

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze

Ippolito Piazza

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è un testo breve e minimale, che dimostra la volontà politica di rendere il nuovo ente una mera espressione dei comuni dell'area metropolitana. Lo Statuto non prevede peraltro l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, che avrebbe conferito alla Città metropolitana l'identità di nuova istituzione politica.

1. Lo Statuto fiorentino: percorso di approvazione e impostazione di fondo

Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è stato il primo a essere adottato in Italia: la Conferenza metropolitana lo ha approvato il 16 dicembre 2014, all'unanimità dei presenti¹. Il percorso di approvazione, scandito dai tempi indicati dalla legge Delrio, è stato breve e lineare², favorito anche dall'ampiezza della maggioranza consiliare³. Dopo l'ele-

(1) Alla votazione erano presenti i Sindaci di 36 Comuni, sul totale dei 42 che rientrano nel territorio della Città metropolitana. I Sindaci presenti alla votazione rappresentavano oltre 900mila abitanti sul milione complessivo della Città metropolitana (come si può leggere sul sito istituzionale: <http://met.provincia.fi.it/comunicati/comunicato.asp?id=186367>).

(2) Per una ricostruzione dei passaggi che hanno preceduto l'avvio della Città metropolitana fiorentina, v. anche G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2014.

(3) Alle elezioni del Consiglio metropolitano, tenute il 28 settembre dello scorso anno, 14 seggi su 18 sono andati alla lista del Partito Democratico (i 4 restanti sono stati ripartiti tra le altre liste ammesse all'elezione: Città metropolitana territori beni Comuni, Forza Italia, Liste Civiche per la Città Metropolitana, Movimento 5 Stelle). Le elezioni hanno garantito un'adeguata rappresentatività territoriale dell'organo. La legge 56/2014 prevedeva infatti, per l'elezione del Consiglio, l'utilizzo di un sistema di voto ponderato in base alla popolazione dei Comuni della Città metropolitana, suddivisi, a tal fine, in fasce demografiche (art. 1, comma 33). Dei 18 membri del Consiglio fiorentino, 6 sono consiglieri comunali del capoluogo e i restanti 12 provengono da altri 11 Comuni: 1 da un Comune con meno di 3.000 abitanti, 7 da Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 30.000 abitanti, 4 da Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti. Si tenga conto che i Comuni dell'area metropolitana con meno di 10.000 abitanti sono 16 (ed esprimevano 195 elettori) e 25 sono quelli con più di 10.000 abitanti (i quali

zione del Consiglio metropolitano, una prima bozza di Statuto è stata presentata dal Sindaco al Consiglio all'inizio di novembre dello scorso anno⁴. A distanza di due settimane il Consiglio metropolitano si è nuovamente riunito, approvando buona parte dell'articolato dello Statuto⁵. Nella successiva seduta del 10 dicembre, il Consiglio metropolitano ha infine adottato la proposta di Statuto da sottoporre alla Conferenza⁶.

Lo Statuto fiorentino ha un'impostazione molto netta⁷: il nuovo ente è delineato essenzialmente come strumento di coordinamento dei Comuni dell'area metropolitana. Sin dal comunicato stampa che ha accompagnato l'adozione dello Statuto, è sembrato chiaro che tale fosse la direzione intrapresa dalla Città metropolitana di Firenze: nel comunicato si poteva leggere, infatti, che «il testo approvato [...] disegna il nuovo ente come strumento di servizio ai Comuni e alle comunità

esprimevano 457 elettori), escluso il capoluogo. I consiglieri provengono dalle diverse zone che compongono il territorio della Città metropolitana: la rappresentatività è, pertanto, assicurata in modo sufficiente anche dal punto di vista della distribuzione geografica.

(4) La bozza è stata predisposta da un gruppo tecnico costituito dal Direttore generale, dal Capo di gabinetto e dal Segretario generale del Comune di Firenze, dal Segretario generale della Provincia di Firenze e dal Segretario generale del Comune di Empoli, avendo come modello il documento diffuso dall'AnCI. Nel caso fiorentino, non si è avuta l'istituzione formale di commissioni di esperti per l'elaborazione dello Statuto; non è comunque mancato il coinvolgimento di studiosi nella fase antecedente all'adozione dell'atto. In particolare, si possono rammentare l'audizione del Prof. Ugo De Siervo del 19 settembre 2014 presso la VIII commissione consiliare (Città metropolitana, decentramento, rapporti con i quartieri) del Comune di Firenze, costituita appositamente con il compito di «seguire la costituzione del nuovo ente ed approfondire questioni legate alle funzioni ed agli atti di programmazione strategica» della Città metropolitana (v. G. MOBILIO, *L'iter costitutivo della Città metropolitana di Firenze*, cit., p. 3), e il seminario tenuto presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze il 28 novembre 2014, durante il quale, alla presenza del Segretario generale del Comune di Firenze, i docenti fiorentini hanno avanzato specifiche proposte di modifica alla bozza dello Statuto.

(5) Nella seduta del Consiglio metropolitano del 26 novembre 2014, a seguito degli emendamenti alla bozza illustrata dal Sindaco presentati dai consiglieri, è avvenuta una prima discussione in esito alla quale il collegio, con deliberazione consiliare n. 3/2014, ha approvato 19 articoli, ne ha cassati 3 e sospesi nella loro trattazione 7.

(6) Delibera del Consiglio n. 4/2014.

(7) È noto che la legge 56/2014 rimetteva decisioni fondamentali all'autonomia statutaria delle Città metropolitane: si vedano, in proposito, i primi commenti di L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 66 ss. e F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014, p. 109 ss.

che la compongono»⁸. Il contenuto dello Statuto è, di conseguenza, volutamente minimale (lo Statuto è costituito da soli 25 articoli) e teso a valorizzare i profili funzionali del nuovo ente. Mancano, invece, elementi che conferiscano alla Città metropolitana l'identità di nuova istituzione politica, e non di mera derivazione dei Comuni dell'area metropolitana⁹.

Nel commentare lo Statuto si cercherà di mostrare come, in certi casi, a causa della ricercata brevità delle previsioni, emergano vere e proprie lacune nella disciplina.

L'analisi che segue avrà per oggetto, anzitutto, gli organi della Città metropolitana e la forma di governo. In particolare, si porrà attenzione alle attribuzioni del Sindaco metropolitano, che appare l'organo maggiormente rafforzato dalle scelte statutarie.

Descritta rapidamente la disciplina sull'organizzazione, si passerà poi al tema delle funzioni: si cercherà di dar conto dei compiti del nuovo ente, anche alla luce della disciplina regionale, e di evidenziare i problemi applicativi posti dallo Statuto. Si analizzeranno, quindi, le disposizioni sui rapporti tra Città metropolitana ed Enti locali e le disposizioni sulla partecipazione.

Nelle osservazioni conclusive si tornerà, infine, sull'immagine che lo Statuto restituisce della Città metropolitana di Firenze.

2. Organi della Città metropolitana e forma di governo

2.1. Il Sindaco metropolitano

La scelta più importante demandata agli Statuti, in tema di forma di governo, riguardava l'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano: lo Statuto della Città metropolitana di Firenze non prevede l'elezione

(8) Il comunicato è reperibile sul sito: <http://met.provincia.fi.it/comunicati/comunicato.asp?id=186367>. Nello stesso comunicato sono riportate le parole del Sindaco metropolitano, anch'esse ugualmente indicative, poiché la Città metropolitana è descritta come «somma e sintesi dei Comuni che la compongono, che la animano: non è diversa dai Comuni che ne fanno parte, né è al di sopra di essi, ma uno strumento al loro servizio».

(9) Analoghe considerazioni sono state svolte da F. DONATI nella relazione su *Gli Statuti delle Città metropolitane di Firenze e Bologna*, tenuta in occasione del seminario *Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti*, Firenze, 5 febbraio 2015.

diretta dei due organi¹⁰. Il Sindaco metropolitano è, dunque, di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, mentre il Consiglio è eletto, in via indiretta, dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana¹¹. La mancata adozione del sistema dell'elezione diretta rivela (e determina) quell'impostazione di fondo a cui s'è fatto cenno, in base alla quale la dimensione politica della Città metropolitana recede rispetto a quella di coordinamento intercomunale.

Per comprendere come lo Statuto abbia delineato il governo metropolitano, restano da analizzare i poteri attribuiti ai singoli organi: il Sindaco, il Consiglio e la Conferenza metropolitana. In particolare, dallo Statuto emerge un Sindaco dotato di notevoli prerogative.

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana (art. 16, comma 1) e a esso è attribuita la rappresentanza legale dell'ente, compresa quella in giudizio (art. 16, comma 1)¹². Inoltre, il Sindaco convoca e presiede il Consiglio e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti e propone al Consiglio gli schemi di bilancio e le relative variazioni (art. 16, comma 4). Il Sindaco presenta, inoltre, al Consiglio le linee programmatiche di inizio mandato entro novanta giorni dall'insediamento (art. 16, comma 3).

Fin qui, la disciplina statutaria rientra nei confini tracciati dalla legge Delrio. Frutto dell'autonomia statutaria sono, invece, tre importanti attribuzioni del Sindaco.

In primo luogo, al Sindaco spettano rilevanti poteri di nomina: egli, infatti, nomina i responsabili degli uffici e dei servizi e, sulla base degli

(10) La legge 56/2014 rendeva particolarmente complessa, almeno in tempi brevi, tale soluzione, imponendo la scissione del capoluogo in più Comuni (con l'intento di evitare la sovrapposizione di due enti nell'area metropolitana e la compresenza di due Sindaci dotati di analoga legittimazione: v. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 80 ss.) e rimettendo alla legge statale la determinazione del sistema elettorale.

(11) L'elezione indiretta è stata, peraltro, ritenuta costituzionalmente legittima dal giudice delle leggi nella recente sentenza del 24 marzo 2015, n. 50, che ha dichiarato non fondate le numerose questioni di costituzionalità sollevate da varie Regioni nei confronti della legge Delrio (per un'analisi del tema precedente alla pronuncia si veda D. DE LUNGO, *Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 75 ss.).

(12) Il Sindaco può, poi, delegarne l'esercizio a ogni dirigente (art. 16, comma 2).

indirizzi espressi dal Consiglio, nomina, designa e revoca i rappresentanti della Città metropolitana presso enti, aziende, società o altri organismi (art. 16, comma 4).

In secondo luogo, al Sindaco è attribuita la competenza generale-residuale: è, infatti, il Sindaco che compie gli atti di amministrazione che non siano riservati espressamente ad altri organi (art. 16, comma 4)¹³.

Infine, il Sindaco esercita, in presenza di ragioni eccezionali di necessità e urgenza, i poteri del Consiglio (art. 13, comma 1). I provvedimenti di urgenza devono, poi, essere sottoposti a ratifica del Consiglio alla prima seduta utile, comunque non oltre 10 giorni dalla loro adozione; se non ratificati, i provvedimenti perdono efficacia sin dal momento dell'adozione (art. 13, comma 2).

Le prerogative del Sindaco appaiono particolarmente rilevanti anche in riferimento alla nomina del Vicesindaco¹⁴ e alla possibilità di conferire deleghe ai consiglieri (art. 17): lo Statuto non contempla, infatti, limiti al numero delle deleghe, né disciplina la loro ampiezza o i criteri per il conferimento.

Il Sindaco stabilisce le eventuali funzioni delegate al Vicesindaco e ne dà immediata comunicazione al Consiglio (art. 17, comma 1)¹⁵.

Il Sindaco può assegnare deleghe ai consiglieri, definendone l'ambito (art. 17, comma 3). Anche per le deleghe ai consiglieri è prevista la tempestiva comunicazione al Consiglio metropolitano. Lo Statuto prevede che i consiglieri delegati esercitino le deleghe «sotto la direzione e il coordinamento» del Sindaco e con lui collaborino all'elaborazione di atti di indirizzo da presentare al Consiglio metropolitano (art.

(13) In ragione di ciò, si deve ritenere che al Sindaco compete anche l'adozione del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Lo Statuto, infatti, non attribuisce espressamente tale competenza, tuttavia, l'art. 12, comma 1, lett. *b*), esclude che esso rientri nel potere regolamentare del Consiglio.

(14) Riguardo alla nomina del Vicesindaco, la formulazione dello Statuto («Il Sindaco metropolitano nomina un Vicesindaco») differisce da quella della legge Delrio («Il Sindaco metropolitano può nominare un Vicesindaco») e sembra rendere necessaria la nomina.

(15) È riproposta la disposizione dell'art. 1, comma 40, legge 56/2014; analogamente, l'art. 17, comma 2, disciplina in conformità alla legge statale le ipotesi di sostituzione del Vicesindaco in caso di impedimento e cessazione della titolarità della carica del Sindaco. Lo Statuto non regola l'eventuale revoca del Vicesindaco.

17, comma 4). Lo Statuto non chiarisce cosa debba intendersi per collaborazione, poiché la norma non trova ulteriore specificazione. Resta, quindi, irrisolto il problema posto dalla legge Delrio, che non contempla l'istituzione di un organo collegiale composto dal Sindaco e dai consiglieri delegati, ma, allo stesso tempo, richiede il rispetto del principio di collegialità¹⁶.

2.2. *Il Consiglio metropolitano*

Il Consiglio metropolitano¹⁷ ha funzioni normative e deliberative, nonché di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana (art. 11). Oltre alle funzioni già conferite dalla legge 56/2014¹⁸, lo Statuto attribuisce al Consiglio altre funzioni, riconducibili a due tipologie.

Da un lato (art. 12, comma 1, lett. *d*)), il Consiglio adotta gli «atti generali di indirizzo politico [e] di programmazione»: tra questi, oltre al Piano strategico e al Piano territoriale, lo Statuto indica quelli in materia di promozione e coordinamento dello sviluppo economico, sociale e culturale; di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; di mobilità e viabilità; di raccolta, elaborazione dei dati, informatizzazione e digitalizzazione; di tutela e valorizzazione dell'ambiente; di convenzioni tipo tra Comuni, le loro forme associative e di accordi tra Comuni non compresi nel territorio metropolitano.

Dall'altro (art. 12, comma 1, lett. *f*), *g*), *b*)), lo Statuto definisce le attribuzioni del Consiglio in materia di enti partecipati e nomine: il Consiglio approva le modifiche degli Statuti delle persone giuridiche parteci-

(16) Art. 1, comma 41, legge 56/2014. La dottrina ha chiarito che il principio di collegialità, in quest'ambito, deve essere inteso come riferito al Consiglio e serve a «precisare che le deleghe devono essere conferite ed esercitate nel rispetto delle competenze riservate al Consiglio» (L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 114).

(17) Il Consiglio è composto da 18 membri (Sindaci o consiglieri comunali in carica nei Comuni della Città metropolitana), eletti, come detto, dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana.

(18) Il Consiglio metropolitano propone alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche; approva Regolamenti per la disciplina delle funzioni di competenza dell'ente, piani e programmi; approva il bilancio; adotta gli altri atti sottoposti dal Sindaco.

pate dalla Città metropolitana; adotta provvedimenti di carattere generale relativi a enti partecipati dalla Città metropolitana o sottoposti alla sua vigilanza; adotta i regolamenti per la disciplina della nomina (che, come detto, spetta al Sindaco) di rappresentanti della Città in enti o organismi comunque denominati.

Nella disciplina del Consiglio metropolitano, ciò che manca colpisce più di ciò che è presente: le disposizioni statutarie sono, infatti, poco dettagliate e c'è un rinvio molto ampio al Regolamento di funzionamento (art. 11, comma 5). In particolare, lo Statuto rimette al Regolamento la disciplina delle prerogative e dei poteri di iniziativa dei consiglieri (art. 14, comma 2) e, soprattutto, le garanzie per le minoranze e le forme di controllo politico-amministrativo (art. 11, comma 5). Occorre ricordare, in proposito, che la legge 56/2014, all'art. 1, comma 50, prevede che alle Città metropolitane si applichino, per quanto compatibili, le norme dell'art. 4 della legge 131/2003, che indica, tra i contenuti dello Statuto, anche le garanzie delle minoranze. Tali garanzie, nel caso della Città metropolitana di Firenze, vengono quindi declassate dalla fonte statutaria a quella regolamentare¹⁹.

Lo Statuto non ha previsto l'istituzione di organi consiliari. Vi ha provveduto, invece, il Regolamento sul funzionamento e l'organizzazione del Consiglio²⁰, che ha istituito due commissioni consultive permanenti: la Commissione di controllo e garanzia e la Commissione per gli affari generali, le pari opportunità e la legalità e trasparenza.

Si può, infine, ricordare che lo Statuto indica due ipotesi di deliberazioni a maggioranza assoluta del Consiglio metropolitano: per l'approvazione di accordi e convenzioni tra la Città metropolitana ed enti ester-

(19) Il Regolamento del Consiglio è stato approvato con delibera n. 7 del 16 febbraio 2015: circa le garanzie per le minoranze, il Regolamento prevede che degli undici consiglieri che compongono le commissioni, almeno quattro siano in rappresentanza delle minoranze (art. 3, comma 2) e che la presidenza della commissione controllo e garanzia sia attribuita alle opposizioni (art. 4, comma 4). È, inoltre, stabilito che il Sindaco debba riunire il Consiglio, entro venti giorni, quando lo richieda un quinto dei consiglieri, inserendo all'ordine dei lavori le questioni richieste (art. 7, comma 4). Il Regolamento prevede, inoltre, garanzie per i consiglieri in materia di accesso ai documenti e agli atti degli organi della Città metropolitana (art. 7, comma 2). Circa gli strumenti di indirizzo e controllo dei consiglieri metropolitani, il Regolamento disciplina le interrogazioni, le interpellanze (art. 9) e gli ordini del giorno (art. 10).

(20) Si veda l'art. 3, comma 1, del Regolamento.

ni all'area metropolitana (art. 21); per l'approvazione del Regolamento che disciplina il funzionamento e l'organizzazione del Consiglio (art. 11, comma 2).

2.3. La Conferenza metropolitana

La disciplina della Conferenza è nondimeno piuttosto sintetica: all'organo, composto dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, è dedicato un solo articolo (art. 15). La scelta più rilevante demandata allo Statuto riguardava la determinazione della maggioranza necessaria per le deliberazioni. Lo Statuto fiorentino ha stabilito che le deliberazioni della Conferenza siano assunte a maggioranza dei voti dei presenti, che rappresentino almeno il 25% dei Comuni e il 40% della popolazione complessivamente residente (art. 15, comma 3). Lo Statuto non prevede ipotesi di deliberazioni a maggioranza qualificata ma si limita a rinviare a quelle disciplinate dalla legge. Per le modifiche statutarie, la cui approvazione spetta alla Conferenza, la maggioranza richiesta resta, quindi, quella più alta fissata dalla legge 56/2014²¹. Alla Conferenza metropolitana sono attribuite, poi, funzioni consultive: essa esprime pareri circa l'adozione del Piano strategico (art. 5, comma 2) e del Piano territoriale (art. 6, comma 3), gli schemi di bilancio (art. 12, comma 1, lett. e))²² e il conferimento di funzioni della Città ai Comuni del territorio metropolitano o a loro Unioni (art. 19, comma 2).

La Conferenza metropolitana non ha specifici poteri di controllo sull'operato degli altri organi: è previsto soltanto l'obbligo di trasmettere gli atti del Sindaco e del Consiglio metropolitano ai membri della Conferenza (art. 15, comma 4)²³.

(21) Per le modifiche dello Statuto, come per la sua adozione, i voti favorevoli devono rappresentare almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente (art. 1, comma 9, legge 56/2014).

(22) L'adozione di quest'ultimo parere richiede la maggioranza fissata dalla legge 56/2014: i voti devono rappresentare almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente (art. 1, comma 8, legge 56/2014).

(23) È previsto, invece, che ai lavori della Conferenza partecipino, quali invitati permanenti privi del diritto di voto, i presidenti dei quartieri di Firenze e, quali uditori, i consiglieri della Città metropolitana (art. 15, comma 2).

3. Organizzazione e società partecipate

Lo Statuto contiene uno specifico titolo dedicato all'organizzazione, composto di un solo articolo, che enuncia una serie di principi organizzativi («Nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, la Città metropolitana persegue obiettivi e criteri di coordinamento, responsabilità, efficienza, efficacia, contenimento dei costi, flessibilità, valorizzazione delle professionalità di dirigenti e dipendenti, promozione delle pari opportunità e rispetto delle relazioni sindacali»: art. 23, comma 3). Lo Statuto, quindi, non introduce una disciplina di dettaglio ma si limita a dettare criteri generali sull'organizzazione, rinviando, per il resto, al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 23, comma 2).

Un altro titolo è dedicato agli enti e società strumentali e anch'esso è formato da un unico articolo, significativamente rubricato «Divieto di istituire enti o società» (art. 18): vi si prevede che la Città metropolitana non possa istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società «diverse da quelle già esistenti», a esclusione di quelle senza scopo di lucro (art. 18, comma 1). È, inoltre, stabilito che la Città «promuove l'accorpamento, la fusione e la dismissione delle società e delle partecipazioni non funzionali ai fini istituzionali, allo scopo di conseguire risparmi o una migliore funzionalità nello svolgimento delle attività» (art. 18, comma 2). Queste disposizioni sono senza dubbio opportune: tuttavia, per quanto riguarda le società e le partecipazioni non funzionali, la formulazione della previsione statutaria avrebbe potuto vincolare maggiormente la Città metropolitana alla loro dismissione.

4. Funzioni

4.1. Pianificazione strategica e pianificazione territoriale

Come per il governo metropolitano, anche in tema di funzioni l'analisi non può fermarsi al contenuto dello Statuto, ma deve considerare anche ciò che nello Statuto non è presente.

Lo Statuto dedica alle funzioni quattro articoli (artt. 5-8): i primi tre, rispettivamente, alla pianificazione strategica, al Piano territoriale e al Piano strutturale; il quarto, rubricato «Politiche di intervento», si occupa delle restanti funzioni.

In tema di pianificazione, è fondamentale comprendere quali siano gli effetti giuridici dei Piani: per farlo, è necessario coordinare la disciplina statutaria con quella legislativa regionale²⁴.

Lo Statuto prevede che il Piano strategico definisca «i programmi generali, settoriali e trasversali di sviluppo del medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione» (art. 5, comma 3). In analogia alla legge Delrio, il Piano strategico è considerato atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle loro Unioni (art. 5, comma 2). Lo Statuto afferma anche che il Piano costituisce «il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana» (art. 5, comma 3). L'utilizzo di un'espressione generica («quadro di riferimento») non chiarisce il rapporto con la pianificazione territoriale. Occorre peraltro ricordare che la legge regionale sul governo del territorio già prevede un Piano territoriale della Città metropolitana e indica, tra i suoi contenuti, anche una parte strategica²⁵: nella normativa regionale, pertanto, pianificazione strategica e territoriale risultano integrate.

Lo Statuto prevede ancora che, con riguardo agli obiettivi determinati nel Piano strategico, l'attività della Città metropolitana e dei Comuni della sua area sia oggetto di monitoraggio e valutazione. È stabilito che, «in relazione ai cambiamenti intervenuti e ai risultati conseguiti», il Sindaco sottoponga al Consiglio le proposte di revisione e adeguamento del Piano (art. 5, comma 5). Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero, quindi, orientare l'annuale aggiornamento del Piano strategico.

Riguardo alla pianificazione territoriale, il Piano è definito «strumento di riferimento» per i piani di competenza dei Comuni e dei loro strumenti regolativi: non è, quindi, facile comprendere dallo Statuto se il Piano territoriale costituisca un parametro di legittimità per i piani comuna-

(24) Ci si riferisce, in particolare, alla legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio), come modificata e integrata dalla legge regionale del 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56).

(25) Art. 91, legge regionale 65/2014: il Piano territoriale della Città metropolitana è configurato come «Piano territoriale e strumento di programmazione, anche socio-economica, della Città metropolitana» (art. 91, comma 2); la parte strategica del Piano «indica le linee progettuali dell'assetto territoriale e delinea la strategia dello sviluppo del territorio» (art. 91, comma 6).

li. Soccorre, però, la legislazione regionale, che precisa gli effetti della pianificazione metropolitana rispetto a quella comunale. La legge regionale sul governo del territorio stabilisce, infatti, che il Piano territoriale della Città metropolitana è «lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della Città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali» (art. 91, comma 1, legge regionale 65/2014): risulta, perciò, che il Piano metropolitano vincola la pianificazione comunale.

Lo Statuto contiene anche un articolo dedicato al Piano strutturale metropolitano (art. 7), in base al quale la Città «promuove tra i Comuni che fanno parte dell'area metropolitana la formazione in convenzione del Piano strutturale, o di parte di esso». La norma consente la formazione di un Piano strutturale che riguardi anche alcune soltanto delle materie che normalmente lo compongono. Pure in questo caso, la norma statutaria dev'essere letta unitamente alla legge regionale, che prevede la possibilità che la Città metropolitana adotti, in base a convenzione, il Piano strutturale in luogo dei Comuni o di parte di essi²⁶. Si può avere, dunque, un Piano strutturale parziale, in riferimento sia all'oggetto che agli enti coinvolti.

4.2. Le altre funzioni

Riguardo alle ulteriori funzioni della Città metropolitana, la tecnica di redazione dello Statuto suscita più di un dubbio.

L'art. 8 («Politiche di intervento») dello Statuto prevede, al primo comma, che la Città metropolitana svolga «tutte le funzioni stabilite dalla normativa vigente». Il secondo comma indica, quindi, una serie di compiti dell'ente in materia di sviluppo economico e ricerca, equità e servizi sociali, valorizzazione del patrimonio culturale, turismo, ambiente e paesaggio, diritto allo studio e educazione, formazione e occupazione, con la precisazione che essi sono svolti «nell'ambito delle funzioni attribuite dalla legge».

Lo Statuto non si occupa, dunque, di due funzioni di grande rilievo

(26) Art. 91-bis, legge regionale 65/2014 (introdotto dalla legge regionale 22/2015). Si noti, peraltro, che di «Piano strutturale metropolitano» parla soltanto la rubrica dell'art. 7 dello Statuto.

previste dalla legge Delrio: la gestione coordinata dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. c)) e la mobilità e viabilità (art. 1, comma 44, lett. d), legge 56/2014)²⁷. Vero è che lo Statuto rinvia alle funzioni stabilite dalla normativa vigente: tale rinvio appare però, per un verso, superfluo e, per altro verso, insufficiente. È superfluo perché le funzioni attribuite dalla legge spettano comunque alla Città metropolitana, anche se non richiamate dallo Statuto. È, invece, insufficiente perché lo Statuto non reca alcuna disciplina per materie che sono di primaria importanza per lo sviluppo dell'area metropolitana.

Per completare il quadro sulle funzioni attribuite alla Città metropolitana, occorre infine guardare oltre lo Statuto e dar conto della legge regionale toscana sul riordino delle funzioni provinciali²⁸, che si rivela piuttosto deludente dal punto di vista della valorizzazione dell'ente metropolitano²⁹.

La legge Delrio, come noto, non solo richiede alla legislazione regionale di provvedere alla redistribuzione tra Regione e Comuni delle funzioni prima spettanti alle Province e non comprese tra quelle fondamentali, che restano in capo all'ente intermedio³⁰; ma consente anche alle Regioni di attribuire funzioni ulteriori alle Città metropolitane. La legge regionale toscana non ha, però, arricchito i compiti della Città metropolitana, avendo mirato soprattutto a introdurre strumenti di coordinamento tra quest'ultima e la Regione³¹. Se da un lato, infatti, la legge re-

(27) Le due funzioni sono soltanto richiamate dall'art. 12, comma 1, dello Statuto, che elenca le materie in cui il Consiglio metropolitano adotta atti di indirizzo politico e di programmazione.

(28) Si tratta della già citata legge regionale 22/2015.

(29) Del resto, nella relazione che accompagnava il progetto di legge (reperibile sul sito: www.Consiglio.regione.toscana.it/pdl/), si poteva leggere che «lo scopo della legge non è quello di ritagliare competenze amministrative aggiuntive rispetto alle nuove Province, bensì quello di realizzare la condivisione tra Regione e Città metropolitana in ordine alle principali politiche che, valorizzando il territorio metropolitano, contribuiscono allo sviluppo dell'intera Regione».

(30) Le funzioni fondamentali sono elencate all'art. 1, comma 85, legge 56/2014.

(31) La legge introduce: intese per l'attuazione del Piano regionale di sviluppo o di quello strategico metropolitano; la costituzione della Conferenza Regione-Città metropolitana; il parere della Città metropolitana in ordine al Piano di indirizzo territoriale adottato dalla Regione e agli atti regionali di indirizzo e programmazione in materia di formazione professionale; intese per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali (art. 5, legge regionale 22/2015).

gionale stabilisce che le funzioni che non siano oggetto di riordino siano esercitate dalla Città metropolitana (insieme ad altre che nel resto della Regione spettano ai Comuni³²), dall'altro, la stessa legge provvede a una consistente riallocazione di funzioni in favore della Regione in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale, ambiente³³.

5. Rapporti della Città metropolitana con gli Enti locali

Nel dare attuazione alle disposizioni della legge Delrio sui rapporti con gli Enti locali, lo Statuto prevede due strumenti fondamentali.

Il primo è il conferimento di funzioni dalla Città metropolitana ai Comuni o loro Unioni: la Città metropolitana può attribuire «la titolarità di proprie funzioni»³⁴ a Comuni o Unioni di Comuni, qualora «per struttura ed inquadramento sociale ed economico del territorio rappresentato» essi siano maggiormente in grado di soddisfare le esigenze delle collettività locali (art. 19, comma 1). Il conferimento delle funzioni spetta al Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana (art. 19, comma 2). Lo Statuto prevede il solo conferimento di funzioni dalla Città metropolitana ai Comuni, mentre la legge Delrio consente anche la delega da parte dei Comuni alla Città metropolitana³⁵: la scelta statutaria è, dunque, decisamente orientata a favore del decentramento delle funzioni.

Il secondo strumento sono gli accordi e le convenzioni (o altre forme di cooperazione e collaborazione) che la Città metropolitana può stipulare con i Comuni e le loro Unioni ai fini dell'organizzazione e gestio-

(32) Si tratta delle funzioni in materia di turismo, sport, forestazione e della tenuta degli albi del terzo settore (art. 5, comma 8, legge regionale 22/2015).

(33) Art. 2, comma 1, legge regionale 22/2015; si vedano, in proposito, le considerazioni di P. FALLETTA, *Il riordino delle funzioni delle Città metropolitane nelle proposte di legge regionale attuative della legge Delrio*, reperibile sul sito: www.accademiaautonomia.it.

(34) Più che di attribuzione della titolarità delle funzioni, sarebbe stato corretto parlare di attribuzione dell'esercizio delle funzioni (o di delega): si immagina, infatti, che la titolarità delle stesse rimanga in capo alla Città metropolitana (che, infatti, ai sensi del terzo comma dell'art. 19, «vigila sull'esercizio delle funzioni trasferite, riservandosi di riacquisire le medesime funzioni»).

(35) Art. 1, comma 11, lett. b): «i Comuni e le loro Unioni possono delegare il predetto esercizio [di specifiche funzioni] a strutture della Città metropolitana, e viceversa».

ne comune di servizi, della gestione coordinata e condivisa dell'esercizio delle rispettive funzioni, o per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse (art. 20, comma 1)³⁶. Nulla è detto, nella disposizione statutaria, circa l'organo titolare del potere di concludere gli accordi³⁷, né sul procedimento di conclusione.

Nell'ambito di tali accordi, lo Statuto prevede due varianti organizzative: l'avvalimento di strutture (da parte dei Comuni nei confronti della Città, e viceversa: art. 20, comma 2) o l'organizzazione di uffici condivisi, le cui modalità vengono definite (anch'esse) con convenzione (art. 20, comma 3).

È da rilevare, invece, la mancata attuazione della norma della legge 56/2014 che consentiva la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali (art. 1, comma 11, lett. c)): lo Statuto non disciplina questo istituto ma vi accenna soltanto nell'articolo dedicato alle finalità della Città metropolitana³⁸.

Lo Statuto non si limita a regolare le forme di collaborazione della Città con i Comuni dell'area metropolitana ma stabilisce che la stessa possa instaurare rapporti anche con enti non rientranti nel suo territorio.

In via generale, l'art. 4, comma 1, prevede che la Città metropolitana «favorisce ed assicura rapporti di collaborazione e di integrazione economica e culturale con le Città e le altre aree metropolitane europee ed extraeuropee». Del resto, lo sviluppo delle aree metropolitane si colloca in un contesto necessariamente ultrastatale: ciò non solo per la proficuità delle possibili collaborazioni con altre Città metropolitane, ma anche,

(36) La disposizione prevede anche che tali accordi possano intercorrere tra i quartieri del Comune di Firenze, i Comuni contermini e la Città metropolitana. Per questi accordi è specificamente richiesta l'approvazione del Comune di Firenze, non avendo i quartieri personalità giuridica (inoltre, si può immaginare che lo Statuto abbia inteso evitare un'eccessiva autonomia da parte delle articolazioni amministrative del Comune capoluogo).

(37) Si deve ritenere, tuttavia, che tale potere spetti al Sindaco: allo stesso è, infatti, attribuita la competenza generale-residuale; in più, tra le attribuzioni espresse del Consiglio, vi è solo l'approvazione delle convenzioni tipo tra Comuni, le loro forme associative e gli accordi tra Comuni non compresi nel territorio metropolitano (art. 12, lett. d)).

(38) Art. 2, comma 4: «[La Città metropolitana] promuove e gestisce in forma integrata le politiche del territorio e un loro coordinamento a livello sovracomunale, anche attraverso l'individuazione di zone omogenee e di ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi a rete».

e soprattutto, perché gli Enti locali sono ormai soggetti attivi dell'ordinamento europeo e motori del suo processo di integrazione.

Lo Statuto dedica, poi, un articolo agli accordi tra la Città e gli enti esterni al territorio metropolitano. È previsto che la Città, per garantire l'attuazione degli obiettivi della propria programmazione pluriennale, promuova accordi «con enti anche internazionali» (art. 21, comma 1). La disposizione utilizza un'espressione dal significato molto ampio («enti anche internazionali»), tale da includere accordi con enti pubblici o privati, territoriali e non territoriali³⁹.

Più specifica è, invece, la disciplina degli accordi con Comuni o altri enti territoriali esterni all'area metropolitana (art. 21, comma 2). Dal punto di vista del contenuto, questi accordi non si differenziano da quelli che la Città può concludere con i Comuni del territorio metropolitano⁴⁰. Gli accordi in esame devono, però, essere approvati dal Consiglio metropolitano a maggioranza assoluta, su proposta del Sindaco (art. 21, comma 3).

6. Partecipazione e trasparenza

Lo Statuto contiene un solo articolo⁴¹ dedicato espressamente alla partecipazione, incluso nel Titolo II («Ruolo e funzioni della Città metropolitana»). La disciplina che esso reca è piuttosto scarna, per almeno tre profili.

(39) La bozza dello Statuto precedente alle ultime modifiche prevedeva, invece, che la Città metropolitana potesse promuovere «accordi di programma con gli enti sovraordinati aventi oggetto interventi da realizzare nel suo territorio». La formulazione è stata cambiata poiché il riferimento alla sovraordinazione era evidentemente poco rispettoso dell'autonomia della Città metropolitana e risultava, dunque, improprio il suo inserimento nello Statuto. Era chiaro, però, che la norma riguardasse accordi con la Regione Toscana o lo Stato italiano.

(40) L'art. 21, comma 2, prevede, infatti, che la Città possa «stipulare accordi e convenzioni con Comuni, singoli o associati, o altri enti territoriali esterni al suo territorio al fine di realizzare una gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse, o di promuovere forme di coordinamento tra le rispettive attività, prevedendo anche, ove la natura del servizio o della prestazione lo consentano, il reciproco avvalimento di uffici, o forme di delega finalizzate a massimizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi».

(41) Art. 9: «La Città metropolitana, prima della definitiva deliberazione da parte del Consiglio metropolitano degli atti di pianificazione strategica e territoriale, favorisce e promuove procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli stessi nelle forme e con le modalità disciplinate da apposito regolamento».

Anzitutto, lo Statuto non disciplina gli istituti di partecipazione ma si limita a prevedere che la Città metropolitana «favorisce e promuove» procedure di informazione e partecipazione (art. 9, comma 1): le forme e le modalità attuative sono interamente rimesse a un apposito regolamento. Inoltre, l'ambito applicativo delle procedure partecipative è limitato all'adozione degli atti di pianificazione strategica e territoriale (art. 9, comma 1). Infine, lo Statuto finalizza esclusivamente la partecipazione alla trasparenza: ne valorizza, quindi, la dimensione di strumento informativo ma trascura quella di strumento di coinvolgimento attivo degli interessati⁴².

In attesa del regolamento, si può affermare, dunque, che lo Statuto dia attuazione soprattutto al principio di trasparenza: la partecipazione è riferita all'informazione e alla conoscenza dei cittadini, anziché essere intesa come strumento che essi hanno per rappresentare i propri interessi e contribuire alla definizione dell'azione della Città metropolitana. Ciò porta a rilevare un'evidente lacuna dello Statuto: non sono, infatti, previsti gli istituti di partecipazione democratica (a cominciare dal *referendum*)⁴³ e l'assenza è resa ancor più grave, in termini di legittimità democratica, dall'elezione indiretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

7. Conclusioni

Lo Statuto della Città metropolitana è un testo breve e minimale, coerentemente con la volontà politica di rendere il nuovo ente una mera espressione dei Comuni dell'area metropolitana. Una scelta di questo tipo è in linea con un'impostazione volta a evitare la sovrapposizione dei livelli di governo territoriale e a costruire un «sistema coeso»⁴⁴, in cui

(42) Il nesso tra partecipazione e trasparenza è presente anche nell'altra disposizione statutaria che richiama la partecipazione (art. 2, comma 2): essa individua, tra le finalità della Città metropolitana, la valorizzazione del «principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia come singoli, sia in forma associata, regolamentandone le modalità e assicura la massima trasparenza e pubblicità della sua attività amministrativa»

(43) Si ricordi che il già citato art. 4, comma 2, della legge 131/2003 (applicabile in forza del rinvio dell'art. 1, comma 50, legge 56/2014) include tra i contenuti dello Statuto anche le forme di partecipazione popolare.

(44) L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 17 ss.

alla Città metropolitana siano esclusivamente affidate le funzioni di interesse dell'area vasta. È senz'altro divergente, però, rispetto all'idea di istituire un ente realmente nuovo e politicamente forte, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica.

Siamo, perciò, di fronte a un testo normativo leggero, che rimette ai regolamenti la disciplina dettagliata di importanti materie.

La brevità dello Statuto ha tuttavia dei costi. Innanzitutto, sul piano della chiarezza: per esempio, in materia pianificatoria, tenendo conto della disciplina regionale, lo Statuto avrebbe potuto meglio definire i rapporti tra i diversi Piani della Città metropolitana, nonché quelli tra la pianificazione metropolitana e la pianificazione comunale.

La semplicità del testo produce, poi, delle lacune: lo Statuto omette, infatti, alcuni contenuti di grande importanza. In tema di funzioni, si nota l'assenza delle materie dei servizi pubblici e della mobilità e viabilità. Ciò non toglie che tali funzioni siano comunque attribuite dalla legge alla Città metropolitana; è pur vero, però, che dall'assenza di regole sull'esercizio di tali funzioni possano derivare problemi applicativi. Riguardo alla partecipazione, è grave l'assenza nello Statuto di ogni riferimento agli istituti di partecipazione popolare (a maggior ragione se si tiene conto delle scelte effettuate sulla forma di governo) e di partecipazione procedimentale.

Le lacune dello Statuto rivelano che non sono state sfruttate tutte le possibilità di valorizzazione del nuovo ente offerte dalla legge, neppure sotto il profilo del potenziamento dell'azione intercomunale.

