

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 dinanzi 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.