

Studi di federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato

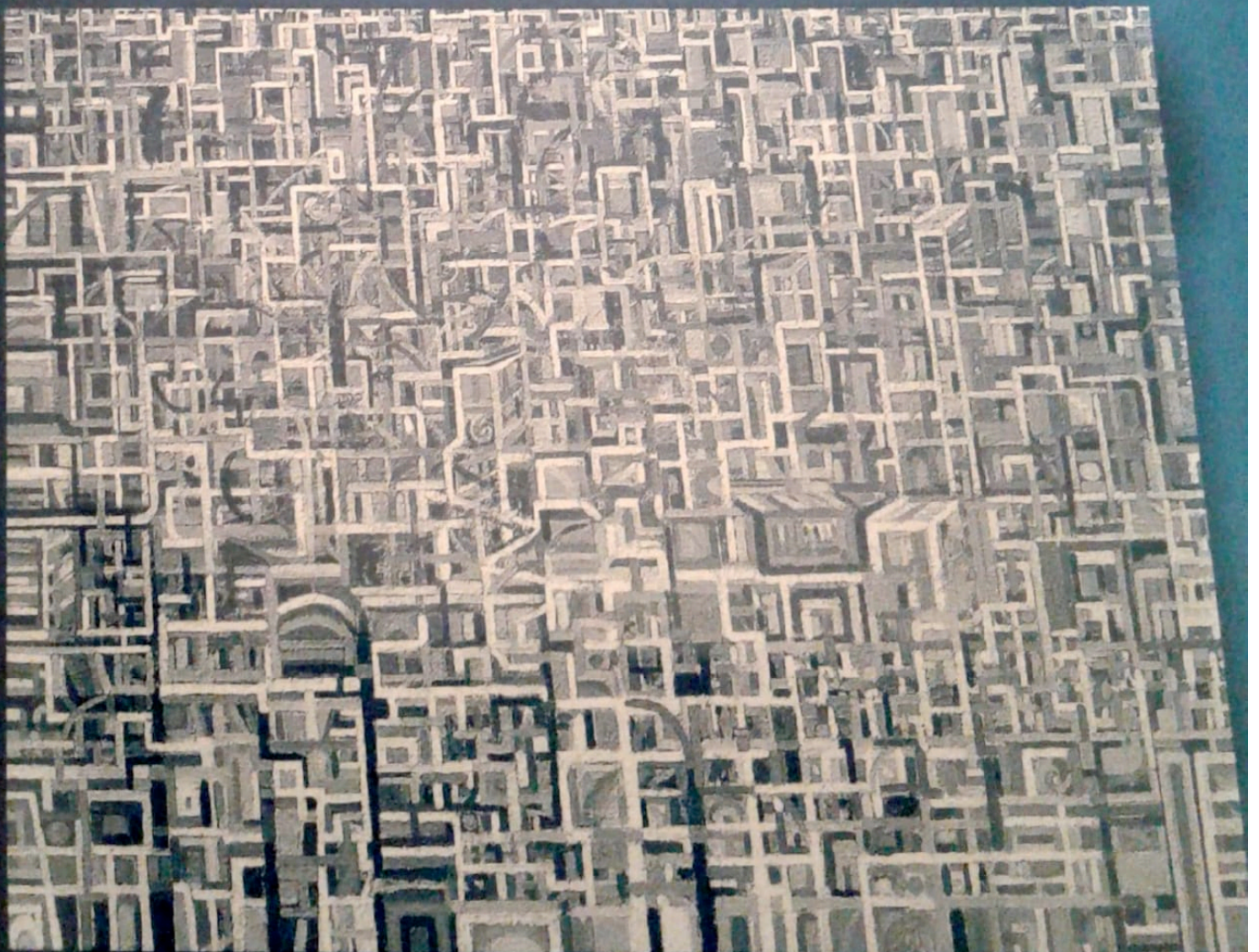


ISTITUTO
BANCO
di NAPOLI
FONDAZIONE

Gli Statuti delle Città metropolitane

a cura di

Alberto Lucarelli Federica Fabrizzi Daniela Mone



Studi di federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato

Gli Statuti delle Città metropolitane

a cura di

Alberto Lucarelli Federica Fabrizzi Daniela Mone



Jovene editore 2015

Comitato scientifico della collana «Studi di federalismi.it»

Direttore della collana: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale: Prof. Nicolò Zanon

Coordinamento dell'area di diritto regionale: Prof. Giulio M. Salerno

Coordinamento dell'area del diritto costituzionale comparato: Prof. Tommaso E. Frosini

Coordinamento dell'area di diritto amministrativo: Prof. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento dell'area servizi alla persona: Prof. Anna Maria Poggi

Coordinatore dell'area di diritto dell'economia: Prof. Mario Libertini

Coordinatore dell'area di diritto comunitario: Prof. Gianmichele Roberti

Presidente del comitato scientifico: Prof. Sandro Staiano

Componenti: Prof. Luca Antonini; Prof. Mario Bertolissi; Prof. Paola Bilancia; Pres. Luigi Carbone; Cons. Francesco Caringella; Prof. Massimo Carli; Prof. Paolo Carnevale; Dott. Riccardo Carpino; Prof. Luisa Cassetti; Prof. Stefano Ceccanti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Alfonso Celotto; Pres. Giuseppe Cogliandro; Prof. Pasquale Costanzo; Dott. Renzo Dickmann; Pres. Pasquale de Lise; Prof. Gisela Faerber; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Gianmaria Flick; Prof. Enric Fossas; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Carlo Emanuele Gallo; Prof. Silvio Gambino; Prof. Stefano Grassi; Prof. Mario Libertini; Pres. Giuseppe Marziale; Dott. Daniela Morgante; Prof. Roberto Nania; Avv. Stefano Nespore; Pres. Filippo Patroni Griffi; Prof. Angelo Maria Petroni; Prof. Andrea Piraino; Prof. Giovanni Pitruzzella; Prof. Anna Maria Poggi; Prof. Johanne Poirier; Prof. Margherita Raveraira; Prof. Gianmichele Roberti; Pres. Renato Rordorf; Prof. Antonio Ruggeri; Prof. Marco Ruotolo; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Pres. Sergio Santoro; Prof. Hans Peter Schneider; Prof. Pietro Selicato; Prof. Giovanni Serges; Pres. Giuseppe Severini; Prof. Massimo Siclari; Prof. Alan Tarr; Prof. Lorenza Violini; Prof. Mauro Volpi; Prof. Robert Williams; Prof. Nicolò Zanon.

Per l'inserimento nella collana è necessario il giudizio positivo di un Comitato di lettura scelto dal Direttore, dal Presidente del Comitato scientifico, dal Coordinatore dell'area.

Il presente volume è stato letto ed approvato dalla Commissione di lettura composta dai professori Beniamino Caravita e Giulio M. Salerno.

Diritti d'autore riservati - © Copyright 2015 - ISBN 978-88-243-2386-4

Jovene editore - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: www.jovene.it email: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	p.	IX
---------------------------	----	----

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI

(N. Colaianni - F. Alicino)

1. Principi	»	1
2. Ruolo e funzioni	»	6
3. Organi, forma di governo e sua fonte	»	8
4. Enti e società strumentali	»	14
5. Rapporti fra Città metropolitana e organismi amministrativi presenti sul suo territorio	»	15
6. Partecipazione e trasparenza	»	17
7. Amministrazione e personale	»	19
8. Disposizioni transitorie e procedimento di revisione dello Statuto	»	20

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA

(A. Morrone - Y. Guerra)

1. Principi (A. Morrone)	»	21
2. Ruolo e funzioni (Y. Guerra)	»	24
3. Organi	»	28
3.1. Il consiglio metropolitano (Y. Guerra)	»	29
3.2. La conferenza metropolitana (Y. Guerra)	»	30
3.3. Il sindaco metropolitano (A. Morrone - Y. Guerra)	»	32
4. Forma di governo (A. Morrone)	»	33
5. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni (Y. Guerra)	»	34
6. Partecipazione e trasparenza (Y. Guerra)	»	35
7. Amministrazione e personale (Y. Guerra)	»	37
8. Procedimento di revisione dello Statuto (Y. Guerra)	»	39
9. Disposizioni transitorie (Y. Guerra)	»	39
10. Riflessioni conclusive (A. Morrone - Y. Guerra)	»	40

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE

(A. Cardone)

1. Principi (A. Cardone)	»	43
2. Ruolo e funzioni (P. Milazzo)	»	47
3. Organi (G. Mobilio)	»	54
4. Forma di governo e sua fonte (G. Mobilio)	»	57

5. Enti e società strumentali (P. Milazzo)	P.	59
6. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni, Unioni di Comuni e organismi amministrativi presenti sul territorio (P. Milazzo)	"	61
7. Partecipazione e trasparenza (A. Alberti)	"	63
8. Amministrazione e personale (C. Masciotta)	"	70
9. Il procedimento di revisione dello Statuto e l'entrata in vigore (E. Longo)	"	74
10. Disposizioni transitorie (E. Longo)	"	77

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA (G. Rolla)

1. Principi (E. Sorda)	"	79
2. Ruolo e funzioni (F. Gallarati)	"	82
3. Gli Organi della Città metropolitana (G. Mannocci)	"	85
4. Forma di governo e la sua fonte (F. Santolini)	"	88
5. Enti e società strumentali (D. Serra)	"	91
6. Rapporti tra Città metropolitana e organismi amministrativi presenti sul territorio (C. Ottonello)	"	92
7. Rapporti fra Città Metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni (A. Macchiavello)	"	94
8. Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa (F. Ponte)	"	96
9. Amministrazione e personale (F. Campodonico)	"	99
10. Procedimento di revisione dello Statuto (A. Perelli)	"	101
11. Disposizioni transitorie (A. Perelli)	"	103

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO (E. Balboni)

1. Principi generali (E. Balboni)	"	105
2. Gli istituti di partecipazione (G.E. Vigevani - F. Furlan)	"	109
3. Pubblicità, trasparenza e diritto di accesso (G.E. Vigevani - F. Furlan) ...	"	113
4. La forma di governo (G.E. Vigevani - F. Furlan)	"	113
5. Le Zone omogenee (G.E. Vigevani - F. Furlan)	"	118
6. Rapporti della Città metropolitana con gli altri enti territoriali (A. Roccella)	"	119
7. Funzioni (A. Roccella - P. Sabbioni)	"	121
8. Organizzazione (E. Balboni - G. Valotti)	"	125
9. Revisione (E. Balboni)	"	129
10. Disposizioni transitorie e finali (A. Roccella)	"	129

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI (A. Lucarelli - D. Mone)

1. Principi (A. Lucarelli)	"	133
2. Ruolo e funzioni (R. Briganti)	"	136
3. Organi (E. Furno)	"	143
4. Forma di governo (E. Furno)	"	146

5. Enti e società strumentali (F. Zammartino)	p. 148
6. Rapporti tra Città metropolitana e organismi amministrativi presenti sul suo territorio (D. Mone)	» 153
6.1. Zone omogenee della Città metropolitana	» 154
6.2. Zone dotate di autonomia amministrativa del Comune capoluogo ...	» 156
7. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni (D. Mone)	» 157
8. Partecipazione e trasparenza (R. Briganti)	» 159
9. Amministrazione e personale (A.M. Cecere)	» 164
10. Procedimento di revisione dello Statuto metropolitano (G. Vosa)	» 169
11. Disposizioni transitorie e finali (S. Corsi)	» 172

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE (A. Sterpa)

Premessa	» 175
1. Principi	» 176
2. Ruolo e funzioni	» 177
3. Organi	» 182
4. Forma di governo e sua fonte	» 183
5. Enti e società strumentali	» 185
6. Rapporti tra Città metropolitana e organismi amministrativi presenti sul suo territorio	» 185
7. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni	» 186
8. Partecipazione e trasparenza	» 187
9. Amministrazione e personale	» 187
10. Procedimento di revisione dello Statuto	» 187
11. Disposizioni transitorie	» 188

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO (A.M. Poggi - C. Bertolino - T. Cerruti)

1. Principi (C. Bertolino)	» 189
2. Ruolo e funzioni (T. Cerruti)	» 194
3. Organi (T. Cerruti)	» 198
3.1. Il Sindaco	» 198
3.2. Il Consiglio metropolitano e i suoi componenti	» 199
3.3. La Conferenza metropolitana	» 201
4. La forma di governo (T. Cerruti)	» 201
5. Enti e società strumentali (A.M. Poggi)	» 205
6. Rapporti tra Città metropolitana ed organismi amministrativi presenti sul territorio (A.M. Poggi)	» 206
7. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni (A.M. Poggi)	» 206
Poggi)	» 208
8. Partecipazione e trasparenza (C. Bertolino)	» 212
9. Amministrazione e personale (A.M. Poggi)	» 212
10. Procedimento di revisione dello Statuto (C. Bertolino)	» 217
11. Disposizioni transitorie (C. Bertolino)	» 217

tica, oltre che amministrativa, capace di gestire ed ottimizzare i processi intercomunali e sovracomunali con maggiore efficienza rispetto ai Comuni ed alle Regioni.

2. Ruolo e funzioni

Questo commento non ha la pretesa di riassumere l'articolato dibattito generale sul ruolo e le funzioni della Città metropolitana, che sono stati oggetto di ventennale discussione dottrinale e di ampia normativa, prima solo ordinaria e poi addirittura, nel 2001, di rango costituzionale. Normativa che è rimasta largamente inapplicata fino alla recente approvazione degli statuti delle Città metropolitane che in questa sede si iniziano a commentare⁸.

Da una prima analisi dello Statuto della Città metropolitana di Napoli, emergono luci ed ombre di questo ente di governo della c.d. "area vasta". Ma, come si è detto, è stato promosso al rango costituzionale, e quindi prima di entrare nel merito dello Statuto napoletano, occorre ancorare ruolo e funzioni al dettato della Carta costituzionale.

Per iniziare a comprendere la natura della Città metropolitana, e più in generale degli enti locali, si deve risalire brevemente, ma necessariamente, all'art. 5⁹ della Costituzione, per poi interpretare nella chiave giusta il rinnovato art. 114 Cost., in cui la Città metropolitana è stata inserita tra le autonomie locali, non solo che la Repubblica «riconosce e promuove», ma che «costituiscono» la Repubblica.

Dottrina antica e autorevole ci ricorda che gli enti locali derivano il proprio indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla comunità, di cui costituiscono enti esponenziali¹⁰. Pertanto, è dal basso, dalla sovranità popolare, che gli enti locali ricevono investitura e ruolo, e non dall'alto, dallo Stato centrale¹¹.

L'autonomia locale diventa quindi espressione di un modo di essere della Repubblica, «quasi la faccia interna della sovranità dello Stato. Al fondo dell'idea di autonomia, vi è sempre un principio di autogoverno sociale, ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale, in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni»¹².

⁸ Per una panoramica sull'argomento, si veda A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014, del 17 novembre 2014. Oppure A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, n. 13/2014, del 25 giugno 2014. O anche D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 8/2014 del 9 aprile 2014.

⁹ Art. 5 Costituzione: La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

¹⁰ M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 ss.

¹¹ Sul rapporto tra principio autonomistico, democratizzazione dello Stato, sovranità popolare e tutela dei diritti, vedi l'interessante D. MONE, *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona*, in *federalismi.it* - Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014.

¹² G. BERTI, Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma 1975, 277 ss.

Nel definire ruoli e funzioni, nel ricercare i confini delle autonomie locali vecchie e nuove, è dunque molto importante non perdere di vista il motivo per cui sono nate e cioè per contribuire a garantire la partecipazione dei cittadini da un lato e la tutela dei diritti fondamentali dall'altro. Per definire il significato di autonomia è utile risalire alla sua storica ragion d'essere: un'entità rappresentativa di persone ed al servizio dei diritti delle persone¹³. Sembra ravvisarsi un punto di contatto fra processo autonomistico e processo di democratizzazione del potere pubblico. Tanto il potere statale (pubblico) quanto le autonomie vanno funzionalizzate ai diritti; anzi le autonomie sono un mezzo privilegiato per la loro vicinanza con i cittadini, per quella loro attitudine a differenziarsi dallo Stato "quanto alla loro sostanza", nel senso evocato da Berti.

Quando nel modificato art. 114, co. 1¹⁴ le Città metropolitane vengono affiancate a Comuni, Province, Regioni e Stato, si immaginava un percorso di attuazione più rapido. Nel seguente co. 2¹⁵ si parla dei loro statuti autonomi che ne disciplinano l'organizzazione, ma ci sono voluti ben 14 anni per vederli approvati. Un'accelerazione decisiva è arrivata con la legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. legge Delrio, che ha dettato tempi e modi, ma che in questa sede non sarà oggetto di analisi¹⁶.

Questa legge, oltre a sollevare numerosi ricorsi per incostituzionalità¹⁷, ha anche provocato critiche in dottrina per la generosa concessione di funzioni¹⁸.

Le funzioni attribuite alla Città metropolitana rientrano in quattro categorie, in quattro ordini di funzioni, in alcuni casi veri e propri ambiti di materia, e non semplici funzioni. Assegnate attraverso frammentate e non univoche tecniche normative, «determinano un impatto decisamente forte sul tipo di Stato, che *stressa* i rapporti interistituzionali e soprattutto il principio mobile ed oscillante della sussidiarietà:

1. Le medesime funzioni riconosciute alle Province;
2. Ulteriori funzioni che risulteranno di competenza delle Città metropolitane a seguito del processo di riordino delle funzioni provinciali da parte dello Stato e delle Regioni ai sensi dei commi 85-97, che allo stato non sono più funzioni provinciali;

¹³ D. MONE, *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico*, cit.,

¹⁴ Art. 114, co. 1, Costituzione: La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

¹⁵ Art. 114, co. 2, Costituzione: I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

¹⁶ Per una lettura interessante della legge Delrio, si rimanda a:

A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, 29-37;

E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale*, in *federalismi.it - Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2015, del 21 gennaio 2015.

P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane. Definizioni e funzioni delle Città metropolitane*, in F. FABRIZZI e G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, 36-46.

¹⁷ I ricorsi davanti alla Corte costituzionale sono stati promossi contro la legge c.d. Delrio da quattro Regioni: Lombardia (ricorso n. 39/2014), Veneto (ricorso n. 42/2014), Campania (ricorso n. 43/2014) e Puglia (ricorso n. 44/2014). Sia per tutelare competenze sottratte, che per difendere enti locali che non possono ricorrere direttamente alla Corte.

¹⁸ A. SPADARO, *Le Città metropolitane tra utopia e realtà*, in *federalismi.it - Osservatorio sulle città metropolitane*, n. 1/2015, del 14 gennaio 2015.

3. Le funzioni fondamentali attribuite dallo Stato alle Città metropolitane ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. p) Cost.;

4. Alle suddette funzioni si affiancano quelle che possono essere attribuite ad esse dallo Stato o dalle regioni (ciascuno per le proprie competenze) in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. (comma 46)¹⁹.

Vediamo ora la strada intrapresa dallo Statuto della Città metropolitana di Napoli, a valle della legge Delrio. Dopo il Capo I sui Principi, il II sulla Partecipazione ed il III che descrive gli Organi, il Capo IV dello Statuto di Napoli è dedicato alle Funzioni, dall'art. 31 al 47.

L'art. 31 indica subito la *Pianificazione strategica* generale come prima funzione fondamentale. Con essa la Città metropolitana «individua la strategia complessiva di lungo periodo per lo sviluppo economico sociale della comunità metropolitana» (co. 1).

Per individuare le direttrici per l'azione degli organi metropolitani è necessario il coinvolgimento delle Zone omogenee, «degli enti pubblici, delle forze economiche, delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore» insomma di tutte le forze attive del territorio, a rimarcare che la pianificazione strategica è una operazione collettiva e deve essere necessariamente partecipata (co. 2, ma il concetto è rafforzato anche nel seguente co. 3, in cui si fa esplicito riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale). Al co. 4 si individua la responsabilità in capo al Sindaco metropolitano, che «deve garantire il periodico, costante confronto ed il rispetto del metodo partecipativo per l'individuazione delle direttrici di sviluppo».

All'art. 32, co. 1, si precisa che *Il piano strategico* è l'atto di indirizzo per l'ente, ed è lo strumento da utilizzare per rendere effettiva la funzione di pianificazione strategica. Insomma è l'atto di riferimento «per l'esercizio delle funzioni dei Comuni, (...), anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o conferite dalla Regione». Il piano è approvato dal Consiglio metropolitano, acquisito il parere della Conferenza metropolitana e del Forum metropolitano, organo previsto già dai primi articoli dello Statuto²⁰, ma poi non meglio dettagliato all'interno del Capo III sugli organi.

Il piano fissa «le azioni tese a definire l'orizzonte identitario e di crescita dell'area metropolitana, al fine di migliorare le condizioni di vita, di salute, di relazioni e di benessere dei cittadini» (co. 2).

Per fare ciò il piano «garantisce e promuove, attraverso l'individuazione e la messa a sistema delle grandi opzioni di sviluppo, la salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesaggistico e artistico, il risanamento dell'ambiente e del tessuto urbano, la valorizzazione delle eccellenze territoriali, l'ottimizzazione delle reti di comunicazione e dell'offerta dei servizi pubblici, il rafforzamento dei livelli di coesione e di integrazione sociale, il potenziamento della capacità attrattiva, di accessibilità e di relazioni dell'area metropolitana» (co. 3). Il piano comprende le azioni della Città metropolitana e del complesso delle amministrazioni pubbliche e determina gli obiettivi degli organi della

¹⁹ A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *federalismi.it*, 17 novembre 2014, *Osservatorio sulle città metropolitane*, n. 3/2014, 4.

²⁰ Art. 6, co. 2, dello Statuto: «La Città metropolitana istituisce il Forum metropolitano, un 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».

Città metropolitana (co. 4). Infine, anche in questo art. si ribadisce in chiusura (co. 5) che «il confronto e la collaborazione tra pubblico e privato è essenziale per le decisioni e per il finanziamento delle attività».

L'art. 33, nel porre lo *Sviluppo economico* tra le funzioni, lo definisce «efficace, sostenibile e durevole, basato sulle risorse locali, sull'innovazione e sulla cooperazione, nonché sulle condizioni di libero accesso al mercato, favorisce una crescita multipolare, corrispondente alle specificità di ciascuna zona omogenea, riduce gli squilibri di produttività e di benessere, al fine di ottenere una integrazione tra tali aree per le finalità comuni» (co. 1). Il co. 2 dell'art. 33 individua le linee di sviluppo da privilegiare, e cioè:

a) la competitività delle imprese favorendo, in un quadro rafforzato di libera concorrenza, la loro crescita, la cooperazione e le relazioni di filiera;

b) il sostegno agli Enti di ricerca e alle Università, per incrementare lo sviluppo delle conoscenze nonché il loro trasferimento nelle attività di produzione;

c) misure per lo sviluppo del turismo e per la tutela dei beni culturali e ambientali, con particolare riferimento ai beni Unesco, le Zone di protezione speciale ed i Siti di interesse comunitario;

d) interventi per ottenere un'agricoltura metropolitana quale presidio ambientale per la fornitura di servizi eco sistemici ai cittadini e risorsa economica per le colture di pregio da tutelare e diffondere;

e) il sostegno all'economia del territorio e del mare nelle sue molteplici espressioni puntando sulla cooperazione delle imprese e sugli scambi e sinergie tra i diversi settori di attività;

f) l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici da garantire alla persona e alla collettività promuovendo la pluralità dell'offerta».

Con l'art. 35 si introduce e specifica la funzione di *Pianificazione territoriale*, distinta in pianificazione di coordinamento e pianificazione territoriale generale del proprio territorio in relazione al Piano strategico e secondo la disciplina della legislazione regionale sul governo del territorio. Questa funzione si esercita mediante un «unico atto di pianificazione denominato Piano territoriale metropolitano, che comprende una componente *strutturale* ed una componente *operativa*, con misure di perequazione territoriale».

La componente *strutturale* (co. 2) del Piano territoriale stabilisce «la conformazione delle zone selezionate a tempo indeterminato e, a questo scopo, recepisce dalla pianificazione sovraordinata:

- la tutela dei beni culturali e delle aree di valore paesaggistico;
- la definizione delle aree di rischio idraulico, idrogeologico e di erosione costiera incluse le politiche di adattamento e mitigazione del rischio previste dalla Regione;

- le norme relative ai parchi ed alle aree naturali protette;

e, compiendo una esaustiva ricognizione dei vincoli, redige la Carta unica del territorio cui si atterranno i comuni nella redazione dei PUC. In aggiunta, individua:

- 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;
- le grandi attrezzature d'interesse metropolitano da curare e sviluppare».

La componente *operativa* (co. 3), di durata triennale, programma «le azioni di interesse metropolitano da attuare da parte della Città metropolitana e gli indirizzi per i Comuni della Città metropolitana. In particolare:

- 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;
- in relazione alla domanda abitativa, stabilisce politiche per la residenza sociale e l'organizzazione del territorio in modo da decongestionare le zone a rischio naturale (vulcanico, idrogeologico, o con problemi di erosione costiera);
- stabilisce le aree da destinare alle attività produttive secondo le localizzazioni meglio connesse alle infrastrutture esistenti e previste, chiedendo ai Comuni interessati a 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 zone;
- valorizza 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'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».

Altra funzione attribuita dall'art. 35, co. 4, alla Città metropolitana, è che su richiesta dei Comuni, li deve assistere nella redazione della componente strutturale dei PUC, utilizzando gli studi e le elaborazioni strutturali del Piano territoriale metropolitano. Anche sul progetto di Piano metropolitano il Sindaco deve chiedere parere alla Conferenza metropolitana e, di nuovo, al Forum metropolitano. Il progetto di Piano è poi adottato dal Consiglio metropolitano, congiuntamente al rapporto ambientale pubblicato per le osservazioni (co. 5), ed entro 120 giorni 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 (co. 6).

Con l'art. 36 si riporta nell'alveo della Città metropolitana anche il delicato tema della mobilità, attraverso la redazione del *Piano della rete della mobilità* metropolitana, che deve essere integrato nel Piano territoriale metropolitano e deve comprendere le previsioni relative alle infrastrutture stradali, ferroviarie, marittime ed aeroportuali, di concerto con gli enti competenti, assicurando la compatibilità e l'integrazione con la trasformazione dell'insediamento e la distribuzione delle funzioni.

Interessante l'obiettivo fissato al co. 2 di potenziare il trasporto pubblico di massa «offrendo una competitività di costo e di servizio rispetto a quello privato». Per raggiungere questo obiettivo, e per l'esercizio unitario delle funzioni in materia di trasporto pubblico, il co. 3 prevede l'istituzione di «apposita agenzia per il trasporto pubblico metropolitano».

L'articolo che ha concentrato principalmente l'attenzione dei comitati civici, è stato l'art. 37 in materia di *Servizi pubblici di ambito metropolitano*. Si tratta del settore che per sua natura catalizza le preoccupazioni, ma anche le proposte dei cittadini, ed in particolare di quelle forme di cittadinanza attiva che rappresentano la società civile organizzata, e che si manifestano attraverso comitati, associazioni, gruppi di pressione e partecipazione. Se da un lato poteva essere prevedibile (ed anche previsto²¹) l'inserimento della «pianificazione, la programmazione e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse metropolitano a rete di rilevanza economica di ambito metropolitano, compreso quello del ciclo integrato dei rifiuti», meno scontato era dedicare esplicitamente il co. 2 al tema dei rifiuti ed il co. 3 a quello del servizio idrico integrato. Già esplicitare con evidenza il focus su questi due argomenti nevralgici, potrebbe essere considerato un primo risultato positivo, di attenzione e consapevolezza. Però i cittadini che si sono attivati in questi due campi possono ritenersi soddisfatti solo in parte. Ad esempio sui rifiuti, se da un lato è condivisibile da tutti ispirarsi ai principi di prevenzione nella produzione di rifiuti, di riutilizzo, riciclaggio e recupero, e si fa addirittura esplicito riferimento all'*obiettivo di rifiuti zero*, dall'altro si è ritenuto di prevedere comunque anche «la realizzazione di una coerente e adeguata rete impiantistica». Questa espressione, secondo i malpensanti, lascia una finestra aperta per la realizzazione di impiantistica pesante, in particolare di inceneritori, che sono una soluzione diametralmente opposta alla strategia «verso rifiuti zero» che invece si indica in precedenza.

Altro esempio è contenuto nel co. 3, in tema di governo dell'acqua, che viene definita *risorsa pubblica*, con assicurazioni di «reinvestimento degli utili del servizio idrico integrato nel servizio stesso; (...) proprietà pubblica delle reti; (...) qualità ed efficienza del servizio, uso razionale ed accessibilità per tutti, secondo principi di equità e di tutela delle fasce deboli», però mancano riferimenti espliciti all'acqua come bene comune, così come sancito dal referendum del 2011, e all'impegno per una «gestione pubblica e partecipata» del servizio idrico²².

L'art. 38 è dedicato a *Sicurezza integrata e protezione civile*, mentre l'art. 39 disciplina la *Tutela e valorizzazione dell'ambiente*.

L'art. 40 aggiunge all'*edilizia scolastica* anche le funzioni in materia di programmazione della rete scolastica, di orientamento scolastico, di diritto allo studio, e di contrasto al fenomeno di «evasione scolastica».

L'art. 41 istituisce lo Sportello unico per le attività produttive mentre

²¹ Per tutti si veda A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito*, cit.

²² Le proposte emerse in tutta Italia dai comitati civici in difesa dell'acqua come bene comune, sottolineavano grosso modo tutte che la Città metropolitana dovesse inserire in Statuto: tutela, governo e gestione pubblica delle acque; assumersi la gestione pubblica e partecipativa del Servizio Idrico Integrato come obiettivo da perseguire nell'ambito degli organi di governo del servizio medesimo; previsione di un quantitativo minimo vitale da garantire a tutti, di 50 litri al giorno procapite.

l'art. 42 richiama il principio di Sussidiarietà verticale e delega di funzioni con il focus particolare sul rapporto con i Comuni.

Invece, l'art. 43 si concentra sui Rapporti con la Regione volti a definire le reciproche aree di competenza ed ispirati ad una «leale collaborazione per tematiche di interesse metropolitano».

Sia l'art. 44, in tema di Convenzioni che l'art. 45, che introduce le funzioni di Centrale unica di committenza sono orientati ad ottenere razionalizzazione e costi contenuti nella erogazione di «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».

Così anche l'art. 46, che mira a rendere omogenei i procedimenti e gli atti normativi in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza anche attraverso atti di indirizzo e comunque interventi che consentano una gestione unitaria dei processi amministrativi.

Infine, l'art. 47 istituisce il *Difensore civico* quale garante «dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, anche in relazione ad Aziende speciali, Società di capitale, Enti pubblici partecipati o convenzionati con la Città metropolitana».

In definitiva, lo Statuto è caratterizzato dall'esigenza di unire nell'area metropolitana le funzioni di government e quelle di governance (insomma di programmazione e gestione)²³. In questo senso si pensi alla pianificazione territoriale generale (strutture di comunicazione, rete di servizi ed infrastrutture) anche con il potere attribuito di fissare vincoli ed obiettivi all'attività ed all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano. Ma si pensi anche alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali e organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano. Che tradotto significa il potere di definire gli ATM (ambiti territoriali metropolitani) e di porre in essere AATM (Autorità di ambito territoriale metropolitano). Ovvero un complesso organizzativo e funzionale, orientato a fornire prestazioni e soddisfare diritti fondamentali, che si articola tra programmazione e gestione²⁴.

Parte della dottrina sembra convinta che questa intrapresa sia la direzione giusta. Si sostiene che il vero rischio non sia la riforma della governance metropolitana, che, anzi «dovrebbe essere presa a modello dell'intero sistema della amministrazione locale, ma che le tossine polemiche che sono state immesse in questi anni nel sistema abbiano prodotto danni irreversibili e che, dopo oltre quindici anni di scontro tra politica e burocrazia sul piano delle competenze, nessuno sappia più svolgere adeguatamente il suo ruolo. La risposta la potrà dare solo la piena attuazione della riforma che bisogna sostenere esaltandone i valori positivi piuttosto che esercitare l'unico vero sport in cui il nostro paese eccelle che è quello di demonizzare, sempre comunque, il nuovo»²⁵.

Questo complesso di funzioni, però, non rappresenta solo una implementazione funzionale della Città metropolitana, in realtà rischia di scompa-

²³ A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014.

²⁴ A. LUCARELLI, *op. cit.*

²⁵ F. PINTO, *Le città metropolitane in Francia e in Italia, o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014.

ginare i rapporti interistituzionali, tanto che di fronte alle nuove (grandi) Città metropolitane si è anche parlato di «Regioni urbane»²⁶.

3. Organi

Secondo l'art. 17 dello Statuto partenopeo, licenziato dalla Commissione statutaria il 15 maggio 2015 ed approvato dalla Conferenza dei sindaci l'11 giugno 2015, gli organi di governo della Città metropolitana di Napoli sono il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana.

Il successivo art. 18, in conformità di quanto consentito dall'art. 1, co. 22, ult. cpv., della legge n. 56/2014²⁷⁻²⁸, dispone che il Sindaco metropolitano e il Consiglio metropolitano siano eletti a suffragio universale secondo le modalità previste dalla legge dello Stato.

Fermo restando, quindi, che spetterà allo Stato disciplinare la relativa legge elettorale, anche per la Città metropolitana di Napoli, così come analogamente previsto per la Città metropolitana di Milano²⁹, l'elezione diretta è resa possibile a condizione che il territorio della città sia diviso in Zone omogenee³⁰ ai sensi del comma 11, lett. c), della c.d. Legge Delrio³¹ e che il Comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

²⁶ A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato*, cit.

²⁷ Art. 1, co. 22, ult. cpv., l. n. 56/2014: «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». Tale espressa eccezione vale, quindi, per le sole Città metropolitane di Milano e Napoli, in disparte l'ordinamento di Roma capitale.

Nelle altre ipotesi lo stesso co. 22 prevede che lo Statuto metropolitano possa disporre mediante un complesso procedimento l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio secondo un sistema elettorale determinato con legge statale ma a condizione che entro la data di indizione delle elezioni il Comune capoluogo sia articolato in più comuni.

²⁸ Con sentenza n. 50 del 24-26 marzo 2015 la Corte costituzionale ha respinto le censure sollevate da alcune Regioni avverso la legge 7 aprile 2014, n. 56, dichiarandone la legittimità costituzionale. Per i commenti a tale decisione, v., *ex multis*, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2015; D. PONTE, *Valorizzate le finalità di semplificazione ordinamentale*, in *Guida dir.*, n. 17/2015, 98 ss., e, se si vuole, E. FURNO, *La "legge Delrio" al vaglio della Consulta tra luci ed ombre di una sentenza interpretativa di rigetto*, in *Il nuovo dir. amm.*, n. 4/2015.

²⁹ Art. 20, co. 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano: «La Sindaca o il Sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale e diretto secondo le modalità stabilite dalla legge».

³⁰ Le Zone omogenee sono articolazioni territoriali, «identificate sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geo-morfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali e quadri economico-sociali che ne giustificano la comune appartenenza» (art. 4, co. 1, dello Statuto), in base alle quali possono essere meglio esercitate le specifiche funzioni metropolitane.

³¹ Il comma 11 della legge n. 56/2014 dispone che lo Statuto possa: «c) prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti».

€ 22,00

