

Osservatorio sulle fonti

LO STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA*

di *Piero Araldo***

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Principi generali. - 3. Ruolo e funzioni della Città metropolitana. - 4. Gli organi della Città metropolitana. - 5. I rapporti tra la Città metropolitana ed i comuni. - 6. Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa. - 7. Amministrazione personale e gestione economico-finanziaria. - 8. Disposizioni transitorie e finali.

1. Premessa

Gli statuti fin qui approvati delle Città metropolitane hanno sostanzialmente un'architettura comune, frutto di una prima elaborazione di un testo "base" predisposto da ANCI sul quale si sono, evidentemente, innestate gran parte delle riflessioni locali. In essi infatti vi sono, anche se collocate in modo diverso nei vari statuti, le seguenti parti: Principi o Disposizioni generali; Ruolo e Funzioni; Organi; Partecipazione popolare; Rapporti con i Comuni nella Città metropolitana e al di fuori della Città metropolitana; Amministrazione e Personale; Disposizioni Transitorie e Finali. Alcuni di questi statuti (Bologna e Milano) hanno anche un Preambolo, che indica alcuni aspetti delle finalità e chiarisce, anche se in parte, le motivazioni. Esiste quindi, per gli statuti ad oggi deliberati, una comune matrice concettuale e giuridica, e questo costituisce un elemento positivo perché, pur presentando delle diversità, essi si basano su un tessuto normativo comune che evidenzia significativamente le peculiarità di ciascuna area metropolitana, ma evita eccessive differenziazioni disgregatrici. Tuttavia appare chiaro che, pur basandosi su una matrice formale comune, le diverse declinazioni Statutarie si differenziano pesantemente le une dalle altre sia per i contenuti che per la loro struttura. Sostanzialmente in relazione a questo ultimo aspetto possono distinguersi due tipi di scelte: Statuti "snelli" come ad esempio quello della Città metropolitana di Firenze, che spicca per la sintesi, e documenti più "ampi" quali quello in fase di elaborazione a Torino. Tali scelte derivano ovviamente dalle diverse condizioni geo politiche delle varie aree metropolitane.

Genova, in particolare, ha elaborato un testo, piuttosto snello, che si compone di VII Titoli (Titolo I Principi generali; Titolo II Ruolo e Funzioni della Città Metropolitana; Titolo III Organi della Città Metropolitana; Titolo IV I rapporti tra la Città metropolitana ed i Comuni; Titolo V Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa; Titolo VI Amministrazione, personale e gestione economico finanziaria; Titolo VII Disposi-

* Intervento al Seminario "Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti", Firenze, 5-6 febbraio 2015.

** Segretario Generale e Direttore Generale della Città metropolitana di Genova.

Osservatorio sulle fonti

zioni transitorie e finali) e 42 articoli. Di seguito pertanto si darà conto dei più salienti contenuti di questo articolato.

La fase di elaborazione genovese ha purtroppo risentito delle difficoltà organizzative inevitabilmente derivanti dai tristi eventi alluvionali che hanno colpito gran parte del territorio della Città metropolitana e del Capoluogo, per cui i tempi ed i modi previsti nella deliberazione di indirizzo assunta nella seduta del Consiglio metropolitano tenutasi il 30 ottobre 2014 - che prevedeva la costituzione di 6 gruppi tematici di lavoro all'interno del Consiglio (che sono effettivamente stati costituiti ed hanno lavorato), affidati a 6 consiglieri ed una serie di consultazioni pubbliche rivolte ai territori (che sono state effettuate, almeno in gran parte) ed ai soggetti espressione della società e delle categorie produttive (che si sono tenute solo parzialmente) - hanno subito dei rallentamenti anche se hanno comunque condotto alla tempestiva ed unanime approvazione dell'attuale testo Statutario in data 19 dicembre 2014 da parte della Conferenza metropolitana. Tuttavia, già in questa sede, si è deciso di avviare una ulteriore fase di confronto da concludersi in tempi brevi.

Tale confronto avverrà in particolare con i territori, ma anche con altri soggetti che nel frattempo hanno fatto formalmente pervenire le proprie istanze, per addivenire ad una prima immediata revisione che attualmente è in corso e di cui si dirà nel prosieguo.

2. Principi generali

Il titolo primo contiene i principi generali cui si ispira l'azione della CM di Genova evidenziando in sostanza, all'art. 1, la "mission" che l'ente intende intraprendere nell'esercizio del proprio ruolo e delle proprie funzioni, che vengono esplicitate più specificamente nel titolo II.

Degno di nota è l'art. 3¹ che prevede la possibilità, prevista peraltro dalla legge, di istituire le c.d. "Zone omogenee" che saranno disciplinate con apposito regolamento e che vengono intese come articolazioni territoriali in base alle quali possono venir meglio esercitate specifiche funzioni metropolitane.

Peculiare sono poi, tra le finalità dell'azione della CM di Genova, le previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 5² che rispettivamente pongono, il comma 2, l'accento sulla

¹ **Articolo 3** **Zone omogenee**

Su proposta del Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana, d'intesa con la Regione, possono essere costituite zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni, tenendo conto delle specificità territoriali. La mancata intesa con la Regione può 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.

Le zone omogenee sono disciplinate da apposito regolamento approvato dal Consiglio metropolitano con maggioranza qualificata.

² **Articolo 5** **Finalità dell'azione della Città metropolitana**

Osservatorio sulle fonti

promozione della tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, la riqualificazione e la trasformazione del territorio mirando ad incrementare la resilienza dell'intera area metropolitana ed il comma 3 che pone l'accento sulla valorizzazione della dimensione marittimo portuale perseguendo nel contempo il superamento degli squilibri tra costa ed entroterra.

Tali previsioni sono evidentemente determinate dalle particolari condizioni geomorfologiche del territorio ligure, dai ricorrenti e recenti eventi alluvionali e dalla grave crisi economica che ha colpito da tempo l'intera regione, di cui la CM è il fulcro in termini di crescita/decrecita economica e demografica .

3. Ruolo e funzioni della Città metropolitana

In relazione al contenuto di questo titolo occorre preliminarmente sottolineare che inevitabilmente le previsioni statutarie, che prevedono un ruolo pieno di esercizio di tutte le funzioni metropolitane siano esse proprie, fondamentali e/o comunque conferite dallo Stato e dalle Regioni, devono fare i conti con le varie normative regionali di riordino delle funzioni all'interno del sistema province, Città metropolitane e Comuni e con il nodo delle risorse ad esse collegate. Più precisamente occorre che, ed allo stato non vi è alcuna definitiva certezza, le regioni decidano se e come gestire e finanziare le funzioni che in precedenza avevano delegato alle province.

Questa problematica che ovviamente non attiene all'oggetto di questo incontro, per cui non è il caso di svilupparla in questa sede, è peraltro intimamente connessa con quella della riduzione del 30% delle spese di personale ed a quella delle risorse su cui potranno contare le Città metropolitane per l'esercizio delle funzioni proprie delle province cui succedono e di quelle ad esse attribuite come fondamentali.

Si richiama incidentalmente, in proposito, la funzione della formazione che in Liguria è stata delegata dalla regione alle province e che nel Ddl regionale di riordino dovrebbe ritornare alla regione stessa.

Una delle funzioni più importanti della Città metropolitana è la potestà di pianificazione. Questo ente non è dotato di potestà legislativa, ha una limitata potestà regolamentare, ma ha un'ampia potestà di pianificazione, che costituisce la cornice di riferimento generale della sua azione amministrativa. Lo statuto Genovese ha previsto diversi tipi di

La Città metropolitana promuove il lavoro e lo sviluppo produttivo, favorendo la crescita dei settori più innovativi e dinamici dell'economia e curando la salvaguardia delle attività tradizionali.

Promuove la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale, la riqualificazione e la trasformazione del territorio mirando ad incrementare la resilienza dell'intera area metropolitana.

Valorizza la dimensione marittimo-portuale, perseguendo al tempo stesso il superamento degli squilibri tra costa ed entroterra.

La Città metropolitana ispira la propria azione al principio della solidarietà nei confronti dei soggetti e settori svantaggiati delle comunità locali.

Osservatorio sulle fonti

pianificazione: la pianificazione “strategica” (art. 9)³ e quella “territoriale” (art. 10). Queste pianificazioni hanno un rilievo notevole, perché comportano delle conseguenze su tutte le attività economiche e sociali che si svolgono nella Città metropolitana e, nell’elaborazione della città metropolitana di Genova si coniugano con quelle dello “sviluppo economico” e di tutte le attività produttive, che devono essere potenziate nell’ambito metropolitano (art. 11) nonché con quello dello “sviluppo sociale” (art. 12) all’interno del quale particolare rilevanza viene attribuita al sistema integrato educativo scolastico-formativo. La valenza attribuita al Piano Strategico in questo Statuto è tale da non renderlo particolarmente “invasivo” delle singole autonomie comunali nell’ottica più ampia di una Città metropolitana che pone maggiormente l’accento sulle attività di “servizio”, “collaborazione e supporto” ai comuni. Frutto anche della forte tradizione che in tal senso si è sviluppata negli anni precedenti con l’azione delle “vecchia” Provincia

4. Gli organi della Città metropolitana

Gli organi della Città metropolitana sono quelli stabiliti dalle leggi dello Stato: Il Consiglio metropolitano; la Conferenza metropolitana (con funzioni consultive, e deliberative composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana); e il Sindaco metropolitano. Lo Statuto di Genova non si discosta troppo dal modello proposto dalla Legge 56/2014 attribuendo al Consiglio una elencazione tassativa di competenze riservando tutte quelle che residuano al Sindaco. L’art. 15 comma 5 prevede, previa comunicazione al Consiglio, la possibilità di attribuire deleghe ai consiglieri metropolitani fissandone un numero minimo (3) ed uno massimo (7).

Allo stato ne sono stati nominati 5, oltre al vice Sindaco metropolitano cui sono state conferite, oltre alla funzione vicaria delle deleghe specifiche. Ovviamente non è stata formalizzata la previsione di un organo collegiale poiché la legge, come è noto, non consente l’introduzione di un organo esecutivo che sia in qualche modo assimilabile ad una Giunta ma resta aperto il problema del coordinamento dell’attività dei consiglieri delegati che, a mio parere, risultano, per quanti sforzi si possano fare una figura “ibrida” (sono figure più “forti” dei consiglieri delegati ma meno autonome degli assessori). Nei fatti ovviamente si prevede di coordinare le loro deleghe - sotto la regia e la responsabilità del Sindaco - per il mezzo di periodiche riunioni nell’ambito delle quali gli stessi

³ **Articolo 9**

Pianificazione strategica

Il Consiglio metropolitano adotta, su proposta del Sindaco metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana, il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo per l’Ente.

Nel piano strategico si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l’area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione.

Osservatorio sulle fonti

propongano al Sindaco l'adozione di provvedimenti (monocratici) nelle materie oggetto di delega.

In sede di revisione vi sono, al momento, diverse istanze volte ad allargare l'ambito delle competenze ed il "peso" della Conferenza con la previsione di espressione di pareri obbligatori, vincolanti o meno, in diverse materie. Tali istanze, del tutto legittime, devono almeno in parte scriversi anche all'esito delle consultazioni elettorali - di secondo grado - che si sono svolte nel mese di settembre e che hanno visto la nascita di un Consiglio metropolitano dove, tra i consiglieri eletti figurano in maggior numero i Consiglieri comunali mentre i Sindaci sono una minoranza, inoltre il variegato territorio ligure non è, al momento integralmente rappresentato (intere vallate interne sono prive di rappresentanti all'interno di questo organo). Sul tema occorre peraltro ricordare che lo spirito della Legge Delrio propone un sistema di governance snello volto a favorire la velocità delle scelte che non dovrebbe essere appesantito da meccanismi di eccessiva interlocuzione tra Conferenza e Consiglio (atto di per sé non negativo, ma che se eccessivamente articolato potrebbe ingessare l'ente tra sostanziali veti e/o pareri negativi).

Un elemento degno di nota è contenuto nell'art. 20 dello statuto della Città metropolitana di Genova, che prevede espressamente, ribadendo peraltro una previsione di legge, la gratuità delle cariche negli organi di governo della CM.

5. I rapporti tra la Città metropolitana ed i comuni

Il timore di perdere importanza e di essere assorbiti da questo nuovo grande ente che i rappresentanti dei comuni minori hanno sempre manifestato fin dall'inizio della riforma, viene, almeno nelle intenzioni, scongiurato dalle previsioni di cui al titolo IV, anche a tutela della loro identità ed autonomia. Così all'art. 21⁴ si è stabilito che la Città metropolitana può conferire funzioni a quei Comuni (singoli od associati) individuati anche sulla base di zone omogenee e che (art. 22)⁵ viceversa la CM può ricevere funzioni

⁴ **Articolo 21**

Conferimento di funzioni della Città metropolitana ai Comuni dell'area metropolitana

Il Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana, può conferire funzioni della Città metropolitana a Comuni singoli o associati, individuati anche sulla base delle zone omogenee di cui all'articolo 3.

La delibera di conferimento di funzioni dispone il contestuale trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie per farvi fronte.

All'attuazione della delibera consiliare si provvede mediante convenzione tra la Città metropolitana e i Comuni o le Unioni di comuni interessati che precisa, tra l'altro, la durata del conferimento, le forme di esercizio, le modalità di coordinamento e di vigilanza riservati alla Città metropolitana.

⁵ **Articolo 22**

Forme di collaborazione tra Città metropolitana e i Comuni dell'area metropolitana

Il Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza metropolitana può stipulare accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione con i Comuni dell'area metropolitana o le loro Unioni, individuati anche sulla base delle zone omogenee di cui all'articolo 3, ai fini

Osservatorio sulle fonti

o svolgere servizi per conto dei comuni, singoli o associati in una sorta di “ascensore” in cui in ragione di specifiche considerazioni di opportunità (anche territoriale), efficienza ed economicità transitano e vengono gestiti servizi, attività o intere funzioni dal livello metropolitano o dal livello comunale (singolo o associato).

La Città metropolitana si pone anche a servizio dei comuni come soggetto che, mediante convenzionamento, può svolgere funzioni di supporto per la formazione ed il reclutamento del personale, la gestione dei rapporti di lavoro, funzionamento degli uffici per i procedimenti disciplinari, l’assistenza legale in materia di contratti di lavoro, la prevenzione della corruzione e la trasparenza, la gestione di reti (banche dati) e servizi informatici nonché di stazione appaltante (artt. 23, 24 e 25) .

E’ prevista inoltre la possibilità di accordi o convenzioni con comuni esterni all’area metropolitana (art. 27) ampliando almeno potenzialmente anche l’ambito di operatività della città metropolitana ai territori limitrofi o circostanti in ragione delle forti interconnessioni, anche logistiche, che sono connaturate con la peculiarità del territorio ligure.

6. Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa

Lo statuto dedica uno spazio non trascurabile alla “trasparenza” (art. 28) ed alla "partecipazione" (art. 31). I cittadini, hanno quindi il diritto di intervenire nello svolgimento dell'attività amministrativa della Città metropolitana o mediante delle consultazioni, o mediante dei referendum, (la materia è peraltro riservata ad apposito regolamento).

Viene reintrodotta la figura del "Difensore civico della Città metropolitana" (art. 29), che per certi versi pare contraddire la soppressione avvenuta poco tempo fa del Difensore civico del Comune. È peraltro previsto che questa funzione, pur sempre di garanzia, sarà svolta a titolo gratuito.

7. Amministrazione personale e gestione economico-finanziaria

L'organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Città metropolitana è disciplinata da un Regolamento, che sarà deliberato dal Consiglio (art. 32). Lo Statuto prevede, al momento, anche la figura del Segretario generale e di un (eventuale) Direttore generale

dell’organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni o per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse.

Per lo svolgimento di funzioni, servizi o specifiche attività, singoli Comuni e Unioni dei Comuni, individuati anche sulla base delle zone omogenee di cui all’articolo 3, possono avvalersi degli uffici della Città metropolitana, ovvero la Città metropolitana può avvalersi degli uffici dei medesimi Comuni o loro Unioni, in base a convenzioni che definiscono obiettivi, modalità, durata dell’avvalimento e disciplinano i rapporti finanziari tra le amministrazioni coinvolte.

La Città metropolitana può stipulare convenzioni con Comuni e Unioni dei Comuni, individuati anche sulla base delle zone omogenee di cui all’articolo 3, per la 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.

Osservatorio sulle fonti

(Art. 33). Ovviamente tale previsione è comunque legata al futuro (incerto?) della figura del Segretario Comunale, oggetto come è noto, di ampio dibattito in ordine alla sua soppressione, nell'ambito del più ampio disegno di riordino della P.A. Appare peraltro obiettivamente difficile immaginare che l'ente possa fare a meno di una figura di alta direzione che coordini, sovrintenda e presidi le attività della dirigenza garantendo, nel rispetto della legalità, il perseguimento degli obiettivi politici e la costante comunicazione tra la struttura gestionale e quella amministrativa. Ciò specialmente se si considera che gli organi politici di vertice della Città metropolitana dovranno coniugare anche nei tempi, ma non solo, diversi impegni istituzionali in diversi enti di provenienza essendo essi non solo Consiglieri e Sindaco metropolitani ma anche Consiglieri Comunali e Sindaci.

La CM assume inoltre un ruolo di supporto ed agevolazione, nei confronti dei comuni per la gestione associata delle funzioni comunali nell'ambito dei processi di riorganizzazione del mondo delle autonomie legata proprio all'associazionismo comunale.

Le modalità di gestione delle risorse finanziarie e la potestà impositiva sono disciplinate dall'art 38.

Il tema delle risorse, cui si è già fatto incidentalmente cenno, assume comunque valore centrale per l'effettiva estrinsecazione di tutte le potenzialità che gli Statuti delle Città metropolitane esprimono. Essi contengono, sia pur con criticità, le innovazioni e le premesse per un'azione amministrativa moderna più efficace, ed economica stabiliscono importanti linee di indirizzo per le attività economiche e sociali che si svolgeranno nei territori di cui intendono essere il motore di sviluppo, ma ovviamente senza le risorse questi presupposti rischiano di rimanere solo tali.

8. Disposizioni transitorie e finali

Come tutti gli statuti delle altre città metropolitane, quello di Genova prevede disposizioni transitorie (art.42) in merito alla vigenza dei regolamenti provinciali fino all'approvazione di quelli metropolitani e fissa il termine (da intendersi come ordinario) di 180 gg per provvedere alla loro elaborazione/rielaborazione.

Detto articolo prevede anche misure specifiche per il regime transitorio del PTCP e la predisposizione delle linee programmatiche di mandato del Sindaco.