

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari

Marco Brocca

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

1. Il contesto normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Il percorso statutario

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

(17) *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. *Le funzioni*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. La forma di governo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. I rapporti della Città metropolitana con gli enti locali

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

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

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

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

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

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

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

19, comma 10).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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