

Studi di federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato

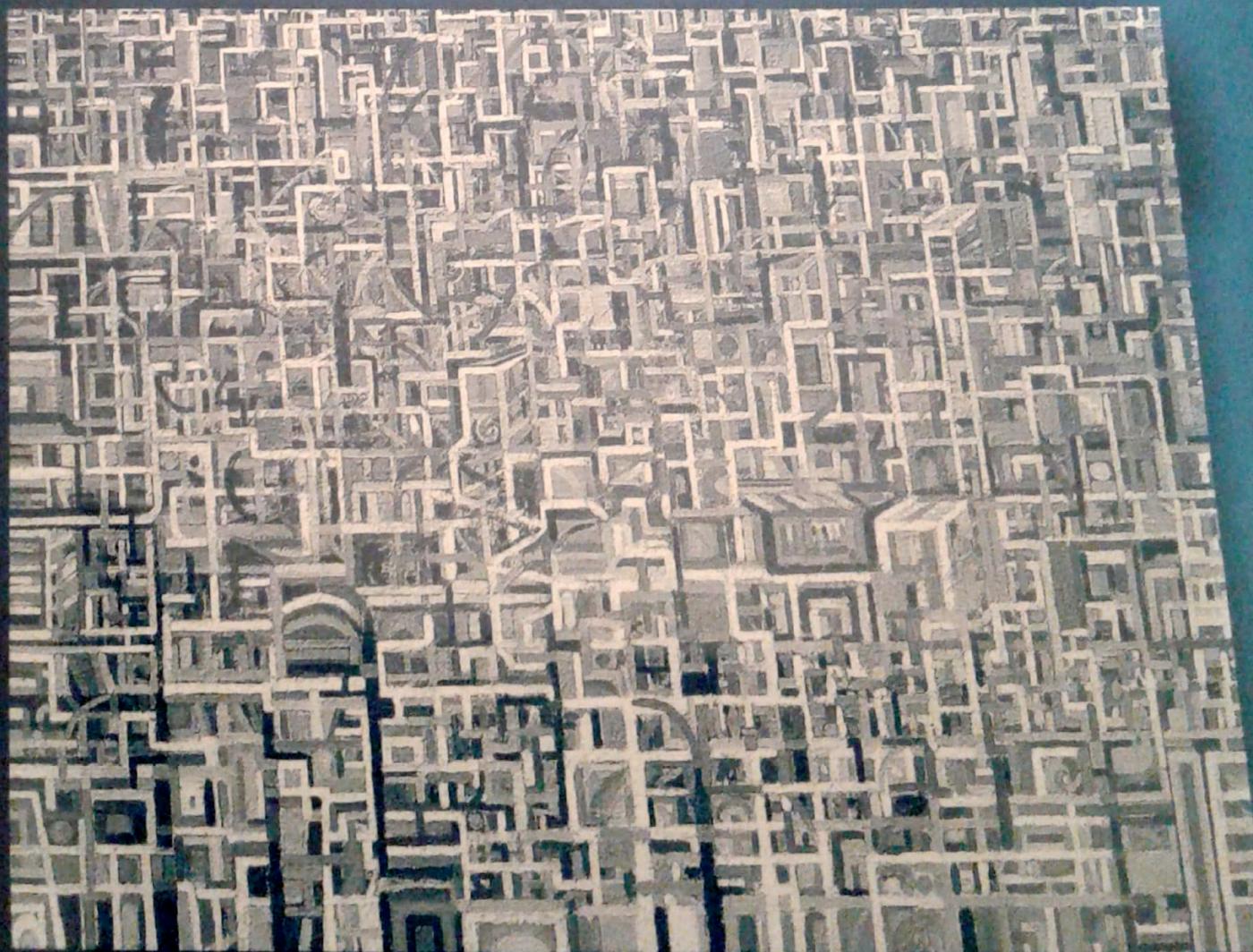


ISTITUTO
BANCO
di NAPOLI
FONDAZIONE

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)	»	65
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)	
6. Rapporti tra Città metropolitana e organismi amministrativi presenti sul suo territorio (D. Mone)	p. 148
6.1. Zone omogenee della Città metropolitana	» 153
6.2. Zone dotate di autonomia amministrativa del Comune capoluogo	» 154
7. Rapporti tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni (D. Mone)	» 156
8. Partecipazione e trasparenza (R. Briganti)	» 157
9. Amministrazione e personale (A.M. Cecere)	» 159
10. Procedimento di revisione dello Statuto metropolitano (G. Vosa)	» 164
11. Disposizioni transitorie e finali (S. Corsi)	» 169
	» 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
8. Partecipazione e trasparenza (C. Bertolino)	» 208
9. Amministrazione e personale (A.M. Poggi)	» 212
10. Procedimento di revisione dello Statuto (C. Bertolino)	» 212
11. Disposizioni transitorie (C. Bertolino)	» 217

ad esempio dallo Statuto Torino, artt. 37 e 38. Propriamente finalizzate a fornire un sostegno ai Comuni ed Unioni di Comuni verosimilmente sprovvisti di adeguate competenze al riguardo le disposizioni di cui agli articoli 41, 44 e 45. Così, l'art. 41 dello Statuto prevede la possibilità di organizzare e gestire lo Sportello unico per le attività produttive direttamente o, in alternativa, «tra le Città metropolitane, «nell'interesse dei Comuni e delle Unioni di Comuni», può provvedere al reclutamento, formazione ed aggiornamento professionale di dirigenti e dipendenti; agli adempimenti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro; all'organizzazione e al funzionamento dell'ufficio per i procedimenti disciplinari; all'assistenza legale in materia di lavoro. In base all'art. 45, la Città metropolitana, sempre previa convenzione, può svolgere, «nell'interesse dei Comuni e delle Unioni di Comuni», «le funzioni di "Centrale unica di competenza"» e assicurare a Comuni ed Unioni, «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». A finalità esplicita di riorganizzazione amministrativa è, infine, destinato, l'Osservatorio sui processi di riorganizzazione amministrativa di cui all'art. 53 dello Statuto, istituito ancora previa convenzione con i Comuni metropolitani che ne facciano richiesta, «al fine di favorire la piena valorizzazione delle risorse professionali disponibili». L'aiuto ai Comuni dell'area metropolitana per speciali progetti e per la delega delle funzioni».

8. *Partecipazione e trasparenza*

Un capitolo di importanza decisiva è quello espressamente dedicato alla Partecipazione, disciplinata negli articoli dal 13 al 16, nel Capo II dello Statuto della Città metropolitana di Napoli. Vi sono poi dei riferimenti espliciti alla partecipazione anche nel Capo I sui Principi¹⁰³, in particolare nell'art. 6 sulla Sussidiarietà orizzontale, l'art. 9 sulla Trasparenza e l'art. 12 su Partecipazione ed eguaglianza.

Sia consentito sottolineare che questo organo intermedio nasce in un periodo di drammatica sfiducia verso le Istituzioni e la Pubblica amministrazione, sfiducia ulteriormente confermata recentemente, tra le altre cose, dall'astensione record della primavera 2015. Quindi la Città metropolitana si configura come un nuova Istituzione che va ad inserirsi tra altre Istituzioni in crisi di organizzazione e credibilità. Si gioca pertanto una carta decisiva col grado di coinvolgimento dei cittadini che riuscirà a realizzare.

Detto questo, vale sempre la pena ricordare che «queste autonomie locali non hanno rilievo solo per l'organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà»¹⁰⁴.

¹⁰³ Come già detto egregiamente da A. Lucarelli nel capitolo dedicato ai Principi.

¹⁰⁴ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 80 ss.

Inoltre, le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può realizzarsi «non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare»¹⁰⁵.

È utile ricordare che i compiti dello Stato, a partire dagli articoli 2 e 3 Cost., consistono nel «riconoscimento, garanzia e perfezionamento dei diritti dell'uomo, della dignità e dello sviluppo della persona, considerata singolarmente e nei gruppi in cui si organizza. Dunque questo è anche il grande compito a cui partecipa l'amministrazione: servire gli uomini [...]; essa deve servirli nella realizzazione dei loro diritti»¹⁰⁶.

Alla luce di queste considerazioni di principio, una volta chiarita la missione generale, molto impegnativa, degli enti intermedi, si legge lo Statuto in chiave più critica. Nel senso che è pur vero che alla partecipazione si dedica ampio spazio formale nello Statuto con numerosi articoli e riferimenti, attraverso istanze, petizioni, diritto d'iniziativa dei cittadini e referendum, ma sarà poi decisiva sul piano dell'effettività di tali principi e strumenti l'attuazione della fase procedurale¹⁰⁷, che in realtà sembra molto tortuosa. Altrimenti si rischia di non rendere sostanziale il diritto di partecipazione, che si sventola come bandiera solo simbolica.

Già nel Preambolo, al co. 2, si era anticipata con enfasi la centralità del coinvolgimento diretto della cittadinanza, quando si dichiara che «Questa Nuova Città, ..., persegue – con il concorso attivo dei suoi cittadini e dei Comuni che la compongono – l'obiettivo di una rinnovata crescita economica e civile.» Il tema ricorrente, quindi, dal Preambolo, ai Principi, al Capo II esplicitamente dedicato alla Partecipazione, sembra essere proprio quel «concorso attivo dei cittadini» che viene ripetutamente invocato ed auspicato.

Il primo riferimento chiaro all'interno dello Statuto lo troviamo, come si diceva in premessa, nell'art. 6 sulla Sussidiarietà orizzontale¹⁰⁸, che parla in modo ampio, al co. 1, di «collaborazione con le istanze sociali ed economiche presenti nel suo territorio». Poi al co. 2 si istituisce il Forum metropolitano, immaginato come «organismo di confronto periodico con le forme associative

¹⁰⁵ Così ad es. C. cost. 106/2002, con interessante lettura in C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, www.osservatoriosullefonti.it, 2009. Ma v. anche C. cost. 829/1988, laddove si afferma il «principio generale» per cui «le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano»; sui legami tra il principio autonomista e gli artt. 1, 2 e 3 Cost. cfr. anche, R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006.

¹⁰⁶ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, 1996, 11-12.

¹⁰⁷ Come dice correttamente A. Lucarelli nel capitolo di questo commentario dedicato ai principi.

¹⁰⁸ Art. 6. *Sussidiarietà orizzontale*. 1. La Città metropolitana ispira la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche presenti nel suo territorio. 2. 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. 3. La Città metropolitana promuove e riconosce il ruolo del volontariato, come elemento di valorizzazione della persona, di partecipazione democratica e di coesione sociale.

delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore presenti sul territorio metropolitano", e che quindi dovrebbe essere il luogo in cui realizzare i principi enunciati, ma poco si dice per ora sul suo funzionamento effettivo e sulla sua reale efficacia. Si rimanda più avanti per il dettaglio di questo Forum, che l'art. 14, ai commi 2, 3, e 4, delinea meglio. Infine, al co. 3 si riprendono i principi costituzionali della valorizzazione della persona e della coesione sociale e si puntualizza che promuovendo e riconoscendo il ruolo del volontariato, questi obiettivi possono essere raggiunti meglio¹⁰⁹. Il riferimento al mondo del volontariato è sicuramente un punto virtuoso, in quanto si cita esplicitamente quella parte della cosiddetta "società civile organizzata" che dà gambe al principio costituzionale della solidarietà, e si individuano le associazioni di volontariato come formazioni sociali in cui si realizza la personalità oltre che i diritti della persona, come aveva fatto anche la legge 266 del 1991.

Anche l'art. 9, sempre all'interno dei Principi, rubricato "Trasparenza dell'intero processo decisionale", inserisce tra gli obiettivi della Città metropolitana di garantire "la massima partecipazione" dei cittadini. Inoltre lega la partecipazione con la trasparenza dei procedimenti amministrativi, comprendendo in modo chiaro che per assicurare il coinvolgimento attivo, i cittadini devono innanzitutto avere accesso agli atti ed alle informazioni.

Ribadisce poi il co. 2 che l'azione amministrativa è governata da trasparenza, correttezza, tempestività, efficienza ed economicità, richiamando implicitamente l'art. 97 della Costituzione¹¹⁰.

L'art. 12 conclude il catalogo di Principi col focus su "Partecipazione ed eguaglianza", dettando un indirizzo deciso nella direzione della valorizzazione degli strumenti di partecipazione attiva, anche attraverso la rappresentanza delle associazioni del territorio. Con un peso anche nella elaborazione del piano strategico metropolitano e del piano territoriale generale¹¹¹.

Quando poi si entra nel merito del Capo II sulla Partecipazione, dopo i cenni precedenti, si inizia a sostanziare, a dare corpo al concetto di coinvolgimento dei cittadini, ed all'art. 13 si introducono i primi strumenti che questi hanno a disposizione per interagire con gli organi della Città metropolitana, cioè "istanze, petizioni e proposte", volte a tutelare gli interessi della comunità. Li possono utilizzare sia come singoli che in forma associata, ma si precisa che l'Ente li prende in considerazione "tenendo conto anche del grado di rappresentatività".

¹⁰⁹ Per una lettura dinamica ed attuale del principio di sussidiarietà orizzontale, con particolare riferimento al rapporto tra enti locali e cittadini, si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*.

¹¹⁰ Art. 9. *Trasparenza dell'intero processo decisionale*. 1. La Città metropolitana assicura, per la massima partecipazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi, attraverso idoneo strumento telematico a libero accesso, la messa a disposizione di tutti gli atti, nei termini e secondo le modalità stabiliti dalla legge e dai regolamenti. 2. L'azione amministrativa è governata dai principi di trasparenza, correttezza, tempestività, efficienza ed economicità.

¹¹¹ Art. 12. *Partecipazione ed eguaglianza*. 1. La Città metropolitana sostiene e valorizza gli strumenti di partecipazione attiva anche attraverso la rappresentanza delle associazioni dei territori. 2. La Città metropolitana opera secondo il metodo del confronto e del rispetto con gli enti locali, le forme associative, le organizzazioni rappresentative delle categorie produttive e le organizzazioni sindacali presenti sul territorio metropolitano. Specifiche forme di confronto collaborativo sono adottate nei procedimenti di elaborazione del piano strategico metropolitano e del piano territoriale generale.

L'art. 14, co. 1, poi prevede come "Organismi di partecipazione", l'istituzione del succitato Forum metropolitano e del nuovo Forum dei Giovani. Ma mentre del primo si articolano il funzionamento e l'efficacia, del secondo non si fa più cenno. Ad esempio le proposte del primo sono poste all'ordine del giorno del Consiglio metropolitano (co. 2) e può proporre un documento da considerare nella pianificazione strategica generale (co. 3). Inoltre, il Consiglio metropolitano è obbligato ad adottare subito il regolamento del Forum metropolitano (co. 4) ed ha facoltà di istituire, eventualmente, altri organismi di partecipazione come Consulte o Osservatori, di cui non si precisano caratteristiche, funzionamento e finalità (co. 5).

Il "diritto di iniziativa" viene poi sancito dal seguente art. 15, secondo il quale può essere esercitato da un numero di cittadini pari all'1% dei residenti e dai Consigli di 15 Comuni del territorio, o che rappresentino almeno un decimo della popolazione residente nell'intera Città metropolitana. Per dare più forza, rapidità ed efficacia a questo strumento, si impone al Consiglio di deliberare sulle proposte di iniziativa popolare, entro 60 giorni dal completamento delle verifiche.

Infine l'art. 16 contempla anche i "Referendum" popolari con finalità consultive e propositive, che possono essere richiesti dall'1% dei cittadini elettori, da Comuni rappresentativi del 10% della popolazione, o da almeno 15 Consigli comunali o dal Consiglio metropolitano¹¹².

Con questa panoramica di strumenti della partecipazione, resa possibile anche grazie ad una rinnovata trasparenza, si vorrebbe in teoria rafforzare l'altra gamba della sovranità popolare, quella della democrazia partecipativa, tradizionalmente affiancata a quella rappresentativa, ma sempre molto più marginale e trascurata. E questo è certamente un intento nobile. In realtà, però, il timore che rimane dopo la lettura dello Statuto è che questi strumenti siano ancora deboli perché non sostenuti da chiare procedure che li rendano effettivi ed efficaci. Anzi, al contrario, il rischio di un assetto così definito è

¹¹² Art. 13. *Istanze e petizioni*. 1. I cittadini, singoli o associati, possono presentare agli organi della Città metropolitana istanze, petizioni e proposte dirette a promuovere interventi per la migliore tutela degli interessi della comunità che l'Ente considera tenendo conto anche del grado di rappresentatività.

Art. 14. *Organismi di partecipazione*. 1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, la Città metropolitana istituisce il Forum metropolitano ed il Forum dei Giovani. 2. Le proposte derivanti dal Forum metropolitano sono poste, entro tre mesi, all'ordine del giorno delle deliberazioni del Consiglio metropolitano. Tale organo deve assumere le proprie decisioni entro i successivi due mesi. 3. Il Forum metropolitano propone un documento da considerare per la pianificazione strategica generale e al quale occorre fare obbligatoriamente riferimento nel documento strategico triennale e nel suo aggiornamento annuale. 4. Il Consiglio metropolitano deve adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto un regolamento contenente le modalità di convocazione e funzionamento del Forum metropolitano. 5. Il Consiglio metropolitano può istituire altri organismi di partecipazione come Consulte o Osservatori.

Art. 15. *Diritto di iniziativa*. 1. Il diritto di iniziativa, mediante la proposta di uno schema di deliberazione, può essere esercitato da un numero di cittadini pari all'1% dei residenti nei Comuni facenti parte della Città metropolitana e dai Consigli comunali di quindici Comuni del territorio metropolitano o che rappresentino almeno un decimo della popolazione residente nell'intera Città metropolitana. 2. Sulle proposte di iniziativa popolare il Consiglio metropolitano delibera entro 60 giorni dal completamento delle verifiche da parte dell'Ente.

Art. 16. *Referendum*. 1. Sulle materie di competenza della Città metropolitana possono essere indetti referendum popolari con finalità consultive e propositive. 2. Il referendum può essere richiesto dall'1% dei cittadini elettori, da Comuni rappresentativi del 10% della popolazione, o da almeno 15 Consigli comunali o dal Consiglio metropolitano.

che si accentri ancor di più il potere e le decisioni in un ristretto numero di organi che siano poco partecipati e persino poco rappresentativi, se solo li si confronta con i vecchi organi provinciali. Si pensi al ruolo forte e accentrato del Sindaco metropolitano, o al fatto che si perde l'organo collegiale della giunta.

La legge Delrio non sembra vietare espressamente alla Città metropolitana di avere più di tre organi (principalmente Sindaco, Consiglio e Conferenza metropolitana), mentre ci dice esplicitamente che gli organi della nuova Provincia sono in via "esclusiva" solo quelli previsti al comma 54 (Presidente, Consiglio e Assemblea dei sindaci). Quindi in questo sembrerebbe prevedere un ente più aperto e collegiale. Tuttavia lo spirito della l. 56/2014 va verso il disegno di enti intermedi, siano essi Provincia o Città metropolitana, improntati ad una maggiore snellezza nell'organizzazione interna. Le decisioni del Presidente della Provincia, o del Sindaco metropolitano, ad esempio, sono assunte con atti monocratici (decreti), non più con deliberazioni collegiali (della vecchia giunta), ed il numero di consiglieri è quasi dimezzato.

Anche se la giunta non esiste più, la norma sembra dire che il consigliere metropolitano (con o senza deleghe) deve essere in continuo confronto, collegiale appunto, con il Sindaco, che rimane comunque titolare della funzione. Lo Statuto si doveva occupare di definire, come dice la legge stessa, "modalità e limiti" (comma 41) per rispettare il principio di collegialità. Ma visto che lo ha fatto solo in parte, ridimensionando il livello rappresentativo e sbilanciando l'equilibrio sull'organo monocratico, lo Statuto poteva cogliere l'opportunità per dare maggiore forza sostanziale alla dimensione della democrazia partecipativa¹¹³.

In proposito, autorevole dottrina parla della necessità di «un nuovo diritto che sappia svincolarsi definitivamente da quanti sostengono che la democrazia della rappresentanza sia l'unica forma di democrazia fedele al dettato costituzionale, non riconoscendo dignità autonoma agli strumenti della democrazia diretta e partecipativa»¹¹⁴.

Questa poteva essere l'occasione per un salto di qualità. Si poteva chiarire meglio a quale modello di *governance* e di *government* ci si voleva riferire, partendo ovviamente dalle indicazioni schematiche fornite dalla norma nazionale. Occupazione principale dello Statuto era quella di disegnare un equilibrato raccordo tra poteri e compiti degli organi, e tra questi e i cittadini. E questo raccordo doveva dare attuazione al modello scelto. Gli Statuti sono fonti normative, e sarebbe stata una ricca opportunità per segnare un cambio di passo. A titolo di esempio, si sarebbero potute sviluppare nello Statuto delle modalità partecipative innovative per il coinvolgimento di cittadini e realtà produttive, anche attraverso le forme organizzate di rappresentanza. Oppure, si poteva inserire un cenno al bilancio partecipativo¹¹⁵.

Principi, obiettivi e strumenti, servono a poco se inseriti nella forma di mero elenco. Per essere efficaci, già nello Statuto avrebbero dovuto essere declinati in modo tale da rafforzare il nuovo modello scelto.

¹¹³ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica*, cit.

¹¹⁴ A. LUCARELLI, *Nuove forme del diritto pubblico* (in corso di pubblicazione).

¹¹⁵ Il bilancio partecipato o partecipativo è quel bilancio pubblico in cui gli Stakeholders (i portatori di interesse) vengono ascoltati e coinvolti, a monte, nelle decisioni che li riguardano da vicino, e non solo come meri destinatari. Cioè intervengono nella fase di redazione del bilancio preventivo e non solo, a valle, ad intervento deliberato o peggio già realizzato.

Le opzioni possibili variavano dal decentrare niente (ovvero fingere di), poco, tanto o tutto. Ma la quantità delle funzioni decentrate, la quantità di interazione e partecipazione realizzata coi cittadini, cambia la qualità degli enti, e del sistema nel suo insieme.

Il modello che si sarebbe potuto scegliere (e che in alcune enunciazioni di principio dello Statuto sembra quasi quello auspicato) era quello della "amministrazione condivisa", in cui le funzioni sono svolte sia dai cittadini attivi, sia dall'amministrazione¹¹⁶. La sussidiarietà citata nell'art. 6, la trasparenza nell'art. 9, e la partecipazione degli artt. 12/16, infatti sono principi relazionali, ed il modello dell'amministrazione condivisa, che di tali principi è la traduzione sul piano amministrativo, è anch'esso per definizione un modello fondato sulla collaborazione fra due soggetti, l'ente locale e il cittadino. Entrambi indispensabili affinché questi principi siano concretamente realizzati. Sono infatti i cittadini e le amministrazioni (in particolare Comuni, Province e Città metropolitane), i soggetti che fanno vivere insieme quei principi e che dunque fanno vivere la Costituzione. Essi sono, a tutti gli effetti, soggetti "costituenti", soggetti attuatori della Costituzione vivente. I cittadini devono realizzare quelle "autonome iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale" di cui parla l'art. 118 Cost. ultimo comma, e l'amministrazione pubblica le deve "favorire", secondo quanto prescrive la Costituzione.

In altri termini, sussidiarietà e partecipazione sono principi costituzionali che per vivere hanno bisogno dei cittadini, da un lato, e dell'amministrazione pubblica dall'altro. Quest'ultima dovrebbe "favorire" concretamente le attività di interesse generale, e può farlo (avrebbe potuto farlo) anche attraverso lo Statuto della Città metropolitana.

I cittadini non sono supplenti dell'amministrazione, bensì suoi alleati¹¹⁷.

9. Amministrazione e personale

Il riferimento è al capo V dello Statuto rubricato "organizzazione amministrativa", dove si dettano le disposizioni base relativamente a: gli uffici e i servizi della Città metropolitana; i dirigenti ed il conferimento degli incarichi dirigenziali; il segretario generale e le sue funzioni di controllo¹¹⁸. Si prevede

¹¹⁶ Vedi anche G. Cocco, *Federalismo municipale partecipato*, *Costituzionalismo.it*, 2/2009.

¹¹⁷ G. ARENA, *op. cit.*

¹¹⁸ Sull'organizzazione amministrativa e il personale degli enti locali esiste una bibliografia vastissima e di taglio diverso, da contributi offerti da operatori giuridici del settore di taglio prevalentemente operativo, a riflessioni e analisi del dato normativo svolte da studiosi dell'accademia. Al solo scopo di offrire indicazioni minime e non esaustive in particolare sui temi della separazione tra indirizzo politico e gestione e sui rapporti tra organi politici e dirigenza si veda: S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2003; L. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fiducia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2002; D. MONE, *La dirigenza pubblica nell'ordinamento italiano attraverso il difficile rapporto tra politica e amministrazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 2011; V. CERBONE, *Dirigenza pubblica e autonomia territoriale*, Torino, 2011; A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002; G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoilsystem e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000.

€ 22,00

