali e denota una inevitabile prevalenza del Comune capoluogo, in quanto ente più popoloso; non sono formalizzati momenti di confronto con i Comuni, previsti invece nelle precedenti leggi: ad esempio, il parere obbligatorio dei Comuni sulla proposta di Statuto secondo la legge 145/2012), elementi che stridono con l'esigenza di massima condivisione delle scelte statutarie, resa più evidente dal contenuto "rafforzato" dello Statuto, e sembrano disvelare l'obiettivo primario del legislatore, di ottenere risultati politici in tempi brevi⁶. Anche gli spazi decisionali in merito alla forma di governo, con l'opzione per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano in luogo dell'elezione di secondo grado, sembrano "sterilizzarsi" per la presenza di condizioni la cui attuazione è estremamente complessa, anche perché dipende dalla volontà di soggetti terzi: smembramento del

(5) Lo Statuto è adottato con i voti che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente (art. 1, comma 9, legge 56/2014).

(6) A. SANDULLI, *Le Città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 3, 2013, p. VI.

Comune capoluogo in più Comuni su proposta dello stesso Comune capoluogo; *referendum* deliberativo tra i cittadini della Città metropolitana; istituzione dei nuovi Comuni con legge della Regione ai sensi dell'art. 133 Cost.; definizione del sistema elettorale con legge dello Stato (art. 1, comma 22)⁷.

Lo Statuto sconta, soprattutto, gli elementi di precarietà insiti nella legge di riforma, per il metodo da questa seguito che disvela, come detto, l'obiettivo «della nascita forzata di un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata»⁸.

Così la definizione del territorio metropolitano che coincide *a priori* con quello della Provincia, ma che può mutare per iniziativa dei Comuni, compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, secondo il procedimento di cui all'art. 133 Cost., per la modifica della circoscrizione provinciale e l'adesione alla Città metropolitana (art. 1, comma 6). Così l'assetto delle competenze, risultante dalla intersezione delle funzioni fondamentali dell'ente provinciale cui subentra la Città metropolitana e di quelle specificamente attribuite all'ente metropolitano dalla legge 56/2014 (art. 1, comma 44), che reca in sé un certo grado di mutevolezza, in quanto la Città metropolitana è possibile destinataria di ulteriori funzioni (diverse da quelle fondamentali) nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province (art. 1, comma 44) e di quelle devolute dallo Stato e dalle Regioni, ciascuno per le proprie competenze, in applicazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. (art. 1, comma 46)⁹. Lo stesso subentro automatico della Città metropolitana nell'organizzazione e nelle funzioni della Provincia, in disparte ogni dubbio di

(7) Per le Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti (Roma, Milano e Napoli) occorre, in luogo delle condizioni indicate, la previsione statutaria della costituzione di zone omogenee e l'intervento del Comune capoluogo in termini di ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

(8) P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., p. 355.

(9) Sottolinea il "peso" della legislazione regionale nella definizione del contenuto effettivo delle funzioni metropolitane, con l'effetto che la «fisionomia delle Città metropolitane, quindi, presenta – per stessa scelta della legge – contorni sfumati», C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 205-206.

legittimità costituzionale¹⁰, rischia di annodare il decollo del nuovo ente alle sorti del processo di revisione che sta interessando la Provincia; il riferimento è alla progressiva contrazione delle risorse finanziarie nei confronti delle Province, in parallelo con un ridimensionamento delle loro competenze, e all'effetto che si sta verificando di *deficit* dei bilanci provinciali che la Città metropolitana dovrà accollarsi¹¹.

Se si allarga la visuale all'intero disegno riformatore della compagine governativa (il riferimento è al d.d.l. costituzionale S.1429, approvato in prima battuta dal Senato in data 8 agosto 2014 e, con modificazioni, dalla Camera il 10 marzo 2015), si acutizzano le perplessità, perché il nuovo ente è confermato nello *status* costituzionale di ente territoriale costitutivo della Repubblica (secondo l'art. 114 Cost.), pur restando ente

(10) Per un *excursus* delle questioni di legittimità costituzionale si rinvia a D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *www.federalismi.it*, 8, 2014, p. 10 ss. Alcune Regioni (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) hanno promosso giudizi di legittimità costituzionale, sollevando numerose censure che la Corte costituzionale ha esaminato con la decisione del 24 marzo 2015, n. 50. Tutte le questioni sono state dichiarate infondate, secondo una serie di argomentazioni che possono così riassumersi: la competenza legislativa statale per la disciplina delle Città metropolitane deriva dall'art. 114 Cost. (prima che dall'art. 117) che impone alla Repubblica il dovere della concreta istituzione del nuovo ente, il quale non potrebbe avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, anche in considerazione del fatto che l'ente è destinato a subentrare alle omonime Province, la cui istituzione è di competenza statale; l'*iter* istitutivo non contrasta con l'art. 133 Cost. secondo una lettura costituzionalmente adeguata, perché la legge 56/2014 prevede l'iniziativa dei Comuni delle Province limitrofe ai fini dell'adesione (sia pure *ex post*) alla Città metropolitana, il che, per converso, implica la facoltà di uscita da parte dei Comuni della Provincia omonima, comportando quindi forme di coinvolgimento degli enti locali, confermate, del resto, dal richiamo dell'art. 133 Cost.; il modello di governo di secondo grado non può ritenersi contrario ai principi di rappresentanza democratica e di sovranità popolare, perché questi principi non comportano esclusivamente l'elezione diretta degli organi di governo, ma impongono una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate e una reale partecipazione dei soggetti portatori di interessi, esigenze sostanziali che possono essere assicurate attraverso modelli alternativi di rappresentanza politica (anche alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione); la disciplina degli organi di governo è legittima, in quanto la preposizione *ex lege* del Sindaco del Comune capoluogo alla carica di Sindaco metropolitano è scelta non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente e, comunque, non è irreversibile, né può ritenersi che la Conferenza metropolitana abbia competenze ridotte (soltanto «poteri propositivi e consultivi»), perché ulteriori competenze possono essere attribuite dallo Statuto, il quale è approvato dalla conferenza stessa, che, pertanto, è organo decisore delle proprie competenze e la stessa previsione legislativa che rimette allo Statuto le norme fondamentali di organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi, è espressione della potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. d)*, Cost.

(11) C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo*, cit., p. 206.

elettivo di secondo grado: una sorta di ente ibrido, costitutivo, ma non direttamente rappresentativo¹².

2. La Città metropolitana di Bari: il territorio di riferimento

La scala di livello provinciale, adottata dal legislatore per identificare il territorio delle Città metropolitane, consente di mettere in luce alcune peculiarità della Città metropolitana di Bari. Si tratta dell'ente con il minor numero di Comuni (appena 41)¹³, al contempo è quello in cui il Comune capoluogo concentra la minore percentuale di abitanti rispetto alla totalità della popolazione (25% circa)¹⁴: la popolazione, di circa 1.200.000 abitanti, è distribuita nei diversi Comuni, alcuni dei quali hanno popolazione superiore a 40 mila abitanti (Altamura, Monopoli, Corato, Gravina di Puglia) e gli altri hanno una popolazione media di 15 mila abitanti. Il ruolo trainante del Comune capoluogo, pure percepito, è meno evidente per la Città metropolitana di Bari, anche perché la gran parte degli altri Comuni non è concentrata nell'area limitrofa al capoluogo, ma è diffusa su tutto il territorio provinciale, che è molto vasto (pari a 3.821 Km²)¹⁵. Il territorio è tanto ampio quanto diversificato, estendendosi dalla costa sul mare Adriatico sino all'altopiano delle Murge, in cui insiste il Parco nazionale dell'Alta Murgia, e in esso sussistono infrastrutture ambientali particolari, come sono le lame, ossia «antichi corsi d'acqua che svolgono una funzione idrologica fondamentale per far defluire verso il mare le acque di pioggia»¹⁶.

(12) Con indebolimento, se non svuotamento, del principio democratico e di quello autonomistico: così P.L. PORTALURI, *Note minime sulle Città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS 1429 (Renzi-Boschi)*, in *www.federalismi.it*, 8, 2014, pp. 4-5.

(13) Le Città metropolitane con il numero più elevato di Comuni sono Torino (316), Milano (134), Roma (121). Seguono Reggio Calabria (97), Napoli (92), Genova (67), Bologna (56), Venezia (44), Firenze (42).

(14) Genova (68,5%) e Roma (65,5%) sono i Comuni capoluogo con la quota di abitanti maggiore rispetto alla popolazione complessiva. Seguono Milano (41%), Torino (39%), Bologna (38%), Firenze (37%), Reggio Calabria (33%), Napoli e Venezia (31%).

(15) Si tratta della terza Città metropolitana per estensione territoriale, preceduta da Torino (6.829 Km²), Roma (5.352 Km²). Seguono Bologna (3.702 Km²), Firenze (3.514 Km²), Reggio Calabria (3.183 Km²), Venezia (2.462 Km²), Genova (1.839 Km²), Milano (1.575 Km²) e Napoli (1.171 Km²).

(16) G. CAFIERO, *Le Città metropolitane*, in *Riv. giur. mezz.*, 1-2, 2014, p. 51.

Sul piano economico, rileva la fisionomia del Comune capoluogo quale città tuttora di forte industrializzazione, «esempio di città del Sud che non si è desertificata dal punto di vista industriale»¹⁷, nonché la presenza nel territorio metropolitano di sistemi produttivi locali diversificati per settore merceologico, ciascuno con una specifica geografia di rapporti economici e logistici¹⁸.

Un territorio, dunque, eterogeneo sul piano geografico, con significative evidenze ambientali, e con un tessuto urbano diffuso, connotato da un Comune capoluogo preminente, ma non “egemone” sugli altri Comuni, e dalla presenza di polarità urbane importanti dal punto di vista demografico ed economico.

3. Il percorso statutario

Il procedimento di approvazione dello Statuto della Città metropolitana di Bari prende le mosse in data 29 ottobre 2014, quando il Consiglio metropolitano¹⁹ nella seduta di insediamento ha istituito una commissione

(17) *Ibidem*.

(18) *Ibidem*. Si richiama la categoria sviluppata dall'Istat dei Sistemi locali del lavoro (SLL) – unità territoriali comprendenti più Comuni contigui, il cui rilievo socio-economico emerge anche dall'analisi dei flussi di pendolarismo per motivi di lavoro – per evidenziare che nella Provincia di Bari sono presenti ben 9 sistemi locali del lavoro.

(19) Esso è composto da 18 membri, in quanto la Città metropolitana di Bari rientra nella fascia delle Città con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore a 3 milioni di abitanti (art. 1, comma 19, lett. b), legge 56/2014). L'elezione, avvenuta in data 12 ottobre 2014, ha portato ad un Consiglio così composto: i consiglieri sono espressione di tre liste e i Comuni di provenienza rientrano tra quelli con maggiore popolazione e, dunque, con indice di ponderazione più alto, con evidente prevalenza del Comune capoluogo; in particolare, ben sei consiglieri provengono dal Comune di Bari (al quale si aggiunge il Sindaco quale componente di diritto), che rientra nella fascia demografica G (con popolazione tra 250.000 e 500.000 abitanti), otto provengono da sei Comuni di fascia E (con popolazione tra 30.000 e 100.000 abitanti), solo quattro da altrettanti Comuni di fascia D (con popolazione tra 10.000 e 30.000), a fronte di una preponderanza numerica dei Comuni collocati nelle fasce demografiche più basse, di tipo D-C-A (ben 33 su 41 Comuni). I Comuni da cui provengono i consiglieri metropolitani sono appena undici, peraltro espressione delle diverse aree del territorio metropolitano: Bari (con sei consiglieri), il Nord barese (Bitonto, con due consiglieri, e Corato, con un consigliere), il Sud barese della costa adriatica e relativo entroterra (Monopoli, Polignano a Mare, Rutigliano e Conversano, ciascuno con un consigliere), la zona interna delle Murge, più distante dal Comune capoluogo (Gravina in Puglia, con due consiglieri, Altamura, Acquaviva delle Fonti, Gioia del Colle, ciascuno con un consigliere). In ordine alla carica detenuta a livello comunale dai consiglieri metropolitani, risultano eletti ben quattro Sindaci (dei Comuni di Bitonto, Conversano, Gioia del Colle, Polignano a Mare), ai quali si aggiunge, come detto, il Sindaco di Bari, quale membro di diritto.

per l'elaborazione della bozza di Statuto da sottoporre all'attenzione del Consiglio e della Conferenza. La commissione, composta dal Sindaco metropolitano e da nove consiglieri metropolitani, ha assunto quale base di partenza dei lavori una bozza di Statuto predisposta dalla segreteria generale dell'ANCI e ha proceduto secondo un metodo improntato alla pubblicità e alla partecipazione, declinato in diverse forme: svolgimento dei lavori della commissione in seduta pubblica; pubblicazione sul sito *web* dell'ente, in un'apposita sezione denominata "La Provincia di Bari verso la Città metropolitana", dei verbali delle riunioni della commissione e delle bozze dello Statuto; indizione di una *open call* per consentire a chiunque di avanzare, in via telematica, proposte e osservazioni sulla bozza dello Statuto; audizioni con soggetti istituzionali e non (Provincia di Bari, ANCI, Parco nazionale dell'Alta Murgia, Università di Bari e Politecnico, Camera di Commercio, Confindustria, organizzazioni sindacali territoriali, ecc.); svolgimento di quattro eventi formativi (denominati "Verso la Città metropolitana 1.1.2015"), in altrettante macro-aree del territorio (Bari, Valle d'Itria, Murgiano, Conca barese).

Il Consiglio metropolitano, nella seduta del 15 dicembre 2014, appositamente convocata per discutere dello Statuto, ha adottato all'unanimità la proposta elaborata dalla commissione. In data 18 dicembre la Conferenza metropolitana, nella sua prima seduta e quale primo atto deliberato, ha approvato all'unanimità lo Statuto: vi hanno partecipato trenta Sindaci e due commissari, rappresentativi di una popolazione di circa un milione di abitanti e, dunque, è stato raggiunto un *quorum*, strutturale e funzionale, pari a circa tre quarti del *plenum*, di gran lunga superiore a quello richiesto dalla legge 56/2014.

4. I contenuti dello Statuto. I principi e il ruolo della Città metropolitana

Il testo dello Statuto si compone di 42 articoli, suddivisi in 7 titoli concernenti i «Principi generali», «Ruolo e funzioni», «Organi della Città metropolitana», «Rapporti tra Città metropolitana e Comuni», «Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa», «Amministrazione e personale», «Disposizioni transitorie e finali».

La Città metropolitana di Bari è definita dall'art. 1 «ente territoriale di area vasta dotato di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria» (comma 1), che «rappresenta la comunità, ne cura gli interessi, promuove

vendone lo sviluppo sociale, culturale ed economico» (comma 2).

La connotazione quale ente comunitario appare, almeno sul piano formale, problematica perché non sorretta dal suo naturale corollario relativo alla forma di governo, ossia la rappresentatività dei cittadini attraverso l'elezione diretta dei consiglieri, soluzione che non è stata opzionata dallo Statuto. Come è stato osservato dalla dottrina, il modello di Città metropolitana derivante dalla legge è di ente di secondo grado, che ha «funzioni di rappresentanza non “dei cittadini del territorio, ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori”»²⁰.

Tra i tratti distintivi delineati dalla legge, lo Statuto della Città metropolitana di Bari ha posto particolare accento alla “dimensione europea” dell'ente e, al contempo, alle specificità del territorio.

Per il primo profilo, rilevano gli enunciati obiettivi della Città di «porre la propria collettività ai più alti livelli della civiltà urbana europea» (art. 2, comma 1), di collaborare, in applicazione del principio di sussidiarietà, «con le istituzioni comunitarie per il miglior conseguimento degli obiettivi strategici» (art. 4, comma 1) e di concorrere «al processo di integrazione europea», riconoscendo quali interlocutori privilegiati le Città metropolitane europee, gli altri enti territoriali dell'Unione europea e le comunità dei Paesi dell'area mediterranea (art. 6)²¹.

Per il secondo aspetto, è significativa l'affermazione relativa alla diversità territoriale come «valore per la definizione delle politiche di area va-

(20) G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 790, che richiama l'opinione di F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane*, cit., p. 2, secondo cui la Città metropolitana costituisce «un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana».

(21) La disposizione statutaria finisce per allargare il contenuto letterale della corrispondente norma legislativa (art. 1, comma 2, legge 56/2014), che fa riferimento soltanto ai rapporti delle Città metropolitane con gli omologhi enti degli Stati europei, e sembra rievocare il testo originario, nella versione approvata dalla Camera, che alludeva alle relazioni di “livello europeo”. Sulla disposizione legislativa v. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 44, secondo cui «il ruolo delle Città metropolitane in Europa viene così riferito esplicitamente alle sole relazioni con soggetti omologhi; anche se pare prevedibile – e coerente con tutto l'impianto della legge, al di là della lettera – che esso è destinato a svilupparsi anche su altri, più complessivi versanti, anche in rapporto alle relazioni con gli stessi organi dell'Unione europea».

sta» (art. 1, comma 2), ribadita con riferimento alle «singole specificità» del territorio che, in connessione con il pluralismo culturale, rappresentano il «motore dello sviluppo economico e sociale metropolitano» (art. 2, comma 5) e con la declinazione del valore identitario del territorio nelle diverse componenti («ambientale, paesaggistica, urbanistica, architettonica, storico-culturale, rurale, archeologica e rupestre», art. 3, comma 2). In questo contesto si colloca il riconoscimento espresso alla specificità del Parco nazionale dell'Alta Murgia (art. 3, comma 2).

L'identità territoriale è, inoltre, elemento costitutivo delle zone omogenee, la cui istituzione è ammessa dallo Statuto (art. 7, comma 1), nonché fattore ispiratore e condizionante il Piano strategico metropolitano (art. 8, comma 2).

4.1. *Le funzioni*

È stato già osservato che l'assetto delle competenze della Città metropolitana sia ancora un *work in progress* i cui protagonisti sono tanto il legislatore statale quanto quello regionale e che per effetto della legge 56/2014 la Città metropolitana risulti attributaria di funzioni fondamentali proprie, di quelle fondamentali della Provincia cui l'ente metropolitano subentra, di ulteriori funzioni provinciali all'esito del processo di riordino innescato dalla medesima legge e di quelle funzioni che lo Stato e le Regioni decideranno di devolvere, per le proprie competenze, in attuazione dell'art. 118 Cost.

Di questo quadro "mobile" risente lo Statuto in esame, che, da un lato, si sofferma sulle funzioni fondamentali, dall'altro, traslascia o menziona appena le altre.

Le funzioni considerate sono ricondotte a quattro ambiti: il governo del territorio, le attività economico-produttive, le infrastrutture, le attività socio-culturali.

Documento di sintesi e di indirizzo per l'esercizio delle funzioni, comprese quelle che saranno attribuite o delegate dalla Regione²², è il Piano strategico metropolitano che costituisce lo strumento prioritario per

(22) Così l'art. 8, comma 1, dello Statuto che ricalca l'art. 1, comma 44, lett. a), della legge. Pur nel silenzio di entrambe le disposizioni, la funzione di indirizzo dovrà riguardare anche l'esercizio delle funzioni devolute dallo Stato.

il perseguimento della prima «finalità istituzionale generale» sancita dalla legge 56/2014 per la Città metropolitana, la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» (art. 1, comma 2). Il Piano è rappresentato dallo Statuto (art. 8) come l'atto che definisce la vocazione della Città metropolitana e individua gli obiettivi – generali, settoriali e trasversali – di sviluppo dell'area, specificando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e i metodi di attuazione. Si tratta di Piano di durata triennale, suscettibile di aggiornamento annuale, la cui adozione spetta al Consiglio metropolitano, previo parere della Conferenza metropolitana e all'esito di un procedimento che dovrà ispirarsi al principio della trasparenza e al metodo della partecipazione. In relazione ai contenuti, occorre notare che il Piano, oltre alla definizione degli obiettivi di sviluppo dell'area, è chiamato a “stabilire” «le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico-ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a ridurre e prevenire l'inquinamento» e a “perseguire” «il contenimento del consumo del suolo».

La norma si presta ad alcune considerazioni, perché sembra, per un verso, sviluppare il modello delineato dal legislatore, dall'altro, contraddirlo. È riconosciuta l'attitudine del Piano, per il suo carattere strategico, a fornire una lettura integrata e completa del territorio, comprensiva, dunque, degli interessi sensibili (storico-artistico, paesaggistico, naturalistico, ambientale, ecc.) presenti sul territorio, e, in questo modo, emerge la consapevolezza della rilevanza di questi interessi quali limite e, al contempo, leva delle politiche di sviluppo territoriale (le cc.dd. invarianti del territorio). L'idea è di un Piano dalla visione “totalizzante” del territorio, che aspira a tracciare gli scenari di sviluppo, nel rispetto e nella valorizzazione degli elementi identitari. Un Piano che, come detto, definisce la “vocazione” dell'area metropolitana, dovendo in questa operazione recepire le invarianti del territorio e potendo contribuire alla loro migliore lettura: da qui, il riferimento alla tutela del patrimonio storico-artistico, naturalistico e paesaggistico, alla prevenzione e riduzione degli inquinamenti, al contenimento del consumo del suolo. Per altro verso, la disposizione statutaria sembra tradire il modello legislativo nella parte in cui afferma che «il Piano strategico stabilisce le principali misure di tutela», in quanto finisce per assegnare al Piano una ca-

pacità regolatoria incompatibile con la valenza riconosciuta dalla legge di piano di obiettivi e atto di indirizzo²³.

Il Piano strategico deve essere attuato dalla Città metropolitana e dai Comuni in essa ricompresi e il grado di attuazione costituisce oggetto di monitoraggio ed elemento di valutazione dell'attività degli enti interessati. Esso costituisce, in particolare, parametro di riferimento per il programma triennale dei lavori pubblici e la programmazione dei servizi pubblici locali, che devono conformarsi alle priorità di intervento indicate.

In relazione alla materia del governo del territorio, lo Statuto recepisce la funzione di pianificazione territoriale generale attribuita dalla legge 56/2014 alla Città metropolitana, disciplinando il relativo Piano, il Piano territoriale metropolitano generale – PTMG (art. 9). I profili statuiti sono: il contenuto (il Piano deve indicare «le infrastrutture di interesse metropolitano, le strutture di comunicazione e le reti di servizi che interessano e interagiscono sull'area territoriale della Città metropolitana»), il procedimento di adozione (l'approvazione spetta al Consiglio, previo parere della Conferenza, ed è prevista l'adozione di un apposito regolamento che disciplini le modalità di partecipazione dei Comuni dell'area metropolitana alla formazione del Piano; nella fase transitoria il Piano è adottato secondo la disciplina prevista per il Piano territoriale di coordinamento provinciale); l'efficacia (il Piano vale come quadro di riferimento per i Piani operativi di competenza dei Comuni della Città metropolitana); i rapporti con il Piano territoriale di coordinamento provinciale – PTCP (il Piano territoriale metropolitano ha anche valore ed effetti di Piano territoriale di coordinamento).

Lo Statuto prende posizione su alcuni profili problematici del Piano: l'efficacia e i rapporti con il Piano territoriale di coordinamento provinciale. Riguardo al primo profilo, la questione è se il Piano abbia effica-

(23) Peraltro, questa opzione non è confortata neanche dagli Statuti delle altre Città metropolitane, che non recano disposizione di analogo tenore. Sulla pianificazione strategica P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in www.astrid-online.it, 13 dicembre 2012, p. 10, sottolinea che si tratta di strumento di derivazione comunitaria, non previsto dall'ordinamento interno né tanto meno dalla disciplina urbanistica, che, anche sulla base delle sperimentazioni locali, «non ha alcun effetto vincolante sul territorio di riferimento, semmai è strumento di politica sociale ed economica di riagggregazione degli interessi locali rispetto a un fine, ma mai strumento di pianificazione».

cia conformativa del territorio o anche della proprietà, questione non risolta, anzi alimentata dal tenore letterale della disposizione legislativa secondo cui spetta al Piano (anche) “fissare” «vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano» (art. 1, comma 43, lett. *b*), legge 56/2014)²⁴. A differenza di altri Statuti (come quello della Città metropolitana di Milano, in cui è statuito che il Piano «produce effetti diretti nei confronti dei Comuni e dei privati secondo quanto previsto dallo stesso Piano»), lo Statuto della Città metropolitana di Bari limita l’efficacia conformativa del Piano agli atti di pianificazione dei Comuni, disponendo che il Piano «costituisce il quadro di riferimento per i Piani operativi di competenza dei Comuni della Città metropolitana».

Sul versante dei rapporti con il PTC, lo Statuto opera una scelta netta di *reductio ad unum* dei due Piani, nel senso che il Piano territoriale metropolitano assorbe il Piano provinciale, di cui assume valore ed effetti. Il risvolto di questa configurazione del Piano metropolitano è una positiva semplificazione del quadro dei Piani riguardanti l’area metropolitana, che invece risulta particolarmente affollato nel modello legislativo (comprendendo il Piano territoriale generale metropolitano, il Piano territoriale di coordinamento provinciale e i Piani urbanistici generali comunali)²⁵: il Piano metropolitano, da un lato, sostituisce quello provinciale, dall’altro, rappresenta il livello di pianificazione generale (o strutturale), per il contenuto di sua competenza (infrastrutture metropolitane, resti di servizi, strutture di comunicazione, ecc.), con l’effetto di “degradare” la pianificazione comunale al livello esecutivo²⁶. Restano sul campo i dubbi sollevati dalla dottrina sulla capacità dello Statuto di

(24) Sottolinea il carattere ambiguo della norma P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., p. 357.

(25) È questo il rischio paventato da P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, cit., p. 8.

(26) È questo il modello auspicato dalla dottrina per riconoscere efficacia alla pianificazione di livello metropolitano: F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, p. 68; L. VANDELLI, *D.d.l. 1542 Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni. Appunto*, Audizione Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali, 23 ottobre 2013, in www.astrid-online.it, p. 5; V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, in www.astrid-online.it, 21 novembre 2012, pp. 5-6.

incidere così profondamente sul sistema di pianificazione territoriale in assenza di adeguata copertura legislativa; il riferimento è, in particolare, all'effetto sostitutivo riconosciuto al Piano metropolitano rispetto a quello provinciale, che richiederebbe la previsione per via legislativa²⁷. Il ruolo di coordinamento riconosciuto alla Città metropolitana dal modello legislativo (art. 1, comma 2; art. 1, comma 11, lett. *a*), legge 56/2014), declinato dallo Statuto in esame nel principio di armonizzazione delle regole (art. 2, comma 4), spiega l'ulteriore obiettivo statutario di armonizzazione dei regolamenti edilizi e di realizzazione di regolamenti edilizi unici per le zone omogenee, anche mediante l'adozione di linee guida per la redazione degli stessi (art. 10).

Ulteriore ambito di azione della Città metropolitana riguarda le attività economico-produttive, rispetto alle quali lo Statuto ribadisce la finalità indicata dalla legge («promozione e coordinamento dello sviluppo economico», art. 1, comma 44, legge 56/2014), rappresentandola in termini di «realizzazione delle condizioni più favorevoli allo sviluppo economico sostenibile e all'insediamento e alla crescita di imprese e di attività produttive nell'area metropolitana, coerenti con la sua vocazione» (art. 11, comma 1). Funzionali all'obiettivo sono le misure e iniziative formalizzate nei commi successivi: semplificazione delle procedure e omogeneizzazione delle pratiche amministrative e costituzione dello Sportello unico metropolitano per le attività produttive (comma 2), promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione degli uffici comunali e metropolitani (comma 4).

Ambito connesso a quello delle attività produttive e, in una certa misura, funzionale è quello della viabilità e mobilità. Al riguardo, lo Statuto prevede l'adozione di un apposito Piano (Piano metropolitano della mobilità e del traffico) che si pone in rapporto di subordinazione rispetto al Piano territoriale generale, nel senso che il primo deve recepire e attuare le previsioni del secondo (art. 11, comma 3). Il tema delle

(27) P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, cit., p. 8. Avanza medesime perplessità P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., pp. 357-358, con riferimento all'estensione della capacità vincolante del Piano metropolitano, per cui «lo Statuto non sarà in grado, da solo, di collocare utilmente la Città metropolitana nel reticolo degli attori e degli atti complessi che reggono oggi la funzione di governo del territorio, e si dovrà attendere l'adeguamento della legislazione regionale prevista dai commi 114 e 145 della legge».

relazioni del Piano metropolitano della mobilità e del traffico con gli altri strumenti di pianificazione si completa con la previsione della legge 56/2014, seppure non menzionata nello Statuto in esame, che colloca in posizione subordinata la pianificazione urbanistica comunale, dovendo questa assicurare «la compatibilità e la coerenza» rispetto alle previsioni sulla mobilità e viabilità fissate dall'ente metropolitano (art. 1, comma 44, lett. *d*), legge 56/2014).

Con riferimento alle politiche socio-culturali, lo Statuto (art. 12) si limita a enunciare le finalità (sostegno alla cultura, allo sport e alla promozione sociale, tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico, tutela dell'infanzia) e ad accennare alle iniziative corrispondenti (sostegno alle attività delle istituzioni scolastiche, collaborazione con il sistema universitario, concertazione con le istituzioni culturali, sportive e sociali presenti sul territorio, iniziative per garantire i diritti dei minori, cui si aggiunge l'attività di informazione e promozione turistica e culturale del territorio, sancita dall'art. 34, comma 4), secondo un approccio che pare concepire dichiarazioni di intenti più che la definizione di specifiche misure da attuare. Ciò dipende probabilmente dal fatto che le funzioni interessate non siano tra quelle fondamentali spettanti alla Città metropolitana o alla Provincia, ma rientrino tra quelle già attribuite all'ente provinciale ed attualmente in fase di riordino (sport, turismo, attività culturali, politiche giovanili, assistenza ai disabili, ecc.).

4.2. La forma di governo

La forma di governo costituisce uno dei punti nodali su cui la legge 56/2014 ha riservato allo Statuto significativi spazi di decisione. Come noto, la legge ha predisposto un'originale organizzazione della Città metropolitana, caratterizzata dall'assenza dell'organo esecutivo collegiale e dalla presenza di tre organi di governo, il Sindaco metropolitano e due assemblee, il Consiglio metropolitano e la Conferenza, e ha previsto due modelli di rappresentanza, uno connotato dalla elezione indiretta (da parte dei Sindaci e dei consiglieri comunali) dei consiglieri metropolitani e dalla preposizione di diritto del Sindaco del Comune capoluogo al ruolo di Sindaco metropolitano, l'altro incentrato sull'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e dei consiglieri metropolitani. Elemento comune ai due modelli è la composizione della

Conferenza metropolitana da parte del Sindaco metropolitano e dei Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana. Un *tertium genus*, dunque, nel panorama degli enti locali, che si colloca a metà tra il modello della rappresentanza diretta tipico dei Comuni e quello della rappresentanza indiretta disposto dalla legge 56/2014 per le Province. È pur vero che dalla legge emerge la preferenza verso il modello della rappresentanza indiretta, delineato quale modello generale e di diretta applicazione, mentre quello alternativo richiede un'apposita previsione statutaria e il verificarsi di una serie di condizioni, di difficile e non immediata attuazione²⁸.

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari ha optato per il primo modello, in quanto non compare alcun riferimento al sistema di elezione diretta ed è ribadita l'opzione della legge per cui il Sindaco metropolitano è il Sindaco del Comune capoluogo (art. 20, comma 5).

In relazione alle competenze degli organi di governo, lo Statuto ribadisce il ruolo riconosciuto al Consiglio metropolitano di organo con funzioni di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana (art. 16), alla Conferenza metropolitana di organo con poteri propositivi e consultivi, nonché deliberativi in relazione all'approvazione dello Statuto e delle modifiche statutarie (art. 19) e al Sindaco di organo responsabile dell'amministrazione dell'ente, di cui ha la rappresentanza legale (art. 20).

Lo Statuto reca una serie di norme, relative soprattutto al funzionamento degli organi, che dispongono su profili lasciati aperti dalla fonte legislativa. È il caso delle maggioranze per le deliberazioni della Conferenza metropolitana per le quali la legge rinvia allo Statuto: quello della Città metropolitana di Bari prevede che nelle votazioni in cui sono previste specifiche maggioranze la Conferenza deliberi con una maggioranza che rappresenti almeno un quarto dei Comuni e il venti per cento della popolazione complessivamente residente (art. 19, comma 20); maggioranze diverse, che ricalcano comunque i *quorum* fissati dalla legge, sono previste per l'adozione dello Statuto e delle modifiche statutarie (un terzo dei Comuni che rappresentino la maggioranza della

(28) V. *supra*, par. 1.

popolazione residente) e per l'approvazione della costituzione di zone omogenee, senza l'intesa della Regione (maggioranza dei due terzi dei componenti, art. 19, comma 3).

Il rinvio allo Statuto riguarda anche la definizione delle funzioni spettanti al Consiglio metropolitano, ulteriori a quelle individuate dalla legge²⁹. Lo Statuto in esame individua l'approvazione delle convenzioni, accordi e intese tra Comuni e Città metropolitana e la partecipazione della Città metropolitana a forme associative e convenzioni con i Comuni esterni al suo territorio; l'istituzione di tributi e determinazione delle aliquote e la disciplina generale delle tariffe relative all'uso di beni e servizi; l'adozione di atti di indirizzo relativi alle aziende pubbliche e agli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; l'approvazione dei criteri di indirizzo per la nomina da parte del Sindaco dei rappresentanti presso enti, aziende, istituzioni, organismi comunque denominati; l'istituzione di commissioni consiliari; inoltre è riconosciuta una competenza di tipo generale e residuale, in quanto spetta al Consiglio l'adozione di tutti gli atti non rientranti nella gestione amministrativa, finanziaria e tecnica propria dei dirigenti, del segretario e del direttore generale, nonché di quelli non riservati dalla legge e dallo Statuto agli altri organi di governo (art. 16, comma 2, lett. *u*)).

Con riferimento alla determinazione delle maggioranze, lo Statuto rinvia al regolamento di funzionamento del Consiglio per il *quorum* strutturale, introducendo comunque la clausola della presenza di almeno un terzo dei consiglieri, senza computare il Sindaco metropolitano (art. 15, comma 2) e individua le ipotesi di maggioranze qualificate: l'approvazione dei regolamenti, a maggioranza assoluta (art. 16, comma 2, lett. *d*)); l'istituzione di nuovi enti o la partecipazione della Città metropolitana a enti o società di diritto privato, a maggioranza dei due terzi (art. 24, comma 2) e la definizione di accordi tra la Città metropolitana ed enti esterni all'area metropolitana, a maggioranza assoluta (art. 31, comma 1). Per altri atti di competenza del Consiglio, lo Statuto introduce un momento di concertazione con la Conferenza, nella forma del parere:

(29) Quelle fissate dalla legge sono: proposta dello Statuto e delle sue modifiche, approvazione dei regolamenti, piani, programmi e bilanci e adozione e approvazione di ogni altro atto ad esso sottoposto dal Sindaco metropolitano (art. 1, comma 8, legge 56/2014).

approvazione del Piano strategico metropolitano, costituzione delle zone omogenee, approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale generale e delle reti strutturali (art. 16, comma 2, lett. *b*), *c*), *f*)). È ammesso l'esercizio delle funzioni consiliari in via d'urgenza ad opera del Sindaco ed è richiamato l'istituto della ratifica, che il Consiglio deve far valere entro sessanta giorni, per convalidare i provvedimenti sindacali d'urgenza (art. 17). È ripresa la regola della gratuità della carica di consigliere metropolitano (nonché degli altri organi di governo, art. 23) ed è introdotta la sanzione della decadenza dalla carica per mancata partecipazione a cinque sedute consecutive del Consiglio (art. 18, comma 9). Anche in riferimento al Sindaco metropolitano la legge 56/2014 rimette all'autonomia dell'ente la disciplina di alcuni profili. È il caso della nomina del Vicesindaco e dell'assegnazione di deleghe ai consiglieri metropolitani, opzioni che lo Statuto in esame ha formalizzato (artt. 21-22). Se per il primo profilo lo Statuto si limita a recepire la disposizione legislativa, per il secondo definisce limiti e modalità di esercizio, che sono: il rispetto del principio di pari opportunità; la revocabilità delle deleghe conferite, con contestuale comunicazione motivata al Consiglio e alla Conferenza; le relazioni tra il Sindaco e i consiglieri delegati nella forma di direzione e coordinamento; la funzione riconosciuta ai consiglieri delegati di sovrintendere alla formazione e all'esecuzione degli atti attinenti alla delega assegnata, nonché quella di adottare atti a rilevanza esterna, a condizione che gli stessi non rientrino nelle competenze del Consiglio metropolitano, del segretario generale, del direttore generale o dei dirigenti; la possibilità di costituire gruppi di lavoro coordinati dai consiglieri delegati per l'esame di specifici argomenti, secondo le modalità e le esigenze individuate dal Sindaco. In particolare, il rapporto di collaborazione che deve intercorrere tra i consiglieri delegati e il Sindaco può tradursi in «forme coordinate», di cui lo Statuto fornisce delle esemplificazioni: quella «debole» delle riunioni, all'occorrenza convocate dal Sindaco o, su sua delega, dal Vicesindaco; quella «forte» del c.d. Coordinamento metropolitano, organismo inedito che richiama l'idea di una sede collegiale stabile, anche in considerazione del rinvio statutario ad un apposito regolamento organizzativo interno per la determinazione delle modalità di convocazione e funzionamento. L'organismo sembra rievocare il modello della Giunta (delineato dal

d.lgs. 267/2000), almeno nella configurazione di organo collegiale che collabora con l'organo monocratico di governo, essendo improponibile l'altra connotazione, di organo esecutivo a competenza generale e residuale, perché disconosciuta dalla legge 56/2014 per la Provincia e la Città metropolitana.

4.3. I rapporti della Città metropolitana con gli enti locali

Il tema delle relazioni tra Città metropolitana ed enti locali ha portato il legislatore a delineare un sistema a "geometria variabile", in cui l'assetto, anche organizzativo, delle competenze può essere modulato dall'ente metropolitano in base al confronto delle proprie esigenze con quelle degli enti locali compresi nel territorio metropolitano e finanche con quelle degli enti esterni. Variegato è il novero dei soggetti interlocutori della Città metropolitana (Comune capoluogo, tutti i Comuni o solo alcuni, Unioni di Comuni, Comuni costituiti in zone omogenee, articolazioni dei Comuni capoluogo dotati di autonomia amministrativa, Comuni esterni), come pure la tipologia delle formule e soluzioni organizzative (delega, avvalimento degli uffici, uffici unici, coordinamento, accordi). Le relazioni sono di tipo biunivoco, perché possono riguardare sia funzioni di competenza della Città metropolitana, per il cui esercizio sono da coinvolgere i Comuni, singoli o in forma associata, sia funzioni dei Comuni, al cui esercizio le Città metropolitane possono partecipare.

Entro le coordinate fissate dalla legge (art. 1, commi 11, lett. *b*), *c*), *d*) e 22, legge 56/2014), spetta allo Statuto definire i rapporti con gli altri livelli di governo locale³⁰.

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari, anzitutto, richiama i principi di sussidiarietà (verticale) e collaborazione istituzionale collocandoli tra i principi generali (art. 1, commi 3-4), quindi formalizza le seguenti relazioni tra l'ente metropolitano e i Comuni:

(30) Come è stato puntualizzato dalla dottrina, spetta allo Statuto determinare se e con quali formule organizzative si raccordano le Città metropolitane con gli enti locali e non anche operare direttamente deleghe o trasferimenti di funzioni: V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, cit., p. 6 (che pure ritiene preferibile la soluzione dell'attribuzione di funzioni, con piena titolarità in capo all'ente conferitario, per le implicazioni in termini di stabilità nei rapporti e nella titolarità dei mezzi, delle risorse e del personale, opzione che invece manca nella legge 56/2014); P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., p. 358.

- la costituzione di zone omogenee (art. 7), tra enti locali che condividono identità territoriali di natura ambientale, paesaggistica, storico-culturale, economico-produttiva, cui affidare specifiche funzioni attraverso la formula della delega. Il procedimento istitutivo segue le regole fissate dalla legge, come integrate dallo Statuto: l'individuazione spetta al Consiglio metropolitano, anche su proposta della Regione e sentita la Conferenza metropolitana; la costituzione richiede l'intesa con la Regione, in mancanza della quale occorre l'approvazione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti; la disciplina degli organismi di coordinamento e delle modalità di collegamento con gli organi della Città metropolitana e la determinazione delle funzioni da delegare è rimessa ad un apposito regolamento;
- la delega di funzioni della Città metropolitana ai Comuni singoli, alle Unioni di Comuni ovvero ai Comuni costituiti in zone omogenee all'interno dell'area metropolitana (art. 25). Lo Statuto fissa le condizioni e le modalità per il conferimento della delega: deve trattarsi di funzioni «in cui la cura degli interessi e la soddisfazione delle istanze delle comunità risulti più agevole e proficua» al livello comunale; la decisione spetta al Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco metropolitano e previo parere della Conferenza metropolitana e la delibera di delega deve individuare e contestualmente disporre il trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie; all'approvazione della delibera consiliare segue la stipula di convenzione, che specificherà le condizioni e i vincoli a carico dell'ente delegatario, nonché le modalità di trasferimento delle risorse; la delibera di delega e la convenzione attuativa possono anche specificare i poteri in capo all'ente delegante, i casi di revoca, la durata della delega, gli obblighi in capo all'ente delegante e le conseguenze di un eventuale inadempimento;
- forme di collaborazione per l'organizzazione e gestione comune di funzioni e servizi, da intendersi sia quelli comunali sia quelli della Città metropolitana, nonché per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse (art. 26): è richiesta la stipula di accordi, convenzioni o altre forme di intesa e la decisione è rimessa all'approvazione del Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita

la Conferenza. Soggetti contraenti, oltre ai Comuni, possono essere i Municipi del Comune capoluogo di Bari e i Comuni costituiti in zone omogenee;

- avvalimento degli uffici (art. 26) della Città metropolitana da parte dei Comuni e viceversa, per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività, secondo le rispettive competenze: anche in questo caso occorre la stipula di convenzione, che definisce obiettivi, modalità, durata dell'avvalimento, conseguenze di un eventuale inadempimento;
- forme di cooperazione metropolitana in materia di appalti, acquisti, gestione di reti e servizi informatici (art. 27) e di valorizzazione delle risorse umane (art. 29), da recepire in apposite convenzioni, per cui la Città metropolitana, nell'interesse dei Comuni convenzionati, esercita, ad esempio, le funzioni di centrale di committenza o stazione appaltante, ovvero cura l'espletamento di concorsi e procedure selettive. La cooperazione può tradursi in forme più "tenui" come l'assistenza tecnico-amministrativa in materia di appalti, pubblico impiego, relazioni sindacali, il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione, la promozione di strumenti di *e-government*, il supporto all'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*;
- accordi tra la Città metropolitana e Comuni, singoli o associati, o altri enti esterni all'area metropolitana (art. 30), accomunati dalla finalità «della gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse o comunque connessi e integrati» (comma 1) e pluriformi sul piano strutturale: sono possibili gli accordi che comprendono l'avvalimento degli uffici ovvero forme di delega «finalizzate a massimizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi» (comma 3); gli accordi tra la Città metropolitana e gli enti esterni possono comprendere anche Comuni singoli o associati interni all'ente metropolitano; nel caso di partenariato con Comuni confinanti, sono possibili forme permanenti di consultazione e coordinamento delle attività. Nell'ottica di promuovere la massima collaborazione, lo Statuto prevede la partecipazione di diritto dei Sindaci dei Comuni esterni al territorio metropolitano che abbiano siglato accordi alle sedi di confronto e consultazione promosse dalla Città metropolitana (art. 1, comma 5) e ai lavori della Conferenza metropolitana, con diritto di parola (art.

19, comma 10).

Lo Statuto si preoccupa di determinare le condizioni e il procedimento per la revoca degli accordi, convenzioni o altre forme di collaborazione tra Città metropolitana ed enti interni (art. 28) ed esterni (art. 31) e affida al Sindaco i poteri di vigilanza e controllo dell'attuazione degli stessi, riconoscendogli il supporto, oltre che degli uffici della Città metropolitana, del Coordinamento metropolitano (art. 32).

4.4. Altre norme di interesse. Gli istituti di partecipazione e trasparenza

Tra le restanti norme statutarie si segnalano quelle relative alla partecipazione e alla trasparenza amministrativa. Il tema è enunciato, anzitutto, tra i principi generali che informano l'amministrazione del nuovo ente e il principio è declinato nel duplice significato della partecipazione istituzionale e della partecipazione popolare. Dal primo punto di vista rileva l'affermazione secondo cui «al fine di promuovere la massima collaborazione con la Regione e i Comuni in essa compresi, la Città metropolitana promuove forme idonee di confronto e consultazione anche permanenti» (art. 1, comma 5). Nella seconda connotazione il principio è descritto in termini di promozione del «ruolo attivo della comunità metropolitana», di «implementazione di efficaci pratiche partecipative» (art. 2, comma 7) e di «collaborazione con i portatori di istanze sociali ed economiche» (art. 4, comma 1), nonché nell'accezione "forte" della «sussidiarietà orizzontale» (art. 4, comma 1) ed è riferito tanto ai cittadini quanto ai residenti (art. 2, comma 8), nonché alle forme associative, tra cui sono richiamate quelle rappresentative delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e del terzo settore (art. 4, comma 2) e le associazioni dei consumatori (art. 2, comma 8). In connessione al principio di partecipazione è richiamato quello della trasparenza dell'attività amministrativa (art. 2, comma 8).

In attuazione dei principi sono le norme contenute nel Titolo V, che prevedono: adozione di un codice di comportamento impegnativo per gli amministratori, gli esperti e collaboratori da questi nominati e i responsabili di vertice della struttura (oltre all'affermazione dell'accesso ai documenti amministrativi, anche con modalità telematiche, e della partecipazione procedimentale, art. 33); attività di informazione istituzionale, anche attraverso il potenziamento degli Uffici relazioni con il pubbli-

co e con l'utilizzo degli strumenti informatici e di numeri verdi appositamente attivati; rafforzamento dell'informazione e promozione turistica e culturale del territorio metropolitano; coordinamento e coinvolgimento dei Comuni nell'attività comunicativa (art. 34); promozione della partecipazione popolare, con rinvio ad un apposito regolamento per la definizione dei casi e delle modalità di consultazione e di *referendum* popolare; affermazione di forme di consultazione pubblica in via telematica (art. 35); sviluppo dell'accesso alla rete, riconosciuto come diritto individuale, anche attraverso il coinvolgimento del mondo accademico e degli enti di ricerca competenti per favorire il miglioramento della tecnologia e dei servizi propri della rete (art. 36).

Lo Statuto reca importanti affermazioni nella direzione di promuovere gli istituti di partecipazione, sebbene il percorso appaia incompiuto. Ad alcuni enunciati significativi (democrazia in rete, cittadinanza digitale, partecipazione popolare) si correlano altri che ripetono pedissequamente (e inutilmente) istituti già vigenti nell'ordinamento (accesso ai documenti amministrativi e partecipazione al procedimento amministrativo, per i quali lo Statuto stesso rinvia alla legge di riferimento). Soprattutto, non sono sfruttati al meglio gli spazi di autonomia riconosciuti allo Statuto³¹: ad esempio, il regime della partecipazione procedimentale e quello del diritto di accesso disciplinati dalla legge 241/1990 sono suscettibili di deroga *in melius* per le amministrazioni diverse da quelle statali e questa opzione poteva essere esplicitata dallo Statuto metropolitano in aggiunta al richiamo degli istituti. Anche rispetto alla partecipazione popolare, lo Statuto non sembra arrivare allo scopo, in quanto rimette alla fonte regolamentare la disciplina della casistica e delle procedure, ambiti che invece avrebbe potuto compiutamente (e opportunamente) determinare. Si assiste ad un differimento ulteriore della disciplina, secondo un meccanismo di rimando diverso da quello previ-

(31) Neanche lo Statuto in esame pare immune dalla tendenza segnalata dalla dottrina, a commento dell'esperienza decennale degli Statuti comunali, che le norme statutarie sulla partecipazione siano facilmente strumentali all'esercizio della retorica degli amministratori locali, in quanto vi si scorgono, da un lato, un contenuto «ridondante, pletorico, retorico», dall'altro, lacune su elementi essenziali: così L. PEGORARO, *Commento dell'art. 6*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 81 ss.

sto dal TUEL: lì è la fonte legislativa a rinviare allo Statuto per la determinazione delle forme di partecipazione, delle procedure e delle garanzie (art. 8, d.lgs. 267/2000), rimettendo alla fonte regolamentare soltanto le regole di «organizzazione e funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione» (art. 7), qui è lo Statuto che rinvia al regolamento per la scelta e relativa disciplina dei «casi e modalità di consultazione». Questa sorta di sovrapposizione dello Statuto alla (forza della) legge può cogliersi anche dal tenore letterale della norma statutaria: l'art. 35, comma 3, rimette al regolamento la disciplina dei «casi e modalità di consultazione e di *referendum* popolare, nonché di istanze, petizioni o proposte di atti», riportando una casistica che ripete esattamente le esemplificazioni previste dal TUEL (art. 8, commi 3-4).

Il completamento della disciplina per via regolamentare dovrà, peraltro, realizzarsi entro un anno dall'entrata in vigore dello Statuto, termine disposto per l'adozione di tutti i regolamenti previsti dalle norme statutarie (art. 40, comma 2). Solo con il perfezionamento del sistema di fonti locali potranno cogliersi appieno le scelte di fondo della Città metropolitana sul tema dei rapporti con i cittadini, come sugli altri (numerosi) ambiti per i quali lo Statuto rinvia alla fonte regolamentare³².

(32) È prevista l'adozione di un regolamento per i seguenti profili: funzionamento degli organismi di coordinamento tra gli organi della Città metropolitana e le zone omogenee ed esercizio delle funzioni ad esse delegate (art. 7); modalità di partecipazione dei Comuni alla formazione del Piano metropolitano (art. 9); funzionamento del Consiglio metropolitano (art. 15); disciplina delle funzioni della Città metropolitana (art. 16); funzionamento del Coordinamento metropolitano (art. 22); controllo e vigilanza sugli enti dipendenti e sulle società partecipate (art. 24); partecipazione (art. 35); ordinamento degli uffici e servizi (art. 37); controlli interni (art. 39).

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 sopprimere 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.).

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze

Ippolito Piazza

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è un testo breve e minimale, che dimostra la volontà politica di rendere il nuovo ente una mera espressione dei comuni dell'area metropolitana. Lo Statuto non prevede peraltro l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, che avrebbe conferito alla Città metropolitana l'identità di nuova istituzione politica.

1. Lo Statuto fiorentino: percorso di approvazione e impostazione di fondo

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è stato il primo a essere adottato in Italia: la Conferenza metropolitana lo ha approvato il 16 dicembre 2014, all'unanimità dei presenti¹. Il percorso di approvazione, scandito dai tempi indicati dalla legge Delrio, è stato breve e lineare², favorito anche dall'ampiezza della maggioranza consiliare³. Dopo l'ele-

(1) Alla votazione erano presenti i Sindaci di 36 Comuni, sul totale dei 42 che rientrano nel territorio della Città metropolitana. I Sindaci presenti alla votazione rappresentavano oltre 900mila abitanti sul milione complessivo della Città metropolitana (come si può leggere sul sito istituzionale: <http://met.provincia.fi.it/comunicati/comunicato.asp?id=186367>).

(2) Per una ricostruzione dei passaggi che hanno preceduto l'avvio della Città metropolitana fiorentina, v. anche G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2014.

(3) Alle elezioni del Consiglio metropolitano, tenute il 28 settembre dello scorso anno, 14 seggi su 18 sono andati alla lista del Partito Democratico (i 4 restanti sono stati ripartiti tra le altre liste ammesse all'elezione: Città metropolitana territori beni Comuni, Forza Italia, Liste Civiche per la Città Metropolitana, Movimento 5 Stelle). Le elezioni hanno garantito un'adeguata rappresentatività territoriale dell'organo. La legge 56/2014 prevedeva infatti, per l'elezione del Consiglio, l'utilizzo di un sistema di voto ponderato in base alla popolazione dei Comuni della Città metropolitana, suddivisi, a tal fine, in fasce demografiche (art. 1, comma 33). Dei 18 membri del Consiglio fiorentino, 6 sono consiglieri comunali del capoluogo e i restanti 12 provengono da altri 11 Comuni: 1 da un Comune con meno di 3.000 abitanti, 7 da Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 30.000 abitanti, 4 da Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti. Si tenga conto che i Comuni dell'area metropolitana con meno di 10.000 abitanti sono 16 (ed esprimevano 195 elettori) e 25 sono quelli con più di 10.000 abitanti (i quali

zione del Consiglio metropolitano, una prima bozza di Statuto è stata presentata dal Sindaco al Consiglio all'inizio di novembre dello scorso anno⁴. A distanza di due settimane il Consiglio metropolitano si è nuovamente riunito, approvando buona parte dell'articolato dello Statuto⁵. Nella successiva seduta del 10 dicembre, il Consiglio metropolitano ha infine adottato la proposta di Statuto da sottoporre alla Conferenza⁶.

Lo Statuto fiorentino ha un'impostazione molto netta⁷: il nuovo ente è delineato essenzialmente come strumento di coordinamento dei Comuni dell'area metropolitana. Sin dal comunicato stampa che ha accompagnato l'adozione dello Statuto, è sembrato chiaro che tale fosse la direzione intrapresa dalla Città metropolitana di Firenze: nel comunicato si poteva leggere, infatti, che «il testo approvato [...] disegna il nuovo ente come strumento di servizio ai Comuni e alle comunità

esprimevano 457 elettori), escluso il capoluogo. I consiglieri provengono dalle diverse zone che compongono il territorio della Città metropolitana: la rappresentatività è, pertanto, assicurata in modo sufficiente anche dal punto di vista della distribuzione geografica.

(4) La bozza è stata predisposta da un gruppo tecnico costituito dal Direttore generale, dal Capo di gabinetto e dal Segretario generale del Comune di Firenze, dal Segretario generale della Provincia di Firenze e dal Segretario generale del Comune di Empoli, avendo come modello il documento diffuso dall'AnCI. Nel caso fiorentino, non si è avuta l'istituzione formale di commissioni di esperti per l'elaborazione dello Statuto; non è comunque mancato il coinvolgimento di studiosi nella fase antecedente all'adozione dell'atto. In particolare, si possono rammentare l'audizione del Prof. Ugo De Siervo del 19 settembre 2014 presso la VIII commissione consiliare (Città metropolitana, decentramento, rapporti con i quartieri) del Comune di Firenze, costituita appositamente con il compito di «seguire la costituzione del nuovo ente ed approfondire questioni legate alle funzioni ed agli atti di programmazione strategica» della Città metropolitana (v. G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, cit., p. 3), e il seminario tenuto presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze il 28 novembre 2014, durante il quale, alla presenza del Segretario generale del Comune di Firenze, i docenti fiorentini hanno avanzato specifiche proposte di modifica alla bozza dello Statuto.

(5) Nella seduta del Consiglio metropolitano del 26 novembre 2014, a seguito degli emendamenti alla bozza illustrata dal Sindaco presentati dai consiglieri, è avvenuta una prima discussione in esito alla quale il collegio, con deliberazione consiliare n. 3/2014, ha approvato 19 articoli, ne ha cassati 3 e sospesi nella loro trattazione 7.

(6) Delibera del Consiglio n. 4/2014.

(7) È noto che la legge 56/2014 rimetteva decisioni fondamentali all'autonomia statutaria delle Città metropolitane: si vedano, in proposito, i primi commenti di L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 66 ss. e F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014, p. 109 ss.

che la compongono»⁸. Il contenuto dello Statuto è, di conseguenza, volutamente minimale (lo Statuto è costituito da soli 25 articoli) e teso a valorizzare i profili funzionali del nuovo ente. Mancano, invece, elementi che conferiscano alla Città metropolitana l'identità di nuova istituzione politica, e non di mera derivazione dei Comuni dell'area metropolitana⁹.

Nel commentare lo Statuto si cercherà di mostrare come, in certi casi, a causa della ricercata brevità delle previsioni, emergano vere e proprie lacune nella disciplina.

L'analisi che segue avrà per oggetto, anzitutto, gli organi della Città metropolitana e la forma di governo. In particolare, si porrà attenzione alle attribuzioni del Sindaco metropolitano, che appare l'organo maggiormente rafforzato dalle scelte statutarie.

Descritta rapidamente la disciplina sull'organizzazione, si passerà poi al tema delle funzioni: si cercherà di dar conto dei compiti del nuovo ente, anche alla luce della disciplina regionale, e di evidenziare i problemi applicativi posti dallo Statuto. Si analizzeranno, quindi, le disposizioni sui rapporti tra Città metropolitana ed Enti locali e le disposizioni sulla partecipazione.

Nelle osservazioni conclusive si tornerà, infine, sull'immagine che lo Statuto restituisce della Città metropolitana di Firenze.

2. Organi della Città metropolitana e forma di governo

2.1. Il Sindaco metropolitano

La scelta più importante demandata agli Statuti, in tema di forma di governo, riguardava l'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano: lo Statuto della Città metropolitana di Firenze non prevede l'elezione

(8) Il comunicato è reperibile sul sito: <http://met.provincia.fi.it/comunicati/comunicato.asp?id=186367>. Nello stesso comunicato sono riportate le parole del Sindaco metropolitano, anch'esse ugualmente indicative, poiché la Città metropolitana è descritta come «somma e sintesi dei Comuni che la compongono, che la animano: non è diversa dai Comuni che ne fanno parte, né è al di sopra di essi, ma uno strumento al loro servizio».

(9) Analoghe considerazioni sono state svolte da F. DONATI nella relazione su *Gli Statuti delle Città metropolitane di Firenze e Bologna*, tenuta in occasione del seminario *Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti*, Firenze, 5 febbraio 2015.

diretta dei due organi¹⁰. Il Sindaco metropolitano è, dunque, di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, mentre il Consiglio è eletto, in via indiretta, dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana¹¹. La mancata adozione del sistema dell'elezione diretta rivela (e determina) quell'impostazione di fondo a cui s'è fatto cenno, in base alla quale la dimensione politica della Città metropolitana recede rispetto a quella di coordinamento intercomunale.

Per comprendere come lo Statuto abbia delineato il governo metropolitano, restano da analizzare i poteri attribuiti ai singoli organi: il Sindaco, il Consiglio e la Conferenza metropolitana. In particolare, dallo Statuto emerge un Sindaco dotato di notevoli prerogative.

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana (art. 16, comma 1) e a esso è attribuita la rappresentanza legale dell'ente, compresa quella in giudizio (art. 16, comma 1)¹². Inoltre, il Sindaco convoca e presiede il Consiglio e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti e propone al Consiglio gli schemi di bilancio e le relative variazioni (art. 16, comma 4). Il Sindaco presenta, inoltre, al Consiglio le linee programmatiche di inizio mandato entro novanta giorni dall'insediamento (art. 16, comma 3).

Fin qui, la disciplina statutaria rientra nei confini tracciati dalla legge Delrio. Frutto dell'autonomia statutaria sono, invece, tre importanti attribuzioni del Sindaco.

In primo luogo, al Sindaco spettano rilevanti poteri di nomina: egli, infatti, nomina i responsabili degli uffici e dei servizi e, sulla base degli

(10) La legge 56/2014 rendeva particolarmente complessa, almeno in tempi brevi, tale soluzione, imponendo la scissione del capoluogo in più Comuni (con l'intento di evitare la sovrapposizione di due enti nell'area metropolitana e la compresenza di due Sindaci dotati di analoga legittimazione: v. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 80 ss.) e rimettendo alla legge statale la determinazione del sistema elettorale.

(11) L'elezione indiretta è stata, peraltro, ritenuta costituzionalmente legittima dal giudice delle leggi nella recente sentenza del 24 marzo 2015, n. 50, che ha dichiarato non fondate le numerose questioni di costituzionalità sollevate da varie Regioni nei confronti della legge Delrio (per un'analisi del tema precedente alla pronuncia si veda D. DE LUNGO, *Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 75 ss.).

(12) Il Sindaco può, poi, delegarne l'esercizio a ogni dirigente (art. 16, comma 2).

indirizzi espressi dal Consiglio, nomina, designa e revoca i rappresentanti della Città metropolitana presso enti, aziende, società o altri organismi (art. 16, comma 4).

In secondo luogo, al Sindaco è attribuita la competenza generale-residuale: è, infatti, il Sindaco che compie gli atti di amministrazione che non siano riservati espressamente ad altri organi (art. 16, comma 4)¹³.

Infine, il Sindaco esercita, in presenza di ragioni eccezionali di necessità e urgenza, i poteri del Consiglio (art. 13, comma 1). I provvedimenti di urgenza devono, poi, essere sottoposti a ratifica del Consiglio alla prima seduta utile, comunque non oltre 10 giorni dalla loro adozione; se non ratificati, i provvedimenti perdono efficacia sin dal momento dell'adozione (art. 13, comma 2).

Le prerogative del Sindaco appaiono particolarmente rilevanti anche in riferimento alla nomina del Vicesindaco¹⁴ e alla possibilità di conferire deleghe ai consiglieri (art. 17): lo Statuto non contempla, infatti, limiti al numero delle deleghe, né disciplina la loro ampiezza o i criteri per il conferimento.

Il Sindaco stabilisce le eventuali funzioni delegate al Vicesindaco e ne dà immediata comunicazione al Consiglio (art. 17, comma 1)¹⁵.

Il Sindaco può assegnare deleghe ai consiglieri, definendone l'ambito (art. 17, comma 3). Anche per le deleghe ai consiglieri è prevista la tempestiva comunicazione al Consiglio metropolitano. Lo Statuto prevede che i consiglieri delegati esercitino le deleghe «sotto la direzione e il coordinamento» del Sindaco e con lui collaborino all'elaborazione di atti di indirizzo da presentare al Consiglio metropolitano (art.

(13) In ragione di ciò, si deve ritenere che al Sindaco compete anche l'adozione del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Lo Statuto, infatti, non attribuisce espressamente tale competenza, tuttavia, l'art. 12, comma 1, lett. *b*), esclude che esso rientri nel potere regolamentare del Consiglio.

(14) Riguardo alla nomina del Vicesindaco, la formulazione dello Statuto («Il Sindaco metropolitano nomina un Vicesindaco») differisce da quella della legge Delrio («Il Sindaco metropolitano può nominare un Vicesindaco») e sembra rendere necessaria la nomina.

(15) È riproposta la disposizione dell'art. 1, comma 40, legge 56/2014; analogamente, l'art. 17, comma 2, disciplina in conformità alla legge statale le ipotesi di sostituzione del Vicesindaco in caso di impedimento e cessazione della titolarità della carica del Sindaco. Lo Statuto non regola l'eventuale revoca del Vicesindaco.

17, comma 4). Lo Statuto non chiarisce cosa debba intendersi per collaborazione, poiché la norma non trova ulteriore specificazione. Resta, quindi, irrisolto il problema posto dalla legge Delrio, che non contempla l'istituzione di un organo collegiale composto dal Sindaco e dai consiglieri delegati, ma, allo stesso tempo, richiede il rispetto del principio di collegialità¹⁶.

2.2. *Il Consiglio metropolitano*

Il Consiglio metropolitano¹⁷ ha funzioni normative e deliberative, nonché di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana (art. 11). Oltre alle funzioni già conferite dalla legge 56/2014¹⁸, lo Statuto attribuisce al Consiglio altre funzioni, riconducibili a due tipologie.

Da un lato (art. 12, comma 1, lett. *d*)), il Consiglio adotta gli «atti generali di indirizzo politico [e] di programmazione»: tra questi, oltre al Piano strategico e al Piano territoriale, lo Statuto indica quelli in materia di promozione e coordinamento dello sviluppo economico, sociale e culturale; di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; di mobilità e viabilità; di raccolta, elaborazione dei dati, informatizzazione e digitalizzazione; di tutela e valorizzazione dell'ambiente; di convenzioni tipo tra Comuni, le loro forme associative e di accordi tra Comuni non compresi nel territorio metropolitano.

Dall'altro (art. 12, comma 1, lett. *f*), *g*), *b*)), lo Statuto definisce le attribuzioni del Consiglio in materia di enti partecipati e nomine: il Consiglio approva le modifiche degli Statuti delle persone giuridiche parteci-

(16) Art. 1, comma 41, legge 56/2014. La dottrina ha chiarito che il principio di collegialità, in quest'ambito, deve essere inteso come riferito al Consiglio e serve a «precisare che le deleghe devono essere conferite ed esercitate nel rispetto delle competenze riservate al Consiglio» (L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 114).

(17) Il Consiglio è composto da 18 membri (Sindaci o consiglieri comunali in carica nei Comuni della Città metropolitana), eletti, come detto, dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana.

(18) Il Consiglio metropolitano propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche; approva Regolamenti per la disciplina delle funzioni di competenza dell'ente, piani e programmi; approva il bilancio; adotta gli altri atti sottoposti dal Sindaco.

pate dalla Città metropolitana; adotta provvedimenti di carattere generale relativi a enti partecipati dalla Città metropolitana o sottoposti alla sua vigilanza; adotta i regolamenti per la disciplina della nomina (che, come detto, spetta al Sindaco) di rappresentanti della Città in enti o organismi comunque denominati.

Nella disciplina del Consiglio metropolitano, ciò che manca colpisce più di ciò che è presente: le disposizioni statutarie sono, infatti, poco dettagliate e c'è un rinvio molto ampio al Regolamento di funzionamento (art. 11, comma 5). In particolare, lo Statuto rimette al Regolamento la disciplina delle prerogative e dei poteri di iniziativa dei consiglieri (art. 14, comma 2) e, soprattutto, le garanzie per le minoranze e le forme di controllo politico-amministrativo (art. 11, comma 5). Occorre ricordare, in proposito, che la legge 56/2014, all'art. 1, comma 50, prevede che alle Città metropolitane si applichino, per quanto compatibili, le norme dell'art. 4 della legge 131/2003, che indica, tra i contenuti dello Statuto, anche le garanzie delle minoranze. Tali garanzie, nel caso della Città metropolitana di Firenze, vengono quindi declassate dalla fonte statutaria a quella regolamentare¹⁹.

Lo Statuto non ha previsto l'istituzione di organi consiliari. Vi ha provveduto, invece, il Regolamento sul funzionamento e l'organizzazione del Consiglio²⁰, che ha istituito due commissioni consultive permanenti: la Commissione di controllo e garanzia e la Commissione per gli affari generali, le pari opportunità e la legalità e trasparenza.

Si può, infine, ricordare che lo Statuto indica due ipotesi di deliberazioni a maggioranza assoluta del Consiglio metropolitano: per l'approvazione di accordi e convenzioni tra la Città metropolitana ed enti ester-

(19) Il Regolamento del Consiglio è stato approvato con delibera n. 7 del 16 febbraio 2015: circa le garanzie per le minoranze, il Regolamento prevede che degli undici consiglieri che compongono le commissioni, almeno quattro siano in rappresentanza delle minoranze (art. 3, comma 2) e che la presidenza della commissione controllo e garanzia sia attribuita alle opposizioni (art. 4, comma 4). È, inoltre, stabilito che il Sindaco debba riunire il Consiglio, entro venti giorni, quando lo richieda un quinto dei consiglieri, inserendo all'ordine dei lavori le questioni richieste (art. 7, comma 4). Il Regolamento prevede, inoltre, garanzie per i consiglieri in materia di accesso ai documenti e agli atti degli organi della Città metropolitana (art. 7, comma 2). Circa gli strumenti di indirizzo e controllo dei consiglieri metropolitani, il Regolamento disciplina le interrogazioni, le interpellanze (art. 9) e gli ordini del giorno (art. 10).

(20) Si veda l'art. 3, comma 1, del Regolamento.

ni all'area metropolitana (art. 21); per l'approvazione del Regolamento che disciplina il funzionamento e l'organizzazione del Consiglio (art. 11, comma 2).

2.3. La Conferenza metropolitana

La disciplina della Conferenza è nondimeno piuttosto sintetica: all'organo, composto dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, è dedicato un solo articolo (art. 15). La scelta più rilevante demandata allo Statuto riguardava la determinazione della maggioranza necessaria per le deliberazioni. Lo Statuto fiorentino ha stabilito che le deliberazioni della Conferenza siano assunte a maggioranza dei voti dei presenti, che rappresentino almeno il 25% dei Comuni e il 40% della popolazione complessivamente residente (art. 15, comma 3). Lo Statuto non prevede ipotesi di deliberazioni a maggioranza qualificata ma si limita a rinviare a quelle disciplinate dalla legge. Per le modifiche statutarie, la cui approvazione spetta alla Conferenza, la maggioranza richiesta resta, quindi, quella più alta fissata dalla legge 56/2014²¹. Alla Conferenza metropolitana sono attribuite, poi, funzioni consultive: essa esprime pareri circa l'adozione del Piano strategico (art. 5, comma 2) e del Piano territoriale (art. 6, comma 3), gli schemi di bilancio (art. 12, comma 1, lett. e))²² e il conferimento di funzioni della Città ai Comuni del territorio metropolitano o a loro Unioni (art. 19, comma 2).

La Conferenza metropolitana non ha specifici poteri di controllo sull'operato degli altri organi: è previsto soltanto l'obbligo di trasmettere gli atti del Sindaco e del Consiglio metropolitano ai membri della Conferenza (art. 15, comma 4)²³.

(21) Per le modifiche dello Statuto, come per la sua adozione, i voti favorevoli devono rappresentare almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente (art. 1, comma 9, legge 56/2014).

(22) L'adozione di quest'ultimo parere richiede la maggioranza fissata dalla legge 56/2014: i voti devono rappresentare almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente (art. 1, comma 8, legge 56/2014).

(23) È previsto, invece, che ai lavori della Conferenza partecipino, quali invitati permanenti privi del diritto di voto, i presidenti dei quartieri di Firenze e, quali uditori, i consiglieri della Città metropolitana (art. 15, comma 2).

3. Organizzazione e società partecipate

Lo Statuto contiene uno specifico titolo dedicato all'organizzazione, composto di un solo articolo, che enuncia una serie di principi organizzativi («Nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, la Città metropolitana persegue obiettivi e criteri di coordinamento, responsabilità, efficienza, efficacia, contenimento dei costi, flessibilità, valorizzazione delle professionalità di dirigenti e dipendenti, promozione delle pari opportunità e rispetto delle relazioni sindacali»: art. 23, comma 3). Lo Statuto, quindi, non introduce una disciplina di dettaglio ma si limita a dettare criteri generali sull'organizzazione, rinviando, per il resto, al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 23, comma 2).

Un altro titolo è dedicato agli enti e società strumentali e anch'esso è formato da un unico articolo, significativamente rubricato «Divieto di istituire enti o società» (art. 18): vi si prevede che la Città metropolitana non possa istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società «diverse da quelle già esistenti», a esclusione di quelle senza scopo di lucro (art. 18, comma 1). È, inoltre, stabilito che la Città «promuove l'accorpamento, la fusione e la dismissione delle società e delle partecipazioni non funzionali ai fini istituzionali, allo scopo di conseguire risparmi o una migliore funzionalità nello svolgimento delle attività» (art. 18, comma 2). Queste disposizioni sono senza dubbio opportune: tuttavia, per quanto riguarda le società e le partecipazioni non funzionali, la formulazione della previsione statutaria avrebbe potuto vincolare maggiormente la Città metropolitana alla loro dismissione.

4. Funzioni

4.1. Pianificazione strategica e pianificazione territoriale

Come per il governo metropolitano, anche in tema di funzioni l'analisi non può fermarsi al contenuto dello Statuto, ma deve considerare anche ciò che nello Statuto non è presente.

Lo Statuto dedica alle funzioni quattro articoli (artt. 5-8): i primi tre, rispettivamente, alla pianificazione strategica, al Piano territoriale e al Piano strutturale; il quarto, rubricato «Politiche di intervento», si occupa delle restanti funzioni.

In tema di pianificazione, è fondamentale comprendere quali siano gli effetti giuridici dei Piani: per farlo, è necessario coordinare la disciplina statutaria con quella legislativa regionale²⁴.

Lo Statuto prevede che il Piano strategico definisca «i programmi generali, settoriali e trasversali di sviluppo del medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione» (art. 5, comma 3). In analogia alla legge Delrio, il Piano strategico è considerato atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle loro Unioni (art. 5, comma 2). Lo Statuto afferma anche che il Piano costituisce «il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana» (art. 5, comma 3). L'utilizzo di un'espressione generica («quadro di riferimento») non chiarisce il rapporto con la pianificazione territoriale. Occorre peraltro ricordare che la legge regionale sul governo del territorio già prevede un Piano territoriale della Città metropolitana e indica, tra i suoi contenuti, anche una parte strategica²⁵: nella normativa regionale, pertanto, pianificazione strategica e territoriale risultano integrate.

Lo Statuto prevede ancora che, con riguardo agli obiettivi determinati nel Piano strategico, l'attività della Città metropolitana e dei Comuni della sua area sia oggetto di monitoraggio e valutazione. È stabilito che, «in relazione ai cambiamenti intervenuti e ai risultati conseguiti», il Sindaco sottoponga al Consiglio le proposte di revisione e adeguamento del Piano (art. 5, comma 5). Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero, quindi, orientare l'annuale aggiornamento del Piano strategico.

Riguardo alla pianificazione territoriale, il Piano è definito «strumento di riferimento» per i piani di competenza dei Comuni e dei loro strumenti regolativi: non è, quindi, facile comprendere dallo Statuto se il Piano territoriale costituisca un parametro di legittimità per i piani comuna-

(24) Ci si riferisce, in particolare, alla legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio), come modificata e integrata dalla legge regionale del 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56).

(25) Art. 91, legge regionale 65/2014: il Piano territoriale della Città metropolitana è configurato come «Piano territoriale e strumento di programmazione, anche socio-economica, della Città metropolitana» (art. 91, comma 2); la parte strategica del Piano «indica le linee progettuali dell'assetto territoriale e delinea la strategia dello sviluppo del territorio» (art. 91, comma 6).

li. Soccorre, però, la legislazione regionale, che precisa gli effetti della pianificazione metropolitana rispetto a quella comunale. La legge regionale sul governo del territorio stabilisce, infatti, che il Piano territoriale della Città metropolitana è «lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della Città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali» (art. 91, comma 1, legge regionale 65/2014): risulta, perciò, che il Piano metropolitano vincola la pianificazione comunale.

Lo Statuto contiene anche un articolo dedicato al Piano strutturale metropolitano (art. 7), in base al quale la Città «promuove tra i Comuni che fanno parte dell'area metropolitana la formazione in convenzione del Piano strutturale, o di parte di esso». La norma consente la formazione di un Piano strutturale che riguardi anche alcune soltanto delle materie che normalmente lo compongono. Pure in questo caso, la norma statutaria dev'essere letta unitamente alla legge regionale, che prevede la possibilità che la Città metropolitana adotti, in base a convenzione, il Piano strutturale in luogo dei Comuni o di parte di essi²⁶. Si può avere, dunque, un Piano strutturale parziale, in riferimento sia all'oggetto che agli enti coinvolti.

4.2. Le altre funzioni

Riguardo alle ulteriori funzioni della Città metropolitana, la tecnica di redazione dello Statuto suscita più di un dubbio.

L'art. 8 («Politiche di intervento») dello Statuto prevede, al primo comma, che la Città metropolitana svolga «tutte le funzioni stabilite dalla normativa vigente». Il secondo comma indica, quindi, una serie di compiti dell'ente in materia di sviluppo economico e ricerca, equità e servizi sociali, valorizzazione del patrimonio culturale, turismo, ambiente e paesaggio, diritto allo studio e educazione, formazione e occupazione, con la precisazione che essi sono svolti «nell'ambito delle funzioni attribuite dalla legge».

Lo Statuto non si occupa, dunque, di due funzioni di grande rilievo

(26) Art. 91-bis, legge regionale 65/2014 (introdotto dalla legge regionale 22/2015). Si noti, peraltro, che di «Piano strutturale metropolitano» parla soltanto la rubrica dell'art. 7 dello Statuto.

previste dalla legge Delrio: la gestione coordinata dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. c)) e la mobilità e viabilità (art. 1, comma 44, lett. d), legge 56/2014)²⁷. Vero è che lo Statuto rinvia alle funzioni stabilite dalla normativa vigente: tale rinvio appare però, per un verso, superfluo e, per altro verso, insufficiente. È superfluo perché le funzioni attribuite dalla legge spettano comunque alla Città metropolitana, anche se non richiamate dallo Statuto. È, invece, insufficiente perché lo Statuto non reca alcuna disciplina per materie che sono di primaria importanza per lo sviluppo dell'area metropolitana.

Per completare il quadro sulle funzioni attribuite alla Città metropolitana, occorre infine guardare oltre lo Statuto e dar conto della legge regionale toscana sul riordino delle funzioni provinciali²⁸, che si rivela piuttosto deludente dal punto di vista della valorizzazione dell'ente metropolitano²⁹.

La legge Delrio, come noto, non solo richiede alla legislazione regionale di provvedere alla redistribuzione tra Regione e Comuni delle funzioni prima spettanti alle Province e non comprese tra quelle fondamentali, che restano in capo all'ente intermedio³⁰; ma consente anche alle Regioni di attribuire funzioni ulteriori alle Città metropolitane. La legge regionale toscana non ha, però, arricchito i compiti della Città metropolitana, avendo mirato soprattutto a introdurre strumenti di coordinamento tra quest'ultima e la Regione³¹. Se da un lato, infatti, la legge re-

(27) Le due funzioni sono soltanto richiamate dall'art. 12, comma 1, dello Statuto, che elenca le materie in cui il Consiglio metropolitano adotta atti di indirizzo politico e di programmazione.

(28) Si tratta della già citata legge regionale 22/2015.

(29) Del resto, nella relazione che accompagnava il progetto di legge (reperibile sul sito: www.Consiglio.regione.toscana.it/pdl/), si poteva leggere che «lo scopo della legge non è quello di ritagliare competenze amministrative aggiuntive rispetto alle nuove Province, bensì quello di realizzare la condivisione tra Regione e Città metropolitana in ordine alle principali politiche che, valorizzando il territorio metropolitano, contribuiscono allo sviluppo dell'intera Regione».

(30) Le funzioni fondamentali sono elencate all'art. 1, comma 85, legge 56/2014.

(31) La legge introduce: intese per l'attuazione del Piano regionale di sviluppo o di quello strategico metropolitano; la costituzione della Conferenza Regione-Città metropolitana; il parere della Città metropolitana in ordine al Piano di indirizzo territoriale adottato dalla Regione e agli atti regionali di indirizzo e programmazione in materia di formazione professionale; intese per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali (art. 5, legge regionale 22/2015).

gionale stabilisce che le funzioni che non siano oggetto di riordino siano esercitate dalla Città metropolitana (insieme ad altre che nel resto della Regione spettano ai Comuni³²), dall'altro, la stessa legge provvede a una consistente riallocazione di funzioni in favore della Regione in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale, ambiente³³.

5. Rapporti della Città metropolitana con gli Enti locali

Nel dare attuazione alle disposizioni della legge Delrio sui rapporti con gli Enti locali, lo Statuto prevede due strumenti fondamentali.

Il primo è il conferimento di funzioni dalla Città metropolitana ai Comuni o loro Unioni: la Città metropolitana può attribuire «la titolarità di proprie funzioni»³⁴ a Comuni o Unioni di Comuni, qualora «per struttura ed inquadramento sociale ed economico del territorio rappresentato» essi siano maggiormente in grado di soddisfare le esigenze delle collettività locali (art. 19, comma 1). Il conferimento delle funzioni spetta al Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana (art. 19, comma 2). Lo Statuto prevede il solo conferimento di funzioni dalla Città metropolitana ai Comuni, mentre la legge Delrio consente anche la delega da parte dei Comuni alla Città metropolitana³⁵: la scelta statutaria è, dunque, decisamente orientata a favore del decentramento delle funzioni.

Il secondo strumento sono gli accordi e le convenzioni (o altre forme di cooperazione e collaborazione) che la Città metropolitana può stipulare con i Comuni e le loro Unioni ai fini dell'organizzazione e gestio-

(32) Si tratta delle funzioni in materia di turismo, sport, forestazione e della tenuta degli albi del terzo settore (art. 5, comma 8, legge regionale 22/2015).

(33) Art. 2, comma 1, legge regionale 22/2015; si vedano, in proposito, le considerazioni di P. FALLETTA, *Il riordino delle funzioni delle Città metropolitane nelle proposte di legge regionale attuative della legge Delrio*, reperibile sul sito: www.accademiaautonomia.it.

(34) Più che di attribuzione della titolarità delle funzioni, sarebbe stato corretto parlare di attribuzione dell'esercizio delle funzioni (o di delega): si immagina, infatti, che la titolarità delle stesse rimanga in capo alla Città metropolitana (che, infatti, ai sensi del terzo comma dell'art. 19, «vigila sull'esercizio delle funzioni trasferite, riservandosi di riacquisire le medesime funzioni»).

(35) Art. 1, comma 11, lett. b): «i Comuni e le loro Unioni possono delegare il predetto esercizio [di specifiche funzioni] a strutture della Città metropolitana, e viceversa».

ne comune di servizi, della gestione coordinata e condivisa dell'esercizio delle rispettive funzioni, o per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse (art. 20, comma 1)³⁶. Nulla è detto, nella disposizione statutaria, circa l'organo titolare del potere di concludere gli accordi³⁷, né sul procedimento di conclusione.

Nell'ambito di tali accordi, lo Statuto prevede due varianti organizzative: l'avvalimento di strutture (da parte dei Comuni nei confronti della Città, e viceversa: art. 20, comma 2) o l'organizzazione di uffici condivisi, le cui modalità vengono definite (anch'esse) con convenzione (art. 20, comma 3).

È da rilevare, invece, la mancata attuazione della norma della legge 56/2014 che consentiva la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali (art. 1, comma 11, lett. c)): lo Statuto non disciplina questo istituto ma vi accenna soltanto nell'articolo dedicato alle finalità della Città metropolitana³⁸.

Lo Statuto non si limita a regolare le forme di collaborazione della Città con i Comuni dell'area metropolitana ma stabilisce che la stessa possa instaurare rapporti anche con enti non rientranti nel suo territorio.

In via generale, l'art. 4, comma 1, prevede che la Città metropolitana «favorisce ed assicura rapporti di collaborazione e di integrazione economica e culturale con le Città e le altre aree metropolitane europee ed extraeuropee». Del resto, lo sviluppo delle aree metropolitane si colloca in un contesto necessariamente ultrastatale: ciò non solo per la proficuità delle possibili collaborazioni con altre Città metropolitane, ma anche,

(36) La disposizione prevede anche che tali accordi possano intercorrere tra i quartieri del Comune di Firenze, i Comuni contermini e la Città metropolitana. Per questi accordi è specificamente richiesta l'approvazione del Comune di Firenze, non avendo i quartieri personalità giuridica (inoltre, si può immaginare che lo Statuto abbia inteso evitare un'eccessiva autonomia da parte delle articolazioni amministrative del Comune capoluogo).

(37) Si deve ritenere, tuttavia, che tale potere spetti al Sindaco: allo stesso è, infatti, attribuita la competenza generale-residuale; in più, tra le attribuzioni espresse del Consiglio, vi è solo l'approvazione delle convenzioni tipo tra Comuni, le loro forme associative e gli accordi tra Comuni non compresi nel territorio metropolitano (art. 12, lett. d)).

(38) Art. 2, comma 4: «[La Città metropolitana] promuove e gestisce in forma integrata le politiche del territorio e un loro coordinamento a livello sovracomunale, anche attraverso l'individuazione di zone omogenee e di ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi a rete».

e soprattutto, perché gli Enti locali sono ormai soggetti attivi dell'ordinamento europeo e motori del suo processo di integrazione.

Lo Statuto dedica, poi, un articolo agli accordi tra la Città e gli enti esterni al territorio metropolitano. È previsto che la Città, per garantire l'attuazione degli obiettivi della propria programmazione pluriennale, promuova accordi «con enti anche internazionali» (art. 21, comma 1). La disposizione utilizza un'espressione dal significato molto ampio («enti anche internazionali»), tale da includere accordi con enti pubblici o privati, territoriali e non territoriali³⁹.

Più specifica è, invece, la disciplina degli accordi con Comuni o altri enti territoriali esterni all'area metropolitana (art. 21, comma 2). Dal punto di vista del contenuto, questi accordi non si differenziano da quelli che la Città può concludere con i Comuni del territorio metropolitano⁴⁰. Gli accordi in esame devono, però, essere approvati dal Consiglio metropolitano a maggioranza assoluta, su proposta del Sindaco (art. 21, comma 3).

6. Partecipazione e trasparenza

Lo Statuto contiene un solo articolo⁴¹ dedicato espressamente alla partecipazione, incluso nel Titolo II («Ruolo e funzioni della Città metropolitana»). La disciplina che esso reca è piuttosto scarna, per almeno tre profili.

(39) La bozza dello Statuto precedente alle ultime modifiche prevedeva, invece, che la Città metropolitana potesse promuovere «accordi di programma con gli enti sovraordinati aventi oggetto interventi da realizzare nel suo territorio». La formulazione è stata cambiata poiché il riferimento alla sovraordinazione era evidentemente poco rispettoso dell'autonomia della Città metropolitana e risultava, dunque, improprio il suo inserimento nello Statuto. Era chiaro, però, che la norma riguardasse accordi con la Regione Toscana o lo Stato italiano.

(40) L'art. 21, comma 2, prevede, infatti, che la Città possa «stipulare accordi e convenzioni con Comuni, singoli o associati, o altri enti territoriali esterni al suo territorio al fine di realizzare una gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse, o di promuovere forme di coordinamento tra le rispettive attività, prevedendo anche, ove la natura del servizio o della prestazione lo consentano, il reciproco avvalimento di uffici, o forme di delega finalizzate a massimizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi».

(41) Art. 9: «La Città metropolitana, prima della definitiva deliberazione da parte del Consiglio metropolitano degli atti di pianificazione strategica e territoriale, favorisce e promuove procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli stessi nelle forme e con le modalità disciplinate da apposito regolamento».

Anzitutto, lo Statuto non disciplina gli istituti di partecipazione ma si limita a prevedere che la Città metropolitana «favorisce e promuove» procedure di informazione e partecipazione (art. 9, comma 1): le forme e le modalità attuative sono interamente rimesse a un apposito regolamento. Inoltre, l'ambito applicativo delle procedure partecipative è limitato all'adozione degli atti di pianificazione strategica e territoriale (art. 9, comma 1). Infine, lo Statuto finalizza esclusivamente la partecipazione alla trasparenza: ne valorizza, quindi, la dimensione di strumento informativo ma trascura quella di strumento di coinvolgimento attivo degli interessati⁴².

In attesa del regolamento, si può affermare, dunque, che lo Statuto dia attuazione soprattutto al principio di trasparenza: la partecipazione è riferita all'informazione e alla conoscenza dei cittadini, anziché essere intesa come strumento che essi hanno per rappresentare i propri interessi e contribuire alla definizione dell'azione della Città metropolitana. Ciò porta a rilevare un'evidente lacuna dello Statuto: non sono, infatti, previsti gli istituti di partecipazione democratica (a cominciare dal *referendum*)⁴³ e l'assenza è resa ancor più grave, in termini di legittimità democratica, dall'elezione indiretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

7. Conclusioni

Lo Statuto della Città metropolitana è un testo breve e minimale, coerentemente con la volontà politica di rendere il nuovo ente una mera espressione dei Comuni dell'area metropolitana. Una scelta di questo tipo è in linea con un'impostazione volta a evitare la sovrapposizione dei livelli di governo territoriale e a costruire un «sistema coeso»⁴⁴, in cui

(42) Il nesso tra partecipazione e trasparenza è presente anche nell'altra disposizione statutaria che richiama la partecipazione (art. 2, comma 2): essa individua, tra le finalità della Città metropolitana, la valorizzazione del «principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia come singoli, sia in forma associata, regolamentandone le modalità e assicura la massima trasparenza e pubblicità della sua attività amministrativa»

(43) Si ricordi che il già citato art. 4, comma 2, della legge 131/2003 (applicabile in forza del rinvio dell'art. 1, comma 50, legge 56/2014) include tra i contenuti dello Statuto anche le forme di partecipazione popolare.

(44) L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 17 ss.

alla Città metropolitana siano esclusivamente affidate le funzioni di interesse dell'area vasta. È senz'altro divergente, però, rispetto all'idea di istituire un ente realmente nuovo e politicamente forte, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica.

Siamo, perciò, di fronte a un testo normativo leggero, che rimette ai regolamenti la disciplina dettagliata di importanti materie.

La brevità dello Statuto ha tuttavia dei costi. Innanzitutto, sul piano della chiarezza: per esempio, in materia pianificatoria, tenendo conto della disciplina regionale, lo Statuto avrebbe potuto meglio definire i rapporti tra i diversi Piani della Città metropolitana, nonché quelli tra la pianificazione metropolitana e la pianificazione comunale.

La semplicità del testo produce, poi, delle lacune: lo Statuto omette, infatti, alcuni contenuti di grande importanza. In tema di funzioni, si nota l'assenza delle materie dei servizi pubblici e della mobilità e viabilità. Ciò non toglie che tali funzioni siano comunque attribuite dalla legge alla Città metropolitana; è pur vero, però, che dall'assenza di regole sull'esercizio di tali funzioni possano derivare problemi applicativi. Riguardo alla partecipazione, è grave l'assenza nello Statuto di ogni riferimento agli istituti di partecipazione popolare (a maggior ragione se si tiene conto delle scelte effettuate sulla forma di governo) e di partecipazione procedimentale.

Le lacune dello Statuto rivelano che non sono state sfruttate tutte le possibilità di valorizzazione del nuovo ente offerte dalla legge, neppure sotto il profilo del potenziamento dell'azione intercomunale.

Lo Statuto della Città metropolitana di Genova

Simone Calzolaio

Il presente contributo si occupa di analizzare lo Statuto della Città metropolitana di Genova. In particolare, formano oggetto di analisi il rapporto fra gli organi di governo della Città metropolitana e le relazioni con i Comuni che fanno parte del suo territorio. Lo Statuto della Città metropolitana di Genova si caratterizza specificamente per il ruolo assegnato alla Conferenza metropolitana e per la disciplina specifica riservata alle “zone omogenee”.

1. L'iter di approvazione dello Statuto

All'esito della elezione¹ dei 18 componenti elettivi del Consiglio metropolitano di Genova del 28 settembre 2014, il Consiglio metropolitano si riunisce per la prima volta il 17 ottobre successivo e procede alla convalida degli eletti². Nella stessa seduta, il Consiglio adotta il proprio regolamento interno, che assume la denominazione di Regolamento per

(1) Alle elezioni si sono fronteggiate tre liste. La lista n. 1, denominata «Comuni e comunità», ha eletto tre consiglieri; la lista n. 2, denominata «Liste civiche noi per l'area vasta – Liberi di scegliere» ha eletto due consiglieri; la lista n. 3 «Costituente per la Città metropolitana» è riuscita ad eleggere tredici consiglieri metropolitani. Sotto il profilo della appartenenza politica tutte le liste presentavano ampi margini di trasversalità e nessuna di esse aveva un referente politico unitario. È probabile che l'esito elettorale abbia avuto rilevanti conseguenze sull'iter di approvazione dello Statuto e, come si vedrà in seguito, sulla avvertita esigenza di modificare immediatamente e, a tratti, radicalmente, lo Statuto appena approvato. Infatti, come osserva G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2014, p. 4, reperibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it/>, il sistema di elezione del Consiglio metropolitano previsto nella legge 56/2014, comporta che «non è detto che la rappresentanza territoriale trovi garanzia in termini di dislocazione sul territorio. È il caso della Città metropolitana di Genova, ove i Comuni coinvolti nell'elezione sono concentrati tutti nella quattro fasce meno popolose, ad eccezione del capoluogo, ma i membri del Consiglio metropolitano risultano espressione solamente dei territori dell'arco costiero di Levante, lasciando buona parte dell'arco di Ponente sprovvisto di rappresentanza».

(2) Cfr. del. C.M. n. 1 del 17 ottobre 2014, reperibile in <http://www.cittametropolitana.genova.it/>.

il funzionamento del Consiglio metropolitano «ai fini del procedimento di approvazione dello Statuto della Città metropolitana di Genova»³, offrendo il quadro dell'urgenza con cui, ormai ad ottobre inoltrato, ci si accinge ad elaborare il nuovo Statuto entro i ristretti termini previsti per l'approvazione da parte della Conferenza metropolitana⁴.

Già nella seduta successiva del 30 ottobre il Sindaco metropolitano propone un articolato piano di lavoro⁵.

Si delibera di istituire sei sotto-gruppi tematici⁶ coordinati da altrettanti consiglieri con il supporto tecnico delle strutture della Provincia di Genova, con il compito di collaborare alla elaborazione della proposta di Statuto nel settore di pertinenza. Le proposte avanzate dai sotto-gruppi sono raccolte e rielaborate collegialmente dal Consiglio secondo un calendario prestabilito delle sedute.

Di particolare interesse il tentativo svolto nella delibera organizzativa di avviare ad un aspetto indubbiamente disciplinato in modo piuttosto sbrigativo dalla legge 56/2014. I commi 8 e 9 della legge Delrio, infatti, affidano rispettivamente al Consiglio il potere di proporre lo Statuto alla Conferenza ed a quest'ultima il potere di adottare o respingere – *in toto* – lo Statuto (entro il 31 dicembre 2014). Di fronte ad una configurazione così perentoria del potere della Conferenza metropolitana, nulla si dice, nella legge, in merito alla possibilità di preventiva interlocu-

(3) Cfr. del. C.M. n. 2 del 17 ottobre 2014, reperibile in <http://www.cittametropolitana.genova.it/>.

(4) Cfr. art. 1, comma 15, legge 56/2014, il quale stabilisce che «entro il 31 dicembre 2014 la Conferenza metropolitana approva lo Statuto».

(5) Cfr. del. C.M. n. 3 del 30 ottobre 2014, recante «Indirizzi organizzativi per l'elaborazione della proposta di Statuto della Città metropolitana di Genova», reperibile in <http://www.cittametropolitana.genova.it/>. In precedenza, come osserva G. MOBILIO, *L'iter costitutivo*, cit., pp. 5-6, «i Comuni coinvolti nell'istituzione della Città metropolitana hanno attivato un processo partecipato ed è stata costituita una Commissione, composta da un rappresentante dell'ANCI, dal Sindaco di Genova e da quattro Sindaci rappresentativi delle diverse aree territoriali che compongono il territorio metropolitano, con il compito di "facilitare" il processo decisionale».

(6) Così identificati: 1) urbanistica, lavori pubblici, trasporto pubblico, viabilità, polizia provinciale; 2) ambiente, politiche energetiche, parchi e aree protette, piani di bacino, servizi a rete (Aro idrico e Aro rifiuti), protezione civile; 3) sviluppo economico, formazione, politiche del lavoro; 4) rapporti con la Conferenza metropolitana e con il territorio, politiche del territorio e assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni, semplificazione e digitalizzazione; 5) bilancio e finanza; 6) personale e organizzazione, politiche delle società partecipate.

zione fra i due organi durante la fase di elaborazione della proposta di Statuto, che può rivelarsi, invece, altamente opportuna.

A questo riguardo, il piano di lavoro deliberato dal Consiglio prevede forme di consultazione pubblica indirizzata ai Sindaci dell'area metropolitana, al fine di coinvolgerli ed aggiornarli *anticipatamente* sull'evolversi dei lavori e di consentir loro di proporre modifiche al testo della proposta attraverso i consiglieri metropolitani. Come fra breve si osserverà, non sembra tuttavia che questa procedura sia stata poi seguita fino in fondo o almeno abbia ottenuto gli effetti sperati.

Nelle successive cinque sedute⁷ del Consiglio metropolitano si procede all'esame ed alla discussione delle singole parti della proposta di Statuto. Nella seduta del 12 dicembre 2014, a seguito della discussione e votazione di soli 12 emendamenti, di cui 8 approvati, il Consiglio approva la proposta di Statuto.

In data 19 dicembre 2014 la Conferenza metropolitana approva all'unanimità dei 49 Sindaci presenti (su 67 dell'area metropolitana) lo Statuto. Vi è da segnalare che, nel dibattito svoltosi in sede di Conferenza metropolitana, l'approvazione dello Statuto avviene nella prospettiva della sua immediata modifica: in altri termini, i Sindaci presenti hanno tutti votato per l'approvazione dello Statuto, al fine di rispettare il «calendario istituzionale» descritto in precedenza, ma chiedendo apertamente una immediata revisione del medesimo, in particolare – emergerà in seguito – sotto il delicato profilo dei rapporti fra Città metropolitana e Comuni, che poi si riverberano in particolare nelle relazioni fra Conferenza e Consiglio metropolitano⁸.

Lo Statuto approvato in via definitiva dalla Conferenza metropolitana si palesa, pertanto, politicamente provvisorio nei rapporti fra Sindaci dell'area metropolitana e Sindaco metropolitano.

In sostanza, quella che formalmente è da qualificarsi come una modifi-

(7) Del 5, 19, 26 novembre e del 3 e 10 dicembre 2014: cfr. <http://www.cittametropolitana.genova.it/sedute-consiglio-metropolitano>.

(8) Nella stessa seduta della Conferenza metropolitana risulta che il Sindaco metropolitano Marco Doria abbia proposto un rapido percorso di revisione dello Statuto, entro il mese di febbraio, e che la sua proposta sia stata approvata all'unanimità dai Sindaci. Cfr. <http://prono.provincia.genova.it/notizia.asp?IDNotizia=15306>.

ca dello Statuto, in realtà appare essere – sotto il profilo politico-istituzionale – la prosecuzione dell’esame e della discussione della proposta di Statuto, fra Consiglio e Conferenza, mal configurata dalla legge Delrio e troncata sul nascere al fine di rispettare il termine del 31 dicembre 2014 per l’approvazione dello Statuto.

In ogni caso, nella seduta del 6 febbraio 2015 la Conferenza metropolitana ha deliberato un corposo elenco di proposte di emendamento allo Statuto⁹, sostanzialmente fatte proprie dal Consiglio – titolare esclusivo, in realtà, del potere di proposta dello Statuto e delle sue modifiche, sulla base dell’art. 1, comma 8, legge 56/2014 –, che le ha approvate nella seduta del 27 febbraio 2015¹⁰.

La Conferenza ha approvato le modifiche allo Statuto nella seduta del 18 marzo 2015 e, pertanto, attualmente la Città metropolitana dovrebbe aver raggiunto un nuovo stabile assetto statutario.

Per completare il quadro, va aggiunto che nel volgere di pochi giorni è stata depositata la sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale¹¹, il cui principale tratto distintivo appare consistere nella decisa volontà del giudice costituzionale di garantire la stabilità del processo di riassetto degli enti territoriali innescato dalla cd. legge Delrio.

2. I principi generali e la configurazione del ruolo della Città metropolitana

Lo Statuto della Città metropolitana di Genova non contiene alcun preambolo «identitario» o «programmatico», ma ciò non significa che non abbia una impostazione chiara e con alcuni tratti originali rispetto ad altre coeve carte statutarie metropolitane.

Le sobrie disposizioni contenute nel Titolo I («Principi generali») e II («Ruolo e funzioni della Città metropolitana») hanno il pregio di mostrare il modello che la Città metropolitana intende rappresentare e sviluppare.

(9) Reperibili in <http://www.cittametropolitana.genova.it/content/seduta-del-06-febbraio-2015>.

(10) Cfr. del. C.M. n. 8 del 27 febbraio 2015, reperibile in <http://www.cittametropolitana.genova.it/>.

(11) Cfr. Corte cost., sent. 24-26 marzo 2015, n. 50, che dichiara non fondate tutte le questioni di costituzionalità sollevate in via principale da alcune Regioni.

Al di là delle disposizioni di rito che riproducono o recensiscono in chiave generale aspetti già predeterminati dall'ordinamento costituzionale e dalla legislazione vigente¹², che pure è forse inevitabile richiamare in uno Statuto, emerge chiaramente la volontà di costruire la Città metropolitana come istituzione di coordinamento, di raccordo e di impulso delle autonomie locali che ne fanno parte¹³.

La Città metropolitana «coincide col territorio dei Comuni che [...] sono in essa ricompresi»¹⁴ e «coordina la propria attività con quella dei Comuni singoli o associati del suo territorio»¹⁵.

Il terzo articolo dello Statuto si preoccupa di finalizzare immediatamente questo principio di stretto coordinamento fra Città metropolitana e Comuni, prevedendo che «al fine di promuovere l'efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni assegnate, la Città metropolitana può essere articolata in zone omogenee di ambito sovracomunale», delimitate per «farne anche l'ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana»¹⁶.

(12) Cfr. artt. 1, 2, 4, 6, 8 dello Statuto.

(13) Anche nella prospettiva della cooperazione e del coordinamento con aree metropolitane ed enti territoriali europei: cfr. art. 7, St.

(14) Così l'art. 2, comma 1, St., che varia la formula contenuta nell'art. 1, comma 6, legge 56/2014, in base alla quale «Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima».

(15) Art. 1, comma 3, St.

(16) La recente modifica dello Statuto – approvata dalla Conferenza metropolitana il 18 marzo 2015 – ha avviato ad una palese incongruenza della precedente formulazione dell'art. 3, St., con l'art. 1, comma 11, lett. c), della legge Delrio a mente del quale lo Statuto «può prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee [...]». La mancata intesa può essere superata con decisione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti». La originaria formulazione dell'art. 3, comma 1, St., prevedeva invece che la mancata intesa con la Regione potesse essere superata «con decisione della Conferenza metropolitana adottata con il voto favorevole che rappresenti un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente». Questa stessa antinomia mostra, tuttavia, con evidenza quale siano il ruolo e la funzione centrali assegnati alla istituzione di zone omogenee nell'economia dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

In continuità con questo approccio vengono delineate le due principali funzioni di pianificazione della Città metropolitana, strategica e territoriale¹⁷.

Il Piano strategico – che si sviluppa «alla luce delle previsioni delle linee programmatiche del Sindaco metropolitano» – costituisce l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città metropolitana ed ha la funzione di individuare le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione. È formato e aggiornato con la partecipazione dei Comuni e delle Unioni di Comuni, attraverso «apPOSITE conferenze di programmazione nonché mediante l'acquisizione del parere della Conferenza metropolitana»¹⁸. È strettamente legato alla «realizzazione delle condizioni strutturali e funzionali [...] a uno sviluppo economico sostenibile» (art. 11, St.).

Il Piano territoriale metropolitano¹⁹ – secondo quanto stabilito dall'art. 10 dello Statuto – viene approvato dal Consiglio, sentito il parere della Conferenza metropolitana. Un apposito Regolamento ne disciplina il procedimento di adozione e di modifica e le modalità di partecipazione dei Comuni alla pianificazione territoriale della Città metropolitana.

Il Piano costituisce «il quadro di riferimento per i Piani operativi comunali»²⁰, e l'ultimo comma della disposizione non traslascia di affrontare il nesso che lega la pianificazione territoriale con la normativa edilizia locale. Sotto questo profilo la disposizione statutaria si rivela – anche se comparata con altri Statuti metropolitani – ambiziosa: la Città metropolitana promuove e favorisce la realizzazione di un Regolamento edilizio «unico» (non solo, come di consueto, un Regolamento edilizio «tipo») per l'intera area metropolitana o per le zone omogenee di cui all'art. 3, St.

(17) Cfr. art. 1, comma 44, lett. *a*) e *b*), legge 56/2014.

(18) Cfr. art. 9, St.

(19) L'ultima disposizione transitoria dello Statuto – art. 42, comma 4 – stabilisce che «fino all'entrata in vigore del Piano territoriale metropolitano, il Piano territoriale di coordinamento provinciale e le sue varianti hanno valore ed effetti di Piano territoriale metropolitano».

(20) Così la disposizione traduce nello Statuto i «vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano» che possono essere introdotti con la pianificazione territoriale metropolitana, secondo l'art. 1, comma 44, lett. *b*), della legge Delrio.

3. Le disposizioni sugli organi. Il Sindaco metropolitano e i consiglieri delegati

È noto che la legge Delrio ha delineato solo in chiave generale le funzioni degli organi delle Città metropolitane, rinviando per il resto alle disposizioni statutarie.

Forse l'aspetto che maggiormente caratterizza lo Statuto in commento consiste nelle forti interrelazioni che la disciplina statutaria instaura fra gli organi della Città metropolitana, che – seppure disciplinati nell'ambito di quanto previsto dalla legge Delrio – appaiono più interconnessi fra loro di quanto la legge imponesse, al fine di garantire che le politiche dell'area metropolitana siano ampiamente condivise, in particolare, con il livello comunale.

In questo contesto è possibile collocare le disposizioni concernenti il Sindaco metropolitano.

Nella figura del Sindaco²¹ si consolidano pressoché tutte le competenze precedentemente tipiche dell'organo esecutivo²², peraltro sulla base di un criterio residuale indicato chiaramente nell'art. 14, comma 4, lett. *m*), St.

Lo Statuto – art. 14, comma 4, lett. *c*) – richiede al Sindaco di presentare le linee programmatiche di mandato entro 90 giorni dall'insediamento al Consiglio²³, affinché se ne discuta in tale sede. Tali linee programmatiche sono adottate definitivamente entro i successivi 20 giorni, anche tenendo conto delle modifiche richieste da ciascun consigliere.

(21) Che convoca e presiede sia il Consiglio metropolitano, sia la Conferenza metropolitana, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lett. *a*), St.

(22) Il Sindaco, ai sensi dell'art. 14, comma 4, rispettivamente lett. *b*), *e*), *f*), *b*), *i*), *j*): sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; propone al Consiglio gli schemi di bilancio, delle relative variazioni e del rendiconto di gestione; adotta in via d'urgenza i provvedimenti di variazione di bilancio da sottoporre al Consiglio ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera *l*); nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna ai sensi di legge; nomina e designa i rappresentanti della Città metropolitana presso società, associazioni ed enti comunque denominati, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio con apposito Regolamento; adotta il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

(23) Tale termine, in sede di prima applicazione, decorre dalla data di entrata in vigore dello Statuto, ai sensi dell'art. 42, comma 3, St.

Il Sindaco è tenuto a riferire annualmente sulla propria attività (art. 14, comma 4, lett. g), ed è tenuto a riunire il Consiglio, entro venti giorni dalla richiesta, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, inserendo all'ordine del giorno le questioni da questi indicate (art. 18, comma 4, St.²⁴).

La facoltà – prevista dalla legge Delrio – di nominare il Vicesindaco, diviene un obbligo del Sindaco metropolitano con lo Statuto (art. 15, comma 1).

Di particolare rilievo anche il limite previsto nello Statuto al numero dei consiglieri delegati, che vanno da un minimo di tre ad un massimo di sette: la quota di consiglieri che può ottenere una delega e quindi, più o meno direttamente, «partecipare» delle funzioni esecutive del Sindaco è inferiore alla maggioranza assoluta del Consiglio, in modo da garantire all'organo – di cui quei consiglieri delegati sono necessariamente parte – di poter svolgere una effettiva funzione di controllo sul Sindaco e sui consiglieri da lui delegati.

In ogni caso, l'assegnazione delle deleghe avviene «previa comunicazione al Consiglio» e solo determinando l'ambito delle medesime (art. 15, comma 4, St.) e l'eventuale revoca può avvenire solo «dandone motivata comunicazione al Consiglio» (art. 15, comma 7, St.).

In questo contesto si collocano due disposizioni che lasciano intravedere come, sotto la regia del Sindaco, quasi naturalmente tenda a coagularsi una compagine di governo della Città metropolitana: «il Sindaco può riunire il Vicesindaco e i consiglieri delegati al fine di concorrere alla elaborazione di politiche ed al coordinamento delle attività della Città metropolitana»; questi ultimi «esercitano le deleghe ricevute sotto il coordinamento del Sindaco che conferisce loro attrezzature e risorse per l'espletamento delle proprie funzioni»²⁵.

4. Segue: il Consiglio e la Conferenza metropolitana

Il Consiglio metropolitano – come è in parte già emerso – è organo «con funzioni deliberative, nonché di indirizzo, programmazione e control-

(24) Disposizione analoga è prevista per quanto concerne la Conferenza metropolitana dall'art. 19, comma 4, St.

(25) Cfr. art. 15, commi 5 e 6, St.

lo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana» (art. 17, comma 1, St.).

Spetta al Consiglio, ai sensi dell'art. 17, comma 2, St., approvare regolamenti, piani, programmi, i bilanci dell'ente, adottare gli atti di indirizzo per le nomine e le designazioni da parte del Sindaco, nonché i provvedimenti relativi ai tributi di competenza della Città metropolitana. Previo parere della Conferenza metropolitana, spetta al Consiglio approvare la costituzione delle zone omogenee.

Il Consiglio si dota di un Regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei componenti, che indica il numero di consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo in ogni caso la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati, senza computare il Sindaco (art. 16, comma 4, St.²⁶).

Lo Statuto (art. 16, comma 6) risolve positivamente il quesito intorno alla possibilità di creare commissioni all'interno del Consiglio metropolitano: possono costituirsi commissioni mediante apposito regolamento, approvato dal Consiglio sentita la Conferenza metropolitana, che ne disciplini funzionamento e organizzazione. La composizione delle commissioni deve garantire la «partecipazione dei rappresentanti di ambiti e/o zone omogenee, dei Comuni e delle Unioni di Comuni» e, se si tratta di commissioni di controllo o di garanzia, deve essere garantita la rappresentanza di tutti i gruppi consiliari²⁷.

Le sedute del Consiglio – secondo l'art. 16, comma 8, St. – sono convocate con *modalità* che consentano ai consiglieri di adempiere alle funzioni di consiglieri metropolitani e di Sindaci o consiglieri dei Comuni di appartenenza: salvo l'ovvio riferimento alla necessità di contemperare le due attività rappresentative nell'organizzazione dei lavori e delle sedute, la disposizione sembrerebbe lasciare aperta la possibilità di utilizzare le moderne tecnologie – come ad es. la cd. videoconferenza – per consenti-

(26) La disposizione ricalca fedelmente quanto già disposto dall'art. 38, comma 2, del TUEL.

(27) Nella formulazione originaria dello Statuto era previsto – dall'art. 16, comma 6, ora modificato nei termini esposti nel testo – che la presidenza delle commissioni di controllo e garanzia spettasse alle minoranze. Con ogni probabilità si è inteso rivedere la norma anche in considerazione del fatto che la dinamica effettiva delle elezioni del Consiglio metropolitano non sempre rende agevole riscontrare che cosa debba effettivamente intendersi – nella sostanza – con il concetto di «minoranze» (politiche, territoriali, aritmetiche ...).

re ai consiglieri di partecipare a distanza alle sedute consiliari.

I consiglieri rappresentano la comunità metropolitana ed esercitano le loro funzioni «senza vincolo di mandato»²⁸; debbono esercitare con lealtà le loro funzioni e decadono dalla carica nei casi previsti dalle leggi ed anche dal Regolamento del Consiglio. In realtà, anche lo Statuto contempla direttamente una causa di decadenza che si verifica quando il consigliere non partecipa a tre sedute consecutive del Consiglio senza giustificato motivo (art. 18, u.c., St.).

Le funzioni ed il ruolo del Consiglio si comprendono pienamente solo collegandoli, da un lato, come si è descritto, alle funzioni del Sindaco, ma dall'altro alle funzioni ed al ruolo che lo Statuto attribuisce alla Conferenza metropolitana²⁹.

A questo riguardo deve osservarsi che una quota consistente delle modifiche introdotte recentemente allo Statuto metropolitano³⁰ riguarda proprio la configurazione e le funzioni – ma sarebbe più opportuno sintetizzare: la forza istituzionale – della Conferenza metropolitana³¹. Nonostante una configurazione legislativa piuttosto debole, quale organo con meri poteri propositivi e consuntivi (salva la rilevante eccezione della approvazione dello Statuto e delle sue modifiche), lo Statuto ten-

(28) Si tratta di una disposizione ricorrente negli Statuti delle Città metropolitane. È forse il caso di segnalare che il problema principale del consigliere metropolitano non risiede tanto nell'esistenza di un vincolo di mandato da parte del suo «corpo elettorale», quanto nella «doppia rappresentanza» di interessi ed istituzioni distinte – Città metropolitana e Comune – che lo caratterizza.

(29) A questo riguardo va osservato che la legge Delrio conferisce funzioni diverse alla Conferenza metropolitana ed alla Assemblea dei sindaci (negli enti provinciali): entrambe si vedono riconosciuti poteri propositivi e consultivi «secondo quanto disposto nello Statuto» ma solo per l'Assemblea dei sindaci (delle Province) si prevede un non meglio precisato potere di *controllo*, che non si rinviene in capo alla Conferenza metropolitana (cfr. art. 1, commi 8 e 55, legge Delrio). Ciò comporta che mentre lo Statuto provinciale dovrebbe riconoscere e disciplinare funzioni di controllo (nei confronti del Presidente, del Consiglio, di entrambi?) in capo all'Assemblea, tanto non potrebbe prevedere – a rigore – lo Statuto metropolitano per la Conferenza.

(30) Cfr. le modifiche statutarie deliberate nella seduta della Conferenza metropolitana del 18 marzo 2015, in <http://www.cittametropolitana.genova.it/content/seduta-del-18-marzo-2015>.

(31) Fra le modifiche introdotte, vi è anche quella dell'art. 19, comma 7, in base al quale «Si considerano approvate [...] le deliberazioni e i pareri espressi con i voti che rappresentino la maggioranza dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente». L'art. 1, comma 43, legge 56/2014, stabilisce che «lo Statuto determina le maggioranze per le deliberazioni della Conferenza metropolitana».

de ad espandere al massimo livello il peso istituzionale della Conferenza metropolitana³².

In primo luogo, quando la Conferenza è chiamata a pronunciarsi, si esprime quasi sempre attraverso pareri espressamente configurati come obbligatori³³.

In secondo luogo, lo Statuto garantisce ai Sindaci un tempo adeguato a conoscere dei contenuti della documentazione su cui l'organo si deve esprimere: come stabilito dall'art. 19, St., «la Conferenza metropolitana viene convocata decorsi 30 giorni dalla trasmissione della documentazione inoltrata dal Sindaco metropolitano a tutti i suoi componenti al fine di esprimere in quella seduta i propri pareri obbligatori».

Infine, ancora secondo l'art. 19 dello Statuto, così come recentemente novellato, il parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche da parte della Conferenza, vincola il Consiglio metropolitano che non vuole conformarsi a procedere alla approvazione dell'atto a maggioranza assoluta dei propri componenti³⁴.

Si può osservare, pertanto, che le relazioni fra i tre organi della Città metropolitana sono delineate in modo tale da temperare quella forte prevalenza che la legge Delrio ha riconosciuto al Sindaco metropolitano, vincolandolo a condividere le proprie politiche con il Consiglio e indirettamente con la stessa Conferenza, ovvero in ultima analisi con i

(32) Così come il Consiglio, anche la Conferenza, ai sensi dell'art. 19, comma 5, approva il Regolamento per disciplinare il proprio funzionamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. In questo solo caso, però, è previsto che il Regolamento possa prevedere la costituzione di un Ufficio di Presidenza, con il compito di raccordare con le Unioni di Comuni le politiche e le azioni della Città metropolitana, nonché di istruire i lavori della Conferenza metropolitana. L'Ufficio è composto dal Sindaco metropolitano e dai Presidenti delle Unioni.

(33) Sulla base dell'art. 19, comma 6, St., la Conferenza: esprime parere obbligatorio sugli schemi di bilancio previsionale annuale e pluriennale adottati dal Consiglio metropolitano nonché sul rendiconto annuale della gestione; esprime parere obbligatorio in ordine alla costituzione di zone territoriali omogenee; formula pareri obbligatori in ordine all'approvazione della Pianificazione Strategica e la Pianificazione Territoriale della Città metropolitana; formula altresì parere obbligatorio in ordine agli accordi tra la Città metropolitana e i Comuni non compresi nel territorio metropolitano.

(34) Ciò ad eccezione del caso di parere negativo o condizionato della Conferenza all'approvazione degli schemi di bilancio e del rendiconto di gestione e del caso in cui la Conferenza esprima un parere – al di fuori dei casi citati in precedenza – su richiesta del Sindaco o del Consiglio metropolitano.

Comuni, e i Sindaci, dell'area metropolitana.

5. Rapporti fra Città metropolitana e Comuni

Il Titolo IV dello Statuto, dedicato ai rapporti fra Città metropolitana e Comuni, mostra che il tentativo di consentire la condivisione delle linee di indirizzo politico-amministrativo fra Sindaco e «Sindaci» (dell'area metropolitana) è rivolto – almeno sulla carta ... statutaria – ad innescare un forte processo di riallocazione³⁵ e gestione a livello ottimale delle funzioni dei Comuni e, se del caso, della stessa Città metropolitana³⁶. Si prevede³⁷, in primo luogo, che possa essere la Città metropolitana con delibera del Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana, a conferire funzioni amministrative – e con esse il trasferimento delle necessarie risorse umane e strumentali – a Comuni, singoli o associati, individuati eventualmente anche quali zone omogenee ai sensi dell'art. 3. L'attuazione della delibera è rimessa allo strumento della convenzione tra Città metropolitana e Comuni o Unioni di Comuni interessati³⁸.

L'art. 22 dello Statuto disciplina tre distinte forme di collaborazione fra Città metropolitana e Comuni.

In primo luogo, con le medesime modalità descritte in precedenza, la Conferenza metropolitana può stipulare accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione con i Comuni dell'area metropolitana o le loro Unioni, ivi comprese le zone omogenee, ai fini dell'organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni o per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse.

Secondariamente, si prevedono ipotesi di avvalimento regolato da con-

(35) L'art. 35, St., stabilisce che la Città metropolitana «favorisce e supporta i processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nel territorio metropolitano per la gestione associata delle funzioni comunali anche nel rispetto della piena valorizzazione delle risorse professionali disponibili».

(36) Si tratta di disposizioni attraverso le quali lo Statuto attua quanto richiesto dall'art. 1, comma 11, lett. a), b) e c), della legge 56/2014.

(37) Il riferimento è all'art. 21 dello Statuto, di seguito descritto.

(38) Spetta alla convenzione definire la durata del conferimento, le forme di esercizio, le modalità di coordinamento e di vigilanza riservati alla Città metropolitana.

venzione (che definisce obiettivi, modalità, durata dell'avvalimento e disciplina i rapporti finanziari tra le amministrazioni coinvolte) da parte di singoli Comuni, Unioni dei Comuni, zone omogenee, degli uffici della Città metropolitana per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività. Lo Statuto contempla anche l'ipotesi inversa in cui la Città metropolitana, secondo le medesime modalità, può avvalersi degli uffici degli Enti locali citati.

Infine, la Città metropolitana può stipulare convenzioni con Comuni e Unioni dei Comuni, zone omogenee, per l'organizzazione di uffici condivisi per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività, individuando l'amministrazione capofila presso la quale opererà l'ufficio e definendo gli aspetti organizzativi, funzionali e finanziari³⁹.

Sempre sulla base di convenzione, la Città metropolitana si fa carico di occuparsi della gestione e valorizzazione delle risorse umane⁴⁰, di fornire assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni in materia di appalti ed acquisti e di gestione di reti e servizi informatici⁴¹ (come l'integrazione delle banche dati, la gestione coordinata dei siti istituzionali, l'offerta di servizi ai cittadini e alle imprese, la gestione e conservazione degli archivi su supporto informatico), di curarsi degli adempimenti connessi con il rispetto della normativa in materia di trasparenza amministrativa e di protezione dei dati personali⁴².

(39) Queste forme di collaborazione sono – in linea di massima – aperte anche verso Comuni e Unioni di Comuni esterni all'area metropolitana. In questo caso, però, accordi e convenzioni sono approvati dal Consiglio metropolitano a maggioranza assoluta, su proposta del Sindaco.

(40) Cfr. art. 23, St., in base al quale la Città metropolitana promuove convenzioni, cui Comuni e Unioni di Comuni possono aderire, volte alla formazione, reclutamento e aggiornamento professionale di dirigenti e dipendenti; a curare gli adempimenti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro; l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio per i procedimenti disciplinari; l'assistenza legale in materia di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, oltre alla contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale metropolitano e all'assistenza tecnico-amministrativa in materia di relazioni sindacali.

(41) Ai sensi dell'art. 24, St., la Città metropolitana, previa convenzione, può curare nell'interesse dei Comuni e delle Unioni di Comuni, le funzioni di "Centrale di committenza" ai sensi della normativa vigente, può offrire assistenza tecnico-amministrativa in materia di appalti di lavori e acquisti di beni, servizi e forniture, anche attraverso la formazione del personale, l'elaborazione e la gestione di banche dati e di servizi su piattaforma elettronica.

(42) Cfr. art. 25, St.

6. Partecipazione e trasparenza. L'assetto della amministrazione metropolitana

Il Titolo V dello Statuto segue un *iter* logico degno di nota nello sviluppare l'articolato che dalle disposizioni dedicate alla trasparenza conduce verso quelle orientate alla garanzia della partecipazione popolare.

La Città metropolitana (artt. 28 e 30, St.) garantisce il rispetto delle disposizioni concernenti la trasparenza amministrativa e la conoscibilità attraverso la rete internet ed il sito istituzionale dei documenti e delle informazioni «in suo possesso»: si tratta della garanzia di accessibilità alle informazioni ed ai dati che formano oggetto di obbligo di pubblicazione da parte di questa amministrazione territoriale (ai sensi del d.lgs. 33/2013), cui corrisponde un diritto dei cittadini all'accesso ed alla conoscenza. Viene assicurato altresì il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte degli interessati.

In tale contesto è prevista la possibilità di istituire un Difensore civico metropolitano ovvero – secondo le modifiche di recente introdotte all'art. 29, St. – di avvalersi del Difensore civico regionale.

L'ultimo articolo del Titolo V è dedicato alla «partecipazione» (art. 31, St.). Lo Statuto vi fa rientrare in primo luogo il «principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei Comuni, singoli o associati, e delle comunità» ricomprese nel territorio della Città metropolitana. Si rinvia ad un «Regolamento sulla partecipazione» – evidentemente da approvarsi da parte del Consiglio metropolitano⁴³ – la disciplina dei casi e delle modalità di attuazione delle forme di consultazione e di *referendum* popolare (art. 31, commi 2-3, St.).

Rispetto ad altri Statuti, che si esercitano ben più estesamente sul tema della partecipazione⁴⁴, quello della Città metropolitana di Genova appare più limitato nelle disposizioni di principio e nell'oggetto, lasciando al

(43) Sulla base della disposizione dell'art. 17, comma 2, lett. *b*), dello Statuto. In questo caso non sembrerebbe richiesto – salva l'iniziativa del Consiglio in tal senso: cfr. art. 19, comma 6, lett. *f*), St. – il parere obbligatorio della Conferenza metropolitana.

(44) Cfr., ad es., artt. 8 ss. St. Città metropolitana di Bologna; artt. 7 ss. St. Città metropolitana di Milano, i quali disciplinano diffusamente il tema, contemplando altresì quella nuova forma di partecipazione che deriva dall'applicazione della metodologia e del formato dei c.d. «*open data*» nella gestione delle informazioni e dei documenti amministrativi e più in generale della cd. «cittadinanza digitale».

Regolamento sulla partecipazione di sviluppare, o meno, aspetti puntualmente contemplati in altri Statuti metropolitani.

Per quanto concerne le disposizioni dedicate alla amministrazione, la Città metropolitana si dota di un Regolamento di organizzazione⁴⁵ «sull'ordinamento degli uffici e dei servizi»⁴⁶ adottato dal Sindaco metropolitano⁴⁷.

Lo Statuto disciplina la figura del Segretario generale (nominato dal Sindaco) e del Vice-segretario generale. Il Sindaco può altresì nominare un Direttore generale, incarico che può essere conferito al medesimo Segretario generale⁴⁸.

7. Osservazioni conclusive

Sono tre le osservazioni conclusive che si intendono sviluppare all'esito della breve descrizione del contenuto dello Statuto della Città metropolitana di Genova⁴⁹.

Una prima considerazione concerne le caratteristiche formali e generali dello Statuto.

Si tratta di un testo breve, di 42 articoli in tutto⁵⁰.

È frequente il rinvio di parti cospicue della disciplina organizzativa ed istituzionale della Città metropolitana ad atti di natura regolamentare

(45) Cfr. art. 32, St.

(46) Al Regolamento in parola spetta – ai sensi dell'art. 36, St. – disciplinare funzioni e composizione del c.d. «Nucleo di valutazione» che ha il compito di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

(47) Ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. j), St.: sembrerebbe che l'approvazione del Regolamento spetti – come avviene in via generale – al Consiglio metropolitano (ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. b), St.).

(48) Cfr. art. 33, St.

(49) Per un primo commento alle disposizioni statutarie v. V. ITALIA, *Città metropolitane, Genova suddivide il territorio in zone omogenee*, in *Quotidiano del Sole 24 Ore – Enti Locali e PA* del 26 febbraio 2015, reperibile in <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/>.

(50) Lo Statuto ha lo stesso numero di articoli di quello di Bari, e risulta più breve di quello delle altre Città metropolitane ad eccezione del sintetico Statuto di Firenze che consta di soli 25 articoli. Per un prima comparazione fra i sei Statuti approvati v. V. ITALIA, *Città metropolitane, primi sei Statuti approvati a confronto*, in *Quotidiano del Sole 24 Ore – Enti Locali e PA* del 19 gennaio 2015, reperibile in <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/>.

che lo Statuto si limita essenzialmente a prevedere, senza fornire una dettagliata cornice di principi cui questi atti devono conformarsi: si pensi, ad esempio, al Regolamento sulla partecipazione, ed al Regolamento cui è demandata la disciplina delle zone omogenee (rispettivamente, artt. 3 e 31, St.).

Inoltre, la struttura dello Statuto in buona parte ricalca lo schema della bozza di Statuto metropolitano predisposta dall'ANCI nella seconda parte del 2014.

Questi aspetti possono trovare una spiegazione anche nell'*iter* accelerato che ha condotto ad una approvazione della proposta di Statuto da parte del Consiglio metropolitano senza che si potesse sviluppare un approfondimento adeguato della «materia statutaria». Si è pertanto arrivati ad una approvazione dello Statuto da parte della Conferenza metropolitana fondata su una richiesta – solo apparentemente paradossale – di immediata e profonda modifica dello Statuto.

È sufficiente, a tal riguardo, osservare che in sede di approvazione della proposta di Statuto il Consiglio metropolitano aveva discusso – a quanto risulta – un totale di 12 emendamenti. In sede di modifica dello Statuto «promossa» sin dal gennaio del 2015 dalla Conferenza metropolitana, il Consiglio ha inteso inserire, nella proposta di modifica statutaria deliberata nella seduta del 27 febbraio 2015, ben 29 degli oltre 30 emendamenti proposti – ad un testo di appena 42 articoli in totale – dalla Conferenza.

In altri termini, i lavori preparatori dello Statuto hanno continuato a svilupparsi anche in seguito alla sua approvazione, in vista della modifica, anche radicale, di parti cospicue dello Statuto concordata fra Sindaco metropolitano e Conferenza già il 19 dicembre 2014, ovvero lo stesso giorno della approvazione dello Statuto.

Pertanto, l'effettiva identità del nuovo Statuto è rilevabile principalmente a partire dalle modifiche richieste dalla Conferenza metropolitana ed accettate, in larga parte, dal Consiglio metropolitano e infine approvate dalla Conferenza metropolitana nella seduta del 18 marzo 2015.

Esse riguardano essenzialmente due aspetti. In primo luogo, la disciplina statutaria delle zone omogenee. Si tratta di un indirizzo specifico dello Statuto, volto a consentire una forma peculiare di aggregazione sovracomunale di cui il territorio dell'area metropolitana di Genova

avverte, con ogni probabilità, maggiore necessità rispetto ad altre aree metropolitane.

In secondo luogo, le modifiche statutarie hanno teso a rafforzare le funzioni ed il ruolo della Conferenza metropolitana⁵¹, nei termini già descritti, che altrimenti sarebbe risultato un organo distante dalle scelte fondamentali della Città metropolitana ed attualmente, invece, è titolare di funzioni consultive disciplinate in modo tale da consentire una percepibile influenza dell'organo sulle dinamiche di governo della Città metropolitana.

Il complesso delle relazioni fra gli organi fondamentali della Città metropolitana di Genova ne esce connotato da una consistente e ragionevole integrazione fra le funzioni del Sindaco, del Consiglio metropolitano e della Conferenza metropolitana: si ritiene che l'indirizzo politico-amministrativo della Città metropolitana non possa che giovare di un tale assetto statuario.

(51) Nella recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 si conferma che rientra nella materia statutaria il potere di individuare ed attribuire nuove funzioni alla Conferenza metropolitana: «quanto alla Conferenza metropolitana – cui il comma 8 (ultimo periodo) attribuisce «poteri propositivi e consultivi» – la censura formulata in ragione del carattere riduttivo di tali attribuzioni, nel contesto del sistema di governo della Città metropolitana, è agevolmente superata dalla considerazione che la Conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo Statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell'ente, il quale viene approvato dalla Conferenza stessa; per cui proprio la Conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al Sindaco metropolitano».

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 compendati 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.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli

Francesco Rota

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli persegue una idea “forte” di Città metropolitana, come evidenziato anche dalle scelte statutarie concernenti la forma di governo e gli organi. Coerentemente con questa impostazione di fondo, cerca di qualificare la Città metropolitana come interlocutore autorevole per gli attori sociali ed istituzionali ed in particolare per gli altri livelli di governo ed interpreta la propria autonomia in senso ampio in relazione all’attività pianificatoria. Criticità potrebbero emergere a causa della limitata attenzione dedicata ad alcune funzioni tradizionalmente proprie del governo dell’area vasta.

1. Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli: percorso di approvazione e impostazione di fondo

La proposta di Statuto della Città metropolitana di Napoli è stata deliberata il 14 maggio 2015 dal Consiglio metropolitano¹ all’unanimità dei presenti e lo Statuto è stato approvato dalla Conferenza metropolitana l’11 giugno con 46 voti favorevoli ed una astensione². Il percorso di elaborazione ha subito un cospicuo rallentamento che ha portato a completare l’*iter* di approvazione dopo il termine ultimo previsto dalla legge n. 56 del 2014 ma prima dei tempi da questa previsti per l’esercizio dei poteri sostitutivi.

Secondo gli auspici del Sindaco del capoluogo campano riportati nei

(1) Il Consiglio metropolitano di Napoli è stato eletto il 12 ottobre 2014 e si è insediato il 3 novembre. I 24 seggi sono stati così attribuiti: 5 alla lista “Lavoro Sviluppo Ambiente – Città Metropolitana Bene Comune”; 4 seggi al “Nuovo Centro Destra Alfano – PPE – UDC”; 7 seggi al Partito Democratico, 1 alla lista Fratelli d’Italia; 7 seggi a Forza Italia.

(2) Sembrano così superati i rischi paventati da parte della dottrina per la garanzia di rappresentanza dei Comuni annessi alla Città metropolitana derivanti dal *quorum* per l’approvazione dello Statuto. Si veda sul punto F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, 2014, p. 117.

comunicati ufficiali pubblicati sul sito della Città metropolitana di Napoli, lo Statuto avrebbe dovuto essere caratterizzato da autonomia ed originalità, tenendo conto delle proposte redatte dall'ANCI e dalle Università ma interpretando anche le esigenze specifiche del territorio, con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini ma soprattutto dei Sindaci di tutti i Comuni, nel tentativo di disegnare uno Statuto che consentisse di cogliere l'importanza di tutto il territorio metropolitano e di evitare una identificazione della Città metropolitana con la sola Napoli.

Il processo statutario è stato, in effetti, caratterizzato dalla presenza di alcuni momenti partecipativi. Il Consiglio metropolitano si è dotato innanzitutto di un organo per la stesura dello Statuto, la Commissione statutaria, che ha promosso una fase di ascolto delle istituzioni e della società civile, finalizzata alla redazione di un testo efficace e condiviso. È stata così organizzata una *Convention* con tutti i Sindaci, per consentire loro di offrire il proprio contributo in termini di analisi e di proposta, ed incontri con i rappresentanti delle categorie produttive, degli ordini professionali e dei sindacati dei lavoratori, con esponenti del mondo accademico, dell'associazionismo e del mondo politico.

La capacità di singoli incontri di incidere in modo significativo sui contenuti dello Statuto desta qualche perplessità. È più probabile che sia il contributo dei Sindaci sia quello del mondo sociale ed istituzionale interessato dalla nascita del nuovo ente si siano avuti attraverso percorsi diversi e più tradizionali. In questo senso sarebbe forse stata preferibile la previsione di processi di coinvolgimento delle istituzioni e della società civile più incisivi, appropriati ed efficaci.

Per garantire la massima diffusione del dibattito si è inoltre consentito di seguire i lavori dell'aula in diretta *streaming* e su *Twitter*.

Passando all'esame dell'impostazione di fondo dello Statuto, va esaminato in primo luogo il preambolo in cui si afferma la consapevolezza della strategicità della Città metropolitana di Napoli per il Mezzogiorno e per l'intera Italia e l'obiettivo di una rinnovata crescita economica e civile, seguito poi dai principi che orientano l'organizzazione e la attività dell'ente.

La presenza di un preambolo dedicato ai principi, il cui valore giuridi-

co è peraltro notoriamente circoscritto³, rivela l'intenzione di delineare la Città metropolitana di Napoli come ente dotato di una autonoma forza politica e non come mero ente di coordinamento dei Comuni dell'area metropolitana, secondo un disegno che pare confermato dalle scelte statutarie operate in materia di organi e funzioni⁴.

Del resto Napoli, insieme a Roma, cui la legge dedica un capo *ad hoc*, ed a Milano, è uno dei centri maggiori, rispetto ai quali ha un senso più pregnante la previsione delle peculiari dimensioni di autonomia che accompagnano la Città metropolitana⁵.

Resta da verificare quanto alla enunciazione dei principi corrisponda la previsione di poteri, assetti e strumenti idonei a perseguirli.

2. *Il disegno del territorio metropolitano*

Le Città metropolitane hanno sicuramente le potenzialità per essere istituzioni autonome territoriali, ma presentano la necessità di costruirsi una legittimazione ed una capacità esponenziale in relazione alla loro territorialità⁶. L'atteggiamento dei diversi Statuti non è però univoco in tal senso.

Non mancano Statuti che hanno preferito ritagliare alla Città metropolitana un ruolo di coordinamento rispetto ai Comuni⁷. Le differenti impostazioni sono probabilmente connesse anche alle differenze storiche, sociali, istituzionali e culturali che caratterizzano le diverse aree interessate dalla nascita del nuovo ente, che si presentano molto eterogenee tra loro⁸. Dif-

(3) La Corte cost., con sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004 ha chiarito che è ammissibile la presenza di dichiarazioni di principio negli Statuti regionali, senza però riconoscere ad essi alcun valore precettivo.

(4) Si veda P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 333 ss.

(5) In questo senso, cfr. E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., 16, secondo il quale in questi centri il governo dell'area vasta può a pieno titolo fregiarsi dell'appellativo di Città metropolitana, non limitandosi ad essere, a differenza che in altre realtà, semplicemente una grande conurbazione.

(6) P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, cit., p. 347.

(7) Si veda ad esempio lo Statuto della Città metropolitana di Firenze.

(8) E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, cit., p. 16.

ferenze ben chiare al legislatore, che prevede regimi giuridici parzialmente differenziati per le Città metropolitane maggiori e che consente sia di disegnare la Città metropolitana come un vero e proprio ente territoriale, sia di optare per una sorta di federazione, con un ruolo di coordinamento e di centralizzazione di un numero ridotto di funzioni⁹.

In questo senso sembra opportuno ricordare quella dottrina che invita ad «interrogare la sottostante realtà, al fine di intuire quale possa essere la «resa» di una qualsiasi disciplina giuridica da adottare»¹⁰.

Il percorso di costituzione delle Città metropolitane è però solo all'inizio: sia pur condizionato dalle scelte fatte dal legislatore nazionale in merito alla individuazione dei Comuni rientranti nell'area vasta¹¹, presenta assetti che potranno essere modificati in relazione alle esigenze che via via emergeranno e sarà probabilmente proprio la capacità di intercettare, governare ed accogliere siffatte esigenze uno dei terreni su cui si giocherà l'effettiva capacità di governo di ciascuna Città metropolitana¹².

Le norme contenute nello Statuto di Napoli in relazione al disegno del territorio metropolitano sono caratterizzate dall'assenza di misure che ne agevolino la modificabilità, a differenza di quanto avvenuto in altri contesti¹³, lasciando trasparire, da un lato, una volontà di non favorire la trasformazione del territorio metropolitano e, dall'altro, una sostanziale

(9) P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, cit., p. 355. Sembrano attuali sul punto anche le considerazioni espresse in relazione al d.l. 95/2012 da A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *www.federalismi.it*, 2012, p. 3, e da P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, *ibidem*, 2014.

(10) G. PALMA, *Principio di legalità ed il potere di organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche*, in *www.amministrativamente.com*, 1, 2014.

(11) Critici in merito alla costituzionalità della scelta "forzata" del perimetro territoriale sono, fra gli altri, P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., p. 356; B. CARAVITA DI TORITTO, *Problemi di impostazione nella istituzione delle Città metropolitane e nella disciplina di Roma Capitale*, in *www.federalismi.it*, 2012, p. 1; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *www.federalismi.it*, 2014.

(12) Sull'importanza della ripermimetrazione del territorio della Città metropolitana si veda G. PIPERATA, *La Città metropolitana*, cit., p. 63.

(13) Si veda ad esempio lo Statuto della Città metropolitana di Milano.

condivisione – almeno in questa prima fase – della scelta di perimetrazione operata a livello statale.

Ciononostante, la necessità di “costruire” la Città metropolitana contribuisce ad evidenziare l’esigenza che essa vada oltre lo Stato-apparato¹⁴. La sfida della Città metropolitana, intesa in senso forte, sarà rappresentata dalla capacità di essere e di creare comunità, in relazione a dimensioni in cui le interrelazioni sociali ed economiche tra la realtà del Comune capoluogo e quelle dei Comuni limitrofi sono così strette ed intersecate da non consentire una lettura separata; creare comunità intesa come senso e capacità di aggregazione di territori ed esperienze che possono contribuire a far evolvere la comunità stessa, arricchendola socialmente ed economicamente. Sembrano molto opportune, in questo senso, quelle peculiarità dell’ordinamento della Città metropolitana che ne fanno un ente a «configurazione differenziabile»¹⁵, collocato in qualche modo ibridamente tra gli enti a carattere strutturale e quelli a carattere funzionale e che dovrebbe essere capace di aggregare anche enti limitrofi all’area metropolitana per comporre ambiti ottimali di esercizio delle funzioni.

3. Organi della Città metropolitana e forma di governo

La Città metropolitana di Napoli sembra comunque nascere, come anticipato, seguendo una idea “forte” di Città metropolitana, come evidenziano le scelte statutarie concernenti la forma di governo e gli organi.

Lo Statuto opta infatti per l’elezione diretta del Sindaco metropolitano, scelta, questa, che potrebbe tuttavia causare problemi a causa della non incisività del ruolo del Sindaco rispetto a quello del Consiglio negli assetti individuati dalla legge 56/2014¹⁶.

Considerata la ampia capacità dello Statuto di individuare le competen-

(14) L’esigenza che la Città metropolitana vada oltre lo Stato-apparato è sottolineata da A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli, Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., p. 30.

(15) L’espressione è usata da G. PIPERATA, *La Città metropolitana*, cit., p. 59.

(16) D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *www.federalismi.it*, 2014.

ze degli organi¹⁷, è stata sostenuta l'opportunità che gli Statuti, qualora prevedano l'elezione diretta del Sindaco, bilancino la situazione dotandolo di poteri adeguati, quali strumenti di costruzione dell'indirizzo politico, e responsabilità di direzione¹⁸.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli non sembra però avere sempre operato scelte conseguenti in tal senso, avendo, al contrario, incrementato le competenze consiliari e previsto, ad esempio, la competenza del Consiglio per l'approvazione del piano esecutivo di gestione¹⁹. Il Sindaco metropolitano attua gli indirizzi del Consiglio, ma è allo stesso tempo individuato dall'art. 20, comma 6, dello Statuto quale organo a competenza residuale della Città metropolitana, con capacità di nomina dei consiglieri delegati e del Vicesindaco.

Al Sindaco metropolitano viene affidato il potere di nomina, designazione e revoca dei rappresentanti della Città metropolitana presso enti, aziende ed istituzioni, seppur sulla base dei criteri generali definiti dal Consiglio metropolitano. Tale previsione è affiancata da una disciplina transitoria secondo la quale, fino all'elezione diretta del Sindaco, al Consiglio è consentito dissentire dalla nomina, costringendo in tal caso il Sindaco a motivare la propria decisione.

Di rilievo anche il potere di approvazione del Regolamento degli uffici e dei servizi, che il Sindaco esercita sentita la Conferenza dei consiglieri delegati ed acquisito il parere del Consiglio metropolitano²⁰.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli ha poi previsto una struttura collegiale composta dai consiglieri delegati denominata Conferenza dei consiglieri delegati che, in considerazione del divieto legislativo di costituire un organo collegiale esecutivo a rilevanza esterna, si configura come struttura interna di coordinamento.

Lo Statuto prevede l'elezione diretta del Consiglio metropolitano, or-

(17) In questo senso F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli Enti territoriali*, in *Astrid-online.it*, 2013.

(18) Si veda sul punto F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 114.

(19) Si veda sul punto l'art. 26.2, lett. *t*).

(20) Si veda sul punto l'art. 20, comma 1, lett. *e*).

gano di indirizzo e controllo e rinvia ad un apposito regolamento, da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti, l'individuazione delle sue modalità di funzionamento.

È prevista anche una disciplina dello *status* di consigliere metropolitano che prevede l'assenza di vincolo di mandato ed il diritto di accesso dei consiglieri agli atti di competenza della Città metropolitana.

Non eccentrica sembra anche la previsione di un potere di proposta dei consiglieri in tutte le materie di competenza del Consiglio.

Al Consiglio metropolitano viene infine attribuita la rilevante competenza in materia di istituzione delle zone omogenee, che, come si avrà modo di dire oltre, costituiscono una parte importante della complessiva architettura della nuova area metropolitana.

La Conferenza metropolitana, come previsto dalla legge, è l'organo collegiale, composto da tutti i Sindaci dei Comuni compresi nella Città metropolitana, con poteri propositivi, consultivi nonché deliberativi in relazione all'approvazione dello Statuto e delle modifiche statutarie.

Lo Statuto prevede peraltro l'attribuzione alla Conferenza di altre materie da parte del Consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, su richiesta del Sindaco.

Lo Statuto prevede inoltre la partecipazione alla Conferenza metropolitana dei Presidenti delle municipalità del Comune capoluogo, senza però diritto di voto.

La Conferenza metropolitana esercita una funzione consultiva generale non vincolante, esprimendo i pareri richiesti dal Consiglio metropolitano. In particolare, la Conferenza esercita l'attività consultiva in relazione al Piano strategico metropolitano ed a tutte le attività dal contenuto programmatico ed in merito alla pianificazione territoriale generale. Lo Statuto prevede poi specifiche ipotesi di esercizio della funzione consultiva: la Conferenza deve infatti dare il proprio parere non vincolante su una serie di atti approvati dal Consiglio e, in particolare, sugli atti di indirizzo e gli atti a contenuto generale relativi alla mobilità e alla viabilità di interesse della Città metropolitana; sugli atti di indirizzo e gli atti a contenuto generale relativi alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, compresi quelli relativi ai servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; sugli atti di indirizzo e gli atti a contenuto generale relativi alla promozione e coor-

dinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

Lo Statuto puntualizza che la previsione dell'attività consultiva della Conferenza metropolitana ha come conseguenza statutariamente determinata l'obbligo di esplicita motivazione da parte del Consiglio metropolitano qualora si intendano adottare provvedimenti difformi dal predetto parere.

In realtà, anche in assenza di tale disposizione, non sembra che il Consiglio avrebbe potuto adottare provvedimenti difformi dal parere della Conferenza senza motivare adeguatamente.

La Conferenza è convocata e presieduta dal Sindaco e la convocazione può essere richiesta anche da 1/5 dei Sindaci.

La Conferenza metropolitana, salvo che per la definizione degli ambiti territoriali delle zone omogenee, delibera con i voti che rappresentino almeno i 2/5 dei Comuni compresi nella Città metropolitana e il 40% della popolazione complessivamente residente con un meccanismo che consente, nel caso di ripetuto mancato raggiungimento di tale maggioranza, la possibilità per il Consiglio metropolitano di procedere comunque all'adozione dei propri provvedimenti secondo quanto previsto dalla legge e dallo Statuto.

Lo Statuto prevede anche un'ipotesi di parere vincolante della Conferenza, che si ha in relazione alla costituzione delle zone omogenee. Lo Statuto di Napoli definisce, in linea con quanto sancito dalla legge Delrio, le zone omogenee come aggregazioni territoriali, individua il numero minimo di abitanti (150.000) e richiede la contiguità territoriale dei Comuni rientranti in una zona omogenea, prevedendo però anche la possibilità di deroghe.

Le zone omogenee vengono quindi individuate quale ambito ottimale per la gestione e l'esercizio dei servizi comunali e metropolitani e per il confronto sulle direttrici comuni dello sviluppo economico e del Piano strategico.

Alle zone omogenee viene anche riservato un ruolo nella elaborazione degli obiettivi comuni dell'azione metropolitana e come riferimento del decentramento della Città metropolitana che presso ciascuna zona può istituire una propria delegazione.

Viene inoltre espressamente prevista la delega di funzioni dalla Città

metropolitana alle zone omogenee e la promozione economica dell'esercizio congiunto di funzioni da parte dei Comuni nell'ambito delle zone omogenee.

Lo Statuto istituisce anche le Assemblee delle zone omogenee, definendone la composizione ed il Coordinatore della zona omogenea. Definisce inoltre le modalità di elezione e rinvia ad un apposito regolamento per l'individuazione delle competenze ed il funzionamento delle zone omogenee.

Lo Statuto prevede poi che le zone amministrativamente autonome individuate dal Comune di Napoli, qualora acquisiscano le dimensioni di zone omogenee, possano essere riferimento per l'organizzazione in Comuni urbani.

4. *Funzioni*

La Città metropolitana si presenta come ente a fini generali, fermo restando che il carattere generale degli enti presenta sempre una dimensione di relatività²¹. Peraltro la parziale incertezza che grava sulle funzioni della Città metropolitana ha inevitabilmente inciso sulle scelte statutarie, che hanno potuto fare affidamento solo sui pochi punti fermi rappresentati dalla individuazione delle funzioni fondamentali operata dalla legge Delrio. La Regione Campania infatti, analogamente ad altre Regioni italiane, ancora non è intervenuta in materia esercitando la propria potestà legislativa.

In questa incertezza lo Statuto della Città metropolitana di Napoli ha individuato obiettivi e valori cui tendere nell'esercizio delle funzioni con attenzione all'ambiente, ai rifiuti, ai beni comuni, allo sviluppo sociale e all'impiego di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e, rispetto ad alcune funzioni, ha anche anticipato le previsioni normative regionali, come si vedrà più specificamente trattando dei processi di pianificazione.

(21) Sulla Città metropolitana come ente a fini generali si veda L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014. Sulla relatività del carattere generale dei fini degli enti pubblici cfr. G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, in G. ROSSI E G. ABBAMONTE (a cura di), *Gli enti pubblici, l'amministrazione per settori organici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, dir. da G. Santaniello, Vol. VIII, Padova, 1990, p. 32.

È vero che avere potestà decisionali «politiche», ossia «rivolte alle trasformazioni, alle innovazioni, ai cambiamenti, a tutto ciò che in un'ambigua parola potremmo definire sviluppo locale»²² richiede dimensioni adeguate, ma in un sistema che accoglie il principio di sussidiarietà è vero anche il reciproco, ossia che dimensioni e capacità adeguate di un ente, se unite ad una adeguata rappresentatività, portano inevitabilmente una tendenza dell'ente verso un incremento di funzioni e, probabilmente, verso una più incisiva politicalità.

Se quanto affermato ha un particolare rilievo sul piano del rapporto tra Città metropolitana e Regione, non deve essere trascurato il rapporto fra Città metropolitana e Comuni, che deve essere improntato alla sussidiarietà e che, in virtù dell'impatto dell'adeguatezza, dovrà portare a differenziare l'allocazione delle funzioni in relazione alle loro intrinseche caratteristiche ed alle capacità amministrative dei livelli coinvolti²³.

Del resto, se si osservano le finalità e le funzioni della Città metropolitana, seppur nella non precisa individuabilità dei loro confini in questo momento storico, appare evidente che se fra esse figurano certamente funzioni a carattere più marcatamente gestionale, quale la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, ma non mancano neppure funzioni più marcatamente politiche, quali la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la pianificazione territoriale e la promozione dello sviluppo economico²⁴.

In questo senso si può affermare che rafforzare la legittimazione democratica degli organi della Città metropolitana può contribuire a renderla più forte nella gestione di funzioni più pregnanti politicamente e più idonea ad assumere un ruolo politicamente più attivo. Allo stesso tem-

(22) Così, P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, cit., p. 338 ss.

(23) Cfr. sul punto, P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, cit., pp. 343-357.

(24) Sul punto si veda G. PIPERATA, *La Città metropolitana*, cit. p. 58, a parere del quale la Città metropolitana sarebbe «un ente che viene definito attraverso le finalità e funzioni che è chiamato a perseguire; un ente che trova nella sua missione istituzionale legislativamente indicata l'essenza della sua specificità nel sistema di governo locale».

po, però, siffatta prospettiva rischia di portare ad un eccessivo appesantimento del neonato ente.

4.1. *Pianificazione strategica e pianificazione territoriale*

La legge Delrio rende per la prima volta obbligatorio in Italia il Piano strategico, che dovrebbe tracciare le linee di evoluzione dell'area ma, come acutamente osservato, non definisce le modalità di siffatto processo di pianificazione che, nelle esperienze concrete e volontarie del nostro Paese, si presenta come pratica partecipativa di enorme complessità e non ne individua l'oggetto, non chiarendo se debba essere una attività mirata in ambiti o settori specifici o una discussione sugli obiettivi finali dal valore simbolico²⁵.

Il Piano strategico racchiude gli assetti delle politiche che si intendono realizzare nel triennio e deve essere frutto di un processo plurale che dia rilievo, soprattutto nella prima fase di vita delle Città metropolitane, alle prospettive anche dimensionali dell'area vasta, ponendosi il problema del raggiungimento di un assetto dimensionale adeguato allo svolgimento delle funzioni della Città metropolitana e coerente con le esigenze del territorio. Il tema così considerato può essere declinato anche in termini di attrattività della Città metropolitana all'esterno della sua area.

L'idea di una effettiva pianificazione strategica nel contesto della Città metropolitana richiede peraltro una attività di cooperazione paritaria tra istituzioni pubbliche e tra queste e le forze sociali presenti sul territorio, nel rispetto delle differenze e della complementarietà dei ruoli²⁶. In questo senso lo Statuto di Napoli cerca di valorizzare le zone omogenee e individua il confronto tra di esse quale strumento che facilita l'individuazione delle direttrici per l'azione degli organi metropolitani, con il coinvolgimento degli enti pubblici, delle forze economiche, del-

(25) In questo senso, D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della programmazione strategica*, cit., p. 146 ss., cui si rinvia anche per una rapida disamina di entusiasmi e perplessità in merito alla democrazia partecipativa in relazione alle quali resta fondamentale anche il rinvio a U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, Firenze, 2010.

(26) Sia consentito ancora il rinvio a D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della programmazione strategica*, cit., p. 148 ss.

le associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore.

Lo strumento individuato dallo Statuto per assicurare la partecipazione dei Comuni e delle Unioni di Comuni alla formazione e all'aggiornamento del Piano strategico è costituito dalle conferenze di programmazione, il cui impiego è però facoltativo.

La pianificazione strategica, in una prospettiva di delineazione, costituzione e rafforzamento dell'area vasta, dovrebbe contribuire ad orientare i rapporti tra città capoluogo e resto dell'area vasta, superando l'idea di subalternità dei territori periferici, con un bilanciamento di risorse e competenze, che, assecondando le vocazioni dei territori, ne favorisca la coesione. L'art. 1, comma 2, dello Statuto orienta in questo senso l'azione della Città metropolitana, mirando ad una riorganizzazione del policentrismo territoriale che consenta di superare la dicotomia centro-periferia. Sembra questa la strada principale da percorrere, se il governo dell'area vasta vuole essere in grado di perseguire obiettivi di reale sviluppo socio-economico. La consapevolezza dell'importanza della coesione per l'efficacia e la durevolezza dello sviluppo economico del territorio metropolitano emerge anche dall'art. 33 dello Statuto, che spinge la Città metropolitana verso una crescita multipolare, corrispondente alla specificità di ciascuna zona omogenea, verso la riduzione degli squilibri di produttività e benessere, al fine di ottenere una integrazione tra tali aree per le finalità comuni. In questo senso, operativamente, sembra andare la previsione statutaria della collaborazione dei Comuni e delle Unioni di Comuni con la Città metropolitana nella pianificazione e attuazione dei progetti di interesse metropolitano disposti nel Piano strategico, previsione che rivela ancora una volta l'opportunità politica di rafforzamento degli interessi locali rappresentata dalle forme di aggregazione locale²⁷.

Lo Statuto prevede che eventuali divergenze in merito a tali progetti ed alla loro attuazione siano decise con provvedimento del Consiglio metropolitano. Resta da vedere se il Consiglio metropolitano riuscirà ad essere sede di meccanismi decisionali alternativi a quelli che seguono

(27) Cfr. P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, 2011.

schemi di partito, per trasformarsi in un luogo di confronto anche fra gli interessi del capoluogo e quelli dei centri periferici.

L'importanza del Piano strategico è peraltro evidenziata dal fatto che esso rappresenta il riferimento per il finanziamento delle azioni dei Comuni da parte della Città metropolitana.

Allo stesso modo, ed anche in relazione al rapporto tra ampiezza dell'area vasta ottimale e caratteristica delle funzioni da esercitare ed alla valutazione della opportunità di aggregare ulteriori territori alla Città metropolitana, sembra fondamentale la cura dei rapporti con le aree limitrofe che, per quanto concerne le attività di pianificazione strategica, si sostanzia in un possibile coordinamento su materie di interesse comune, che ha come obiettivo la realizzazione di accordi di pianificazione.

Sembra opportuno ricordare peraltro che la pianificazione territoriale generale della Città metropolitana, come definita dalla legge, sembra concepita come una funzione non direttamente conformatrice del territorio²⁸; è in ogni caso auspicabile che, con l'intervento della normativa regionale, si riesca a definire un ruolo del Piano territoriale generale non limitato al mero coordinamento, superando i limiti mostrati dalla pianificazione provinciale in materia.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli individua un unico atto di pianificazione denominato "Piano territoriale metropolitano" ed interpreta la propria autonomia in senso ampio in relazione alla previsione di una disciplina della attività pianificatoria: in assenza ed in anticipazione delle eventuali scelte regionali sul menzionato ruolo dei Piani e sui loro contenuti, definisce infatti la struttura del Piano, che è caratterizzata da una componente strutturale, con funzione conformativa delle zone selezionate, e da una componente operativa, che si caratteriz-

(28) In questo senso, P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane*, cit., pp. 343-357, che reputa non chiaro se la efficacia degli atti frutto della pianificazione territoriale generale sia «diretta solo nei confronti dei Comuni metropolitani o anche dell'attività edilizia» e considera tale lacuna difficilmente colmabile dai soli Statuti. *Contra*, D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, cit., p. 6. Per una disamina più generale della problematica V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, in www.astrid.eu, 2012; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, *ibidem*, 2012.

za come di programmazione operativa e di indirizzo per i Comuni, sancendo anche la previsione di misure di perequazione territoriale.

Le due componenti del Piano si differenziano per contenuti (che lo Statuto si spinge a definire in modo puntuale), per funzione e per efficacia. La componente strutturale comprende la pianificazione che riguarda beni culturali ed aree di valore paesaggistico, la definizione delle aree a rischio idraulico, idrogeologico e di erosione costiera e la pianificazione che le riguarda, incluse le politiche di adattamento e mitigazione del rischio previste dalla Regione, le norme relative ai parchi ed alle aree naturali protette. Alla componente strutturale del Piano è inoltre affidata, sulla base di una esaustiva ricognizione dei vincoli, la redazione della Carta unica del territorio cui si atterranno i Comuni nella redazione dei Puc.

È sempre la parte strutturale del Piano a dover individuare le aree naturali protette e comunque di pregio da tutelare, i beni culturali di valore identitario, storico e artistico da valorizzare, il sistema delle infrastrutture di comunicazione materiale ed immateriale da mantenere in efficiente esercizio e le grandi attrezzature d'interesse metropolitano da curare e sviluppare.

La componente operativa invece tende a definire gli assetti territoriali in un unico atto per incrementare la omogeneità degli atti edilizi ed urbanistici locali ed elabora la strategia di sviluppo economico e dell'occupazione prevedendo la relativa dinamica demografica e il fabbisogno abitativo per fornire ai Comuni gli obiettivi di dimensionamento dei Puc; stabilisce politiche per la residenza sociale e l'organizzazione del territorio in modo da decongestionare le zone a rischio naturale, stabilisce le aree da destinare alle attività produttive secondo le localizzazioni meglio connesse alle infrastrutture esistenti e previste, chiedendo ai Comuni interessati di modificare in tal senso i loro Puc; copianifica con i Comuni coinvolti le attrezzature d'interesse metropolitano, progetta le infrastrutture in grado di assicurare le comunicazioni per gli spostamenti interni all'area metropolitana e sviluppare legami ed accessibilità della Città metropolitana sulle lunghe e medie distanze con eventuali, ove necessario, accordi di programma con gli enti competenti; promuove la riqualificazione ed il rinnovo delle aree degradate e dismesse; promuove la rete dei siti Unesco e la riqualificazione delle buffer zones; valo-

rizza e riqualifica i siti di maggiore attrazione e di valore archeologico, storico, monumentale e paesaggistico; stabilisce progetti di connessione ambientale tra le aree di valore naturalistico; formula progetti e regolamenti per promuovere l'eco-efficienza e l'efficienza energetica delle aree urbanizzate, il risparmio delle risorse non rinnovabili, la permeabilità del suolo; persegue l'integrazione e la semplificazione delle normative di edilizia locale al fine di pervenire ad un regolamento edilizio tipo per l'intera area metropolitana; individua e promuove gli ambiti agricoli strategici, valorizzando il ruolo dell'agricoltura metropolitana. Il Piano territoriale metropolitano si candida ad assumere contenuti molto più pregnanti di quelli dell'attuale Ptcp ma le norme statutarie, in alcuni casi, sembrano avere più un ruolo di impulso per la valorizzazione della pianificazione di area vasta da parte del legislatore regionale che un immediato valore prescrittivo. Optando per la opposta soluzione e valorizzando i contenuti più innovativi e pregnanti previsti dallo Statuto, nelle more di un adeguato intervento legislativo regionale, si rischierebbe una possibile illegittimità del Piano territoriale metropolitano per contrasto con la legge.

Suscita qualche dubbio la previsione statutaria che, in linea con la previsione di "delega verso l'alto" contenuta nella legge Delrio, prevede un ruolo eventuale della Città metropolitana nella redazione della componente strutturale dei Puc svolta su richiesta dei Comuni; allo stesso tempo, bisognerà vedere quali saranno gli effetti concreti di tale norma, qualora andasse incontro ad una effettiva applicazione.

4.2. Le altre funzioni

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli disciplina anche altre funzioni in prospettiva di servizio, tutela o supporto.

Disciplina, ad esempio, la rete della mobilità metropolitana, prevedendo l'integrazione del Piano della rete della mobilità metropolitana nel Piano territoriale metropolitano; individua in una apposita Agenzia per il trasporto pubblico metropolitano lo strumento per l'esercizio unitario delle funzioni in materia di trasporto pubblico; prevede l'integrazione delle reti e dei servizi del trasporto pubblico locale con quello metropolitano e con il servizio ferroviario regionale.

Nello Statuto viene riaffermata la competenza della Città per le funzio-

ni di pianificazione, programmazione e organizzazione dei servizi pubblici di interesse metropolitano a rete di rilevanza economica di ambito metropolitano, compreso quello del ciclo integrato dei rifiuti; per quanto concerne il governo dell'acqua, viene assicurata la proprietà pubblica delle reti, la qualità ed efficienza del servizio, uso razionale ed accessibilità per tutti, secondo principi di equità e di tutela delle fasce deboli. Nella definizione del sistema di sicurezza integrata e protezione civile, lo Statuto individua il Corpo di Polizia della Città metropolitana quale strumento per la realizzazione delle politiche di sicurezza integrata, ritagliando a tale corpo un ruolo di supporto e coordinamento nei confronti dell'azione delle polizie locali dei Comuni appartenenti alla Città²⁹. Resta da comprendere però come le scelte statutarie in tema di Polizia della Città metropolitana interagiranno con le recenti tendenze legislative nazionali ed in particolare con il d.l. n. 78 del 2015, che prevede il transito dei dipendenti che svolgono funzioni di Polizia provinciale ai Comuni.

Lo Statuto riprende, senza particolari innovazioni, altre funzioni tradizionalmente svolte dalla Provincia, quali la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, con un ruolo gestionale e decisionale in materia di controlli e le autorizzazioni ambientali su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna e della loro biodiversità, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione, gestione e promozione di un corretto ciclo integrato dei rifiuti, promozione e diffusione di fonti di energie rinnovabili e fotovoltaico, valorizzazione e ampliamento di aree a verde pubblico, bonifica di suoli e corsi d'acqua contaminati, contrasto al dissesto idrogeologico, edificazione controllata ed ecosostenibile, controllo del territorio con particolare riferimento alla salvaguardia di risorse basilari come acqua, suolo, sottosuolo, atmosfera e biodiversità.

Allo stesso modo sembrano in linea con i trascorsi della Provincia le norme che disciplinano lo Sportello unico per le attività produttive.

In relazione alla rete scolastica ed alla edilizia scolastica, lo Statuto pre-

(29) Sulla riallocazione delle politiche in tema di sicurezza integrata fra i diversi livelli di governo sia consentito il rinvio a F. ROTA, *Sicurezza, ordine pubblico e polizie. Evoluzione dei concetti e riorganizzazione del sistema per la tutela della libertà sullo sfondo della "nuova" amministrazione*, Napoli, 2012.

vede la possibilità che la Città metropolitana eserciti le proprie funzioni in materia anche con delega alle zone omogenee.

Tra le funzioni di supporto agli enti locali viene solo menzionata (ma non sviluppata) la possibilità che la Città metropolitana curi le funzioni di centrale unica di committenza, previa convenzione.

Lo Statuto dedica infine un articolo, l'art. 33, allo sviluppo economico, parlando della promozione di modelli di crescita determinati, di competitività delle imprese e di riduzione degli squilibri produttivi. Qualche problema in futuro potrebbe destare l'assenza di considerazione per temi tradizionalmente propri dell'area vasta come il grande commercio, la logistica, gli insediamenti industriali. Analoga notazione deve essere fatta in relazione all'efficienza ed alla qualità dei servizi pubblici, che viene vista in relazione alla persona ed alla collettività ed ancorata sostanzialmente solo alla pluralità dell'offerta, senza che alcuna attenzione sia prestata al tema dei servizi relativi agli insediamenti produttivi ed industriali.

5. Rapporti della Città metropolitana con la Regione e con gli enti locali

La sfida per gli Statuti delle Città metropolitane passa per la capacità di creare ed organizzare un sistema di competenze che consenta di realizzare "politiche" di area vasta. In assenza di un siffatto sistema, residuano solo rischi di conflitti e complessità amministrativa.

In tal senso le dinamiche istituzionali spingono a focalizzare l'attenzione sul rapporto della Città metropolitana con la Regione e con gli enti locali.

Inevitabilmente i rapporti tra la Città metropolitana e gli altri livelli di governo sono condizionati dal ruolo che la Città metropolitana è chiamata ad assumere nel quadro dell'appartenenza all'Unione europea, con la definizione di assetti che necessariamente si ripercuoteranno da un lato sui Comuni e dall'altro sulle Regioni³⁰.

Del resto, la Città metropolitana di Napoli, anche per la forza rappresentativa e per il ruolo che statutariamente ha scelto di assumere, cerca di affiancare all'azione gestionale, che inciderà sicuramente sul rapporto con

(30) In questo senso, P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, cit., pp. 343-344.

i Comuni, una dimensione politica, che la porterà a dover coordinare la propria azione con quella regionale, evitando scontri di poteri³¹.

Lo Statuto sembra voler affermare sin dai principi l'importanza del ruolo politico-strategico della Città metropolitana di Napoli anche in relazione alla dimensione politica regionale, parlando di definizione da parte della Città metropolitana della propria «partecipazione alle attività della Regione [...] secondo i principi della leale collaborazione e della sussidiarietà verticale» e ribadendo allo stesso tempo la propria autonomia e l'assunzione diretta delle funzioni di propria competenza³². In realtà, anche se sembra chiaro l'intento della norma di affermare una politicità forte per la Città metropolitana e di qualificarla come interlocutore autorevole per il livello regionale, non si colgono perfettamente le possibili ripercussioni pratiche della norma stessa e alcune delle possibili interpretazioni volte a dare un senso compiuto alla disposizione destano alcune perplessità, che concernono in primo luogo la possibilità per la Città metropolitana di potere definire da sola ed autonomamente la propria partecipazione alle attività della Regione indipendentemente da disciplina normativa o accordi con la Regione stessa. Allo stesso tempo, non si comprende bene cosa si intenda per «assunzione diretta» delle funzioni di propria competenza. Se per funzioni di propria competenza si intendono quelle già affidate alla Città metropolitana (funzioni fondamentali), la norma sembra pleonastica, poiché la Città metropolitana è titolare di quelle funzioni e non può che esercitarle secondo i principi di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione. Qualora la norma si riferisse, invece, ad una possibilità di diretta assunzione di quelle funzioni che, in base al principio di sussidiarietà, dovrebbero esserle affidate con legge, non si vede come, in assenza di un intervento normativo in tal senso, la Città metropolitana potrebbe assumere direttamente l'esercizio di tali funzioni³³.

Del tutto peculiare è anche l'attenzione che lo Statuto riserva all'Unione

(31) Sul rapporto fra la Città metropolitana e gli altri livelli di governo e sul ripensamento della forma di Stato v. *ex multis* A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, cit., p. 31.

(32) Così, art. 1, comma 3, St.

(33) Sul ruolo della legge nell'attuazione della sussidiarietà sia consentito il rinvio a F. ROTA, *Il ruolo della Regione nella valorizzazione delle autonomie locali*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni*, Napoli, 2011, p. 625 ss.

europea. Esso afferma esplicitamente che le determinazioni della Città metropolitana sono assunte tenendo conto delle linee finanziate con fondi europei, esplicitando una piena consapevolezza del ruolo giocato dalla leva finanziaria europea sulle scelte delle amministrazioni. Lo Statuto cerca inoltre di definire il ruolo che la Città potrebbe giocare anche in relazione alla gestione di risorse europee, immaginandola come organismo intermedio pronto a contribuire al riordino istituzionale connesso alla programmazione europea. Anche in questo caso, si dubita che siffatto ruolo possa essere individuato direttamente dallo Statuto. La Città metropolitana si qualifica come interlocutore della Regione nella definizione delle reciproche aree di competenza e promuove accordi e forme di collaborazione con la Regione che abbiano ad oggetto interventi sul suo territorio.

Quello che lo Statuto non contribuisce però a chiarire è invece il ruolo che la Città metropolitana avrà rispetto al Consiglio delle autonomie locali. I rischi che si corrono, perseguendo l'ambizioso obiettivo della Città metropolitana di Napoli che cerca di rafforzare, attraverso le scelte statutarie, la propria dimensione politica è, da un lato, quello che possa prevalere una visione centralista e, dall'altro, che possa comportare l'affermazione di una struttura pesante e poco funzionale della Città metropolitana, che non riesca a costruire una *governance* efficiente e partecipata³⁴.

Il rapporto con i Comuni è invece caratterizzato dall'affermazione del rispetto degli ambiti di intervento da riservare agli enti submetropolitani nell'esercizio delle funzioni per lo svolgimento delle attività correlate alla dimensione locale e da un dichiarato favore per l'Unione dei Comuni. La Città metropolitana di Napoli viene configurata attraverso le statuzioni statutarie come un ente che svolge direttamente le attività di programmazione e di indirizzo e che invece opera indirettamente, attraverso conferimento o delega di funzioni amministrative alle zone omogenee o alle Unioni di Comuni.

Oltre a considerare i rapporti con i Comuni compresi nella Città metropolitana è importante considerare i rapporti con i Comuni che insisto-

(34) A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, cit., p. 36.

no al di fuori della stessa, poiché possono essere indicativi della visione strategica che l'Ente ha di sé e della predisposizione di strumenti per la definizione di un assetto delle aree interessate dall'attività della Città metropolitana ed eventualmente di un assetto territoriale diverso da quello grossolanamente disegnato dal legislatore. Rileva a tal proposito la menzione nello Statuto della possibilità di stipulare accordi, convenzioni e di ricorrere ad altre forme di collaborazione anche con Comuni non compresi nella Città metropolitana.

Del resto, è stata evidenziata la difficoltà di definire in modo preciso l'area vasta, se non come livello intermedio e la considerazione che essa possa essere connessa al governo di funzioni dal carattere sovracomunale ma che potrebbero avere dimensioni territoriali diverse da settore a settore³⁵. In questo senso, si potrebbe ipotizzare un assetto "variabile" dell'area vasta, composto da un nucleo forte, coincidente con il territorio della Città metropolitana, e delle componenti variabili in base alle esigenze e alle specificità del tipo di funzione esercitata. In questo senso particolare rilievo acquista la possibilità di stipulare intese, accordi e convenzioni con enti diversi da quelli appartenenti alla Città metropolitana prevista dallo Statuto.

Appaiono significativi, da un lato, l'introduzione di strumenti che consentano l'affermazione di un modello cooperativo e relazionale che consideri anche le realtà limitrofe ai Comuni che appartengono alla Città metropolitana³⁶ e, dall'altro, la mancata previsione di percorsi semplificati di ingresso di altri Comuni nella Città metropolitana.

6. Partecipazione e trasparenza

L'ente di area vasta necessita di un'enorme capacità di ascolto poiché deve essere in grado di accogliere e valorizzare gli apporti di tutte le componenti attive del proprio territorio o di quelle che su di esso operano, o che ad esso guardano e che contribuiscono a costituire il tes-

(35) G. PIPERATA, *La Città metropolitana*, cit., p. 56 e *Le funzioni della città metropolitana*, *ibidem*, p. 138. Sul punto, con riferimento specifico alle province, cfr. anche R. BIN, *Il nodo delle province*, in *Le Regioni*, 2012, p. 904 ss.

(36) In questo senso, cfr. E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 16-17.

suto sociale (imprese, operatori economici) ed istituzionale (Università, enti culturali) del territorio stesso. L'importanza della capacità di ascolto della Città metropolitana emerge con maggiore forza in considerazione della necessità di mettere in relazione dimensione economica e sociale, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa³⁷.

Questa consapevolezza è probabilmente alla base di quelle previsioni di principio che mirano alla valorizzazione degli strumenti di partecipazione attiva, sposando il metodo del confronto e del rispetto con gli attori sociali ed istituzionali del territorio.

Lo Statuto spinge la Città metropolitana di Napoli verso un ampio ricorso a forme di consultazione e modalità di partecipazione in Rete, promuovendo l'elaborazione e lo sviluppo delle forme di democrazia digitale.

Lo Statuto sancisce la possibilità che i cittadini singoli o associati possano presentare agli organi della Città metropolitana istanze, petizioni e proposte dirette a promuovere interventi per la migliore tutela degli interessi della comunità che saranno considerati dall'ente anche in relazione al grado di rappresentatività e introduce il Forum metropolitano, organismo di confronto periodico con le forme associative delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore presenti sul territorio metropolitano, con potere di proposta al Consiglio metropolitano, scadenzando anche i tempi entro cui il Consiglio deve deliberare, ma senza prevedere conseguenze giuridiche per la mancata approvazione delle proposte del Forum, che avranno quindi solo un valore politico. Uno specifico ruolo del Forum è inoltre previsto per la predisposizione della pianificazione strategica generale.

Lo Statuto consente al Consiglio di istituire altri organismi di partecipazione, come Consulte e Osservatori.

Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli prevede deliberazioni di iniziativa popolare e strumenti referendari. Resta da vedere quale sarà l'impatto di tali apporti alla prova della applicazione concreta, per comprendere se essi avranno solo un valore promozionale o se giocheranno un ruolo reale nelle scelte della Città metropolitana.

(37) A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, cit., p. 29.

Le scelte effettuate sembrano compensare in parte l'assenza di forme specifiche di istruttoria pubblica per la formazione di atti normativi o amministrativi generali come quelle previste dallo Statuto di Milano, o forme di discussione come il dibattito pubblico per la realizzazione di opere strategiche previsto dallo Statuto di Bologna.

Si deve segnalare, invece, la mancata previsione di forme partecipative al bilancio che, adeguatamente disciplinate, avrebbero potuto rappresentare un importante elemento di partecipazione e informazione.

Il coinvolgimento specifico di organismi partecipativi è poi previsto nei procedimenti di pianificazione strategica e territoriale. Per l'adozione del Piano territoriale lo Statuto prevede, in particolare, una procedura di consultazione e di valutazione ambientale strategica sulla proposta di piano presentata dal Sindaco metropolitano. È poi previsto che sul progetto di Piano territoriale, la cui adozione spetta al Consiglio, esprimano il loro parere la Conferenza metropolitana e il Forum metropolitano. Il Piano, integrato delle osservazioni e del rapporto ambientale, è inviato alle amministrazioni competenti per il rilascio dei pareri obbligatori, acquisiti i quali è approvato dal Consiglio metropolitano.

Sul fronte della trasparenza, lo Statuto contiene una laconica disposizione che si occupa più che altro delle modalità comunicative, individuando quale obiettivo una adeguata informazione sulla propria attività, ed afferma poi la trasparenza dei procedimenti amministrativi attraverso un ampio accesso telematico agli atti.

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale

Francesca Di Lascio

Il contributo ha ad oggetto i contenuti dello Statuto della Città metropolitana di Roma, il cui processo di approvazione si è svolto senza criticità. Si osserva, però, come la composizione del Consiglio metropolitano della Città denota uno scarso tasso di rappresentatività territoriale dei Comuni minori, che sono invece i più numerosi nell'area metropolitana. Si segnala, inoltre, la scelta in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi, che sarà definita sulla base del sistema che verrà disciplinato con legge statale, e la possibilità che il sindaco nomini un Coordinamento dei consiglieri delegati, per supportare l'esecuzione delle sue funzioni.

1. Il processo statutario

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è stato approvato in via definitiva con la deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 22 dicembre 2014.

Il processo di approvazione dell'atto statutario si è svolto senza particolari criticità, ciò anche in ragione della peculiare posizione che la città di Roma detiene stante la disciplina speciale cui è sottoposta. Come noto, infatti, il suo ordinamento è regolato dal decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, nonché dal decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 e dal decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51. La valenza dei citati provvedimenti è stata, peraltro, confermata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), che vi opera un rinvio espresso attraverso l'art. 1, comma 102, a mente del quale le disposizioni contenute nei citati provvedimenti si intendono riferite a Roma Capitale, come definita dall'art. 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, la quale ne riconosce la natura di «ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del Comune di Roma», dotato «di speciale auto-

nomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione»¹.

La stessa legge, però, da un lato, sottopone Roma Capitale alle norme generali relative alle Città metropolitane (art. 1, comma 101) e, dall'altro, fornisce una indicazione specifica in merito ai contenuti che lo Statuto di questo ente di area vasta deve avere (art. 1, comma 103).

In generale, quindi, dalla lettura combinata di più commi di cui all'art. 1 della legge 56/2014, emerge che, al pari delle altre Città metropolitane, lo Statuto di Roma Capitale deve indicare «le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente [...] le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze», operando nell'alveo dei limiti di quanto già disposto dalla stessa legge con riguardo ai compiti del Sindaco metropolitano, del Consiglio metropolitano e della Conferenza metropolitana (comma 10). Lo stesso atto deve, altresì, disciplinare le modalità di indirizzo e coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano (comma 11, lett. *a*)), l'istituzione di accordi tra la Città metropolitana e Comuni che non sono compresi nel suo territorio (comma 11, lett. *d*)) nonché i rapporti tra la Città e i Comuni o le loro Unioni ai fini dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni amministrative, anche con previsione di un reciproco avvalimento di strutture (comma 11, lett. *b*)). È, invece, di contenuto facoltativo la definizione di zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni, con la contestuale istituzione di organismi di coordinamento collegati agli organi della Città (comma 11, lett. *c*)). Inoltre, lo Statuto «determina le maggioranze per le deliberazioni della Conferenza metropolitana» (comma 43) salvo quelle previste con riferimento alla procedura di cui all'art. 133 della Costituzione o all'approvazione del medesimo Statuto (commi 5-11)².

Tuttavia, alla luce del citato comma 103, ai contenuti richiamati l'atto fondamentale della Città metropolitana di Roma Capitale deve aggiun-

(1) In argomento, vedi A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, 2012, e, più recentemente, S. BELLOMIA, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, Torino, 2014.

(2) Per un commento ai commi citati sia consentito rinviare a F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, p. 109 ss.

gere la regolazione dei rapporti tra la Città metropolitana, il Comune di Roma Capitale e gli altri Comuni insistenti sul territorio metropolitano al fine di garantire «il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali»³. Sotto questo profilo, la legge 56/2014 si pone in linea di continuità con quanto già disposto dalla legge 42/2009, il cui citato art. 24, comma 2 ha stabilito, tra l'altro, che «l'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali».

Nel rispetto dei vincoli derivanti dal quadro normativo richiamato, il primo passo del procedimento di adozione dello Statuto di Roma Capitale è stato avviato in ragione dell'ultima modifica intervenuta sulla legge 56/2014. Ci si riferisce alla correzione disposta dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90), con cui si è previsto lo spostamento del termine entro cui si sarebbero dovute svolgere le elezioni del Consiglio metropolitano, termine poi fissato in via definitiva al 12 ottobre 2014.

In risposta a questa scadenza e sulla base delle indicazioni operative inerenti al procedimento elettorale contenute nella circolare n. 32 del 1° luglio 2014 e nella circolare n. 35 del 19 agosto 2014 diramate dal Ministero dell'Interno, il Sindaco del Comune di Roma ha emesso l'ordinanza n. 171 del 19 agosto 2014. Con questo atto sono stati convocati i comizi per l'elezione del Consiglio della Città metropolitana di Roma Capitale.

Successivamente, con decreto n. 25 del 4 settembre 2014, il Commis-

(3) Con riferimento al rapporto tra la disciplina di cui alla legge n. 56/2014 e quella puntuale prevista per Roma Capitale, vedi A. TRAMONTANO, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, cit., p. 21 ss.; P. BARRERA, *Commi 101, 102, 103 – Città metropolitana di Roma Capitale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 186 ss. e B. CARAVITA DI TORITTO, *Roma Capitale*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, p. 89 ss.

sario Straordinario della Provincia di Roma ha provveduto alla costituzione dell'Ufficio elettorale e dei Seggi elettorali, mentre, con la disposizione n. 14402/14 del 5 settembre 2014, il Segretario Generale della Provincia di Roma ha provveduto ad individuare il numero complessivo degli aventi diritto al voto ai fini delle elezioni del Consiglio metropolitano⁴.

Le elezioni si sono svolte il 5 ottobre 2014, con un solo turno e sulla base di un collegio elettorale unico, corrispondente al territorio della Città metropolitana e coincidente con quello della Provincia di Roma. Il processo ha coinvolto centoventuno Comuni, di dimensioni variabili ma, in prevalenza, molto ridotte: per la maggior parte gli enti territoriali chiamati ad esprimere il voto attraverso i loro rappresentanti si collocano, infatti, nella fascia demografica minore tra quelle previste ai sensi dell'art. 1, comma 33, della legge 56/2014 ovvero quella con un numero di abitanti non superiore a tremila⁵. Ciò nonostante, il processo di votazione ha portato alla formazione di un organo collegiale composto da ventiquattro consiglieri la cui composizione, in termini di provenienza geografica, non fornisce un elevato tasso di rappresentatività territoriale diretta all'organo, in specie con riferimento ai Comuni minori che pure, si è detto, sono quelli più numerosi nell'area metropolitana. Infatti, ben la metà degli eletti viene da Roma Capitale, dieci da Comuni con un numero di abitanti compresi all'incirca tra 13.000 e 40.000 abitanti, uno da un Comune con più di 70.000 abitanti e uno soltanto da un Comune con poco più di cinquemila abitanti.

Durante la prima riunione, il Consiglio metropolitano, con deliberazione n. 2 del 24 ottobre 2014, si è dotato di un «Regolamento provvisorio di funzionamento» atto a regolare l'organizzazione dei suoi lavori sino all'approvazione dello Statuto metropolitano e in attesa dell'adozione del Regolamento di funzionamento definitivo⁶.

Il Regolamento transitorio ha dedicato alcune disposizioni al processo

(4) La circolare è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

(5) Vedi, in proposito, le indicazioni di cui all'art. 1, comma 33, della legge citata che, ai fini delle elezioni, ripartisce i Comuni delle Città metropolitane in fasce predefinite.

(6) Il provvedimento è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

di approvazione dello Statuto, specificando quanto già previsto in materia dalla legge 56/2014⁷. È in tal senso che si è prevista l'istituzione di una Commissione statutaria (art. 8, comma 4), composta dal Sindaco metropolitano e da dodici membri, designati dal medesimo organo monocratico su proposta dei singoli Capigruppo consiliari. Alla Commissione è spettato un primo esame, con deliberazione, in merito alla proposta di Statuto presentata dal Sindaco metropolitano (art. 8, comma 7). Si è disposto, poi, che la bozza dell'atto passasse all'esame del Consiglio, unico organo deputato ad esprimere, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il voto finale sul provvedimento nonché a sottoporre alla Conferenza metropolitana la proposta, in tempo utile affinché questa, come indicato dalla legge Delrio, potesse disporre l'approvazione entro il 31 dicembre 2014 (art. 9)⁸.

L'adozione definitiva dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è avvenuta, quindi, anche prima del termine indicato dalla legge 56/2014 ed ha registrato l'assenso della Conferenza su un provvedimento suddiviso in otto titoli⁹ e composto di cinquantuno articoli, ovvero otto in più della prima bozza portata in discussione dal Sindaco di fronte al Consiglio¹⁰. L'obiettivo di giungere ad un'adozione puntuale dell'atto fondamentale ha comportato senza dubbio lo sviluppo di un processo decisionale puntuale ma, allo stesso tempo, concitato, nel quale, a differenza di quanto accaduto in altre Città metropolitane (come ad esempio Bologna e Torino), le forze politiche coinvolte sono state concordi

(7) Si ricorda, in proposito, che il comma 8 della legge 56/2014 riconosce in capo al Consiglio metropolitano il compito di proporre alla Conferenza metropolitana una bozza di Statuto e che il successivo comma 9 pone in capo a questa ultima il potere di adottare o respingere tale atto fondamentale «con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione residente».

(8) La bozza può essere consultata sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

(9) Si tratta, in specie, del Titolo I "Principi generali", del Titolo II "Ruolo e funzioni della Città metropolitana", del Titolo III "Organi della Città metropolitana", del Titolo IV "Enti e società partecipate", del Titolo V "I rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio", del Titolo VI "Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa", del Titolo VII "Amministrazione e personale" e del Titolo VIII "Disposizioni transitorie e finali".

(10) La prima bozza dello Statuto è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

nel non prevedere che la bozza di Statuto fosse sottoposta ad appositi momenti di consultazione o partecipazione della cittadinanza, né risulta che sullo stesso documento siano state esperite audizioni¹¹.

Quanto ai suoi contenuti, alcune delle disposizioni adottate nello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale sono particolarmente significative poiché integrano quanto previsto, in generale, dalla legge 56/2014, esprimendo perciò con più evidenza le modalità attraverso le quali l'ente di area vasta in esame ha espresso la sua autonomia nell'indicare le norme fondamentali relative alla propria organizzazione e funzionamento. È a queste previsioni, dunque, che si dedicherà ora una maggiore attenzione.

2. L'articolazione delle funzioni

Alla definizione del ruolo e delle funzioni è dedicato il Titolo II dello Statuto approvato il 22 dicembre scorso, che consta di nove articoli. Di questi, uno è di taglio più generale e gli altri si dedicano invece alla definizione dei modi di esercizio delle competenze amministrative spettanti al nuovo ente di area vasta.

L'art. 6, in particolare, chiarisce che quest'ultimo assume, da un lato, le funzioni e le risorse proprie della Provincia di Roma e, dall'altro, ulteriori funzioni e risorse come previsto dalla normativa vigente. Con riferimento alla prima categoria, al pari di quanto sta accadendo per le altre Città metropolitane di cui alla legge 56/2014 e nonostante la disciplina speciale cui è sottoposta Roma Capitale, non si può sottacere l'influenza che sta avendo sul concreto avvio del funzionamento di tali enti la riforma delle Province attualmente in atto. Il disegno di legge costituzionale rubricato AC 2613, approvato in prima deliberazione dal Senato l'8 agosto 2014 e tutt'ora in discussione in Parlamento, modifica, infatti,

(11) Se a questo profilo si lega quello già esposto della scarsa rappresentatività territoriale degli eletti nel Consiglio metropolitano, diventa inevitabile porsi l'interrogativo del grado complessivo di democraticità espresso attraverso il nuovo ente di area vasta ovvero se questo sia o meno adeguato alle dimensioni territoriali cui lo stesso ente si correla. D'altro canto, occorre considerare, a parziale ridimensionamento del potenziale problema, che il procedimento elettorale potrebbe portare ad una composizione del Consiglio metropolitano ben differente nel momento in cui lo stesso si baserà sulla legge statale di definizione della modalità elettorale diretta degli organi.

il Titolo V della Costituzione prevedendo la soppressione di ogni riferimento al livello provinciale, mentre mantiene inalterati i richiami alle Città metropolitane¹². Tuttavia, l'approvazione della riforma in questione, per come è oggi formulato il relativo testo, non determinerà in via consequenziale e automatica la soppressione delle Province, che sarà possibile solo con la successiva adozione di un'apposita legge ordinaria¹³. Ne deriva che la sopravvivenza delle Province quali enti di area vasta non necessari (perché privi di copertura costituzionale) potrebbe comportare il delinarsi di una forte differenziazione tra queste e le Città metropolitane, differenziazione che troverebbe il suo perno principalmente nel disegno puntuale delle funzioni amministrative esercitate da ciascun ente. Tale disegno, tuttavia, dipende a sua volta dai contenuti che avranno le leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali nonché dall'adeguamento delle discipline settoriali preesistenti al nuovo quadro delineato dalla legge 56/2014. Come noto, entrambi i processi sono ancora in corso di definizione.

Ma vi è anche un secondo elemento di correlazione tra il riordino delle competenze provinciali e la puntuale definizione dei compiti metropolitani, dato dall'impatto dei tagli lineari sanciti dai provvedimenti che hanno come obiettivo la drastica riduzione e il contenimento della spesa pubblica¹⁴. In particolare, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità 2015) ha imposto a Province e Città metropolitane di concorrere alla richiamata finalità attraverso una significativa riduzione della spesa corrente per gli anni 2015, 2016 e 2017 (art. 1, comma 418). Lo stesso provvedimento ha, peraltro, imposto una serie di rilevanti divieti alle Province delle Regioni a Statuto ordinario in materia di sottoscrizione di mu-

(12) In proposito, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 8, ha sostenuto che l'intervento di soppressione delle Province fornisce copertura costituzionale al processo di svuotamento delle relative funzioni già avviato con la legge Delrio.

(13) Vedi C. TUBERTINI, *Le Province*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES (diretto da), *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Cizuf Menor, 2015 (in corso di pubblicazione).

(14) In proposito, si rinvia a C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 206.

tui e di assunzioni di personale¹⁵ ed ha previsto, al contempo, che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a Statuto ordinario debba essere pari alla spesa sostenuta per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 56/2014 con applicazione di una riduzione compresa tra il 30 e il 50 per cento¹⁶. La legge di stabilità interviene quindi in modo decisivo sul personale e sulla disponibilità economica degli enti di area vasta interessati, entrambi elementi fondamentali per il loro corretto funzionamento. Il provvedimento citato è stato, peraltro, emanato prima del completamento del processo di riordino delle funzioni di cui si è detto che, dunque, avverrà in un contesto di scarsità dei mezzi disponibili a garanzia del loro esercizio¹⁷.

Nonostante le incertezze esposte, la lettura dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale mostra il tentativo di fornire una disciplina delle funzioni fondamentali dell'ente. Il Consiglio metropolitano sembra, in particolare, aver sfruttato a suo favore l'indeterminatezza oggettiva derivante dal fatto che la legge Delrio fa riferimento non a funzioni puntuali bensì ad ambiti materiali potenzialmente inclusivi di numerosi e ulteriori compiti¹⁸. Dall'uso di tale discrezionalità, nelle more dell'esercizio del medesimo potere da parte statale e regionale ai fini dell'adozione delle leggi di riordino, sono derivate alcune disposizioni statutarie che non si limitano a fornire indicazioni di principio ma disegnano i processi attraverso cui saranno esercitate le funzioni fondamentali delle Città metropolitane.

(15) L'art. 1, comma 420, della legge 90/2014 ha previsto, in particolare, che le Province non possano ricorrere a mutui per spese non rientranti in alcune specifiche funzioni (lett. *a*)), effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (lett. *b*)), procedere ad assunzioni a tempo indeterminato (lett. *c*)) né acquisire personale attraverso l'istituto del comando (lett. *d*)), né affidare incarichi per uffici di *staff* politico (lett. *e*)), né instaurare rapporti di lavoro flessibile (lett. *f*) o attribuire incarichi di studio e consulenza (lett. *g*)).

(16) Vedi l'art. 1, commi 421 e 422, della legge di stabilità 2015, la quale prevede l'assegnazione in mobilità del personale eccedente, come risultante da appositi processi di riordino delle piante organiche degli enti coinvolti dalla riduzione attivati ai sensi dei successivi commi 423-428.

(17) In proposito, si rinvia alla recente circolare 29 gennaio 2015, n. 1 adottata congiuntamente dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante Linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane.

(18) Al riguardo, vedi A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 7.

Ciò avviene, in specie, con riferimento alle competenze di indirizzo e di pianificazione, mentre assume meno valenza in relazione agli ulteriori ambiti materiali oggetto di disciplina statutaria¹⁹.

È nel primo senso indicato che può essere letto, innanzitutto, l'art. 7 avente ad oggetto la pianificazione strategica, funzione di indirizzo esercitata sulla base di un Piano che il Consiglio metropolitano è tenuto ad adottare e ad aggiornare annualmente, con metodo partecipativo e nel rispetto del principio di trasparenza²⁰. Sul Piano, così come sulle sue modifiche ed aggiornamenti, deve essere acquisito un parere obbligatorio della Conferenza metropolitana. Lo Statuto dedica, inoltre, attenzione all'introduzione di meccanismi di garanzia circa l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano, prevedendo un processo di monitoraggio e valutazione, almeno annuale, delle azioni intraprese dalla Città metropolitana²¹.

Il Piano strategico rappresenta un documento fondamentale ai fini dell'esercizio delle funzioni non solo della Città metropolitana, ma anche dei Comuni e delle Unioni di Comuni insistenti sul relativo territorio: in coerenza con la funzione già indicata dall'art. 1, comma 44, della legge 56/2014, infatti, tale atto definisce «gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione, ispirato a principi di semplificazione amministrativa»²². Si presta, perciò a diventare, dopo lo Statuto, «l'atto più importante per la caratterizzazione e il funzionamento dell'ente metropolitano»²³.

(19) Gli artt. 9, 11, 12, 13 e 14 sono dedicati, rispettivamente, allo sviluppo economico e alle attività produttive e turistiche, alle politiche di sicurezza integrata e di protezione civile, allo sviluppo sociale e culturale, alla scuola, università ed edilizia scolastica e all'immigrazione e integrazione. Questi articoli, però, non contengono previsioni che forniscono indicazioni operative sull'esercizio delle funzioni correlate alle materie indicate ma si limitano a richiami generali ai principi che orienteranno l'azione pubblica metropolitana.

(20) Richiama questi principi il comma 7 dell'art. 7 citato.

(21) Vedi in merito l'art. 7, comma 5, dello Statuto.

(22) Così l'art. 7, comma 1, dello Statuto.

(23) Come sostenuto da G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., p. 140.

Vi sono altri due ambiti materiali con riferimento ai quali lo Statuto in esame prevede l'adozione di un Piano e, in entrambe le ipotesi, si tratta di documenti la cui costruzione dovrà tener conto inevitabilmente delle scelte effettuate nel Piano strategico.

In primo luogo, l'art. 8 dell'atto fondamentale dispone riguardo al Piano territoriale metropolitano attraverso il quale la Città metropolitana esercita le attività di pianificazione globale del territorio, con attenzione per il governo del suo uso e della sua trasformazione nonché per le diverse caratteristiche e delle esigenze sociali ed economiche emergenti dai Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

Il Piano ha, inoltre, valore ed effetti quale Piano territoriale di coordinamento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267²⁴. In merito, è stato però sostenuto che dai due atti non derivano identiche conseguenze poiché l'art. 1, comma 44, lett. b), della legge 56/2014 riconosce al Piano territoriale adottato dalle Città metropolitane la capacità di fissare «vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano», facoltà non espressamente delineata dal comma 85 del medesimo articolo con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province. Ne conseguirebbe che lo strumento amministrativo deputato all'esercizio della funzione di pianificazione territoriale deve essere qualificato «come Piano regolatore generale (e, cioè, come uno strumento di pianificazione che configura direttamente la conformazione urbanistica del territorio)»²⁵.

(24) Come previsto dall'art. 8, comma 2, dello Statuto.

(25) Lo sostiene C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 33. La questione è stata richiamata, più di recente, anche da G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., p. 141, e D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, p. 6; A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 8 il quale, tuttavia, ritiene che la natura del Piano di cui si discute possa subire un'ampia influenza da parte delle leggi regionali adottate in materia di governo del territorio, che potranno dotarlo di natura intersettoriale oppure rafforzarne la cogenza rispetto agli strumenti pianificatori comunali. In generale, sui problemi correlati con l'esercizio della funzione di pianificazione territoriale negli enti di area vasta si vedano P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Astrid*, 13 dicembre 2012, e, più di recente, P. L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

In secondo luogo, l'art. 10 dello Statuto prevede che la Città definisca un Piano della mobilità metropolitana mediante il quale dare attuazione al corrispondente atto regionale e allo scopo di esercitare le attività di pianificazione, sviluppo e implementazione della rete di mobilità del proprio territorio. Il contenuto di questo Piano trova una connessione con la disposizione di cui all'art. 8, comma 3, del medesimo Statuto, che amplia l'incidenza del piano territoriale anche rispetto alle reti di servizi e alle infrastrutture. Si pone, dunque, la necessità di uno stretto coordinamento tra i due documenti.

Infine, si osserva che la procedura di approvazione dei Piani da ultimo richiamati (territoriale e della mobilità) è pressoché identica: la competenza per la relativa adozione è del Consiglio, che opera tenendo conto di un parere espresso dalla Conferenza metropolitana. Tuttavia, il metodo di definizione del Piano territoriale è caratterizzato, e in modo ancora più marcato rispetto al Piano strategico, dalla necessità di una decisa apertura alle istanze espresse dai Comuni interessati. L'art. 8, comma 4, dello Statuto stabilisce, infatti, che il Consiglio metropolitano adotti un regolamento volto a disciplinare i modi di partecipazione delle amministrazioni locali insistenti sull'area metropolitana alla formazione dello schema di Piano, su cui poi il medesimo Consiglio aprirà la discussione volta all'approvazione definitiva²⁶.

3. Gli organi e la forma di governo

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale si occupa degli organi e della forma di governo al Titolo III. La disciplina che viene posta presenta almeno due elementi da segnalare, la cui previsione tipizza il modello di organizzazione e di funzionamento del nuovo ente rispetto a quanto previsto dalla legge 56/2014.

Il primo profilo di rilievo attiene ai modi di formazione degli organi che, a mente dell'art. 16 dell'atto fondamentale, sono eletti a suffragio uni-

(26) Si segnala, per completezza, che al Piano territoriale generale appare strettamente collegato il Piano rifiuti della Città metropolitana che, ai sensi del citato art. 8, comma 7, deve essere adottato dal Consiglio sulla base della pianificazione regionale, al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative nella produzione e gestione dei rifiuti, oltre ad aumentare la diffusione di pratiche virtuose come, ad esempio, la raccolta differenziata e il compostaggio.

versale e diretto sulla base di un sistema che sarà definito dalla futura legge statale.

In tal modo, viene accolta l'opzione facoltativa di cui all'art. 1, comma 22, della legge Delrio, che consente di eleggere il Consiglio metropolitano e il Sindaco attraverso un sistema a duplice investitura popolare diretta, non dissimile da quello previsto ordinariamente per i Comuni dal decreto legislativo 267/2000²⁷. Come noto, però, l'applicabilità del meccanismo richiamato è subordinata al rispetto di alcuni vincoli che lo stesso comma 22 impone: quale condizione necessaria affinché si possa procedere all'elezione a suffragio universale dei due organi occorre, infatti, che, entro la data di indizione delle elezioni, il territorio del Comune capoluogo sia stato articolato in più Comuni, secondo una procedura complessa che fa leva sull'art. 133 della Costituzione. Come alternativa, le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, come è il caso di Roma, possono prevedere nello Statuto che il territorio metropolitano sia suddiviso in zone omogenee per funzioni puntuali e specificità territoriali e che quello del Comune capoluogo sia a sua volta ripartito in zone amministrative autonome²⁸.

La finalità che si intende perseguire con la fissazione di tali criteri è data dalla volontà di evitare il verificarsi, a seguito delle elezioni dirette, della coesistenza, nel medesimo ambito amministrativo, del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo²⁹.

Su questa base, lo Statuto di Roma Capitale ha optato per il mantenimento di un livello di governo elettivo il quale, sommandosi agli altri

(27) Ai sensi del comma citato, infatti, «Lo Statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale».

(28) In proposito, l'art. 28 dello Statuto di Roma Capitale ha precisato che le zone omogenee devono, di norma, essere definite in modo da avere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti (comma 1). Le stesse saranno, inoltre, oggetto di un regolamento adottato a maggioranza assoluta dal Consiglio (comma 2), mentre i suoi portavoce avranno un canale di rappresentanza dato da un apposito Coordinamento presieduto dal Sindaco e istituito nell'ambito della Conferenza metropolitana (comma 3).

(29) Come sostenuto da L. VANDELLI, *Comma 22 – Ipotesi di elezione diretta*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 81.

due livelli già previsti per l'ambito regionale e comunale, porterà ad una probabile riproposizione del quadro previgente l'adozione della legge 56/2014, ciò anche in considerazione dell'ampia coincidenza che sussiste rispetto alla base elettorale che caratterizza il territorio interessato³⁰. Inoltre, la disposizione di cui all'art. 1, comma 22, della legge Delrio ha destato alcune perplessità in relazione all'articolazione dei ruoli tra Sindaco e Consiglio metropolitano: l'elezione diretta, infatti, potrebbe alterare la distribuzione funzionale disposta dalla legge 56/2014, la quale riconosce una posizione di maggiore rilievo dell'assemblea rispetto al vertice monocratico, che invece assumerebbe una legittimazione rafforzata e paritaria a seguito del riconoscimento elettorale³¹. Pertanto, con l'obiettivo di operare un bilanciamento delle possibili conseguenze derivanti dalla scelta disposta in favore dell'investitura popolare degli organi, lo Statuto dovrebbe bilanciare, nei limiti di quanto ammesso dalla legge 56/2014, la suddivisione dei poteri tra Sindaco e Consiglio, in particolare accrescendo le responsabilità di indirizzo politico del primo sulla scia di quanto accade per le amministrazioni comunali. Secondo il disegno impostato dal legislatore statale, infatti, lo Statuto metropolitano gode di una discrezionalità molto ampia in merito ai modi di formazione degli organi ed alla configurazione dei loro rapporti nonché di una discrezionalità pressoché illimitata in merito alla puntualizzazione delle loro competenze, che va sfruttata al fine di rafforzare la stessa autonomia riconosciuta all'ente metropolitano³².

L'effettivo impatto della previsione in commento, tuttavia, potrà essere valutato soltanto nel momento in cui la legge statale adotterà la disciplina del procedimento elettorale, consentendo così di procedere all'indizione delle votazioni. Nelle more che ciò avvenga, la guida del nuovo ente di area vasta è rimessa alla compagine che ha condotto il proces-

(30) Si veda su questo aspetto A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 4.

(31) Si rinvia, in proposito, a D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, cit.

(32) Lo sostiene F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

so statutario ovvero, nel caso in esame, il Sindaco del Comune di Roma quale organo monocratico di vertice e i consiglieri eletti in via mediata quali membri dell'organo collegiale.

Ciò nonostante, dalla lettura delle disposizioni rivolte a definire le competenze del Sindaco, indicate principalmente all'art. 22 dello Statuto, sembra che la linea indicata sia stata, almeno in parte, seguita. Avvalora questa ipotesi anche il secondo degli elementi che si intende segnalare ossia la previsione di cui all'art. 15, comma 2, dell'atto citato secondo il quale «Il Sindaco nomina un Coordinamento dei consiglieri delegati, composto dal Sindaco stesso, dal Vicesindaco e dai consiglieri delegati [...] che può riunire in forma collegiale». La previsione si correla con quella contenuta nell'art. 1, comma 41, della legge 56/2014 che ammette la facoltà dell'organo monocratico di «assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti previsti dallo Statuto».

È noto che il provvedimento richiamato non contempla la presenza di una Giunta quale organo di rilevanza esterna a supporto diretto del Sindaco, in ciò allineandosi con alcune delle recenti disposizioni che, a fini di contenimento della spesa nel comparto locale, hanno disposto la soppressione o il ridimensionamento di tale organo anche al livello comunale. Conseguentemente, manca nella legge Delrio una regolazione chiara dei poteri e dei compiti che possono essere riconosciuti ai consiglieri delegati, in quanto tale ambito di disciplina è rimesso alla fonte statutaria.

Tuttavia, lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale non pare cogliere tale opportunità poiché non dispone in merito ad una vera e propria sistematizzazione del ruolo assegnato ai soggetti citati: vi sono, in proposito, due soli riferimenti contenuti nell'art 24, comma 1, a mente del quale si prevede, da un lato, che il Coordinamento dei delegati è uno «strumento per la condivisione e il raccordo delle politiche metropolitane» e, dall'altro, che i consiglieri delegati siano soggetti ad una duplice forma di responsabilità ovvero individuale, con riferimento alle iniziative assunte nell'ambito della delega loro conferita, e collegiale, in rapporto agli atti loro sottoposti dal Sindaco. Quest'ultimo profilo, in particolare, ha fatto ipotizzare che il Coordinamento di cui si discute sia assimilabile in larga misura ad una tradizionale Giunta poiché l'ammis-

sione di una responsabilità, non solo collegiale dei consiglieri delegati presuppone sia loro riconosciuta la competenza su materie ben precise rispetto alle quali esercitare i loro poteri e in merito alle quali rispondere per eventuali inadempienze³³.

Si ritiene, però, che, come nel caso dell'elezione diretta degli organi della Città metropolitana, anche con riferimento a questa fattispecie diviene complesso formulare *a priori* una valutazione d'impatto. Mentre nel primo caso, infatti, l'incertezza del giudizio è strettamente dipendente dalla mancanza della legge statale di disciplina del procedimento elettorale, qui il problema attiene alla contezza complessiva delle funzioni che la Città metropolitana sarà chiamata ad esercitare. Questa, invero sconta, come sopra accennato con riferimento ad altri profili, l'assenza delle leggi statali e delle leggi regionali di riordino e ridefinizione dei compiti spettanti a questi enti e di quelli che resteranno in capo alle Province. L'osservazione, naturalmente, vale anche per la Città metropolitana di Roma Capitale che, allo stato attuale, ha ereditato *tout court* le attribuzioni della Provincia di Roma alla quale è subentrata, ma che potrebbe trovarsi di fronte ad una nuova delimitazione dei poteri ad essa spettanti.

4. I rapporti con gli organismi amministrativi

Il Titolo V dello Statuto che si sta esaminando è rivolto alla disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti sul suo territorio, con ciò intendendo i Comuni, le Unioni di Comuni, le Comunità montane, le zone omogenee e i Municipi³⁴. Si tratta di un ambito funzionale di grande rilevanza che assume un valore peculiare per Roma Capitale, come riconosciuto sia dalle leggi speciali di disciplina dell'ente metropolitano, sia dalla legge 56/2014. Come accennato, infatti, l'art. 1, comma 103, di questo provvedimento opera un espresso riconoscimento del ruolo statutario nella regolazione dei rapporti tra la Città e le altre amministrazioni territoriali, in vista del fat-

(33) Vedi A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 5.

(34) Così l'art. 27 dello Statuto.

to che una definizione virtuosa di tali relazioni può contribuire ad individuare il miglior assetto possibile per l'esercizio delle funzioni che Roma è tenuta a svolgere quale sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche. Così facendo, la disposizione richiamata valorizza la capacità dello Statuto di differenziare, oltre all'ordinamento e all'organizzazione interna della Città metropolitana, anche i modi di esercizio delle funzioni che questa e i Comuni presenti sul relativo territorio devono esercitare³⁵.

Guardando più nel dettaglio le disposizioni statutarie nella materia considerata, si segnala, in primo luogo, una norma generale contenuta nell'art. 29 che regola i modi mediante cui la Città può conferire l'esercizio di proprie funzioni agli organismi del territorio metropolitano. Si tratta di un procedimento che prevede, innanzitutto, l'adozione di una delibera del Consiglio su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza; tale delibera è tenuta a indicare anche le risorse umane e strumentali di cui detti soggetti potranno avvalersi per adempiere fattivamente al conferimento. Il perfezionamento del riassetto funzionale richiede, al termine della fase descritta, l'adozione di una convenzione tra la Città metropolitana e l'organismo o gli organismi interessati.

Lo stesso tipo di atto è alla base anche dell'ipotesi di senso contrario ossia del conferimento di funzioni disposto dai Comuni o dalle Unioni di Comuni in favore della Città metropolitana, previsto dall'art. 30 dello Statuto. Ai sensi dell'art. 32 del medesimo atto, è sempre sulla base di convenzioni (oltre che di accordi) che l'ente di area vasta può disciplinare l'organizzazione e la gestione comune di servizi e funzioni nonché la realizzazione di opere pubbliche di interesse condiviso, in specie con riguardo al reciproco avvalimento di uffici e alla definizione di altri aspetti organizzativi, funzionali e finanziari. Di interesse, infine, la disposizione contenuta nell'art. 36, secondo la quale la possibilità di realizzare una gestione integrata, quando inerente ai servizi pubblici, può interessare anche Comuni non appartenenti al territorio della Città metropolitana ma che, in qualche modo, presentano con essa legami tali da portare alla promozione proficua di politiche territoriali condivise.

(35) In tal senso, P. BARRERA, *Commi 101, 102, 103 – Città metropolitana di Roma Capitale*, cit., p. 192.

Le disposizioni statutarie richiamate dimostrano come il legislatore metropolitano abbia attribuito un peso non irrilevante alla cura delle relazioni tra la Città e gli altri organismi amministrativi con cui la stessa ha in comune il proprio territorio, certamente in linea con le previsioni di cui alla legge 56/2014 (ma, invero, precisandole) nel pieno esercizio della sua autonomia normativa. È in quest'ottica che può essere interpretata l'indicazione di chiusura del Titolo V dello Statuto, il cui art. 37 conferisce al Sindaco il compito di presentare annualmente al Consiglio e alla Conferenza una relazione da cui emerga sia lo stato di attuazione, sia il funzionamento delle forme di collaborazione attivate dalla Città metropolitana.

5. La partecipazione dei cittadini all'azione pubblica di area vasta

Con l'inserimento di norme inerenti al tema della partecipazione dei cittadini all'azione metropolitana, lo Statuto di Roma Capitale accoglie una possibilità facoltativa consentita dalla legislazione statale di riferimento e la sfrutta per introdurre previsioni volte a dare attuazione al principio generale sancito dall'art. 7. Alla luce di questa disposizione, infatti, «La Città metropolitana riconosce che la partecipazione attiva è un diritto di ogni cittadino e una modalità di governo della collettività metropolitana. A tal fine, si impegna a creare le condizioni organizzative e culturali perché tale diritto sia assicurato al singolo cittadino e alle formazioni sociali nelle quali si esprime l'attivismo civico».

È su questa base che possono essere collocate le previsioni di cui al Titolo VI che, peraltro, valorizza ampiamente il principio di trasparenza amministrativa quale elemento caratteristico della relazione tra l'ente di area vasta e i cittadini, ponendosi in linea di continuità con le previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di diritto di accesso e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. Codice sulla trasparenza) con riferimento agli obblighi di pubblicazione e conoscibilità dei dati³⁶. Con riguardo più prossimo alla partecipazione attiva della collettività territoriale il riferimento è, invece, l'art. 41 dello Statuto, il cui comma 2 prevede l'adozione di un regolamento atto a disciplinare nel dettaglio

(36) Si vedano in proposito gli artt. 38, 39 e 40 dello Statuto.

le forme e i modi della suddetta partecipazione secondo strumenti istituzionali tipici (istanze, petizioni e *referendum*).

La portata potenziale di questo provvedimento è, però, ampliata dal successivo comma 6 a mente del quale il citato regolamento può altresì prevedere «meccanismi di democrazia partecipativa in modo specifico nelle materie attinenti alla tutela dei diritti e all'organizzazione e fruizione dei servizi pubblici». La disposizione, di per sé chiara e apparentemente inequivocabile, va però letta congiuntamente a quella di cui al precedente art. 25, comma 4, che fa un generico riferimento all'adozione di un altro regolamento attraverso cui devono essere previste «forme di coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, nel controllo della qualità dei servizi pubblici erogati dai gestori». In particolare, appare evidente l'opportunità di coordinare i due atti regolamentari al fine di evitare inutili duplicazioni o, peggio, conflitti nell'uso degli strumenti di partecipazione all'attività amministrativa espletata nel campo dei servizi pubblici metropolitani.

6. Alcune osservazioni conclusive

Il procedimento di istituzione e costituzione delle Città metropolitane disciplinato dalla legge 56/2014 è tutt'ora in corso. La sua complessiva realizzazione richiede la predisposizione di una delicata attività di programmazione e di indirizzo che interessa non solo l'elaborazione dell'atto statutario (per le città ancora inadempienti sotto questo profilo) ma incide, piuttosto, sull'efficacia del complessivo avvio del funzionamento degli enti di area vasta.

In tal senso, appare assai rilevante «trovare un terreno di convergenza, per individuare interessi e linee di azione comuni su una scala territoriale ragionevole»³⁷. Questa considerazione, riferibile in generale, all'intero processo di riforma avviato con la legge Delrio, assume un rilievo specifico per le Città metropolitane: lo sviluppo delle aree urbane più rilevanti e strategiche del nostro Paese appare, infatti, dipendente in modo particolare dall'assetto della relazione intercorrente tra il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi, collegati al primo con forza in ra-

(37) La citazione è tratta da P. BARRERA, *Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale*, in *Astrid*, 2014.

gione di plurimi interessi condivisi di natura sociale, socio-economica, urbanistica e demografica. Ciò è particolarmente vero nel caso di Roma Capitale, il cui assetto territoriale, si è detto, è per lo più caratterizzato dalla presenza di Comuni di dimensioni molto piccole che, però, non appaiono rappresentati all'interno del Consiglio metropolitano eletto in modo indiretto alla fine del 2014.

Si pone, pertanto, la necessità che le relazioni tra gli enti locali coinvolti siano ispirate ad un principio di collaborazione effettiva così da consentire, da un lato, la presa in considerazione di tutti gli interessi rilevanti espressi dal territorio urbano e suburbano all'interno dello Statuto, anche attraverso la previsione di specifici meccanismi partecipativi. Dall'altro, è importante sostenere la promozione di uno sforzo costante verso il contenimento dei conflitti potenzialmente emergenti nella fase di concreto esercizio delle funzioni amministrative. In entrambi i casi non vi è dubbio che una particolare attenzione deve essere prestata ai Comuni di minori dimensioni i quali, pur essendo in grado di condizionare l'effettività di numerosi processi gestionali, sono facilmente suscettibili di detenere una posizione di potenziale debolezza, ciò sia nel momento di definizione degli indirizzi posti alla base delle politiche metropolitane, sia nella fase della realizzazione concreta di tali politiche.

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale pone le basi affinché i processi descritti possano seguire senza ostacoli il loro corso ma, come si è cercato di evidenziare in più punti, la piana e condivisa adozione di questo atto fondamentale potrebbe non essere sufficiente a fronteggiare gli ostacoli posti alla sua concreta realizzazione dalle numerose incertezze in cui versa tutt'ora il sistema locale nel suo complesso, incertezze peraltro solo in parte dissipate dalla recente sentenza 26 marzo 2015, n. 50 della Corte costituzionale con la quale tutte le questioni di legittimità poste dalle regioni su numerosi punti della legge 56/2014 (tra cui vi era anche la compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico) sono state dichiarate non fondate.

Lo Statuto della Città metropolitana di Torino

Elena Demichelis

La Città metropolitana di Torino si estende per un'area di vaste dimensioni in cui sono presenti 315 Comuni, diversi e distanti, talvolta più affini agli enti esterni al territorio con i quali, infatti, lo Statuto prevede forme di collaborazione e raccordo. Centrale è la promozione dell'integrazione e del coinvolgimento delle realtà territoriali e dei cittadini anche se la Città metropolitana sembra limitarsi a svolgere un ruolo di coordinamento piuttosto che funzioni integrate.

1. Il procedimento di approvazione dello Statuto

Lo Statuto in commento è stato approvato dalla Conferenza metropolitana nella seduta del 14 aprile 2015¹. Il procedimento ha avuto inizio con la prima seduta del Consiglio metropolitano, in data 30 ottobre 2014, in occasione della quale il Sindaco metropolitano² ha sottolineato l'importanza dello Statuto non solo quale espressione della potestà di autoregolamentazione, ma anche quale strumento per affrontare le criticità proprie di ciascun territorio³.

(1) Come risulta dal verbale della seduta (in <http://www.cittametropolitana.torino.it>), lo Statuto è stato approvato «con il voto favorevole dei Sindaci di 180 Comuni, pari ad una popolazione di 1.857.701 abitanti. Diciassette le astensioni, tre i voti contrari» (dei 315 componenti della Conferenza metropolitana, alla votazione erano presenti 200 Sindaci dei 216 intervenuti alla seduta; 99 i Sindaci assenti).

(2) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza I, 30 ottobre 2014, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>. Tuttavia, è stato evidenziato che la riflessione tecnica e politica sul tema della costituzione della Città metropolitana di Torino ha avuto inizio contestualmente all'avvio, a livello nazionale, della riflessione parlamentare e politica sulla legge 56/2014: si consideri, infatti, che il relativo disegno di legge è stato oggetto di esame da parte del Consiglio provinciale di Torino e dei Consigli comunali di 12 città della Provincia di Torino (cfr. M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino, 28 luglio 2014*, in www.federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane, 1, 2014, pp. 1-3).

(3) *Ibidem*. Vedi anche: P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 333-360.

Nel caso della Città metropolitana di Torino, il territorio si estende per 6.827 kmq, comprende una popolazione di 2.247.780 persone e 315 Comuni⁴, tra loro diversi per dimensioni, caratteristiche orografiche (sono presenti 6 Comunità montane), organizzazione e gestione dei servizi, nonché identità territoriali e culturali⁵.

Nonostante tali peculiarità territoriali ed identitarie, già l'organizzazione dei servizi pubblici fondamentali a livello sovracomunale ha rappresentato una prima forma di manifestazione della dimensione metropolitana dell'attività delle amministrazioni locali piemontesi⁶.

Proprio le specificità della realtà piemontese pongono significative esigenze di integrazione, aggregazione e coordinamento delle realtà presenti sul territorio: nel processo statutario, infatti, è emersa l'esigenza di coinvolgere tutti i Comuni compresi nell'area metropolitana.

Anche al fine di garantire tale partecipazione delle realtà locali, sono state istituite, all'interno del Consiglio metropolitano, tre Commissioni aventi differenti competenze: la redazione dello Statuto, la zonizzazione delle aree omogenee in cui è articolata la Città metropolitana e la predisposizione di una piattaforma per il negoziato con la Regione Piemonte sulle funzioni della Città metropolitana⁷.

I lavori delle tre Commissioni hanno portato all'elaborazione della prima bozza di Statuto, approvata in data 21 gennaio 2015⁸, sottoposta al-

(4) Il territorio della Città metropolitana di Torino è il più esteso e vanta il numero più alto di Comuni. Per il confronto delle dimensioni e dei numeri di comuni compresi nelle diverse aree metropolitane vedi: M. BROCCA, *Lo statuto della città metropolitana di Bari*, in questo fascicolo.

(5) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, all. 2, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(6) In tal senso, il Sindaco metropolitano ha affermato che «già oggi abbiamo dei servizi pubblici fondamentali organizzati su scala metropolitana. La SMAT, che si occupa della distribuzione dell'acqua, serve 284 Comuni della provincia di Torino. La GTT assolve ad un servizio trasporti che va al di là della dimensione puramente cittadina» (cfr. resoconto stenografico dell'adunanza I, 30 ottobre 2014, cit.). Per quanto concerne SMAT, V. CASTELLANI, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(7) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza II, 20 novembre 2014, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(8) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza IV, 21 gennaio 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

la consultazione delle comunità di amministrati. Con l'operazione "Statuto aperto", ai Comuni e ai cittadini è stata offerta la possibilità di formulare osservazioni e proposte di "emendamento" che sono state raccolte, anche tramite un'apposita sezione sul sito della Città metropolitana, e prese in esame dalla Commissione consiliare competente ai fini della formulazione del testo presentato alla Conferenza metropolitana per l'approvazione⁹.

2. I principi generali verso una Città metropolitana smart

Nel definire la Città metropolitana quale ente costitutivo della Repubblica ai sensi della Costituzione italiana, l'atto fondamentale rinvia alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che gli Statuti di altre Città metropolitane individuano quali fonti dei principi cui l'ente ispira la propria attività¹⁰.

Lo Statuto (art. 1, comma 5) richiama diversi principi costituzionali: la tutela dell'ambiente e della salute, la tutela del minore, il buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio di uguaglianza nelle sue varie declinazioni, tra le quali il principio di parità di genere in particolare nella composizione degli organi¹¹.

Tra i principi generali, inoltre, figurano (art. 1, comma 3) l'integrazione territoriale e culturale, da raggiungere nel rispetto e nella valorizzazione delle diverse identità, all'interno di un «quadro integrato e policentrico». La «promozione di aggregazioni comunali» e la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» sono «finalità istituzionali» dell'ente (nelle cui funzioni fondamentali rientra, in particolare, la Pianificazione strategica e l'adozione del Piano territoriale generale e di coordinamen-

(9) Cfr. processo verbale adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(10) Negli Statuti delle Città metropolitane di Bologna e di Bari, tra i principi ai quali l'ente ispira la propria azione, figurano quelli di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alle norme di diritto internazionale in materia di diritti universali.

(11) Nello stesso senso, cfr. art. 1, comma 27, della legge 56/2014, la cui applicabilità è posticipata al 2017. Il Consiglio metropolitano in carica è composto per il 28% da donne (5 consiglieri su 18).

to¹²), nell'ottica delle quali si prescrive che la Città metropolitana coordini la propria attività con quella dei Comuni del territorio metropolitano e si faccia "garante" dello sviluppo dell'intero territorio promuovendo e assicurando l'efficienza e l'efficacia della prestazione dei servizi erogati o coordinati¹³.

Le esigenze di integrazione sembrano coincidere, almeno in parte, con le caratteristiche delle metropoli: il "policentrismo", ossia la diffusione sul territorio di centri di attività economica, politica e culturale, la "frammentazione sociale" data dalla presenza sul territorio di gruppi sociali non omogenei e non spontaneamente aggregati, l'articolazione della *governance* su diversi livelli e tipi di strutture di governo e l'organizzazione delle reti e delle infrastrutture, caratterizzata dalla complessità e dal carattere strategico¹⁴. Rimane da verificare se l'assetto istituzionale della Città metropolitana di Torino permetterà di adottare strategie volte a rendere effettiva l'attuazione dei citati principi e a inserire la Città metropolitana nel processo di "metropolizzazione", ossia di crescita «del peso sociale, economico e politico delle grandi città» idoneo a condurre a una «rinascita politica» delle stesse¹⁵. Ciò, peraltro, pare conforme all'obiettivo della legge statale di valorizzazione delle grandi aree metropolitane, che sembrano destinate a svolgere un ruolo fondamentale nella crescita socio-economica dei Paesi¹⁶.

Tra le finalità ed i principi menzionati dall'atto fondamentale¹⁷ figurano, altresì, il miglioramento della qualità della vita, la tutela della salute, e del benessere dei cittadini, nonché la tutela e la valorizzazione dell'am-

(12) Artt. 7 e 8 St.

(13) Art. 1, commi 4 e 5, St.

(14) J.-B. AUBY, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, 7 maggio 2015. Dipartimento di Management. L'Autore aggiunge la «congestione [osservando che] i [...] flussi di circolazione, i [...] mezzi di trasporto, [gli] alloggi [delle metropoli] tendono ad essere saturi».

(15) J.-B. AUBY, *ibidem*.

(16) G. VETRITO, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(17) Cfr. spec. artt. 1, 12 e 13 St.

biente, lo sviluppo sostenibile, la «mobilità sostenibile delle persone e delle cose», per il perseguimento dei quali si prescrive l'utilizzo di strategie¹⁸, da un lato volte a ridurre la deforestazione e il dissesto idrogeologico, dall'altro preordinate a diminuire le emissioni di gas serra¹⁹.

Lo Statuto si propone, inoltre, di garantire la partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali²⁰, assicurando «il più ampio diritto di accesso alla rete» e la promozione di forme di «democrazia in rete»²¹ e di «cittadinanza digitale»²². Centrale, quindi, è l'impiego e la promozione della diffusione delle tecnologie informatiche²³, imposto, peraltro, dai principi dell'*open government*, richiamati nella parte dello Statuto riguardante la disciplina in materia di pubblicità e trasparenza²⁴.

L'utilizzo delle tecnologie informatiche viene preso in considerazione anche nel dettare i criteri generali che devono ispirare l'organizzazione degli uffici della Città metropolitana, sia per quanto concerne i rapporti tra le articolazioni interne dell'organizzazione, sia nei rapporti con le altre amministrazioni e con l'utenza. In particolare, si prescrive lo sviluppo dei servizi in rete quale più alta forma di accessibilità e decentramento dei servizi²⁵.

Sembrano, quindi, rintracciabili alcuni degli elementi propri²⁶ delle cc.dd. «Città intelligenti», quali le infrastrutture digitali, l'aumento della quantità delle informazioni prodotte e fruibili nonché il riconoscimento di maggior spazio ai cittadini nella *governance* della Città stessa.

La possibile convergenza tra la costituzione delle Città metropolitane e lo sviluppo delle cc.dd. «Città intelligenti» o *Smart Cities* è attualmente

(18) Art. 13, comma 2, St.

(19) Artt. 9, comma 2, e 13, comma 2, St.

(20) Art. 1, comma 5, lett. *a)* e *p)*, St.

(21) Art. 42, St.

(22) Art. 42, St. e cfr. art. 9, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale».

(23) Artt. 33, comma 4, e 43, comma 3, St.

(24) Art. 39, comma 1, St.

(25) Art. 43, comma 3, St.

(26) J.-B. AUBY, cit.

oggetto di riflessione²⁷. I fenomeni paiono essere tra loro complementari e porsi a fondamento della possibile rinascita politica e funzionale delle città. L'impiego delle nuove tecnologie, quale strumento per risolvere le criticità proprie delle metropoli, alimenta la loro «legittimazione in termini di *problem solving*»²⁸ e l'istituzione delle Città metropolitane sembra fornire «luoghi di sperimentazione»²⁹ per lo sviluppo delle cc.dd. «Città intelligenti».

3. Il territorio metropolitano; accordi e intese con enti esterni al territorio della Città metropolitana

Per l'individuazione del territorio della Città metropolitana, lo Statuto rinvia alla Costituzione³⁰ e alla legge vigente³¹ che prevede che esso corrisponde a quello della Provincia omonima.

In conformità alla disciplina statale come interpretata dalla Corte costituzionale³², l'ingresso e l'uscita dei Comuni avviene sulla base del meccanismo previsto dalla Costituzione per le circoscrizioni provinciali³³, a cui lo Statuto espressamente rinvia (art. 2, comma 1).

Ai sensi dell'art. 35 St., per costituire rapporti giuridici con enti esterni al territorio metropolitano, la Città metropolitana può concludere «accordi e convenzioni», al fine di realizzare la gestione integrata di servizi pubblici, nonché servirsi di strumenti giuridici e procedure allo scopo di realizzare forme di «coordinamento tra le attività e le modalità di

(27) J.-B. AUBY, cit.; L. VANDELLI, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(28) Tra le caratteristiche della metropolizzazione, infatti, pare sia possibile annoverare la congestione dei trasporti, l'inquinamento atmosferico, l'eccessivo consumo di energia (così J.-B. AUBY, cit.).

(29) J.-B. AUBY, cit.

(30) Art. 133 Cost., in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali ed istituzione di nuove Province.

(31) Art. 1, comma 6, della legge 56/2014.

(32) Corte cost., sent. 50/2015, par. 3.4.2. Si veda: A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *www.federlismi.it*, 7, 2015, pp. 1-23.

(33) Art. 133 Cost.

esercizio delle funzioni di competenza della Città metropolitana e degli enti confinanti». Per massimizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle attività, gli enti interessati possono ricorrere agli istituti della delega o dell'avvalimento reciproco degli uffici. Possono prendere parte ai citati accordi anche Comuni singoli o associati interni alla Città metropolitana, al fine di garantire la più ampia partecipazione dei Comuni del territorio metropolitano.

Pare opportuno osservare che nel riconoscere la possibilità della Città metropolitana di istituire «forme di coordinamento tra le attività e le modalità di esercizio delle funzioni» di competenza della stessa e di enti esterni, lo Statuto impieghi una formulazione piuttosto ampia, riconoscendo agli organi della Città metropolitana la facoltà di scegliere lo strumento giuridico ovvero la procedura più adeguata al raggiungimento dello scopo. La possibilità di stabilire queste forme di cooperazione pare limitata all'ipotesi in cui l'ente esterno sia confinante³⁴.

A differenza dello Statuto della Città metropolitana di Milano, nello Statuto in esame nulla è previsto in merito alla possibilità di istituire «forme permanenti di reciproca consultazione»³⁵ e alla legittimazione dei Comuni esterni, che abbiano manifestato la volontà di aderire alla Città metropolitana, a partecipare alla Conferenza metropolitana in qualità di «osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto»³⁶.

«Gli accordi e le convenzioni»³⁷ con Comuni esterni alla Città metropolitana sono approvati dal Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco³⁸. È necessario conseguire il parere della Conferenza metropolitana solo se il Consiglio metropolitano ne fa esplicita richiesta³⁹. Tuttavia,

(34) Art. 35, comma 2, St.

(35) Art. 31, comma 2, Statuto della Città metropolitana di Milano.

(36) Art. 27, Statuto della Città metropolitana di Milano (cfr. M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in questo fascicolo).

(37) Art. 36, comma 1, St. In quanto l'atto fondamentale impiega la locuzione «Gli accordi e le convenzioni di cui all'articolo precedente», si ritiene che la formulazione riportata sia idonea a comprendere anche gli strumenti giuridici e le procedure di cui all'art. 35, comma 2, St.

(38) Art. 36, comma 2, St.

(39) Previa valutazione dell'opportunità e fissando i termini per la sua formulazione, come previsto dall'art. 36, comma 2, St.

è sempre necessaria l'adozione del parere dell'Assemblea dei Sindaci della zona omogenea interessata.

Lo Statuto tipizza le cause di revoca⁴⁰ delle forme di collaborazione con gli enti esterni al territorio metropolitano e prevede l'acquisizione delle valutazioni degli enti coinvolti, a tutela della stabilità delle intese.

4. *Gli organi della Città metropolitana*

La composizione, le attribuzioni e il funzionamento degli organi della Città metropolitana sono disciplinati dalla legge dello Stato⁴¹ e dallo Statuto⁴².

Il Sindaco (art. 15 St.) è rappresentante legale e responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana e rappresenta tutti i cittadini della comunità metropolitana. L'organo monocratico non è direttamente eletto⁴³ poiché non sussiste alcuna delle condizioni alle quali la legge⁴⁴ subordina la possibilità di prevederne l'eleggibilità diretta. Il collegamento dell'organo monocratico con la comunità che rappresenta sembra essere assicurato dalla facoltà del Sindaco di sottoporre gli atti che rientrano nella propria competenza al parere del Consiglio metropolitano e alla Conferenza metropolitana⁴⁵. È prevista anche la consultazione dell'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee in aggiunta o in sostituzione al coinvolgimento della Conferenza metropolitana. Inoltre ai cittadini (singoli o in forma associata) è riconosciuta la possibilità di far pervenire osservazioni e proposte inerenti alle linee programmatiche del mandato.

Per quanto concerne le funzioni del Sindaco, oltre a quelle enunciate

(40) Artt. 36 e 30, St.

(41) Art. 117, comma 2, lett. p), Cost.; art. 1, comma 8, della legge 56/2014.

(42) Titolo II, artt. 14-24, St.

(43) Sul tema: E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it - Osservatorio Città metropolitane*, 1, 2015, pp. 1-24.

(44) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014.

(45) In tal caso interlocutori del Sindaco sono i rappresentanti degli enti territoriali presenti nell'area metropolitana.

dalla legge⁴⁶, è previsto⁴⁷ che ad esso compete l'adozione del Regolamento e la nomina dei responsabili degli uffici dell'ente e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali fissati dal Consiglio metropolitano; l'attribuzione e la definizione degli incarichi dirigenziali e di quelli di collaborazione; la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti della Città Metropolitana presso i cc.dd. "enti di secondo grado"⁴⁸.

Analogamente a quanto previsto dallo Statuto della Città metropolitana di Milano⁴⁹, in forza di una norma residuale, che pare finalizzata a compensare l'assenza della giunta⁵⁰, spetta al Sindaco l'adozione di atti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica non rientranti nella competenza del Segretario o del Direttore generale ovvero nelle attribuzioni del Consiglio o della Conferenza metropolitana⁵¹.

Per quanto concerne il Consiglio metropolitano, è previsto che l'organo sia composto dal Sindaco e da 18 consiglieri, in conformità a quanto prescritto dalla legge⁵². Non è prevista l'elezione diretta, non sussistendo le condizioni stabilite dalla legge⁵³ e, pertanto, l'elettorato passivo e attivo spetta ai Sindaci ed ai consiglieri comunali in carica⁵⁴.

Lo Statuto prevede che la Città metropolitana promuova e favorisca modalità elettorali idonee a garantire «una adeguata distribuzione dei seggi elettorali sul territorio», all'espresso fine di assicurare «la più ampia rappresentatività di tutte le zone omogenee così come istituite dal presente Statuto, in considerazione della peculiarità territoriale della Città metropolitana di Torino»⁵⁵. La previsione dello Statuto sembra essere detta-

(46) Art. 1, comma 8, della legge 56/2014.

(47) Art. 15, comma 2, lett. *d*) e *f*), St.

(48) "Enti, aziende, società od organismi comunque denominati" (art. 15, comma 2, lett. *f*), St.).

(49) Cfr. art. 19, comma 2.

(50) M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, cit.

(51) Art. 15, comma 2, lett. *g*), St.

(52) Art. 1, comma 20, della legge 56/2014.

(53) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014.

(54) Art. 18, comma 1, St.

(55) Art. 18, comma 3, St.

ta dall'esigenza di garantire l'effettiva rappresentatività dei territori che rischia di essere compromessa dalla mancanza di «collegi territoriali»⁵⁶, in uno con l'esiguo numero di componenti l'organo⁵⁷. Inoltre, il Consiglio è formato dai Sindaci e dai membri dei Consigli comunali, con la conseguenza che le zone omogenee paiono prive di specifica rappresentatività.

In ogni caso, la legge stabilisce una circoscrizione unica⁵⁸ e, quindi, non parrebbe configurabile una ripartizione del territorio in seggi elettorali. In occasione della recente consultazione elettorale⁵⁹, proprio allo scopo di ridurre il rischio di astensionismo nei Comuni più lontani dal Capoluogo, sono stati individuati dieci Comuni presso i quali le consultazioni elettorali si sono svolte in sottosezioni elettorali comprendenti Comuni dell'area confinante⁶⁰. L'affluenza ai seggi è stata del 73,88% e, nonostante l'articolazione dei seggi nelle modalità suddette, proprio nei Comuni più distanti da Torino si sono registrati i tassi di astensionismo più alti⁶¹.

Il Consiglio è attualmente composto da 7 Sindaci e 11 consiglieri; è stato osservato che non sembrano esserci aree pretermesse, ma aree che sono più o meno forti nella rappresentanza⁶².

Il Consiglio metropolitano è l'organo «di indirizzo e di controllo politi-

(56) Come osservato da S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in questo fascicolo.

(57) S. BIANCHINI, cit. Nel caso della Città metropolitana di Torino la base elettorale dei 18 consiglieri metropolitani oggi è pari a 3.820 Sindaci e consiglieri comunali. M. ORLANDO, A.M. POGGI, *Il Consiglio metropolitano di Torino tra Capoluogo, conurbazione e area vasta*, cit., p. 2.

(58) Art. 1, commi 25 e 30, della legge 56/2014; art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Sui rapporti tra legge e Statuti degli Enti locali, si veda, tra tanti, A. ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 47-165.

(59) Le elezioni del Consiglio metropolitano di Torino si sono svolte il 12 ottobre 2014 (sul punto, cfr. I. COMINI, F. MOI, *Le Città metropolitane nella riforma "Statale"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno I, n. 3 – 2014, 1-14).

(60) A. M. POGGI, *Il Consiglio metropolitano di Torino tra Capoluogo, conurbazione e area vasta*, cit., p. 2.

(61) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino...*, cit., p. 2; I. COMINI, F. MOI cit., p. 10.

(62) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino...*, cit., p. 3.

co-amministrativo»⁶³ della Città metropolitana al quale lo Statuto attribuisce il potere di formulare indirizzi, adottare piani, programmi e regolamenti «su tutte le funzioni attribuite alle Città metropolitane in base a norme di legge»⁶⁴. A questa attribuzione di carattere generale si aggiunge il riconoscimento della competenza ad adottare atti di indirizzo, piani e programmi in materie espressamente previste, tra le quali l'ambiente, l'istruzione⁶⁵, lo sviluppo economico sociale⁶⁶, l'informatizzazione e la digitalizzazione «in ambito metropolitano», la disciplina generale delle tariffe e i tributi di competenza della Città metropolitana, nonché «indirizzi relativi alle aziende pubbliche e agli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza»⁶⁷.

All'organo in esame competono anche funzioni di natura propositiva in seno al procedimento di formazione e modifica dello Statuto della Città metropolitana, nonché di natura deliberativa⁶⁸. È espressamente previsto⁶⁹ che le deliberazioni consiliari non possano essere assunte in via d'urgenza da organi diversi dal Consiglio, fatta eccezione per l'adozione di delibere concernenti le variazioni di bilancio che, adottate dal Sindaco, debbono essere sottoposte, a pena di decadenza, alla ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi la loro adozione. Il Consiglio gode di «autonomia finanziaria, funzionale e organizzativa»⁷⁰ e la sua attività è disciplinata dalle norme di legge previste in mate-

(63) Art. 1, comma 8, della legge 56/2014 e art. 20, comma 1, St.

(64) Art. 20, comma 2, lett. *u*), St.

(65) Art. 20, comma 2, lett. *i*), St., in particolare, la programmazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi della regione e la definizione delle priorità per la salvaguardia della sicurezza nelle scuole.

(66) Art. 20, comma 2, lett. *f*), St., che prescrive che sia garantito il «sostegno e supporto alle attività economiche, ambientali e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio».

(67) Cfr. art. 20 St.

(68) Art. 20, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*) e *k*), St.

(69) Art. 22 St., che nonostante prenda in considerazione le «deliberazioni in ordine agli argomenti di cui all'articolo precedente» che disciplina l'«iniziativa delle deliberazioni», pare riferirsi alle materie di competenza del Consiglio di cui all'art. 20 St.

(70) Art. 19, comma 2, St.

ria di funzionamento dei Consigli comunali per quanto non regolato dalle disposizioni dello Statuto e del Regolamento, adottato a maggioranza assoluta dei suoi membri⁷¹ nel rispetto dei principi fissati dall'atto fondamentale.

Per quanto concerne la disciplina delle sedute, lo Statuto prevede la regola della pubblicità, salvi casi eccezionali di segretezza che saranno individuati con successivo Regolamento⁷². Inoltre, è prescritto che siano assicurate forme di pubblicizzazione delle sedute aperte alla partecipazione degli amministrati: «cittadini, loro forme associative, rappresentanze delle categorie produttive, professionali e sindacali»⁷³, che possono considerarsi quale «vera e propria leva delle politiche locali»⁷⁴.

Lo Statuto detta alcuni principi in materia di doveri e di diritti dei consiglieri metropolitani (art. 23).

Segnatamente, l'atto fondamentale richiama il dovere di esercitare con lealtà le proprie funzioni e tipizza le cause di decadenza facendo rinvio alla legge e demandando al Regolamento del Consiglio la disciplina di dettaglio.

Di rilievo paiono le previsioni relative al diritto dei consiglieri metropolitani di accedere alle notizie e alle informazioni in possesso degli uffici della Città metropolitana, degli enti «comunque dipendenti» e dei gestori di pubblici servizi di interesse generale. Ai consiglieri è riconosciuto il diritto di accedere a tutte le notizie ed informazioni utili all'espletamento del loro mandato, eventualmente anche utilizzando mezzi informatici.

Analogo diritto è riconosciuto ai consiglieri dei Comuni ricompresi nel territorio metropolitano, rispetto agli uffici e alle istituzioni della Città metropolitana. Agli accordi di reciprocità fra Città metropolitana e Comuni è, poi, rimessa la definizione delle competenze e della disciplina

(71) Art. 19, comma 3, St. Il Regolamento verrà adottato dopo l'entrata in vigore dello Statuto metropolitano; nelle more dell'approvazione, il funzionamento del Consiglio è disciplinato dal *Regolamento per il funzionamento del Consiglio metropolitano*, consultabile all'indirizzo <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(72) Art 19, comma 7, St.

(73) Art. 19, comma 4, St.

(74) P. FORTE, cit., pp. 340-341.

in merito alla valutazione «dell'accettabilità delle richieste».

Altro organo collegiale previsto dalla legge e dallo Statuto⁷⁵ è la Conferenza metropolitana che, in quanto composto dai Sindaci di tutti i Comuni del territorio metropolitano, può considerarsi direttamente eletto⁷⁶. All'organo in esame sono attribuite funzioni di natura propositiva e consultiva⁷⁷. La Conferenza esercita anche poteri deliberativi in merito all'approvazione e alla modifica dello Statuto⁷⁸.

L'esame della disciplina dell'organo pare rendere evidente la strumentalità dello stesso al coinvolgimento del territorio nei processi decisionali. Tale natura sembra emergere in maniera evidente dall'attribuzione, in via generale, alla Conferenza metropolitana di funzioni consultive in merito «ad ogni oggetto di interesse della Città metropolitana», su richiesta del Sindaco e del Consiglio metropolitano⁷⁹. Nello stesso senso paiono porsi le previsioni dello Statuto che rimettono al Regolamento di funzionamento dell'organo la disciplina delle «modalità di raccordo delle zone omogenee»⁸⁰ e dei rappresentanti delle stesse in sede di Conferenza, anche mediante l'individuazione di *quorum* deliberativi che prendono in considerazione le esigenze di rappresentatività dei Comuni e delle popolazioni presenti sul territorio metropolitano⁸¹.

La Conferenza metropolitana esprime parere vincolante ai fini dell'adozione del Piano Strategico e del Piano territoriale, proposti dal Consiglio

(75) Art. 1, comma 2, della legge 56/2014; art. 24, comma 1, St.

(76) E. FURNO, cit., p. 20: «attraverso la contestuale investitura della duplice carica (comunale e metropolitana/provinciale) da parte degli elettori del territorio di riferimento».

(77) Art. 24, comma 1, St.

(78) Art. 1, commi 8 e 9, della legge 56/2014 e art. 24, commi 1 e 6, St.

(79) Art. 24, comma 2, St.

(80) Art. 24, comma 5, St.

(81) L'art. 24, comma 6, prevede che la Conferenza metropolitana «quando esprime parere vincolante, assume le proprie deliberazioni a maggioranza dei voti, sempre che questi rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. In tutti gli altri casi la Conferenza vota a maggioranza dei presenti, che devono comunque essere pari alla metà più uno dei componenti». Sul punto cfr. G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino, Intervento al Seminario "Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti"*, Firenze, 5-6 febbraio 2015, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, pp.1-24.

metropolitano⁸². Esprime, inoltre, parere obbligatorio sugli schemi di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione proposti dal Consiglio, che può procedere anche in assenza del parere medesimo nel caso in cui decorra *inutiliter* il termine previsto dallo Statuto⁸³.

Conformemente a quanto prescritto dalla legge⁸⁴, è riconosciuta al Sindaco metropolitano la facoltà⁸⁵ di nominare un Vicesindaco, competente ad esercitare le funzioni del primo in caso di assenza o impedimento, nonché di assegnare ad uno o più consiglieri deleghe per compiere e sovrintendere all'esecuzione di atti di competenza del Sindaco metropolitano. Con riguardo all'assegnazione delle deleghe, lo Statuto prevede che siano assicurate «la coerenza d'azione e la visione unitaria del territorio». Nell'atto di conferimento della delega, che deve essere tempestivamente comunicato al Consiglio nella prima seduta utile, devono inoltre essere definiti la natura della delega e il contenuto.

L'art. 16 St. prevede l'istituzione di un organismo di coordinamento, composto da Sindaco, Vicesindaco e consiglieri delegati, competente a elaborare proposte da presentare al Consiglio metropolitano, nonché, più in generale, a svolgere funzioni di indirizzo e di coordinamento delle diverse attività della Città metropolitana. Al Sindaco è attribuito il potere/dovere di indirizzare e vigilare sull'esercizio della delega, di avocare a sé il compimento di specifici atti, di revocare la delega e sostituirsi al delegato in caso di inerzia⁸⁶.

Pare, quindi, riconoscersi al Sindaco metropolitano un ruolo determinante di indirizzo dell'azione politico-amministrativa dei delegati, istituendo un organismo che pare assolvere talune delle funzioni di una sorta di *Giunta metropolitana*, non prevista dalla disciplina di legge⁸⁷.

(82) Art. 24, comma 3, St.

(83) Il parere deve essere reso entro 30 giorni dalla data di convocazione per il bilancio preventivo ed entro 10 giorni per il rendiconto della gestione (art. 24, comma 6, St.).

(84) Art. 1, commi 40 e 41, della legge 56/2014.

(85) Art. 16, St.

(86) Ai sensi dell'art. 16, commi 7 e 8, la revoca deve essere sorretta da «esplicita motivazione» e comunicata al Consiglio nella prima seduta utile.

(87) E. FURNO, cit., p. 22.

5. *Le funzioni della Città metropolitana*

Preliminarmente, pare opportuno segnalare che dall'esame della disciplina delle funzioni della Città metropolitana sembra emergere una riorganizzazione delle amministrazioni territoriali secondo una logica «multiscalare»⁸⁸, ossia articolata su diversi livelli di aggregazione delle municipalità e il conseguente superamento del sistema tradizionale composto da Enti locali titolari di competenze diverse. È stata evidenziata la dimensione internazionale ed europea della tendenza all'affermarsi di sistemi di «*multilevel public governance*»⁸⁹. Le scelte della legge 56/2014, infatti, sembrano presentare forti analogie con alcune delle trasformazioni che interessano gli altri sistemi amministrativi europei: la riduzione dei livelli di governo intermedi, la ricerca di economie di scala e di una più efficace integrazione e coordinamento degli Enti locali al medesimo livello di governo⁹⁰.

Alle Città metropolitane sono attribuite quattro tipologie di funzioni⁹¹: le funzioni fondamentali⁹² della Città metropolitana, individuate con legge⁹³ e disciplinate dallo Statuto quanto alle modalità di esercizio⁹⁴; le funzioni fondamentali della Provincia, individuate dalla legge e le funzioni che verranno attribuite nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province⁹⁵; le funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁹⁶.

Sulla base di quanto deciso in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, la Giunta regionale piemontese ha adottato un disegno di

(88) G. VETRITTO, *Relazione al convegno: "L'evoluzione delle città...", cit.*

(89) G. VETRITTO, *idem*.

(90) G. VETRITTO, *ibidem*.

(91) Art. 1, commi 44-46 e 85 ss., della legge 56/2014.

(92) L'elencazione è contenuta nell'art. 1, comma 44, lett. *a*) e *f*), della legge 56/2014.

(93) Ai sensi degli artt. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. e art. 1, comma 44, della legge 56/2014.

(94) Artt. 7-13, St.

(95) Art. 1, commi 44 e 85 ss., della legge 56/2014. Cfr. E. FURNO, cit., pp. 3-6 e A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, cit., p. 22.

(96) Art. 118, comma 1, Cost., e art. 1, comma 46, della legge 56/2014.

legge⁹⁷ che definisce i principi in materia.

È stato osservato⁹⁸ che il disegno di legge regionale non individua in modo puntuale le funzioni non fondamentali della Città metropolitana, nonché omette di prendere in considerazione i rapporti finanziari tra enti, lasciando irrisolte numerose questioni relative alla «sostenibilità complessiva del processo di riordino»⁹⁹.

Alla Città metropolitana sono conferite le funzioni già attribuite alla Provincia da specifiche leggi regionali, in aggiunta ad eventuali ulteriori funzioni da determinarsi successivamente¹⁰⁰ e, in via presuntiva, al termine del processo di riassetto delle deleghe regionali e di definizione delle modalità di finanziamento di specifiche funzioni¹⁰¹.

La Città metropolitana è individuata quale ambito territoriale ottimale per l'esercizio di alcune funzioni strategiche espressamente individuate¹⁰², che nella restante parte del territorio regionale sono gestite in un ambito territoriale di dimensione provinciale (Cuneo) e in due ambiti territoriali di dimensione sovra-provinciale. È stato sottolineato che la

(97) D.d.l. regionale n. 86 presentato il 30 dicembre 2014, *Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, consultabile all'indirizzo <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it>. Inoltre, presso ogni Regione, è stato istituito un Osservatorio Regionale (per il Piemonte con D.G.R. n. 2-406 del 13 ottobre 2014) che, in raccordo con l'Osservatorio Nazionale, concorre al coordinamento dell'attività di riordino delle funzioni e monitoraggio dell'attuazione della riforma. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, *Attuazione legge Statale*, <http://www.affariregionali.it>, Consiglio regionale del Piemonte, INFOLEG, *Conferenza unificata: stipulato l'accordo Stato-Regioni e approvato contestualmente lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione della "legge Statale", on line*: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it>

(98) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *Aggiornamenti sulla Città metropolitana di Torino, 21 gennaio 2015*, in www.federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane, 1, 2015, pp. 1-5. Sul tema: A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane: Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in www.federalismi.it, 2014, pp. 1-16; P. BILANCIA, *Regioni, Enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, 2014, pp. 1-19; G. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, 1, 2014, pp. 1-24.

(99) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p.7.

(100) Art. 2, d.d.l. Regione Piemonte.

(101) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 8.

(102) Art. 3, del d.d.l. regionale.

dimensione sovra-provinciale della gestione dei servizi rappresenta un elemento innovativo rispetto al tradizionale decentramento delle funzioni in ambito provinciale¹⁰³, e pare anticipare l'assetto territoriale che sembra destinato a emergere dal disegno di revisione costituzionale del Titolo V¹⁰⁴, in forza del quale il territorio regionale piemontese potrebbe risultare suddiviso in sole quattro aree vaste¹⁰⁵.

Per quanto concerne le funzioni fondamentali della Città metropolitana, l'atto fondamentale¹⁰⁶ ne regola le modalità di esercizio, rinviando alle norme di legge vigente in materia per l'individuazione¹⁰⁷.

Specificamente, tra le funzioni fondamentali attribuite alla Città metropolitana figura la pianificazione strategica¹⁰⁸, ossia l'adozione e l'aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale, che per espressa previsione di legge costituisce l'atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel territorio metropolitano.

Quale atto di indirizzo, il Piano individua gli obiettivi (generali, settoriali e trasversali) di sviluppo dell'area metropolitana, stabilisce le priorità,

(103) Commissione per la definizione della piattaforma per il negoziato con la Regione sulle funzioni della Città metropolitana, "Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni). Relazione". Per quanto concerne i principi e i criteri di riordino di funzioni diverse da quelle strategiche summenzionate, è confermata la specificità dell'esperienza piemontese, ossia il decentramento delle funzioni in favore delle Province e l'attribuzione in via di eccezione ai Comuni di funzioni provinciali, in quanto la realtà delle associazioni di Comuni si presenta come frammentata e disomogenea, inadeguata alla gestione di funzioni di area vasta.

(104) D.d.l. A.S. 1429 – A.C. 2613, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014, approvato in prima lettura dal Senato in data 8 agosto 2014 e dalla Camera il 10 marzo 2015. In seconda lettura al Senato, assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 13 marzo 2015.

(105) M. ORLANDO, A. M. POGGI, *Aggiornamenti sulla Città metropolitana di Torino, 21 gennaio 2015*, cit., p. 4.

(106) Artt. 5-13 St.

(107) Art. 5 St.

(108) Art. 1, comma 44, lett. a), della legge 56/2014; artt. 5 e 7, comma 1, St.

definisce le risorse, i tempi e i metodi di attuazione¹⁰⁹. È previsto che il procedimento di formazione del Piano sia posto in essere nel rispetto dei principi di copianificazione e condivisione e ne è previsto l'aggiornamento anche per zone omogenee¹¹⁰.

Di interesse paiono altresì le funzioni di pianificazione e di coordinamento territoriale¹¹¹, nell'esercizio delle quali è prevista l'adozione del Piano territoriale generale metropolitano, eventualmente formato ed aggiornato per zone omogenee¹¹². Si tratta di un atto che, per espressa previsione di legge, ha la medesima portata del Piano territoriale di coordinamento¹¹³ ed è posto in essere allo scopo di indirizzare e coordinare la pianificazione riferita a strutture di comunicazione, reti di servizi e di infrastrutture nel perimetro di competenza della comunità metropolitana «anche fissando vincoli consumo di suolo e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni»¹¹⁴.

I procedimenti di formazione e di adozione di questi strumenti di pianificazione sono disciplinati nel rispetto del principio del coinvolgimento dei territori¹¹⁵ e della consultazione della cittadinanza¹¹⁶. A tal fine, per l'approvazione di tali atti è necessaria l'acquisizione del parere obbligatorio dell'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana, nonché il coinvolgimento delle

(109) Art. 7, comma 3, St.

(110) Art. 7, comma 4, St.

(111) Art. 1, comma 44, lett. *b*), della legge 56/2014, artt. 5 e 8, comma 1, St.

(112) Art. 8, comma 1, St.

(113) Art. 8, comma 3, St., art. 1, comma 44, lett. *b*), della legge 56/2014; art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Sul tema: G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 8; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *www.astrid-online.it*, pp. 1-6; G. DE MURO, *sub art. 20*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006, pp. 131-140.

(114) Art. 8, comma 2, St.

(115) Art. 7, comma 5, St.

(116) Art. 8, comma 6, St.

realtà sociali¹¹⁷. A differenza di quanto disposto dallo Statuto milanese¹¹⁸ nulla è espressamente previsto in merito alla partecipazione della dirigenza nella predisposizione del piano.

Per le sue dimensioni organizzative e funzionali, la Città metropolitana può costituire ambito territoriale ottimale per «il governo ed il coordinamento delle reti energetiche e di distribuzione del calore (telericaldamento)¹¹⁹», per la gestione dei rifiuti, del ciclo integrato dell'acqua e, nel rispetto della disciplina vigente, può procedere al decentramento della gestione dei servizi¹²⁰.

Nell'ambito della disciplina dei rapporti tra i Comuni (singoli e associati)¹²¹ e la Città metropolitana stessa, sono attribuite a questi ultimi funzioni di assistenza e cooperazione: così, in materia di trasparenza ed anticorruzione, è prevista la predisposizione di strumenti e azioni comuni¹²²; la Città metropolitana, previa convenzione, può svolgere nell'interesse dei Comuni le funzioni di stazione unica appaltante (centrale di committenza) ed eventualmente proporsi come soggetto aggregatore¹²³, nonché offrire assistenza tecnico-amministrativa in materia di appalti anche curando la formazione del personale. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, si prescrive la promozione della condivisione e della razionalizzazione dei sistemi informativi degli enti del territorio metropolitano¹²⁴.

6. *Le zone omogenee*

(117) Artt. 7, commi 1, e 8, comma 5, St.

(118) Art. 47, comma 2, Statuto della Città metropolitana di Milano.

(119) Art. 9, comma 3, St.

(120) Art. 9, comma 1, St.

(121) Titolo IV St.

(122) Art. 32 St.

(123) Art. 9, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014 e art. 2, d.P.C.M. 11 novembre 2014, *Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi*.

(124) Art. 33, comma 4, St.

La Conferenza metropolitana, accogliendo all'unanimità la proposta presentata dal Consiglio, ha approvato la proposta definitiva di perimetrazione del territorio della Città metropolitana di Torino in 11 zone omogenee¹²⁵.

In particolare, la perimetrazione è stata predisposta da apposita Commissione che ha effettuato la suddivisione delle aree in conformità ai principi enunciati nell'atto fondamentale¹²⁶, tenendo in considerazione la frammentazione amministrativa e territoriale propria del territorio metropolitano piemontese, nonché gli ambiti territoriali già esistenti per l'esercizio dei servizi pubblici, anche sulla base del materiale messo a disposizione dagli uffici tecnici della Provincia¹²⁷.

Le zone omogenee sono qualificate dallo Statuto come «articolazione operativa della Conferenza metropolitana»¹²⁸, esercitano funzioni consultive e intervengono nel procedimento formazione degli atti di pianificazione, quali il Piano strategico ed il Piano territoriale metropolitano¹²⁹. A norma dell'art. 27 St., le zone omogenee operano quali articolazioni decentrate sul territorio metropolitano per l'esercizio di attività e la prestazione di servizi della Città metropolitana e per l'organizzazione di servizi comunali in forma associata. L'ottimale organizzazione dei servizi sul territorio è garantita dalla Città metropolitana incentivando, anche mediante l'utilizzo di risorse proprie, l'aggregazione tra i Comuni eventualmente stipulando intese tra zone omogenee confinanti.

Ogni zona ha una propria Assemblea dei Sindaci, composta dai Comuni facenti parte della singola zona. Funzioni di coordinamento tra le zone omogenee e gli altri organi della Città metropolitana sono svolte dal Collegio dei portavoce, di cui fanno parte i portavoce di ogni zona

(125) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>, cit.

(126) Art. 27, comma 1, St.

(127) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, cit.

(128) Art. 27, comma 2, St.

(129) Le modalità sono stabilite dal Regolamento che disciplina il funzionamento delle zone omogenee; art. 27, commi 2 e 4, St.

omogenea, nominati dall'Assemblea, tra i suoi membri.

Dall'assetto delineato dallo Statuto sembra emergere la centralità delle zone omogenee rispetto al Comune di Torino, allo scopo di superare le distanze e le differenze tra le realtà dei Comuni del territorio¹³⁰.

7. La trasparenza amministrativa e la partecipazione popolare

In conformità con la recente disciplina in materia di trasparenza¹³¹, come già accennato, si prescrive che siano assicurate la conoscibilità di informazioni e documenti in possesso dell'amministrazione attraverso l'utilizzo di strumenti telematici, nonché che siano garantiti i «diritti dei cittadini alla conoscibilità di atti e documenti»¹³². In caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione, il diritto a conoscere i dati oggetto di diffusione obbligatoria è ora garantito dall'istituto dell'accesso civico¹³³. Al Sindaco metropolitano è riconosciuto il potere di inibire temporaneamente – con atto motivato – l'esibizione di documenti o la diffusione di informazioni, dando tempestivamente notizia delle decisioni prese dal Consiglio metropolitano. Per la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e di partecipazione al procedimento l'atto fondamentale richiama la legge e i Regolamenti vigenti¹³⁴.

(130) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 13.

(131) D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

(132) Artt. 39 e 41, St.

(133) Art. 5 del d.lgs. 33/2013.

(134) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, applicabile ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. stesso e legge 241/1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, le cui disposizioni concernenti l'accesso ai documenti amministrativi e la partecipazione al procedimento vincolano anche gli Enti locali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. m), Cost. e 29, comma 2-bis, della legge stessa. Per quanto concerne il rapporto tra le due discipline, cfr. D. TOSI, *sub art. 8, sez. III*, e M. BOMBARDELLI, *sub art. 10*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, cit., pp. 60-61 e 66-74. Anche il d.lgs. 33/2013 pare applicabile, benché la Città metropolitana non figuri tra gli enti territoriali espressamente richiamati dagli artt. 11 del medesimo decreto e 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Pare possibile ritenere che le Città metropolitane siano tenute a rispettare ed attuare le norme del d.lgs. 33/2013, ad adempiere gli obblighi di pubblicazione e, conseguentemente, a garantire il diritto di accesso civico ai sensi del combinato disposto degli artt.

Per quanto concerne gli obblighi di pubblicazione, lo Statuto richiama la disciplina legislativa degli obblighi aventi ad oggetto l'informazione sulle attività svolte e sulle condizioni economiche dei componenti gli organi della Città metropolitana¹³⁵. Compito del Consiglio metropolitano è promuovere la pubblicazione dei dati amministrativi che derivano dalle attività istituzionali dell'ente e favorirne l'utilizzo ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali e dell'esercizio delle funzioni¹³⁶.

Alla disciplina dell'«attività di informazione» della Città metropolitana è dedicato un intero articolo dello Statuto (art. 40) che dispone che i mezzi e le modalità comunicative deve essere adeguati ai destinatari e alle caratteristiche specifiche delle aree territoriali.

L'informazione turistica e culturale debbono essere oggetto di particolare considerazione. Anche con riguardo alla promozione dell'«attività di comunicazione», si prescrive di assicurare il coinvolgimento e il coordinamento dei Comuni associati o singoli.

L'atto fondamentale attribuisce le funzioni di Difensore Civico al Difensore Civico regionale, previa stipula di apposita convenzione¹³⁷. Sul punto la scelta dello Statuto in commento si differenzia da quella operata dallo Statuto della Città metropolitana di Milano¹³⁸, che prevede l'istituzione di un Difensore civico specifico.

Per quanto concerne la disciplina della partecipazione popolare (art. 42), lo Statuto richiama i principi di coinvolgimento e della consultazione delle comunità e dei Comuni, anche associati, presenti sul territorio. Lo Statuto in commento rinvia ad un apposito Regolamento adot-

117, comma 2, lett. *m*), Cost. e 1, comma 3, del decreto stesso. La giurisprudenza, di recente, ha affermato che per conoscere il contenuto dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, al soggetto legittimato all'accesso ai documenti amministrativi non può essere impedito di avvalersi dell'accesso civico, costringendolo a ricorrere al rimedio più oneroso che impone di dimostrare i requisiti di cui all'art. 22 ss., legge 241/1990 (TAR Campania, Napoli, VI, 5 novembre 2014, n. 5671, in www.giustizia-amministrativa.it).

(135) Art. 41 St. e art. 14 del d.lgs. 33/2013. Cfr. anche la delibera n. 144 del 7 ottobre 2014 dell'Autorità nazionale anticorruzione, recante *Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*.

(136) Art. 41, comma 2, St.

(137) Art. 42, comma 19, St.

(138) Art. 15, Statuto della Città di Milano.

tato al fine di assicurare che tra i cittadini e la Città metropolitana vi sia un contatto «costante» e avente ad oggetto la disciplina di dettaglio degli strumenti di partecipazione: *referendum* popolare (propositivo, consultivo o abrogativo), istanze, petizioni e proposte di atti o provvedimenti di interesse generale e il diritto di tribuna. L'atto fondamentale aggiunge anche un richiamo a generiche «forme di consultazione», le modalità di esercizio delle quali verranno presumibilmente individuate dal Regolamento.

L'applicabilità degli strumenti in esame pare essere riservata ai cittadini¹³⁹, a differenza dello Statuto della Città metropolitana di Milano¹⁴⁰ che la estende anche ai non cittadini.

Lo Statuto specifica che solo le materie di «esclusiva competenza locale»¹⁴¹ possono formare oggetto di *referendum* ovvero di consultazione.

Dubbi interpretativi si pongono relativamente all'espressione che esclude che siano oggetto di *referendum* «gli atti conclusivi dei procedimenti avviati, svolti e definiti»¹⁴², che pare fortemente limitativa della facoltà di consultazione referendaria. In ogni caso, sull'ammissibilità del *referendum* si pronuncia un collegio di esperti nominato dal Consiglio metropolitano¹⁴³.

(139) Art. 42, commi 2, 13, 17, St.

(140) Art. 7, comma 4, Statuto della Città di Milano.

(141) Art. 42, comma 12, St.

(142) Art. 42, comma 8, St.

(143) Art. 42, comma 9, St.

L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane

Luciano Vandelli

La lettura trasversale degli Statuti sinora approvati dalle Città metropolitane mostra come, nelle diverse questioni, le varie realtà abbiano inteso ampiamente utilizzare l'estesa autonomia statutaria che il legislatore ha inteso riconoscere a questi nuovi enti. In effetti, i testi mostrano un notevole grado di differenziazione ed appaiono modulati sulla base delle esigenze e delle opzioni espresse in ciascun territorio. Ad esaltare la linea della differenziazione si pone, in primo luogo, la prospettiva, adottata dagli Statuti, di una coabitazione, nel nostro Paese, tra Città metropolitane ad elezione indiretta e Città metropolitane (in concreto: Roma, Milano e Napoli) incentrate su un Sindaco e su un Consiglio eletti direttamente; scelta, quest'ultima, che può giustificare qualche preoccupazione sugli equilibri e sulla funzionalità complessiva del sistema, ove non sia accompagnata da un effettivo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni.

1. Premessa: le Città metropolitane dinnanzi all'autonomia statutaria
Riforma di grande incisività innovativa, la legge n. 56 del 2014 apre un processo di notevole complessità, che si articola in una pluralità di fasi, coinvolgendo diversi soggetti e adempimenti.

Allo Stato, anzitutto, spetta un ruolo determinante sotto vari profili. A partire dall'approvazione della legislazione relativa sulle funzioni delle Città metropolitane; in relazione alle quali, una volta individuate quelle fondamentali (commi 44 e 88 della legge), si tratta di adeguare la disciplina nelle materie di propria competenza (a partire dall'ambiente o, limitatamente ai principi fondamentali, al governo del territorio). D'altronde, lo Stato deve ottemperare ai compiti relativi all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative; compiti che si sono rivelati particolarmente impellenti e critici, in questa fase di avvio, in relazione al personale ed ai relativi processi di mobili-

tà. Su questi aspetti, dopo la legge 56, è intervenuta la legge di stabilità n. 190 del 2014 (art. 1, commi da 418 a 430) e, in attuazione di questa (ma interpretandone creativamente le disposizioni, in una prospettiva di concreto e realistico contemperamento con la redistribuzione delle funzioni prevista dalla legge 56/2014), le Linee guida stabilite dalla circolare n. 1/2015 dei Ministri per la pubblica amministrazione e per gli affari regionali. Per altro verso, si tratta di provvedere alla ridefinizione delle risorse finanziarie. Tema, anche questo, particolarmente spinoso, in una fase contrassegnata da tagli: e, in effetti, la legge di stabilità ha ridotto di 3 miliardi, per il triennio 2015-2017, le risorse attribuite a Città metropolitane e Province, prevedendo, al tempo stesso, la sospensione o rinegoziazione dei mutui per il 2015 e l'utilizzazione del patrimonio dei medesimi enti per l'abbattimento del debito. Del resto, si consideri che quest'anno circa la metà dei tributi versati a Città metropolitane e Province (precisamente: 1.67 mld su 3.7 tra addizionale sul Rc auto e imposta di trascrizione) è trattenuta dallo Stato.

Le Regioni, d'altronde, sono chiamate – oltre a garantire le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni da esse conferite – a provvedere all'adeguamento della legislazione (ed alla redistribuzione delle funzioni in precedenza demandate alle Province) nelle materie di propria competenza; che in realtà costituiscono la gran parte delle materie coinvolte, dall'agricoltura alla caccia e alla pesca, dalla formazione professionale alle attività produttive, dal turismo all'edilizia pubblica, dal governo del territorio alla difesa del suolo. Secondo le previsioni della legge 56/2014 le Regioni avrebbero dovuto provvedere ad adeguare la propria legislazione entro un anno dall'entrata in vigore, vale a dire entro l'8 luglio 2015; ma tutto il processo di attuazione si sta svolgendo secondo cadenze sensibilmente più lente di quelle previste. Ad approvare le prime leggi hanno provveduto, ad oggi, la Toscana (l.r. 3 marzo 2015, n. 22), l'Umbria (l.r. 2 aprile 2015, n. 10), le Marche (l.r. 3 aprile 2015, n. 13), la Liguria (l.r. 10 aprile 2015, n. 15). In varia misura, peraltro, queste leggi si presentano come un avvio del riordino, che presuppone una serie di interventi sulle discipline delle distinte materie interessate. In questo contesto, si collocano gli adempimenti cui devono provvedere le stesse Città metropolitane: tra i quali riveste un rilievo primario, ovviamente, l'approvazione dello Statuto. Per questa approvazione, la

legge 56/2014 dispone il termine del 31 dicembre 2014; ma l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inottemperanza è previsto soltanto dopo il 30 giugno 2015. Nella realtà, hanno provveduto entro il 2014 sei Città, vale a dire: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma. A queste si sono aggiunte, nell'aprile 2015, Torino, e qualche settimana dopo, Napoli.

La lettura di questi testi non può prescindere dalla considerazione di alcune premesse di fondo, vale a dire:

- la grande eterogeneità sostanziale, territoriale e demografica, delle realtà interessate;
- la varietà di esperienze realizzate nell'associazionismo intercomunale, nell'aggregazione dei servizi, nell'utilizzazione dei vari meccanismi di collaborazione;
- la inedita estensione dell'autonomia statutaria riconosciuta, a partire dalla scelta (ove ne sussistano i presupposti) tra il modello basato sulla identificazione del Sindaco metropolitano con il Sindaco del capoluogo e sulla elezione indiretta del Consiglio metropolitano, da un lato, e il modello ad elezione diretta, dall'altro;
- l'ampiezza di questa autonomia anche nella definizione dei ruoli, delle competenze e del funzionamento degli organi, in assenza di quella minuta disciplina legislativa che, su questi aspetti, aveva contrassegnato le precedenti esperienze degli Statuti locali;
- l'importanza delle scelte da effettuare per la *governance* complessiva dell'ente; e ciò non soltanto nella individuazione del riparto di attribuzioni tra gli organi metropolitani, ma anche e anzitutto nella delimitazione dei rapporti tra Città metropolitana, da un lato, e Comuni e Unioni, dall'altro;
- il rilievo che, dunque, potranno assumere sia flessibili modalità funzionali – quali deleghe, accordi, convenzioni, ecc. – sia idonee articolazioni e zone nell'ambito del territorio metropolitano.

Nel quadro di queste diverse basi sostanziali, eterogenei si presentano anche il metodo e l'impostazione adottati nella elaborazione dello Statuto.

In effetti, variegati sono i procedimenti seguiti nella elaborazione e approvazione degli Statuti: talora gestiti interamente all'interno degli organi istituzionalmente competenti, normalmente tramite una specifica commissione per lo Statuto, ma in qualche caso con impegno diretto,

sin dalle prime fasi, dell'intero Consiglio metropolitano; talora – nonostante la brevità dei tempi – con fasi di apertura a coinvolgimenti esterni, tramite apporti di organizzazioni sociali ed economiche o anche tramite contributi di cittadini, singoli e associati.

Alquanto differenziate sono le opzioni adottate in relazione all'impianto dello Statuto. In questo senso, sono significative le dimensioni stesse dei testi: dai sobri 25 articoli che compongono lo Statuto di Firenze, ai corposi 70 che formano quello di Milano. Così, in sostanza, talora gli Statuti si concentrano sui contenuti necessari, a partire dalla configurazione, dalle attribuzioni e dal funzionamento degli organi di governo e dalle articolazioni della Città metropolitana, demandando ogni altro aspetto a future scelte; mentre in altri casi sviluppano ampiamente richiami a valori e principi ovvero, per altro verso, la disciplina di forme di partecipazione o di assetti organizzativi, procedurali e finanziari. Del resto, in vario modo gli Statuti sembrano considerare il proprio rapporto con la legislazione: rispetto alla quale talora sembra prevalere un atteggiamento di piena distinzione di ruoli, evitando rigorosamente di sovrapporre le proprie disposizioni ad oggetti riservati al legislatore; mentre altrove si tende – ad esempio, in materia di funzioni – a delineare, e in certo modo a sollecitare e precedere scelte che dovranno essere compiute dal legislatore (statale o, più spesso, regionale).

In questo quadro, si inseriscono le opzioni che riguardano i contenuti degli Statuti; opzioni che – come si vedrà – si presentano sensibilmente differenziate, anche per aspetti tutt'altro che marginali.

2. Preamboli

Tre Statuti (Milano, Bologna, Napoli) antepongono al testo un preambolo, volto ad esplicitare – al di fuori dell'ambito normativo statutario, ma come premessa di questo – obiettivi e valori fondamentali cui il testo stesso tende ad ispirarsi. Così, in particolare, la Città metropolitana di Milano si propone «di esprimere il meglio della cultura di governo e della esperienza amministrativa dei Comuni del proprio territorio, ognuno portatore di storie e tradizioni in un quadro integrato e policentrico che ne rispetti l'identità», richiamando con orgoglio il ruolo di un contesto «tra i più rilevanti a livello europeo e area strategica per l'intera nazione», e proponendosi finalità che si rivolgono particolarmente alla soste-

nibilità ambientale, alla partecipazione democratica e alla qualità sociale e culturale della vita dei cittadini, assumendo la semplificazione come proprio metodo di lavoro.

Dal canto suo, Napoli esprime, insieme alla «consapevolezza di essere un'area strategica per il Mezzogiorno e per l'intera Italia», l'obiettivo di «una rinnovata crescita economica e civile», come premessa per «valorizzare compiutamente le straordinarie capacità attrattive di cui essa dispone, per rafforzare i legami comunitari, per collaborare e per competere, forte della propria inconfondibile identità, con le altre aree territoriali del Mediterraneo, dell'Europa e del mondo».

Più sobriamente, ma più diffusamente, Bologna per un verso esprime «la volontà di realizzare un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale tra le comunità e i territori che la compongono», nel perseguimento di obiettivi di assicurare il contesto più idoneo per le migliori condizioni di vita delle persone e per lo svolgimento delle attività produttive, di svolgere un ruolo attivo in ambito nazionale, europeo e, anzitutto, regionale, di tendere ad una più efficace distribuzione delle funzioni e ad una armonizzazione delle regole ed alla semplificazione delle attività amministrative; per l'altro, richiama il «processo di lavoro comune» sviluppato in questo contesto negli ultimi venti anni, dall'avvio con l'Accordo per la Città metropolitana (14 febbraio 1994) e con la istituzione volontaria della Conferenza metropolitana dei Sindaci, sino alla istituzione nell'intero territorio metropolitano di una serie di soggetti associativi, assunti quale base solida e funzionale per la realizzazione di una nuova, matura fase.

D'altronde, non è solo nei preamboli che gli Statuti metropolitani contengono richiami ai tratti che contrassegnano le specifiche realtà. In questo senso, può essere significativo il ruolo storico evocato dallo Statuto di Roma (art. 1, comma 5), in riferimento alle «straordinarie tradizioni e peculiarità storico-politiche della Capitale d'Italia, punto d'incontro tra culture, religioni e popoli diversi e centro della cristianità, Città tra le benemerite del Risorgimento italiano e insignita di Medaglia d'oro al valor militare».

3. Principi generali

La possibilità, da parte di fonti statutarie, di prevedere – al di là dei con-

tenuti espressamente previsti dalla legge – disposizioni che esprimono principi è, come è noto, questione risalente e assai discussa. La prassi, sia in riferimento ai Comuni, sia in relazione alle Regioni, ne ha fatto ampio uso; anche se, esaminando questioni di legittimità sollevate in ordine a Statuti regionali, la Corte costituzionale, pur non giudicando disposizioni di questo tipo illegittime, ne ha negato sostanzialmente ogni valore precettivo (sentt. nn. 372, 378, 379 del 2004).

Con questa avvertenza occorre ora leggere, dunque, la parte dedicata ai principi negli Statuti metropolitani; che nei contenuti soltanto per alcuni profili può essere assimilata ai precedenti che caratterizzarono le grandi stagioni statutarie delle Regioni (primi anni '70) e dei Comuni (primi anni '90). Senza soffermarsi sugli aspetti maggiormente consolidati, merita invece richiamare gli elementi più innovativi, che da quei profili si discostano sia per cogliere esigenze e sensibilità che caratterizzano particolarmente la fase attuale, sia per esprimere le caratteristiche peculiari attribuite al nuovo ente.

In questo senso, sono emblematiche le forme con cui si considera il territorio, affermando principi di «tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, naturali e paesaggistiche, come beni primari della collettività e delle generazioni future»; perseguendo obiettivi di «azzeramento del saldo del consumo del suolo anche favorendo metodi e sistemi di perequazione territoriale»; promuovendo «politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana», nonché di «risparmio energetico, in ogni sua forma» (Bologna, art. 13); proponendosi di «risanare l'ambiente, rigenerare e riordinare il tessuto urbano, salvaguardare i beni comuni» (Napoli, art. 1, comma 2); privilegiando tecnologie che «limitino l'emissione di gas serra, in particolare il CO₂» (Torino, art. 9, comma 2). Ancora, si afferma la finalità di aumentare «la resilienza della propria area nei confronti di circostanze critiche e cambiamenti che svolgono effetti negativi in relazione al territorio e all'ambiente», a questo scopo predisponendo idonei strumenti di monitoraggio (Bologna). Altrove, si attribuisce rilievo alla qualità urbana diffusa (Milano, art. 3.1).

Particolare attenzione, d'altronde, viene dedicata alla semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa («radicale», secondo lo Statuto di Milano, art. 3, comma 1); alla trasparenza (Bologna, art. 1, comma 6), intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'orga-

nizzazione e l'attività della Città metropolitana, e come obbligo di pubblicazione dei documenti nel sito informatico, in modo da garantire la massima fruibilità dei dati, attraverso l'utilizzo di formati aperti (Milano, art. 16, che riprende contenuti del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33); all'accesso alla rete come diritto di cittadinanza digitale (Bari, art. 36; Bologna, art. 11); alla promozione della cultura della legalità, alla prevenzione e al contrasto di fenomeni di mala amministrazione, di irregolarità negli appalti, nel lavoro, nell'adempimento dei doveri fiscali (Bologna, art. 9; cfr., in termini generali, Milano, art. 4, comma 9).

Quanto alle pari opportunità, gli Statuti sanciscono la necessità della presenza di entrambi i sessi, in tutti gli organi e strutture organizzative, anche in enti, aziende, istituzioni dipendenti (Bologna, art. 6). In qualche caso, si prevedono percentuali per la rappresentanza di genere: non inferiore al 30% in tutti gli organi e le strutture organizzative collegiali, ivi comprese quelle di enti, aziende ed istituzioni, a Napoli (art. 10); al 40% in tutte le strutture collegiali dell'ente, a Roma (art. 1, comma 8), mentre si giunge ad una rappresentanza paritaria di entrambi i generi, a Milano (art. 4, comma 5) ed a Torino (art. 1, comma 5, lett. e)). Talora, si fa rinvio alle percentuali previste dalle leggi (Bari, art. 5, comma 3; Firenze, 2, comma 5). Specifica attenzione viene poi dedicata ad azioni di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, conformemente alla Convenzione di Istanbul (Milano, art. 4, comma 6; Roma, art. 1, comma 10), alla tutela dei minori (Milano, art. 4, comma 8; Roma, art. 1, comma 11).

Da segnalare, poi, la ricomparsa di un termine che (forse a torto) si considerava relegato tra le utopie illuministe delle Costituzioni e delle Dichiarazioni adottate nella parte finale del XVIII secolo: la *felicità*, assunta come obiettivo primario, insieme al benessere della popolazione, dalla Città metropolitana di Milano (art. 3, comma 1). Forse meno ambiziosamente, ma non troppo, altrove si fa riferimento alla *bellezza*, come diritto che la Città metropolitana si propone di perseguire «per tutti i suoi cittadini» (Bari, art. 2, comma 6).

Ancora riecheggiando termini storicamente assai evocativi, altrove si evoca il valore della *fraternità* (Torino, art. 1, comma 5, lett. q)).

Quanto, infine, ai segni distintivi della Città metropolitana, tutti gli Statuti fanno riferimento allo stemma e al gonfalone, la cui definizione è ge-

neralmente demandata al Consiglio metropolitano. Talora (Milano, Napoli), si prevede anche uno specifico distintivo del Sindaco, individuato – riprendendo il tradizionale contrassegno del presidente della Provincia – in una fascia di colore azzurro, con gli stemmi della Repubblica e della Città metropolitana, da portarsi a tracolla.

4. Il territorio e le sue articolazioni

Generale, negli Statuti metropolitani, è il richiamo all'art. 114 Cost. ed alla natura della Città metropolitana quale ente territoriale autonomo, costitutivo della Repubblica.

Il territorio viene normalmente definito con riferimento ai Comuni che, in base alla legislazione statale ed alla Costituzione, sono in esso ricompresi; ma non manca chi (come Milano o Bari) elenca nominativamente tutti i Comuni che ne fanno parte.

Del territorio, del resto, gli Statuti considerano le diverse ripartizioni istituzionali in cui esso si articola. Ripartizioni cui corrispondono, in realtà, soggetti di varia natura, che qualche Statuto (Roma, art. 27) intende elencare come «organismi amministrativi della Città metropolitana», identificati con «i Comuni, le Unioni di Comuni e le Comunità montane (ma non dovevano essere soppresse?) presenti nel suo territorio, le zone omogenee costituite ai sensi del presente Statuto, i Municipi di Roma Capitale».

Particolare attenzione è dedicata alle zone omogenee, considerate come «ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana» e come «articolazione sul territorio delle attività e servizi metropolitani decentrabili della Città metropolitana, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli e associati» (Milano art. 29).

Quanto all'organo competente a deliberare in materia di zone omogenee, è da notare che la legge (comma 11, lett. c)) si limita a stabilire che lo Statuto può prevedere, su proposta o comunque di intesa con la Regione, la costituzione di tali zone, aggiungendo che la mancata intesa può essere superata con decisione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi. Normalmente, la delibera di istituzione delle zone, previa intesa, è attribuita al Consiglio (cfr. Napoli, art. 4, comma

2); ma qualche Statuto (Roma, art. 28) considera che comunque, anche in caso di intesa, la competenza spetti alla Conferenza, previo parere del Consiglio, competente ad approvare il relativo regolamento.

Il tema delle zone omogenee assume uno speciale rilievo nelle Città metropolitane dotate di un territorio particolarmente ampio e articolato. È questo, anzitutto, il caso di Torino, il cui territorio, composto da 315 Comuni, comprende ampie aree di alta montagna, assai scarsamente popolate. La questione è espressamente evocata nello Statuto, che apre l'articolo dedicato alle zone omogenee (art. 27) argomentando che «in considerazione del fatto che la Città metropolitana di Torino è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio-demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territorio/popolazione, la Città metropolitana è costituita da zone omogenee caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti». In questo quadro, le zone omogenee acquisiscono particolari valenze e funzioni: così (in base al cit. art. 27), «al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei Comuni al governo della Città metropolitana, costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana»; esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificamente; partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano; costituiscono altresì articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città metropolitana; possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana; dispongono di una propria organizzazione, basata su una assemblea dei Sindaci che nomina nel proprio seno un «portavoce»; esprimono una «assemblea dei portavoce» con funzioni di coordinamento tra le stesse zone omogenee e gli organi della Città metropolitana; costituiscono sedi di decentramento della Città metropolitana con istituzione di uffici comuni con le amministrazioni comunali e le Unioni; tendono a rappresentare aree di riferimento per i processi di aggregazione e semplificazione delle forme associative intercomunali; possono essere destinatarie di «trasferimenti» di specifiche funzioni da

parte del Consiglio metropolitano, a condizione che esse «costituiscano e rendano operativa una sola Unione di Comuni comprendente la totalità del territorio di riferimento, ovvero federino l'intero territorio mediante una o più convenzioni tra Unioni di Comuni e/o Comuni». Ancora, poi, si presenta significativo il fatto che il Piano strategico possa essere aggiornato anche per zone omogenee (ancora, Torino, art. 7, comma 4); che il Piano territoriale generale possa anche essere formato in questi ambiti (art. 8, comma 1); che la pianificazione della rete del trasporto pubblico assuma le zone omogenee come punto di riferimento, essendo tenuto a contemperarne le esigenze (art. 11, comma 3).

Analogo rilievo assume la disciplina delle zone omogenee nello Statuto di Napoli (art. 4); dove esse – di regola non inferiori a 150.000 abitanti – si configurano come ambito ottimale per l'esercizio associato e delegato dei servizi comunali e metropolitani, sia per il confronto sulle direttrici dello sviluppo economico e del Piano strategico, e come riferimento del decentramento della Città metropolitana, che presso ciascuna zona può istituire una propria «delegazione» (art. 3, comma 2). D'altronde, la stessa Città metropolitana di Napoli prevede (art. 42) di operare «di norma» conferendo le funzioni amministrative, anche con delega, oltre che alle Unioni di Comuni alle stesse zone omogenee.

All'interno del Comune capoluogo, poi, talora si considerano specificamente le «zone dotate di autonomia amministrativa», particolarmente rilevanti per i Comuni superiori ai 3 milioni di abitanti, considerato che – in base al comma 22 della legge 56/2014 – la loro istituzione è un presupposto necessario per poter far luogo alla elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano. A questo proposito, nello Statuto di Roma (art. 47) si prevede un percorso, cadenzato da termini, secondo cui entro dodici mesi dall'entrata in vigore dello Statuto stesso, «il Consiglio si attiva affinché l'assemblea capitolina [...] deliberi l'articolazione del territorio di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa»; puntando, peraltro, ad un risultato più netto, nel senso che una ulteriore fase si apre entro dodici mesi dalla elezione a suffragio universale e diretto degli organi della Città metropolitana, quando la stessa assemblea capitolina sarà chiamata a deliberare l'articolazione di Roma in veri e propri Comuni urbani. Analogamente, a Napoli (art. 4, comma 7) si assumono le zone amministrativamente autonome come «riferimenti

per l'eventuale organizzazione delle stesse in Comuni urbani a seguito dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano».

Alle zone interne ai capoluoghi ed ai Municipi (o quartieri), poi, si presta attenzione anche e particolarmente al fine di prevedere rapporti di collaborazione e convenzioni con le zone omogenee limitrofe (Milano, art. 29, comma 6; Roma, art. 31, comma 3; Bari, art. 26, comma 1; Firenze, art. 20, comma 1).

Agli stessi Municipi, del resto, qualche Statuto riconosce la facoltà di assumere iniziative sugli atti del Consiglio metropolitano (Roma, art. 31, comma 2).

5. I rapporti con i Comuni e con le Unioni

La concezione del rapporto con i Comuni e con le Unioni costituisce uno degli elementi di maggiore qualificazione della fisionomia del nuovo ente e, complessivamente, della *governance* metropolitana.

Una *governance* che tende a caratterizzarsi per una particolare flessibilità, dal livello metropolitano ai livelli locali e in direzione inversa.

Accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione tra Città metropolitana e Comuni o Unioni vengono previste per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse, o per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività, anche avvalendosi di uffici dell'altro livello, o istituendo uffici comuni (cfr., ad es., Roma, art. 32; Milano, artt. 30, comma 3 e 33, comma 4; Genova, artt. 21 e 22).

A strumenti e dinamiche di questo tipo, tra l'altro, viene fatto riferimento, in particolare, nel perseguimento di una ottimizzazione dell'efficienza dei rispettivi uffici e servizi e di una valorizzazione delle professionalità di dirigenti e dipendenti, anche al fine di curare congiuntamente il reclutamento, la formazione, l'aggiornamento professionale, gli adempimenti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro, le relazioni sindacali, anche promuovendo lo sviluppo coordinato della contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale metropolitano (Bologna, art. 21; Roma, art. 34; Genova, art. 23, comma 3; Torino, art. 31, comma 3).

Non mancano, d'altronde, situazioni in cui, più che concentrarsi su ipotesi di ripartizione in zone omogenee (i cui confini sono, in varie realtà, assai incerti), ci si basa su elaborazioni e su esperienze già maturate sul

territorio. Come è avvenuto nel contesto bolognese, dove si è delineato un articolato disegno, basato su otto unioni che coprono ormai, insieme al capoluogo, pressoché interamente il territorio metropolitano, tendendo anche a sovrapporre le proprie linee di delimitazione a quelle di ambiti di altri livelli e servizi (a partire dai distretti socio-sanitari). Su questa base, lo Statuto metropolitano di Bologna punta a sancire e valorizzare questi assetti, affermando che «il Comune capoluogo e le Unioni comunali rappresentano il riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e azioni della Città metropolitana» e alle stesse Unioni ed al Comune capoluogo vengono prioritariamente delegate le funzioni della Città metropolitana, mentre agli altri Comuni si fa riferimento «solo ove, per ragioni di natura tecnica o economica, non sia possibile dare priorità alle Unioni» (art. 19). Del resto, nello stesso Statuto si prevede uno specifico organo (denominato «Ufficio di presidenza della Conferenza metropolitana»), composto dai Presidenti delle Unioni, oltre che dal Sindaco metropolitano, con il compito di raccordare con le stesse unioni le politiche e le azioni della Città metropolitana, ma anche di istruire, in via generale, le deliberazioni di competenza della Conferenza metropolitana. In ogni caso, il Sindaco metropolitano può convocare questo «Ufficio di presidenza» per discutere di ogni altro argomento che egli ritenga opportuno (art. 32).

Per altro verso, le dinamiche metropolitane si qualificano anche e particolarmente per l'apertura ad un ambito più ampio dello stesso territorio metropolitano. In questo senso, la previsione di accordi tra la Città metropolitana e Comuni esterni può acquisire un rilievo strategico, per la gestione integrata di servizi pubblici, per il coordinamento tra le rispettive attività, per la gestione delle funzioni, per la costituzione di specifiche forme organizzative (cfr. Roma, art. 36; Milano, art. 31), anche individuando espressamente l'amministrazione che opererà quale capofila (Firenze, art. 20, comma 3).

In questi termini, il ricorso a strumenti pattizi – per regolare flessibilmente profili funzionali, organizzativi, finanziari – diviene centrale nel modo di essere e di funzionare della Città metropolitana. Non a caso, diffusa è la previsione di specifici procedimenti, per l'approvazione di accordi e convenzioni, richiedendo maggioranze qualificate in Consiglio metropolitano (Bologna, 23, comma 2; Roma, art. 36, comma 2; Ba-

ri, art. 31, comma 1), o coinvolgendo (tramite un parere, ma anche tramite una preventiva informazione) la Conferenza metropolitana.

6. *Partecipazione*

Se la affermazione e la promozione del principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti si presenta generale, qualche Statuto intende garantire direttamente il diritto di partecipare ai *referendum* ed agli altri strumenti di partecipazione anche ai cittadini maggiorenni extra-europei residenti nei Comuni metropolitani e titolari di permesso di soggiorno (così, ad esempio, Milano, art. 7.4).

In generale, la previsione e la disciplina degli istituti di partecipazione è demandata al Regolamento. Qualche Statuto, peraltro, considera espressamente strumenti quali l'istruttoria pubblica, per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale (Milano, art. 8), il dibattito pubblico, per la realizzazione di opere pubbliche strategiche (Bologna, art. 8, comma 6), i bilanci partecipativi (Milano, art. 14, comma 5), le deliberazioni di iniziativa popolare (in base a proposte presentate da residenti o da Consigli comunali, sulle quali il Consiglio metropolitano si pronuncia entro 60 giorni: Milano, art. 10; Napoli, art. 15), i *referendum* di tipo abrogativo, consultivo, propositivo (Milano, art. 11; Napoli, art. 16). Si noti, al proposito, che se il TUEL tende a circoscrivere rigorosamente l'ambito di ammissibilità di consultazioni e *referendum*, che «devono riguardare materie di esclusiva competenza locale» (art. 8, comma 4), gli Statuti metropolitani tendono ad allargare le maglie estendendo espressamente ai casi in cui la Città metropolitana «possa esprimere una proposta o un parere» (Milano, art. 11, comma 2, e 11, comma 3). In qualche caso, poi, si afferma che l'esito del *referendum* propositivo o abrogativo è vincolante per il Consiglio metropolitano, tenuto a prenderne atto con apposito provvedimento e ad adottare le ulteriori deliberazioni necessarie (Milano, art. 12, comma 2, che peraltro non precisa le conseguenze di una eventuale inottemperanza). In forme varie viene sottolineata l'importanza del confronto con le rappresentanze delle organizzazioni economiche, sociali e culturali; riunite, ad esempio, in un «Forum metropolitano della società civile» (Milano, art. 4; Napoli, art. 14, ove si prevede anche un forum dei giovani) e comunque coinvolte particolarmente nei procedimenti di pianificazione

strategica e territoriale (Firenze, art. 9, comma 1; Bologna, art. 8, comma 5; Napoli, art. 12, comma 2).

Del resto, qualche Statuto (Bologna, art. 8) sottolinea il ruolo primario dei Comuni in relazione alla partecipazione, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini. Su questo versante, dunque, compito della Città metropolitana è quello di sostenere e valorizzare gli strumenti di partecipazione attivati a livello comunale, assicurando il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana, anche mediante la considerazione delle priorità emerse nei territori.

Per altro verso, lo stesso Statuto di Bologna (art. 11) valorizza significativamente, nell'ambito della partecipazione, i diritti di cittadinanza digitale. In questo senso, si impegna la Città metropolitana a sviluppare progettualità adeguate al fine di garantire l'esercizio di questi diritti, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico, sociale e territoriale, e ad assicurare un ampio ricorso a modalità di consultazione e di partecipazione in rete, sviluppando forme di democrazia digitale. Alla stessa Città metropolitana, del resto, si attribuisce il compito di promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

Particolare attenzione, poi, è rivolta al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche nell'area metropolitana, favorendo la crescita e la diffusione dell'iniziativa privata negli ambiti di interesse generale e di cura dei beni comuni, anche prevedendo modalità di stabile confronto con forme associative, categorie produttive, organizzazioni sindacali (Bologna, art. 4; cfr. Roma, art. 4, comma 1; Milano, art. 46; Bari, art. 4).

7. Ruolo e funzioni della Città metropolitana

La considerazione del ruolo delle Città metropolitane negli Statuti non può prescindere dalla circostanza che gli Statuti stessi sono stati elaborati ed approvati in una situazione ancora indefinita per quanto concerne le funzioni ad essi attribuite. Certo, la legge 56 ha individuato le funzioni fondamentali (commi 44 e 85); ma di queste manca ancora la disciplina, demandata a leggi di settore, da adottarsi da parte dello Stato

e delle Regioni, secondo le rispettive competenze per materia, ai sensi dell'art. 117 Cost. Gli stessi legislatori, statale e regionali, in base al medesimo criterio, devono poi provvedere a redistribuire le funzioni già esercitate dalle Province, elevandone la titolarità a livello regionale, demandandola a Comuni o Unioni di Comuni, o utilizzando le autonomie funzionali (comma 89)¹. Su entrambi questi versanti, le previsioni della legge n. 56 attendono ancora una attuazione. Hanno provveduto sino ad ora (come si è accennato) solo due Regioni nel cui territorio si trovano Città metropolitane, la Toscana e la Liguria, con leggi intervenute comunque dopo l'approvazione degli Statuti di Firenze e di Genova. In queste condizioni, gli Statuti hanno trattato il tema delle funzioni con una certa cautela, ma – almeno in qualche caso – senza rinunciare a delineare una certa lettura dei contenuti (desumibili o prevedibili) delle attribuzioni metropolitane: talora svolgendo, in qualche misura, un ruolo di impulso, di sollecitazione, di proposta nei confronti della legislazione regionale, magari anticipandone contenuti, ma rinviando formalmente ad essa. Così, ad esempio, lo Statuto di Bologna (art. 14) prevede che il Piano territoriale generale «ricomprende e sostituisce, in forma unitaria, i Piani di settore», ma aggiungendo «in conformità con la normativa statale e regionale vigente»; e affida allo stesso Piano «i contenuti strutturali dei Piani comunali», ma precisando «nel rispetto di quanto previsto dalla legge».

Talora, poi, tra Statuto e legge regionale si delinea un vero e proprio dialogo, con reciproci rimandi. In questo senso, si può leggere la l.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22; secondo la quale (art. 5, comma 3, lett. b)) «la Città metropolitana può approvare, in luogo dei Comuni o di parte di essi, il Piano strutturale, a seguito di convenzione [...] con i Comuni interessati o per espressa previsione statutaria attributiva di detto potere», in un rimando a quanto stabilisce lo Statuto di Firenze (art. 7), che demanda alla Città metropolitana il compito di promuovere «tra i Comuni che fanno parte dell'area metropolitana la formazione in convenzione del Piano strutturale, o di parte di esso, ai sensi della vigente normativa regionale». D'altronde, a previsioni statutarie, la stessa l.r. Toscana al-

(1) Qualche Statuto, peraltro, tende a conservare in capo alla Città metropolitana complessivamente le funzioni già esercitate dalla preesistente Provincia: cfr. St. Roma, art. 6, comma 1.

lude anche per quanto concerne i Piani operativi comunali, prevedendo che «ove previsto dalla Statuto, la Città metropolitana può approvare direttive ai Comuni per i Piani operativi di loro competenza» (art. 5, comma 3, lett. c)).

In altri casi, invece, disposizioni statutarie si spingono a prevedere funzioni e apparati la cui collocazione è del tutto incerta, essendo ancora in attesa di una allocazione da parte della legislazione. È questo, ad esempio, il caso delle funzioni di Polizia provinciale e dei relativi Corpi, che pure qualche Statuto (Roma, art. 11) considera, prevedendo un Corpo di Polizia locale della Città metropolitana, cui vengono attribuiti compiti di attuazione delle «politiche di sicurezza integrata a supporto e in coordinamento con l'azione delle polizie locali dei Comuni», nonché di compiti di protezione civile, anche in questo caso facendo riferimento ad una funzione di coordinamento e supporto ai Comuni.

In relazione alle funzioni, comunque, nella gran parte dei casi le previsioni statutarie si limitano a prevedere obiettivi, valori, finalità da perseguire, nello svolgimento delle competenze – complessivamente relative allo sviluppo economico e sociale del territorio – che verranno attribuite alle Città metropolitane dalle leggi, statali e regionali. Così, queste parti in larga misura affermano la volontà di «favorire», «riconoscere», «promuovere», «valorizzare», «concorrere» ed altri verbi analoghi, che alludono all'esercizio di un ruolo di impulso, sostegno, supporto che può prescindere da specifiche attribuzioni, ma che può basarsi sulle attività già desumibili dalla legge 56, su quelle eventualmente delegate dai Comuni e su quelle (non autoritative) consentite dalla propria competenza di ente territoriale a fini generali.

Ciò non toglie che questi principi e valori non possano costituire elementi di notevole significato nell'indirizzare l'azione della Città metropolitana; sino ad affermare, ad esempio, obiettivi di «azzeramento del saldo del consumo del suolo», di «perequazione territoriale», di «riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana» (Bologna, art. 13), di promozione di forme di mobilità «dolce e sostenibile», di realizzazione di un sistema di trasporti pubblici locali unitario, di unificazione della gestione dei parchi (Milano, artt. 38, comma 4, 40, comma 3, 33, comma 1, lett. e)), di riconversione delle imprese e delle attività produttive (Genova, art. 11), di equità nello sviluppo delle politiche sociali (Genova, art. 12), di

«rifiuti zero» (Napoli, art. 37, comma 2), ecc.

In questo contesto, particolare sottolineatura viene dedicata alle funzioni di supporto e coordinamento, dalla realizzazione dello sportello unico per le attività produttive ai compiti di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi e procedure selettive, sino alla promozione ed al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, tendendo a superare le situazioni di divario digitale tra le aree che compongono il territorio metropolitano.

Particolare attenzione viene riservata alle due funzioni di pianificazione – strategica e territoriale – che maggiormente caratterizzano il ruolo delle Città metropolitane.

Così, per quanto riguarda la pianificazione strategica, diffusamente, gli Statuti disciplinano il procedimento di adozione e aggiornamento del Piano strategico metropolitano, secondo criteri di trasparenza e partecipazione, facendo precedere l'approvazione, di competenza del Consiglio metropolitano, da un parere obbligatorio della Conferenza metropolitana. Parere, questo, particolarmente opportuno, considerato che il Piano è destinato a costituire atto di indirizzo non solo per la Città metropolitana ma anche per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni. Si prevede, poi, che le attività previste nel Piano strategico siano oggetto di monitoraggio e valutazione in relazione agli obiettivi stabiliti. Quanto ai contenuti, si fa riferimento a obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione (Bologna, art. 12; Roma, art. 7). In qualche caso, si sottolineano obiettivi di superamento degli squilibri esistenti nelle diverse parti del territorio, con particolare riferimento alla fruizione dei servizi, ed all'organizzazione del territorio per aree omogenee, secondo criteri di diversificazione in relazione alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali, culturali, turistiche, ambientali, dei vari territori (Roma, art. cit.; Bari, art. 8, comma 7). Per quanto concerne, poi, il Piano territoriale generale, è da rilevare che esso – secondo esplicite disposizioni di qualche Statuto – opera «in coerenza con gli indirizzi» stabiliti dal Piano strategico (Bologna art. 13); al quale, in questi termini, si raccorda dunque strettamente, sviluppando-

ne le indicazioni a livello territoriale. Quanto ai contenuti, oltre a quelli espressamente previsti dalla legge 56/2014 (strutture di comunicazione, reti di servizi e delle infrastrutture di competenza della comunità metropolitana), ed oltre a quelli assegnati ai Piani territoriali di coordinamento di competenza delle Province, si aggiungono, di volta in volta, ulteriori contenuti, quali «le politiche ambientali e di sviluppo insediativo, l'individuazione dei poli funzionali e industriali metropolitani» (Bologna, art. 13, comma 4), o «politiche di rigenerazione urbana», «individuazione degli ambiti agricoli strategici», «governo delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani», «salvaguardia ambientale», «tutela dei beni paesistici», ecc. (Milano, art. 36, comma 4).

Con notevole espansione della disciplina statutaria (anche qui in implicita anticipazione di una legislazione regionale in questo senso), lo Statuto di Napoli (art. 35) elenca una lunga e dettagliata serie di contenuti, suddivisi in una componente strutturale ed in una componente operativa del Piano territoriale, prevedendo forme di copianificazione ed orientamento nei confronti dei Piani urbanistici comunali.

In relazione al procedimento di elaborazione ed approvazione, diffusa è la previsione della partecipazione dei Comuni (anche tramite proposte: cfr. Bari, art. 9), e – come per il Piano strategico – del parere obbligatorio della Conferenza metropolitana.

Da rilevare, poi, che in vari casi al ruolo del Piano territoriale metropolitano si affianca un fondamentale obiettivo volto a perseguire la migliore omogeneità e integrazione delle normative edilizie locali, tendendo alla realizzazione di un regolamento urbanistico ed edilizio unico per l'intera area metropolitana (Bologna, art. 13, comma 6; Genova, art. 10, comma 4; Napoli, art. 35, comma 3), o per zone omogenee (Bari, art. 10).

8. *Gli organi metropolitani*

Come è noto, in relazione alla forma di governo della Città metropolitana, la legge 56/2014 ha delineato le prospettive più innovative. Sino ad eliminare un organo esecutivo collegiale, come la Giunta, radicato nella tradizione amministrativa italiana; sino ad introdurre un organo del tutto nuovo, la Conferenza metropolitana, composto da tutti i Sindaci del territorio; sino a consentire una netta alternativa tra un sistema elettivo

in via diretta ed un sistema basato sulla identificazione del Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo e su un Consiglio di secondo grado, eletto e composto da Sindaci e consiglieri comunali². Alternativa che agli Statuti metropolitani è consentita dalla legge, peraltro, in presenza di presupposti nettamente differenziati: richiedendo l'elezione diretta generalmente la previa scissione del Comune capoluogo in più Comuni, mentre nelle sole realtà superiori a tre milioni di abitanti è consentita, come si è accennato, alla sola condizione che il capoluogo abbia semplicemente realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa (comma 22, legge 56/2014). Negli Statuti adottati, l'alternativa dell'elezione diretta è scelta precisamente da tutte queste ultime Città metropolitane, vale a dire da Roma (artt. 15 e 22), Milano (artt. 20 e 24) e Napoli (art. 18); mentre nessuna delle Città inferiori a tre milioni di abitanti ha adottato questa opzione (anche se Genova la evoca, considerando semplicemente che il Sindaco metropolitano «può essere eletto a suffragio universale e diretto, dopo che si siano realizzati i presupposti stabiliti dalla legge»: art. 14, comma 2).

Naturalmente, negli Statuti che prevedono, compiuti i necessari adempimenti, l'elezione diretta, riveste una particolare importanza la disciplina transitoria (cfr. Roma, art. 47 ss.; Milano, art. 61 ss.; Napoli, art. 56); destinata a regolare la forma di governo comunque per una durata non prevedibile, dipendendo anche dai tempi di approvazione di una legge elettorale di cui ancora si attende l'elaborazione.

Una seconda alternativa che si pone agli Statuti riguarda, poi, la ripartizione delle attribuzioni tra gli organi metropolitani, a partire dall'allo-

(2) Le modalità di elezione del Consiglio, come è noto, non rientrano tra le scelte affidate allo Statuto, essendo espressamente stabilite dalla legge (comma 26), secondo un sistema basato su liste concorrenti, considerando come unica circoscrizione elettorale l'intero territorio metropolitano. Questa scelta può comportare squilibri di rappresentanza tra le diverse aree, anzitutto nei casi in cui il territorio sia assai ampio e differenziato, magari con presenza di importanti aree montane. Il problema emerge in qualche Statuto che, pur forzando il sistema previsto dalla legge (che non distribuisce i seggi elettorali secondo criteri territoriali) e pur non disponendo in materia di alcuna competenza, affida particolarmente al Consiglio metropolitano il compito di promuovere e favorire «modalità elettorali che attraverso una più adeguata distribuzione dei seggi elettorali sul territorio, consentano la più ampia rappresentatività di tutte le zone omogenee così come istituite dal presente Statuto, in considerazione della peculiarità territoriale della Città metropolitana di Torino» (St. Torino, art. 18, comma 3).

cazione della competenza residuale, in un sistema in cui è assente l'organo collegiale esecutivo (cui questa competenza, come è noto, è stata attribuita sin dal 1990). Su questo punto, quasi tutti gli Statuti hanno optato per l'attribuzione di questa competenza al Sindaco, mentre soltanto Bari (art. 16, comma 2, lett. *u*) ha puntato sulla capacità del Consiglio di esercitare efficacemente una considerevole quantità di attività. In alcuni casi, peraltro, l'elenco delle competenze attribuite al Consiglio metropolitano non si limita a quello previsto per il Consiglio comunale dal testo unico enti locali, includendo oggetti ulteriori, sino a prevedere l'approvazione con delibera consiliare del Piano esecutivo di gestione (Roma, art. 18, comma 3, lett. *b*); Napoli, 26, comma 2, lett. *t*) o del regolamento degli uffici e dei servizi (Bari, art. 16, comma 2, lett. *d*); Napoli, art. 20, lett. *i*)).

Talora, poi, si interviene in materia di nomine per attribuire al Consiglio, per quanto concerne i rappresentanti della Città metropolitana in enti, aziende e istituzioni, oltre ai poteri di indirizzo, un parere obbligatorio (Roma, art. 26) e, per lo stesso Direttore generale, una previa deliberazione (Roma, art. 44, comma 3).

Le funzioni consiliari, d'altronde, possono essere esercitate dal Sindaco in via d'urgenza, talora (Genova, art. 14; Bologna, art. 33; Torino, art. 22) limitatamente alle variazioni di bilancio, secondo il modello comunale; ma in qualche caso in via generale, ferma restando la necessità di ratifica del Consiglio, a pena di decadenza (Bari, art. 17; cfr. Firenze, art. 13). Un procedimento particolare è previsto dallo Statuto di Roma (art. 19), secondo il quale «al fine di garantire il tempestivo adempimento degli obblighi di legge o di evitare che l'omessa adozione di atti fondamentali di competenza del Consiglio possa recare grave pregiudizio alla regolarità e al buon andamento dell'azione amministrativa dell'ente», il Sindaco può richiedere che il Consiglio deliberi in via d'urgenza e soltanto ove il Consiglio non provveda entro 20 giorni, il Sindaco può esercitare i poteri consiliari, sempre che non si tratti di Statuti, regolamenti, tributi, atti di indirizzo, di pianificazione e di programmazione generale, e fatta salva la necessità della ratifica.

Rilevante, per la definizione delle dinamiche tra gli organi metropolitani, è poi il rapporto previsto in relazione alle linee programmatiche presentate – talora entro 60, talora entro 90 giorni dall'insediamento – dal

Sindaco: per le quali talora si prevede una vera e propria approvazione da parte del Consiglio (Roma, art. 18, comma 4), talora una discussione, cui fa seguito l'eventuale espressione, da parte del Consiglio, di orientamenti, in seguito ai quali «il Sindaco adotta in via definitiva il programma del mandato» (Genova, art. 14, comma 4; Torino, art. 15, comma 4, che prevede che anche i cittadini, singoli o associati, possano far pervenire loro osservazioni e proposte). Altrove (Bari, art. 16, comma 3), si dispone, invece, in termini generali che il Consiglio «partecipa» alla definizione e all'adeguamento delle linee programmatiche, lasciando al regolamento e alla prassi la individuazione delle modalità secondo le quali questa partecipazione dovrà realizzarsi. Con maggiore precisione, in base a quanto si prevede altrove (Bologna, art. 33, comma 3), sulle linee programmatiche presentate dal Sindaco – relative, si precisa, «all'azione ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato» – entro 30 giorni «ciascun consigliere può proporre modifiche, adeguamenti e integrazioni, mediante la presentazione di emendamenti al documento»; tenendo conto di queste proposte, nei successivi 20 giorni, il Sindaco «sottopone il documento al Consiglio metropolitano nella sua forma definitiva, per la sua approvazione». Lo stesso procedimento, del resto, si applica ad eventuali adeguamenti. Comunque l'attuazione delle linee programmatiche è oggetto di verifica di metà mandato, sulla base di un documento in cui il Sindaco illustra al Consiglio «l'attività svolta, i risultati ottenuti, lo stato di realizzazione del programma di governo» (art. 33, comma 5). Non si tratta di differenze di dettaglio: naturalmente, sarà la prassi a definire gli equilibri e le dinamiche tra Consiglio e Sindaco; ma già da queste disposizioni si delinea chiaramente qualche tendenza ad evitare, sin dalle prime fasi, separatezze ed a creare un'interazione virtuosa tra il Sindaco metropolitano/Sindaco del capoluogo e il Consiglio espresso dall'intero territorio.

È da notare, poi, che qualche Statuto prevede, al proposito, un regime differenziato, distinguendo il funzionamento a regime del sistema, una volta realizzata l'elezione diretta, rispetto alla disciplina che si applica nella fase transitoria; disponendo che in quest'ultima, nel sistema incentrato sulla identificazione del Sindaco metropolitano con il Sindaco del capoluogo, sia il Consiglio ad approvare le modifiche alle linee programmatiche (Napoli, art. 56, comma 4).

Quanto all'organizzazione del Consiglio, se sono nette e rilevanti le peculiarità che caratterizzano il Consiglio metropolitano (si pensi, anzitutto, alla presidenza riservata al Sindaco, o alla stessa ristrettezza dei numeri) emerge, in qualche Statuto, una tendenza a riprodurre gli assetti tipici dei Consigli dei Comuni di maggiori dimensioni. Così, si prevedono gruppi, conferenza dei capigruppo, commissioni, vicepresidenti del Consiglio, ufficio di presidenza (Roma, art. 17; Bari, art. 15); talora si prevede l'obbligo di convocazione quando lo richieda un certo numero di consiglieri (Bari, 15, comma 9; Genova, 18, comma 4), si dispone l'incompatibilità tra le cariche consiliari (vicepresidente del Consiglio, capogruppo, presidente di commissione) e l'incarico di consigliere delegato (Roma, art. 17), o si attribuisce alle minoranze la presidenza delle commissioni con funzioni di controllo (Genova, art. 16, comma 6). È evidente, in queste disposizioni, una tendenza a configurare il maggior grado di autonomia possibile del Consiglio rispetto al Sindaco e, del resto, a riprodurre in un contesto peraltro nuovo e atipico, consolidate dinamiche politico-partitiche che si sono affermate nell'esperienza. In relazione ai consiglieri delegati, mentre talora ci si limita a prevedere un numero massimo (Roma, art. 23, comma 5; Genova, art. 15, comma 4), altrove si tende a definirne il ruolo, precisando che – a differenza di quanto avviene per gli assessori comunali – non si tratta di incarichi meramente politici (al di fuori della partecipazione alle deliberazioni di giunta, che qui non esiste), ma invece la delega ad essi conferita dal Sindaco, «per materia, per territorio o per singoli progetti o questioni», può comprendere l'adozione di veri e propri provvedimenti a rilevanza esterna (Bologna, art. 34, comma 4; cfr. Bari, art. 21, comma 8; Torino, art. 16, comma 4).

Particolare attenzione, d'altronde, gli Statuti dedicano alla individuazione di momenti di collegialità, nell'attività dei consiglieri; prevedendo la nomina di un «coordinamento dei delegati», che può essere riunito «in forma collegiale» (Roma, art. 15, comma 2) o come «organismo di coordinamento» (Torino, art. 16, comma 5), oppure semplici riunioni periodiche «al fine di definire le proposte da presentare al Consiglio metropolitano per l'attuazione dei programmi e per definire le priorità da perseguire» (Milano, art. 22, comma 3; cfr. Genova, art. 15, comma 6 e Torino, art. 16, comma 5), o ancora gruppi di lavoro (Bari, art. 22, comma 2). Talora, poi, si

prevede una «conferenza dei consiglieri delegati», cui si demanda una funzione consultiva, con pareri obbligatori, ad esempio, sugli schemi di bilancio (Napoli, art. 26, comma 2, lett. *d*)).

La responsabilità dei consiglieri delegati sembra essere, in base alla legge, rigorosamente individuale (cfr. Genova, 15, comma 4); ma, non senza qualche ambiguità, in qualche caso alla responsabilità individuale per le iniziative assunte nell'ambito della delega, se ne affianca una collegiale per «gli atti loro sottoposti dal Sindaco» (Roma, art. 24, comma 2). In qualche caso (come Torino, art. 16, comma 7) si specificano i poteri del Sindaco stesso, in relazione alle funzioni delegate, affermando che «il Sindaco deve vigilare sull'esercizio concreto della delega, impartendo direttive, avocando a sé specifici atti, sostituendosi al delegato in caso di inerzia, revocando la delega stessa, con esplicita motivazione». Per espressa attribuzione della legge (commi 9 e 11, legge 56/2014), alla Conferenza metropolitana spettano competenze deliberative assai limitate; mentre può esercitare «poteri propositivi e consultivi», la cui estensione e la cui efficacia è demandata pressoché interamente agli Statuti (comma 8).

Così, negli Statuti pareri obbligatori della Conferenza sono previsti ovunque in relazione al Piano strategico (cfr. Roma, art. 21, comma 2; Bari, art. 8, comma 1; Bologna, art. 31, comma 5; Firenze, art. 12, comma 1; Genova, art. 9, comma 1; Milano, 28, comma 2), diffusamente in relazione al Piano territoriale (cfr. Roma, Bologna, Firenze, Milano, artt. cit.); ma in qualche caso l'area della funzione consultiva obbligatoria della Conferenza è estesa al Piano rifiuti, al Piano della mobilità, alle convenzioni con Comuni, agli atti di indirizzo, alle linee programmatiche presentate dal Sindaco, alla istituzione di nuovi enti (cfr. in particolare Roma, artt. 8, comma 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 21, comma 2, 21, comma 9, 25, comma 3), oppure agli atti di indirizzo ed a contenuto generale in tema di mobilità e viabilità, sistemi coordinati di servizi pubblici, sistemi di informatizzazione e digitalizzazione (Napoli, art. 26, comma 2, lett. *g*), *h*), *i*)). Ancora, in qualche caso la funzione consultiva della Conferenza è riferita all'adozione dello stemma e del gonfalone (Bari, 3, comma 3) o al conferimento o delega di funzioni ai Comuni o alle Unioni (Roma, art. 29, comma 1; Bari, art. 25, comma 2; Firenze, art. 19, comma 1). Non sempre, poi, l'elenco delle materie in cui la Confe-

renza è chiamata ad emanare un parere obbligatorio si presenta chiuso, nello Statuto potendo essere esteso ad altre materie in base ad una delibera adottata dal Consiglio a maggioranza assoluta (Napoli, art. 28). Il parere della Conferenza non ha valore vincolante; ma un valore di questo tipo è espressamente attribuito da qualche Statuto, in particolare, in ordine all'adozione del Piano strategico e del Piano territoriale generale (Torino, artt. 7, 8, comma 5, e 24 ove si richiede che il parere sia adottato con i voti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti), oppure alla costituzione delle zone omogenee (Roma, art. 28, comma 2, lett. c); Napoli, art. 30, comma 4, ove peraltro si prevede che, qualora non si raggiungano le maggioranze previste, entro un termine di 30 giorni, il Consiglio possa comunque procedere). Del resto, gli Statuti che tendono maggiormente ad accentuare il ruolo dell'organo composto da tutti i Sindaci pongono in capo al Consiglio un generale obbligo di adeguata motivazione, in ogni caso in cui si discosti dai pareri della Conferenza (Roma, art. 21, comma 2; Torino, art. 24, comma 4; Napoli, art. 30, comma 4).

La tendenza ad esaltare il ruolo della Conferenza, del resto, si manifesta in altre forme: ad esempio, attribuendole una generale facoltà di presentare proposte al Consiglio (Milano, art. 25, comma 1, lett. p)), oppure estendendo la partecipazione alle sedute a ulteriori soggetti, quali presidenti di Municipi o Quartieri (Roma, art. 21, comma 10; Firenze, art. 15, comma 2) o Sindaci di Comuni esterni con cui la Città metropolitana abbia stipulato accordi (Bari, art. 19, comma 10) o ancora stabilendo un obbligo di convocazione, su richiesta di una certa quota dei Sindaci membri (Bari, art. 19, comma 4; Torino, art. 24, comma 5). A questi ultimi, del resto, secondo qualche Statuto il Sindaco può conferire specifici incarichi, per l'elaborazione di proposte o progetti di interesse metropolitano (Roma, art. 23, comma 9).

Al fine di agevolare il funzionamento della Conferenza ed il conseguimento del *quorum* previsto, in qualche caso, poi, si prevede la possibilità che i Sindaci possano partecipare tramite propri delegati (Bari, art. 19.9), o quanto meno tramite il Vicesindaco (Roma, art. 22, comma 9).

9. *Qualche considerazione finale*

In questi termini, la prima esperienza statutaria delle Città metropolita-

ne sembra caratterizzata da un notevole grado di flessibilità, differenziazione, modulazione sulla base delle esigenze e delle opzioni espresse in ciascuna realtà territoriale.

Così, se non mancano linee di tendenza comuni o quanto meno diffuse, certamente non mancano asimmetrie, impostazioni specifiche, visioni non standardizzate dei moduli organizzativi, procedurali e relazionali.

In un quadro in cui il legislatore – per la prima volta, nella storia degli enti locali italiani – ha aperto spazi per una autonomia statutaria non asfittica e interstiziale, gli organi statutari hanno mostrato la volontà di avvalersi di questa autonomia in termini tutt'altro che banali, scontati o ripetitivi.

Ne emerge l'immagine di Statuti concepiti come strumenti utili a cogliere e valorizzare le opportunità consentite dal quadro normativo, nella costruzione di un nuovo modello di *governance*, funzionale, efficace e coinvolgente in relazione alle concrete realtà in cui sarà chiamato ad operare.

Ad esaltare le linee di differenziazione, si pone, in primo luogo, la prospettiva, adottata dagli Statuti, di una coabitazione, nel nostro Paese, tra Città metropolitane ad elezione indiretta (in concreto: le sette inferiori ai tre milioni di abitanti) e Città metropolitane (in concreto: Roma, Milano e Napoli) incentrate su un Sindaco e su un Consiglio eletti direttamente. Certo, in questo caso occorrerà capire in quali termini e con quali equilibri sarà possibile rendere funzionale la sovrapposizione tra i poteri e il ruolo del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano con quelli del Sindaco e del Consiglio di un capoluogo che gode di un radicamento storico e sociale primario, anche e non solo nella realtà italiana. Certo, può far riflettere il fatto che, in generale, negli ordinamenti comparati questa sovrapposizione sia assente e che laddove esiste un livello metropolitano a forte legittimazione in via diretta (come a Londra, per citare il modello più noto) il territorio sia caratterizzato da una suddivisione equilibrata e priva di un soggetto predominante e che, all'opposto, laddove (come nelle aree metropolitane francesi o a Barcellona) esiste un soggetto di questo tipo si sia optato generalmente per forme di secondo livello, che precisamente nei Comuni, e particolarmente nel Comune capoluogo, trovano la propria base e il proprio fondamento. Ora, la scelta effettuata dagli Statuti delle maggiori realtà metropoli-

tane italiane, optando per un modello a legittimazione in via diretta, può giustificare qualche preoccupazione sulla funzionalità del sistema. A meno che non si profili semplicemente un percorso articolato in tre fasi, di cui la prima (ad elezione necessariamente indiretta, e puntualmente disciplinata nella normativa transitoria contenuta in questi Statuti) serva ad avviare il nuovo soggetto, mentre la seconda, ad elezione diretta con permanenza del Comune capoluogo, apre un contesto volto a realizzare un assetto definitivo, che si attuerà con una terza fase in cui – come evoca esplicitamente qualche Statuto: cfr. in particolare Napoli, art. 4, comma 7 – le zone dotate di autonomia amministrativa all'interno del capoluogo sostituiranno quest'ultimo, trasformandosi in altrettanti Comuni.

Una considerazione in questo senso dell'evoluzione delle Città metropolitane sottolinea come il percorso possa presentarsi ancora lungo e ambizioso; e come particolarmente in queste realtà – ma certamente non soltanto in esse – lo Statuto si presenti come un *work in progress* destinato a sviluppi ed adeguamenti, riflettendo l'evoluzione e i cambiamenti che le stesse comunità interessate esprimeranno.

In definitiva, la trasformazione metropolitana è appena avviata. E gli Statuti possono rappresentarne un primo, importante tassello.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

The Metropolitan Cities and their Statutes. Experiences in comparison

Metropolitan Cities: where do we stand? (p. 5)

Ylenia Guerra

Metropolitan Cities have characterized the political and scientific debate in recent decades. In contrast with the previous legislative attempts, the “Delrio” act established Metropolitan Cities. The systematic analysis of law 56/2014, through a reading oriented to the principle of autonomy, highlights both the contradictions and the autonomy of these entities. Above all, the comparative reading of the Statutes until now approved, in the light of the recent decision of the Constitutional Court (no. 50/2015), enables to understand how the space left open by law 56/2014 has been coherently filled up by the Cities.

The Statute of the Metropolitan City of Bari (p. 35)

Marco Brocca

According to the 56/2014 act framework, the Statute outlines the Metropolitan City of Bari as a “territorial authority of wide area”. It fully implements functional and organizational rules provided by the mentioned act and it benefits from the given margins of statutory autonomy, concerning among others Metropolitan Council functions, quorums, designation of the deputy Mayor and relations with other local authorities. Having regard to the governance, the authority appears as a second level public body since both Metropolitan Mayor and Council members are not directly elected.

The Statute of the Metropolitan City of Bologna (p. 59)

Stefano Bianchini

The Statute of the Metropolitan City of Bologna, inspired by the federative feature of the new body, outlines a system of government in which the local bodies are integrated both from an institutional point of view, also by virtue of an electoral mechanism of second level, and from the point of view of the exercise of general planning functions, in consideration of institutions of participation analytically disciplined.

The Statute of the Metropolitan City of Florence (p. 83)*Ippolito Piazza*

The Statute of the Metropolitan City of Florence is a short document that shows the political will of establishing a new authority that merely represents the municipalities of the metropolitan area. The Statute does not provide for the direct election of the Mayor and the Metropolitan Council and, hence, does not give the Metropolitan City the identity of a new political institution.

The Statute of the Metropolitan City of Genoa (p. 101)*Simone Calzolaio*

This paper deals with analyzing the charter of the Metropolitan City of Genoa, the link between its governing bodies and the connections with the municipalities that are part of its territory. The charter of the Metropolitan City of Genoa is characterized by the role played by the metropolitan conference and for the specific discipline reserved for "homogeneous areas".

The Statute of the Metropolitan City of Milan (p. 119)*Marzia De Donno*

The Statute of the Metropolitan City of Milan is the longest among those issued so far. Its 70 articles reveal the complexity and conflicts underlying the establishment of the new body and its statutory process. Both the option of the direct election of the Metropolitan Mayor and the creation of a solid network of institutional relations with external bodies represent the confirmation of the necessity of governing the fragile equilibrium between the capital and the suburbs, between the Metropolitan City itself and the surrounding provinces.

The Statute of the Metropolitan City of Naples (p. 147)*Francesco Rota*

The Statute of the Metropolitan City of Naples pursues the idea to promote and enhance the role of this recently born institution, as it emerg-

es from the statutory provisions concerning the form of government and the structure of the administrative bodies. In line with this approach, the Statute tries to qualify the Metropolitan City as an eminent interlocutor for other social and institutional entities – such as other local, regional and national levels of government – by interpreting its role in a broad sense, especially with regard to planning activities. Some critical issues might emerge due to the limited attention of the Statute to some administrative functions that are traditionally related to the government of wide areas.

The Statute of the Metropolitan City of Rome (p. 169)

Francesca Di Lascio

The essay involves the contents of the Statute of the Metropolitan City of Rome, which is approved without criticality. It should be noted, however, that the composition of the Metropolitan Council of the City denotes a low rate of territorial representation of smaller municipalities, which are the most numerous in the metropolitan area. It is significant even the choice of elections by universal and direct suffrage of the organs, which will be defined with a future state law, and the possibility that the Metropolitan Mayor can appoint a “Coordinamento dei consiglieri delegati” to support his functions.

The Statute of the Metropolitan City of Turin (p. 189)

Elena Demichelis

The Metropolitan City of Turin connects a wide area of 315 municipalities, distant and different, sometimes closer to external entities with which, in fact, the Statute provides forms of collaboration and connection. Within the Statue, the promotion of integration and involvement of territories and citizens plays a crucial role, but it seems that the Metropolitan City remains a coordinator and does not yet conduct an integrated function.

The innovation of the local government to the test: a comparative analysis of the Statutes of the Metropolitan Cities (p. 213)

Luciano Vandelli

The cross-reading of the Statutes approved nowadays by the new Metropolitan Cities shows a different approach in the use of the statutory autonomy provided by the law: the texts show a high degree of differentiation and seem shaped on the specific needs and opinions expressed in each local context. A specific differentiation derives from the perspective, adopted in the Statutes, of a cohabitation, in our Country, between Metropolitan Cities with an indirect election system and Metropolitan Cities (specifically: Rome, Milan and Naples) with a Mayor and a Council directly elected. This choice may justify some doubts about the functionality of the system.

Stefano Bianchini

Assegnista di Ricerca in Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara

Elena Demichelis

Dottoranda di ricerca, Dottorato in Diritti e Istituzioni, Università degli studi di Torino

Marco Brocca

Ricercatore in Diritto amministrativo, Università del Salento

Ylenia Guerra

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli studi di Bologna

Simone Calzolaio

Ricercatore in Diritto costituzionale, Università degli studi di Macerata

Ippolito Piazza

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Diritto urbanistico e dell'ambiente, Università degli Studi di Firenze

Marzia De Donno

Assegnista di Ricerca in Diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Francesco Rota

Ricercatore in Diritto amministrativo, Università degli studi del Sannio

Francesca Di Lascio

Ricercatore in Diritto amministrativo, Università degli Studi "Roma Tre"

Luciano Vandelli

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.