

## Lo Statuto della Città metropolitana di Genova

*Simone Calzolaio*

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

### **1. L'iter di approvazione dello Statuto**

All'esito della elezione<sup>1</sup> dei 18 componenti elettivi del Consiglio metropolitano di Genova del 28 settembre 2014, il Consiglio metropolitano si riunisce per la prima volta il 17 ottobre successivo e procede alla convalida degli eletti<sup>2</sup>. Nella stessa seduta, il Consiglio adotta il proprio regolamento interno, che assume la denominazione di Regolamento per

---

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

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

il funzionamento del Consiglio metropolitano «ai fini del procedimento di approvazione dello Statuto della Città metropolitana di Genova»<sup>3</sup>, offrendo il quadro dell'urgenza con cui, ormai ad ottobre inoltrato, ci si accinge ad elaborare il nuovo Statuto entro i ristretti termini previsti per l'approvazione da parte della Conferenza metropolitana<sup>4</sup>.

Già nella seduta successiva del 30 ottobre il Sindaco metropolitano propone un articolato piano di lavoro<sup>5</sup>.

Si delibera di istituire sei sotto-gruppi tematici<sup>6</sup> coordinati da altrettanti consiglieri con il supporto tecnico delle strutture della Provincia di Genova, con il compito di collaborare alla elaborazione della proposta di Statuto nel settore di pertinenza. Le proposte avanzate dai sotto-gruppi sono raccolte e rielaborate collegialmente dal Consiglio secondo un calendario prestabilito delle sedute.

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

---

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

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

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

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

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

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

Nelle successive cinque sedute<sup>7</sup> del Consiglio metropolitano si procede all'esame ed alla discussione delle singole parti della proposta di Statuto. Nella seduta del 12 dicembre 2014, a seguito della discussione e votazione di soli 12 emendamenti, di cui 8 approvati, il Consiglio approva la proposta di Statuto.

In data 19 dicembre 2014 la Conferenza metropolitana approva all'unanimità dei 49 Sindaci presenti (su 67 dell'area metropolitana) lo Statuto. Vi è da segnalare che, nel dibattito svoltosi in sede di Conferenza metropolitana, l'approvazione dello Statuto avviene nella prospettiva della sua immediata modifica: in altri termini, i Sindaci presenti hanno tutti votato per l'approvazione dello Statuto, al fine di rispettare il «calendario istituzionale» descritto in precedenza, ma chiedendo apertamente una immediata revisione del medesimo, in particolare – emergerà in seguito – sotto il delicato profilo dei rapporti fra Città metropolitana e Comuni, che poi si riverberano in particolare nelle relazioni fra Conferenza e Consiglio metropolitano<sup>8</sup>.

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

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

---

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

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

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

In ogni caso, nella seduta del 6 febbraio 2015 la Conferenza metropolitana ha deliberato un corposo elenco di proposte di emendamento allo Statuto<sup>9</sup>, sostanzialmente fatte proprie dal Consiglio – titolare esclusivo, in realtà, del potere di proposta dello Statuto e delle sue modifiche, sulla base dell’art. 1, comma 8, legge 56/2014 –, che le ha approvate nella seduta del 27 febbraio 2015<sup>10</sup>.

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

Per completare il quadro, va aggiunto che nel volgere di pochi giorni è stata depositata la sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale<sup>11</sup>, il cui principale tratto distintivo appare consistere nella decisa volontà del giudice costituzionale di garantire la stabilità del processo di riassetto degli enti territoriali innescato dalla cd. legge Delrio.

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

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

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

---

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

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

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

Al di là delle disposizioni di rito che riproducono o recensiscono in chiave generale aspetti già predeterminati dall'ordinamento costituzionale e dalla legislazione vigente<sup>12</sup>, che pure è forse inevitabile richiamare in uno Statuto, emerge chiaramente la volontà di costruire la Città metropolitana come istituzione di coordinamento, di raccordo e di impulso delle autonomie locali che ne fanno parte<sup>13</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

In continuità con questo approccio vengono delineate le due principali funzioni di pianificazione della Città metropolitana, strategica e territoriale<sup>17</sup>.

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

Il Piano territoriale metropolitano<sup>19</sup> – secondo quanto stabilito dall'art. 10 dello Statuto – viene approvato dal Consiglio, sentito il parere della Conferenza metropolitana. Un apposito Regolamento ne disciplina il procedimento di adozione e di modifica e le modalità di partecipazione dei Comuni alla pianificazione territoriale della Città metropolitana.

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

---

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

(18) Cfr. art. 9, St.

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

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

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

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

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

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

Nella figura del Sindaco<sup>21</sup> si consolidano pressoché tutte le competenze precedentemente tipiche dell'organo esecutivo<sup>22</sup>, peraltro sulla base di un criterio residuale indicato chiaramente nell'art. 14, comma 4, lett. *m*), St.

Lo Statuto – art. 14, comma 4, lett. *c*) – richiede al Sindaco di presentare le linee programmatiche di mandato entro 90 giorni dall'insediamento al Consiglio<sup>23</sup>, affinché se ne discuta in tale sede. Tali linee programmatiche sono adottate definitivamente entro i successivi 20 giorni, anche tenendo conto delle modifiche richieste da ciascun consigliere.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *4. Segue: il Consiglio e la Conferenza metropolitana*

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

---

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

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



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

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

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

Lo Statuto (art. 16, comma 6) risolve positivamente il quesito intorno alla possibilità di creare commissioni all'interno del Consiglio metropolitano: possono costituirsi commissioni mediante apposito regolamento, approvato dal Consiglio sentita la Conferenza metropolitana, che ne disciplini funzionamento e organizzazione. La composizione delle commissioni deve garantire la «partecipazione dei rappresentanti di ambiti e/o zone omogenee, dei Comuni e delle Unioni di Comuni» e, se si tratta di commissioni di controllo o di garanzia, deve essere garantita la rappresentanza di tutti i gruppi consiliari<sup>27</sup>.

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

---

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

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

re ai consiglieri di partecipare a distanza alle sedute consiliari.

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

Le funzioni ed il ruolo del Consiglio si comprendono pienamente solo collegandoli, da un lato, come si è descritto, alle funzioni del Sindaco, ma dall'altro alle funzioni ed al ruolo che lo Statuto attribuisce alla Conferenza metropolitana<sup>29</sup>.

A questo riguardo deve osservarsi che una quota consistente delle modifiche introdotte recentemente allo Statuto metropolitano<sup>30</sup> riguarda proprio la configurazione e le funzioni – ma sarebbe più opportuno sintetizzare: la forza istituzionale – della Conferenza metropolitana<sup>31</sup>. Nonostante una configurazione legislativa piuttosto debole, quale organo con meri poteri propositivi e consuntivi (salva la rilevante eccezione della approvazione dello Statuto e delle sue modifiche), lo Statuto ten-

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

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

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

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

de ad espandere al massimo livello il peso istituzionale della Conferenza metropolitana<sup>32</sup>.

In primo luogo, quando la Conferenza è chiamata a pronunciarsi, si esprime quasi sempre attraverso pareri espressamente configurati come obbligatori<sup>33</sup>.

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

Infine, ancora secondo l'art. 19 dello Statuto, così come recentemente novellato, il parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche da parte della Conferenza, vincola il Consiglio metropolitano che non vuole conformarsi a procedere alla approvazione dell'atto a maggioranza assoluta dei propri componenti<sup>34</sup>.

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

---

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

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

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

Comuni, e i Sindaci, dell'area metropolitana.

### **5. Rapporti fra Città metropolitana e Comuni**

Il Titolo IV dello Statuto, dedicato ai rapporti fra Città metropolitana e Comuni, mostra che il tentativo di consentire la condivisione delle linee di indirizzo politico-amministrativo fra Sindaco e «Sindaci» (dell'area metropolitana) è rivolto – almeno sulla carta ... statutaria – ad innescare un forte processo di riallocazione<sup>35</sup> e gestione a livello ottimale delle funzioni dei Comuni e, se del caso, della stessa Città metropolitana<sup>36</sup>. Si prevede<sup>37</sup>, in primo luogo, che possa essere la Città metropolitana con delibera del Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana, a conferire funzioni amministrative – e con esse il trasferimento delle necessarie risorse umane e strumentali – a Comuni, singoli o associati, individuati eventualmente anche quali zone omogenee ai sensi dell'art. 3. L'attuazione della delibera è rimessa allo strumento della convenzione tra Città metropolitana e Comuni o Unioni di Comuni interessati<sup>38</sup>.

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

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

Secondariamente, si prevedono ipotesi di avvalimento regolato da con-

---

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

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

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

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

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

Infine, la Città metropolitana può stipulare convenzioni con Comuni e Unioni dei Comuni, zone omogenee, per l'organizzazione di uffici condivisi per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività, individuando l'amministrazione capofila presso la quale opererà l'ufficio e definendo gli aspetti organizzativi, funzionali e finanziari<sup>39</sup>.

Sempre sulla base di convenzione, la Città metropolitana si fa carico di occuparsi della gestione e valorizzazione delle risorse umane<sup>40</sup>, di fornire assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni in materia di appalti ed acquisti e di gestione di reti e servizi informatici<sup>41</sup> (come l'integrazione delle banche dati, la gestione coordinata dei siti istituzionali, l'offerta di servizi ai cittadini e alle imprese, la gestione e conservazione degli archivi su supporto informatico), di curarsi degli adempimenti connessi con il rispetto della normativa in materia di trasparenza amministrativa e di protezione dei dati personali<sup>42</sup>.

---

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

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

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

(42) Cfr. art. 25, St.

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

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

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

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

L'ultimo articolo del Titolo V è dedicato alla «partecipazione» (art. 31, St.). Lo Statuto vi fa rientrare in primo luogo il «principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei Comuni, singoli o associati, e delle comunità» ricomprese nel territorio della Città metropolitana. Si rinvia ad un «Regolamento sulla partecipazione» – evidentemente da approvarsi da parte del Consiglio metropolitano<sup>43</sup> – la disciplina dei casi e delle modalità di attuazione delle forme di consultazione e di *referendum* popolare (art. 31, commi 2-3, St.).

Rispetto ad altri Statuti, che si esercitano ben più estesamente sul tema della partecipazione<sup>44</sup>, quello della Città metropolitana di Genova appare più limitato nelle disposizioni di principio e nell'oggetto, lasciando al

---

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

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

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

Per quanto concerne le disposizioni dedicate alla amministrazione, la Città metropolitana si dota di un Regolamento di organizzazione<sup>45</sup> «sull'ordinamento degli uffici e dei servizi»<sup>46</sup> adottato dal Sindaco metropolitano<sup>47</sup>.

Lo Statuto disciplina la figura del Segretario generale (nominato dal Sindaco) e del Vice-segretario generale. Il Sindaco può altresì nominare un Direttore generale, incarico che può essere conferito al medesimo Segretario generale<sup>48</sup>.

### 7. Osservazioni conclusive

Sono tre le osservazioni conclusive che si intendono sviluppare all'esito della breve descrizione del contenuto dello Statuto della Città metropolitana di Genova<sup>49</sup>.

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

Si tratta di un testo breve, di 42 articoli in tutto<sup>50</sup>.

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

---

(45) Cfr. art. 32, St.

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

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

(48) Cfr. art. 33, St.

(49) Per un primo commento alle disposizioni statutarie v. V. ITALIA, *Città metropolitane, Genova suddivide il territorio in zone omogenee*, in *Quotidiano del Sole 24 Ore – Enti Locali e PA* del 26 febbraio 2015, reperibile in <http://www.quotidianoentilocali.ilssole24ore.com/>.

(50) Lo Statuto ha lo stesso numero di articoli di quello di Bari, e risulta più breve di quello delle altre Città metropolitane ad eccezione del sintetico Statuto di Firenze che consta di soli 25 articoli. Per un prima comparazione fra i sei Statuti approvati v. V. ITALIA, *Città metropolitane, primi sei Statuti approvati a confronto*, in *Quotidiano del Sole 24 Ore – Enti Locali e PA* del 19 gennaio 2015, reperibile in <http://www.quotidianoentilocali.ilssole24ore.com/>.

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

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

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

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

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

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

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



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

In secondo luogo, le modifiche statutarie hanno teso a rafforzare le funzioni ed il ruolo della Conferenza metropolitana<sup>51</sup>, nei termini già descritti, che altrimenti sarebbe risultato un organo distante dalle scelte fondamentali della Città metropolitana ed attualmente, invece, è titolare di funzioni consultive disciplinate in modo tale da consentire una percepibile influenza dell'organo sulle dinamiche di governo della Città metropolitana.

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

---

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

