

LUISS Guido Carli
PREMIO TESI D'ECCELLENZA

**Le Città metropolitane tra
istituzione ed attuazione:
nuove forme di governo del
territorio e razionalizzazione
delle funzioni amministrative**

Paola Monastra

3
2014-2015

LUISS Guido Carli / Premio tesi d'eccellenza

Working paper n. 3/2014-2015

Publication date: January 2017

Le Città metropolitane tra istituzione ed attuazione: nuove forme di governo del territorio e razionalizzazione delle funzioni amministrative

© 2017 Paola Monastra

ISBN 978-88-6856-086-7

This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only.

It may not be reproduced without permission of the copyright holder.

LUISS Academy is an imprint of

LUISS University Press – Pola Srl

Viale Pola 12, 00198 Roma

Tel. 06 85225485

e-mail lup@luiss.it

www.luissuniversitypress.it

Editorial Committee:

Leonardo Morlino (chair)

Paolo Boccardelli

Matteo Caroli

Giovanni Fiori

Daniele Gallo

Nicola Lupo

Stefano Manzocchi

Giuseppe Melis

Marcello Messori

Gianfranco Pellegrino

Giovanni Piccirilli

Arlo Poletti

Andrea Prencipe

Pietro Reichlin

Le Città metropolitane tra istituzione ed attuazione: nuove forme di governo del territorio e razionalizzazione delle funzioni amministrative

Paola Monastra

Abstract

This work deals with Metropolitan Cities, new local entities in the Italian legal system.

The process which has brought to the institution of the Italian Metropolitan Cities has been long and complicated; many regulatory measures were adopted until the Italian legislator approved the “Delrio” act, which led to the creation, for the first time, of these new local entities, called Metropolitan Cities.

Which are their specific features? Metropolitan Cities are provided by the Italian Constitution, at the article n. 114, as Republic’s constitutive entities, alongside Municipalities, Provinces, Regions and the State.

However, compared to other local authorities, Metropolitan Cities have many specific features. In a teleological perspective, these entities were thought in order to solve specific problems of metropolitan areas’ administration, the so called “metropolitan question”. It refers to that peculiar areas characterised by the coexistence of urbanized and rural realities, linked by economical and social bonds, showing the need for one government authority only.

That was the inspirational idea. But the practical process followed by the Italian legislator was totally different. The aim of this work is to put in evidence the main features and the main critical elements of Metropolitan Cities, as they are established by the Italian legislator.

Indice

Capitolo 1. L'articolazione territoriale della Repubblica	3
1. Alla ricerca di una definizione di Città metropolitana	3
2. Evoluzione storica	4
2.1 <i>Gli enti locali in Costituzione</i>	4
2.2 <i>Il problema del "governo metropolitano"</i>	4
2.3 <i>La riforma del Titolo V e la costituzionalizzazione delle Città metropolitane</i>	5
2.4 <i>La legge n. 56 del 2014: verso la prima attuazione delle Città metropolitane?</i>	7
3. Le Città metropolitane in Europa e nel mondo: cenni	7
Capitolo 2. Commento alla legge n. 56 del 2014: aspetti istituzionali	9
1. La Legge Delrio: considerazioni preliminari	9
2. La nuova legge in un contesto istituzionale precario: l'attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e la proposta delle macroregioni	9
3. Le Città metropolitane nella legge Delrio n. 56/2014.	10
4. Le Città metropolitane e le Province nella Legge Delrio	12
4.1 <i>Un mero "scambio di etichette"?</i>	13
5. La forma di governo e gli organi della Città metropolitana	14
6. La potestà statutaria e la potestà regolamentare	17
Capitolo 3. Le Città metropolitane: il riordino delle funzioni per uno sviluppo strategico del territorio.	19
1. La Città metropolitana: un ente territoriale a finalità istituzionali generali.	19
2. Le funzioni delle Città metropolitane	20
3. Le Città metropolitane ed i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ex art. 118 Cost. ...	23
4. L'autonomia finanziaria	25
Conclusioni	27
Bibliografia	29

Capitolo 1. L'articolazione territoriale della Repubblica

1. Alla ricerca di una definizione di Città metropolitana

Una trattazione monografica relativa ad uno specifico istituto, quale la Città metropolitana, richiederebbe, secondo un ordine logico tendenzialmente comune alle opere monografiche, che si cominci fornendo una definizione dell'oggetto, sì da delineare immediatamente le coordinate minime dell'argomentazione.

Il primo problema che si pone, però, con riferimento all'istituto giuridico della Città metropolitana consiste proprio in ciò: nel non aver fornito, il legislatore tanto costituzionale quanto ordinario, alcuna definizione della stessa, benché gli sarebbe spettato, considerando che le Città metropolitane non sono cose esistenti in natura, bensì un'invenzione dello stesso legislatore¹.

L'obiettivo di questo lavoro consiste proprio nel definire lo scenario, normativo e fattuale, nel quale le Città metropolitane sono sorte e, oggi, vivono.

Una distinzione, preliminare e necessaria, dalla quale non può prescindere è quella tra area metropolitana e Città metropolitana. Il primo concetto, di carattere economico-urbanistico, è di difficile definizione ma, in linea generale, identifica una «porzione territoriale connotata da fattori di integrazione funzionale, urbanistica e sociale, ma che risulta amministrativamente suddivisa in modo non efficiente»². Questo concetto prese forma a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, quando i fenomeni di conurbazione mostrarono i primi segni dell'inadeguatezza del disegno istituzionale articolato sulla base degli enti comunali e provinciali.

L'emergere del fenomeno metropolitano determinò, così, la nascita di una nuova esigenza di tipo giuridico: come rispondere, sotto il profilo istituzionale, alle specifiche esigenze che le sempre più vaste realtà urbane presentavano.

Tra le varie soluzioni pensate dai diversi ordinamenti, una è rappresentata proprio dalla "invenzione" dell'istituto della Città metropolitana, concetto giuridico che pure trae origine dal concetto di metropoli (e di realtà metropolitana) e dalla cui esistenza non può prescindere.

¹ Serges, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, 2014.

Sul punto potrebbe contestarsi che nell'ultimo intervento legislativo, cioè la legge n. 56 del 2014, il legislatore abbia fornito, all'art. 1, secondo comma, una definizione di città metropolitana in termini di "ente territoriale di area vasta". La considerazione sarebbe indubbiamente vera, ma non risolutiva, ove si consideri che la medesima definizione è attribuita dal legislatore anche alla Provincia, nel comma successivo, non identificandosi così in nessun modo un elemento significativo di differenziazione tra i due istituti; il che sarebbe stato evidentemente necessario.

² Spadaro, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, 2015.

2. Evoluzione storica

2.1 *Gli enti locali in Costituzione*

Le modalità attraverso cui il legislatore, costituzionale e non, ha pensato le forme di governo del territorio sono diverse, e sono state oggetto di ripensamento in ragione delle diverse epoche storiche.

La Costituzione del 1948, innovando profondamente rispetto al modello di Stato che fino ad allora aveva dominato in Italia, ha segnato il passaggio dallo Stato centralista ad uno Stato decentrato e policentrico³.

La vera innovazione contenuta nella neo adottata Costituzione era rappresentata dall'istituzione delle Regioni⁴, enti territoriali nuovi, dotati non solo di funzioni amministrative ma anche di una potestà legislativa che, seppur limitata, era costituzionalmente garantita.

La dinamica all'interno della quale gli enti in cui era ripartita la Repubblica si fondavano era quella della territorialità⁵: il territorio rappresentava non soltanto elemento costitutivo ma anche connotato indefettibile, perché limitativo della loro competenza. Il territorio era misura e limite della loro politicità.

2.2 *Il problema del “governo metropolitano”*

Per governo metropolitano si intende il governo dell'area metropolitana, cioè di quell'area caratterizzata dalla presenza di grandi città e piccoli centri urbani frammisti a zone rurali, fra loro contigui ed integrati, il cui criterio identificativo è individuabile nella relazione di interdipendenza e/o integrazione ravvisabile tra i fenomeni di carattere sociale, economico, urbanistico e demografico.

³ Il principio del policentrismo era sancito dall'art. 114 della Costituzione che, nel testo originario, recitava: «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»; il principio del decentramento, invece, era suggellato dall'art. 5 della Costituzione il cui testo, rimasto tuttora invariato, dispone che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Il decentramento è quella formula organizzatoria dei pubblici poteri che trae origine dall'«esigenza di porre le autorità amministrative locali in condizione di valutare direttamente le situazioni locali, al fine dell'adozione di misure amministrative idonee a soddisfare concretamente i bisogni che vengono avvertiti dall'autorità» (Quaranta, *Lineamenti di diritto amministrativo*, 1982). Il decentramento che viene attuato dalla Costituzione repubblicana assumeva la forma di “decentramento per enti territoriali”, cioè di quella peculiare forma di decentramento che comportava l'attribuzione di pubbliche funzioni ad enti diversi dallo Stato con competenza territorialmente delimitata. Parallelamente, nuovo rilievo viene dato al concetto di autonomia. Gli enti locali menzionati dall'art. 114 della Costituzione vengono qualificati quali “autonomie locali”, con ciò intendendosi attribuire a tali enti territoriali il potere di perseguire interessi propri, anche se divergenti da quelli dello Stato o delle Regioni.

⁴ Diverso il discorso per gli altri enti previsti dall'art. 114, in quanto i Comuni vantavano una storia già risalente nel tempo, essendo stati istituiti per la prima volta in età medievale. Per la Provincia, invece, il dibattito in sede di Assemblea Costituente si era concentrato circa l'opportunità di sopprimerla o di costituzionalizzarla. La scelta, non facile, fu la seconda.

⁵ L'essenzialità del territorio era argomentabile anche facendo leva sulla terminologia adoperata dall'art. 114 della Costituzione che, nel “ripartire” la Repubblica, adottava evidentemente una prospettiva di tipo territorialistico (cfr. Branca, *Commentario alla Costituzione*, 1985)

All'indomani dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, verso gli inizi degli anni '70, l'attenzione della dottrina⁶ tornò a concentrarsi su quella che venne definita la "questione metropolitana"⁷: era ormai evidente, alla luce di un'analisi economica e sociale, prima ancora che giuridica, che fosse necessario procedere ad un riassetto territoriale coerente con le realtà metropolitane, non governabili alla stregua della tradizionale ripartizione Comuni, Province, Regioni.

Nell'ambito delle soluzioni proposte, si può distinguere tra le teorie "funzionaliste", secondo cui per ciascuna funzione amministrativa di rilevanza metropolitana dovrebbe essere individuato di volta in volta il livello territoriale e la soluzione organizzativa più idonea, anche a costo di moltiplicare le istanze organizzative secondo ambiti territoriali e funzionali differenti, e le teorie "strutturaliste" che invece prediligono l'individuazione di un unico ambito territoriale di area vasta, con la perimetrazione di una specifica ed unica "area metropolitana". In questo secondo caso le modalità di governo dell'area possono essere differenti: da forme di collaborazione tra enti (i.e. intese o accordi) alla creazione di enti istituzionali *ad hoc*.

2.3 La riforma del Titolo V e la costituzionalizzazione delle Città metropolitane

Prima di procedere all'analisi della riforma costituzionale operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, sembra opportuno fare un breve cenno all'intervento normativo del 1990, con il quale il legislatore, per la prima volta, ha previsto l'istituzione di un ente di governo metropolitano.

La legge n. 142 dell'8 giugno 1990, peraltro mai attuata, ha rappresentato la prima ipotesi di "fallimento normativo" in materia di Città metropolitane: sulla scorta di un dibattito dottrinale così articolato ed approfondito, ci si sarebbe aspettati un intervento legislativo maggiormente adeguato rispetto alle esigenze che si erano manifestate rispetto al problema. Al contrario, l'esito fu un disposto legislativo incoerente, non preceduto, come invece avrebbe dovuto essere, da una adeguata valutazione dell'impatto che l'istituzione di un nuovo ente, così diverso da quelli preesistenti, avrebbe potuto avere sull'originario impianto delle autonomie locali. Peraltro, un disposto legislativo improntato ad un uniformismo che mal si atagliava alle differenziate esigenze di governo delle aree vaste.

⁶ Si menzionano, tra le varie proposte, il progetto '80, elaborato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica; la proposta di istituire un ente precipuo, con scopi particolari e con competenze funzionali, collegate alla specificità del fenomeno metropolitano (Beltrame, *Le ragioni di un governo metropolitano*, 1981; *Verso il governo dell'area metropolitana*, 1990) il Progetto ISAP, elaborato da Rotelli, che prevedeva l'articolazione di un doppio livello di governo locale, il Comune urbano ed il Comune metropolitano; l'idea, elaborata dallo stesso Rotelli, di istituire un organo di concertazione tra Comuni partecipanti al programma metropolitano e Regioni: la Provincia metropolitana (Rotelli, *Le città metropolitane in Italia. Una questione istituzionale insoluta*, 1999); la configurazione dell'ente metropolitano come istituto flessibile, chiamato a variamente adattarsi alle differenti realtà metropolitane, secondo uno schema di governo differenziato ed atipico (Crosetti, *Aree metropolitane: i livelli istituzionali nei progetti di riforma*, 1989).

⁷ La questione metropolitana, pur non essendo una tematica puramente italiana, in Italia ha presentato profili di specificità; questa va infatti distinta dalla questione provinciale, espressione con cui si fa riferimento all'inefficienza dell'ente provinciale dovuta all'incoerenza con cui il territorio dello stesso era stato individuato e dall'inconsistenza funzionale dell'ente; la questione metropolitana, invece, deriva da un'organizzazione inefficiente del livello comunale o comunque da un'insufficienza amministrativa dello stesso. Non è mancato, tuttavia, in dottrina chi, pur riconoscendo la diversità delle problematiche, le concepiva come interconnesse e reciprocamente risolvibili (Rotelli, *Dal dinamismo alla Regione*, 1973, proponeva la sostituzione delle Province con dei "comprensori metropolitani").

La legge n. 142 del 1990, dunque, provvedeva ad individuare le Città metropolitane tra le città italiane che presentassero un'alta densità di popolazione e ne definiva il procedimento costitutivo, caratterizzato da un ruolo dominante delle Regioni.

Come anticipato, con la legge costituzionale 3 ottobre 2001, n. 3, il titolo V della Costituzione venne profondamente innovato e le Città metropolitane ricevettero per la prima volta riconoscimento a livello costituzionale.

L'art. 114 della Costituzione, primo comma, come riformato, oggi dispone che «La repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»⁸.

Al fine di comprendere pienamente il nuovo assetto istituzionale delineato dal legislatore del 2001, è opportuno porre l'attenzione sulla formulazione complessiva dell'art. 114 della Costituzione.

La prima osservazione è da farsi con riferimento al differente verbo utilizzato in apertura di articolo. All'originario «la Repubblica si riparte in», la legge costituzionale n. 3/2001 ha sostituito la formulazione «la Repubblica è costituita da». Non si tratta di un mero mutamento linguistico: attraverso questa nuova espressione, il legislatore ha mutato prospettiva e non ha più identificato la Repubblica con lo Stato, ma ha qualificato lo Stato in termini di ente costitutivo della Repubblica.

In altri termini, con la riforma costituzionale del 2001, è stata operata quella che è stata definita la «pariordinazione» degli enti. Si tratta di un principio che va correttamente interpretato⁹: non può sostenersi che l'obiettivo primario del nuovo primo comma dell'art. 114 fosse quello di giungere ad una parificazione tra gli enti in esso menzionati, in quanto deve ravvisarsi, come scopo preminente, l'enunciazione di un pluralismo istituzionale ispirato al principio di sussidiarietà¹⁰. Tuttavia, non può negarsi che attraverso la riformulazione di tale articolo si sia inteso perseguire anche il differente scopo di riconoscere agli enti costitutivi della Repubblica una posizione paritaria nel senso di consentire a tutti di concorrere, paritariamente appunto, alla determinazione delle politiche pubbliche, al tempo steso garantendo la differenziazione degli interessi territoriali. Si può, in altri termini, parlare di «pari dignità degli enti costitutivi della Repubblica ma non anche di una assoluta equiordinazione tra lo Stato e tutti gli altri enti menzionati nell'art. 114, 1° comma, della Costituzione»¹¹.

⁸ In sede di riforma, si era discusso in merito alla scelta di separare Province e Città metropolitane con un segno di interpunzione o con una congiunzione disgiuntiva. La soluzione prescelta è stata la prima, nonostante la seconda fosse in linea con le proposte elaborate da Rotelli negli anni precedenti, le quali esprimevano un'alternatività non semplicemente tra l'ente provinciale e l'ente metropolitano, ma un'alternatività tra sistemi. (Rotelli, op. cit.)

⁹ Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, permane una differenza ontologica tra gli enti menzionati nell'art. 114 Cost., ed in particolare tra le autonomie locali e lo Stato. Si legge nella sent. cost. n 274 del 2003: «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro». Differenze intercorrono, peraltro, anche tra i tradizionali enti locali e le città metropolitane: queste ultime non hanno una storia alle spalle e fino a tempi recentissimi non erano mai state istituite. Non sono individuate secondo il criterio di ripartizione territoriale e non hanno vocazione a sostituirsi ai Comuni nel privilegio funzionale loro riconosciuto dall'art. 118 della Costituzione (cfr. Serges, op. cit.)

¹⁰ La logica sussidiaria, anima ispiratrice della riforma costituzionale del 2001, è esplicitata, nella disposizione in commento, nell'inversione dell'ordine enumerativo degli enti.

¹¹ Bifulco, *Commento all'art. 5 in Commentario alla Costituzione*, 2006.

2.4 La legge n. 56 del 2014: verso la prima attuazione delle Città metropolitane?

Tra il 1990 ed il 2014 i tentativi del legislatore ordinario di dare attuazione all'ente metropolitano sono stati vari¹².

La legge 7 aprile 2014, n. 56, nota anche come legge Delrio, rappresenta finora l'ultimo, e si spera definitivo, tentativo di istituzione delle Città metropolitane.

Tale legge si pone in rapporto triplice con l'art. 114 della Costituzione: in primo luogo, infatti, dà attuazione al primo comma, come riformulato nel 2001, che, nel superare il criterio della ripartizione territoriale, si dirige verso la logica della "territorialità funzionale", ove un ruolo centrale è svolto proprio dalle Città metropolitane; in secondo luogo, concorre a dar vita ad un ente chiamato a costituire la Repubblica; infine, prevedendo tra le Città metropolitane anche Roma, la legge Delrio sembra comportare il trasferimento del titolo "Capitale della Repubblica" dal Comune alla neo-istituita Città metropolitana.

Non possono non rilevarsi, sia pur incidentalmente, le difficoltà che l'attuazione della legge Delrio incontra in un contesto istituzionale nel quale, perché potesse essere conferita piena operatività alla stessa, si richiedeva la contestuale approvazione del disegno di riforma costituzionale.

Di fronte alla contestuale proposizione di due disegni di legge, uno ordinario ed uno costituzionale, tra loro correlati, erano infatti configurabili due scenari: il primo, nel quale la legge ordinaria veniva approvata ed entrava in vigore prima del disegno di legge costituzionale; il secondo, nel quale soltanto uno dei due disegni di legge veniva approvato, venendo l'altro rigettato.

Stante l'incertezza degli esiti istituzionali al momento in cui si scrive, non essendo ancora stato, il disegno di legge costituzionale, né approvato in via definitiva, né respinto, si rileva come lo scenario odierno manifesta una situazione di "deficit" di copertura costituzionale.

Tutto il quadro normativo della legge Delrio è infatti stato costruito «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione».

È evidente che, laddove l'esito referendario avente ad oggetto la riforma costituzionale dovesse avere esito negativo, l'intero impianto normativo contenuto nella legge n. 56 del 2014 entrerebbe in crisi.

3. Le Città metropolitane in Europa e nel mondo: cenni

Il fenomeno metropolitano, come è ovvio, non è esclusivamente italiano.

La condizione che dà origine all'istituzione di enti appositi per il governo delle aree metropolitane è infatti comune a tutte le civiltà industrializzate, ove si siano sviluppate delle realtà urbane tali per cui la tradizionale città non sia più sufficiente a garantirne un'efficiente gestione.

¹² Si fa riferimento, in particolare, alla legge n. 142 del 1990, successivamente modificata dalla legge n. 265 del 1999; al d. lgs. n. 267 del 2000; alla legge n. 131 del 2003; alla legge n. 42 del 2009: tali interventi, tuttavia, non hanno mai ricevuto attuazione con riferimento alle Città metropolitane; altri due interventi sono da ricordare: il d.l n. 95 del 2012, convertito con legge n. 135 del 2012, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale; il d.l. n. 188 del 2012, invece, è decaduto per mancata conversione.

In Europa, il tema del governo delle aree metropolitane soprattutto negli ultimi anni ha assunto una notevole rilevanza.

Tuttavia, è da rilevare come, pur essendo presenti nel contesto europeo differenti realtà urbane aventi le caratteristiche delle aree metropolitane, l'istituto giuridico della Città metropolitana rappresenta un *unicum* nello scenario internazionale, avendo adottato, i legislatori europei, altre soluzioni consistenti per lo più nell'assegnazione di specifici *status* ai territori considerati e prevedendo altresì specifici strumenti di governo del territorio metropolitano¹³.

L'interesse che le istituzioni europee hanno dimostrato per il settore delle autonomie territoriali ha portato parte della dottrina a parlare di un vero e proprio "diritto europeo degli enti locali". Ciò cui mira l'Unione Europea è sollecitare un'efficiente gestione del territorio, peraltro individuando una serie di "principi europei comuni" al fine di rendere le realtà locali maggiormente competitive.

Nei continenti diversi da quello europeo, poi, il fenomeno metropolitano si manifesta con caratteri estremamente accentuati, stante la presenza dei più grandi agglomerati urbani in città come Tokyo, la più popolata area metropolitana del mondo, o Buenos Aires, area metropolitana comprensiva di oltre dodici milioni di abitanti.

Pertanto, all'interno della categoria "aree metropolitane" rientrano realtà molto diversificate tra loro, indifferentemente distribuite sul territorio mondiale. La nostra analisi proseguirà esaminando, nello specifico, il caso italiano risultante, in particolare, dall'ultimo intervento normativo.

¹³ Solo per limitarsi ad alcuni esempi: in Francia sono istituite le *Métropoles*, in Inghilterra, con il *Greater London Authority Act* del 1999, l'area metropolitana londinese è stata dotata di un'autorità di governo; in Germania il fenomeno del governo metropolitano si sviluppa attorno ad un diverso ente economico-giuridico, rappresentato dalle *MetropolRegionen*.

Capitolo 2. Commento alla legge n. 56 del 2014: aspetti istituzionali

1. La legge Delrio: considerazioni preliminari

Va rilevato, in via preliminare, che il testo legislativo approvato in via definitiva il giorno 7 aprile 2014 rappresenta il risultato dell'approvazione di un maxi emendamento di proposta governativa sul quale lo stesso Governo aveva posto la questione di fiducia.

L'esito di tale *iter* legislativo è una legge composta di un unico articolo suddiviso in 151 commi, diversamente dal disegno di legge risultante dall'esame da parte della Commissione Affari Costituzionali che invece si strutturava in sei capi e 33 articoli.

Con 4 distinti ricorsi alla Corte Costituzionale, le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia hanno sollevato questione di illegittimità costituzionale della legge Delrio. Le questioni proposte sono riconducibili a due ambiti tematici: il primo, comprensivo delle disposizioni relative alla "prima istituzione" delle Città metropolitane; il secondo, relativo alla disciplina complessiva del nuovo ente di area vasta.

La Corte Costituzionale, con sentenza del 26 marzo 2015 n. 50, si è pronunciata in merito ai ricorsi, dichiarando la non incostituzionalità di tutte le disposizioni impugnate.

A giudizio di molti, tra coloro che sono stati chiamati ad esprimersi in merito a tale pronuncia, pur essendo l'esito sostanziale piuttosto prevedibile, dal punto di vista formale la Corte Costituzionale avrebbe potuto "far meglio".

Pur non potendo, in questa sede, approfondire le ragioni che hanno guidato la Corte nella decisione della questione di costituzionalità avente ad oggetto molte disposizioni della legge Delrio, si può ritenere che questa sentenza sia, probabilmente più di altre, espressione di un difficile ruolo che si chiede, soprattutto in tempi recenti, alla Corte di ricoprire: quello di un Giudice delle leggi chiamato sempre più a pronunciarsi su ricorsi utilizzati quali mezzi di espressione di una crescente insoddisfazione nei confronti dell'operato legislativo oltre che quali strumenti di effettiva rilevazione della contestata illegittimità costituzionale.

Con riferimento alla pronuncia in commento, indipendentemente dalla condivisibilità o meno delle scelte operate dalla Corte Costituzionale, un dato innegabile consiste nell'avere, la stessa, offerto delle argomentazioni insufficienti a gran parte delle questioni sollevate dalle Regioni.

2. La nuova legge in un contesto istituzionale precario: l'attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e la proposta delle macroregioni

Come si era già accennato, la relazione esistente tra il disegno di legge Delrio ed il disegno di legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione si presentavano come strettamente interconnessi.

Più in particolare, la piena attuazione della legge n. 56 del 2014 richiede, come condizione necessaria, l'approvazione della riforma costituzionale (attualmente sospesa in attesa dello svolgimento del referendum costituzionale). Un segno evidente di questa dipendenza è rappresentato dalla formulazione con cui si apre il comma 5 dell'art. 1 della legge Delrio che, con riferimento alla disciplina delle Province, subordina la piena efficacia delle relative disposizioni alla «attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione».

Un'altra tematica con la quale l'istituzione delle Città metropolitane presenta profili di connessione è quella relativa all'assetto regionale italiano.

Contestualmente al dibattito circa la soppressione della Provincia e l'introduzione degli enti di area vasta, negli anni '90 venne formulata anche la proposta delle macroregioni, la riorganizzazione territoriale delle Regioni stesse, riorganizzazione che poteva essere pensata in due modi alternativi: attraverso la ridefinizione *ex novo* dei confini delle Regioni o mediante la previsione di forme di collaborazione orizzontale.

La prima ipotesi si scontra con l'esigenza di superare la rigidità dell'articolazione territoriale regionale, espressa dall'enumerazione contenuta nell'art. 131 Cost.; la seconda, invece, sconta il difetto di essere una soluzione già esistente, ma la cui attuazione è stata preossocché nulla.

Il problema che si poneva, peraltro, era quello di stabilire quale fosse il testo costituzionale sul quale il modello macroregionale avrebbe dovuto innestarsi, e quali effetti avrebbe prodotto l'introduzione di tale modello sull'articolazione del territorio in enti di area vasta.

La questione risulta, allo stato attuale, superata, ove si consideri che il testo di riforma costituzionale non dedica alcun cenno all'argomento.

3. Le Città metropolitane nella legge Delrio n. 56/2014

Dalla formulazione del primo comma dell'unico articolo di cui si compone la legge Delrio, ai sensi del quale «la presente legge detta disposizioni in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni», si desume la *intentio legislatoris* che è quella non già di dettare una disciplina a carattere generale ed esaustivo degli istituti di cui tratta, quanto quella di integrare la disciplina già esistente¹.

¹ Come rilevato da Vandelli, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, 2014, la tecnica adottata dal legislatore è una tecnica "mista": la legge Delrio non intende configurarsi quale nuovo testo unico in materia di enti locali, né porsi quale disciplina autonoma. Solo in alcuni casi il legislatore regola espressamente il rapporto tra la legge n. 56 ed il D.Lgs. n. 267/00, non disponendo tuttavia l'abrogazione di nessuna delle norme del TUEL ma, soltanto in alcuni casi, intervenendo a modificare singole disposizioni. Ciò non esclude, peraltro, che alcune disposizione del Testo Unico degli Enti Locali siano da considerare implicitamente modificate (ove non abrogate) dalla legge Delrio, secondo il criterio cronologico di successione delle leggi nel tempo.

Le Città metropolitane, individuate al quinto comma, sono: Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria², cui vanno aggiunte le Città metropolitane istituite dalle Regioni a statuto speciale: Palermo, Catania e Messina, Trieste e Cagliari; una separata disciplina è poi prevista, ai commi 101-103, per la Città metropolitana di Roma capitale³.

Limitando l'analisi alle Città metropolitane istituite nelle Regioni a statuto ordinario, la prima considerazione che può farsi è che la legge ha previsto un regime giuridico sostanzialmente uniforme per delle realtà profondamente diverse tra loro.

Sorge poi spontaneo chiedersi: perché queste Città metropolitane e non altre? E' da rilevare che, nel corso dell'esame del disegno di legge presso la Commissione Affari Costituzionali in sede referente al Senato, è stata soppressa la disposizione che contemplava la possibilità, in presenza di determinati requisiti, di istituire "nuove" Città metropolitane, diverse da quelle individuate dal legislatore del 2014.

Sembrerebbe che anche in questo caso, come avvenne in Assemblea Costituente per le Regioni e con metodo analogo a quello adoperato dal legislatore ordinario del 1990, le Città metropolitane siano il frutto di valutazioni politiche operate dal legislatore piuttosto che l'esito di uno studio socio-economico, prima ancora che giuridico, del territorio interessato da fenomeni metropolitani.

All'inadeguatezza dei lavori preparatori, poi, non è corrisposta una flessibilità sul piano normativo. La giustificazione secondo cui tali diversità troveranno espressione nella potestà statutaria non sembra convincente: «non sarà probabilmente la pur ampia autonomia statutaria concessa alle Città metropolitane (soluzione giuridico-formale *ex post*) a risolvere i problemi di concreta determinazione delle effettive aree metropolitane (questione di natura ontologico-sostanziale che andava affrontata *ex ante*). Si è commesso in tal modo sorprendentemente lo stesso errore dei nostri padri costituenti quando tracciarono "a tavolino", forse troppo frettolosamente, i confini territoriali delle Regioni italiane»⁴.

Un cenno sembra doveroso anche alla clausola di "autoqualificazione" contenuta nel medesimo quinto comma. Nel qualificare i principi contenuti nella legge Delrio in termini di principi di grande riforma economica e sociale, il legislatore ha utilizzato un *escamotage* utile allo scopo di imporre la disciplina in materia di Città metropolitane anche al legislatore regionale speciale⁵.

² La Città metropolitana di Reggio Calabria rappresenta un'ipotesi particolare: il legislatore ha previsto termini di attuazione differenziati, prevedendosi il "congelamento" della fase attuativa fino alla scadenza naturale del mandato degli organi provinciali, in ragione del commissariamento del Comune di Reggio Calabria.

³ La Città metropolitana di Roma capitale meriterebbe una trattazione separata, non consentita in questa sede. Ci si limita a rilevare che tale previsione va correlata con il terzo comma dell'art. 114 Cost ai sensi del quale «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento». Tale disposizione non fornisce alcuna indicazione circa la natura giuridica che l'ente di Roma capitale avrebbe assunto. Il legislatore statale del 2014 ha disposto la qualificazione in termini di Città metropolitana, prevedendosi, a livello statutario, l'elezione diretta del sindaco e del consiglio e l'istituzione di una pseudo-Giunta, organo collegiale non previsto dalla legge Delrio.

⁴ Spadaro, *Le Città metropolitane tra utopia e realtà*, 2015.

⁵ Non è tuttavia pensabile che il limite della specialità regionale possa essere aggirato dal legislatore nazionale semplicemente mediante il ricorso ad una clausola di stile. In tal senso si è espressa anche la Corte Costituzionale (sentt. 218/84, 151/86, 99/87, 482/95, 447/06, 52/10), la quale è intervenuta per sanzionare simili condotte del legislatore statale, sancendone la sostanziale inutilità ai fini della qualificazione di una norma in termini di principio. La qualificazione formale di una norma non può evidentemente essere difforme da quella sostanziale che deve essere

4. Le Città metropolitane e le Province nella legge Delrio

La formulazione del sesto comma dell'art. 1 della legge Delrio pone diverse questioni circa le relazioni intercorrenti tra l'istituenda Città metropolitana e la Provincia in corso di soppressione.

Il primo dato che viene in rilievo è quello della coincidenza territoriale: nel disporre che il territorio della Città metropolitana coincida con quello della Provincia omonima, il legislatore è intervenuto sulla perimetrazione del territorio metropolitano, incidendo in termini di mutamento del territorio provinciale.

Tuttavia, si ritiene che un simile intervento richiedesse il rispetto della procedura rinforzata di cui all'art. 133 Cost. Questa disposizione, letta in combinato disposto con gli artt. 5 e 114 della Costituzione, è espressione del principio autonomistico; la scelta di far coincidere il territorio metropolitano con quello provinciale, invece, è stata imposta dall'alto, dal legislatore statale, senza alcun preventivo coinvolgimento degli enti locali interessati dal mutamento territoriale⁶.

Il secondo dato che viene in rilievo è rappresentato dalla facoltà, riconosciuta ai Comuni dalla disposizione in commento, di esercitare l'iniziativa per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città metropolitana.

Si introduce così un elemento di flessibilità che sembra tuttavia essere previsto soltanto "in entrata", mancando l'espressa previsione della facoltà, per i medesimi Comuni, di "uscire" dalla Città metropolitana.

È stato tuttavia rilevato in dottrina⁷ che la formulazione del sesto comma nel contemplare, contestualmente all'ipotesi di adesione, l'iniziativa comunale per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe, andrebbe interpretata nel senso di includere in questa seconda ipotesi anche la possibilità per i Comuni di uscire dalla Città metropolitana per aderire ad una Provincia limitrofa.

Rimane però incerto, in assenza di un'indicazione normativa, quali siano i Comuni che possano esercitare le facoltà di *opting-in* e *opting-out*, se solo i Comuni limitrofi ad altra Provincia o tutti i Comuni⁸.

Il procedimento delineato dal sesto comma, infine, si caratterizza per la centralità del ruolo del Governo dalla cui volontà dipende, in ultima analisi, la presentazione del disegno di legge di modifica territoriale.

determinata sulla base della obiettiva natura, data dal contenuto normativo, dall'oggetto, dallo scopo e dall'incidenza della norma nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati, ed accertabile dalla Corte Costituzionale (cfr. Serges, op. cit.). Pertanto, nell'ipotesi di qualificazione formale impropriamente attribuita dal legislatore o da altra autorità, alla stessa non verrà dato altro valore se non ermeneutico, escludendosi qualsiasi valore precettivo.

⁶ Mone, *Città metropolitana, area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, 2014.

⁷ Spadaro, op. cit.

⁸ La questione non è irrilevante sotto il profilo degli effetti che ne conseguono: il rischio è, laddove si consentisse anche ai Comuni interni e non solo a quelli di confine, di entrare ed uscire dalla Città metropolitana, quello di avere, all'interno della medesima circoscrizione territoriale, Città metropolitane e Province "a macchia di leopardo", con tutte le inevitabili ripercussioni negative in ordine all'efficacia ed all'efficienza dell'istituzione pubblica (cfr. Salerno, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, 2014).

4.1 Un mero “scambio di etichette”?

Le norme contenute nella legge Delrio aprono la strada ai quesiti più complessi che sono stati posti con riferimento all’istituto della Città metropolitana: che rapporto sussiste tra questa e la Provincia omonima? È la prima una mera sostituta della seconda? Se no, quale il quid pluris della Città metropolitana rispetto all’ente provinciale?

Per quanto concerne la relazione intercorrente tra Città metropolitana e Provincia, quattro dati sono espressamente sanciti dalla legge Delrio: il territorio metropolitano e quello provinciale coincidono (comma 6); la Città metropolitana succede alla Provincia omonima in tutti i rapporti attivi e passivi (comma 16); la Città metropolitana è destinataria delle funzioni fondamentali delle Province (Comma 44); il personale e le risorse strumentali della Provincia sono trasferite al nuovo ente (comma 47): quella della Città metropolitana nei confronti della Provincia sembra configurarsi in termini di vera e propria “successione a titolo universale”⁹.

Il problema che viene qui in rilievo non è quello della opportunità politica della soppressione dell’ente provinciale, quanto quello della legittimità giuridica dell’operazione compiuta dal legislatore ordinario il quale non ha formalmente abolito le Province – nei cui territori si istituiscono le Città metropolitane – ma le ha sostanzialmente svuotate di funzioni, competenze, personale e risorse.

Gli esiti possibili di quest’operazione sono due: o Città metropolitane e Province che insistono sullo stesso territorio continuano a coesistere, entrambi come enti di secondo livello¹⁰, oppure lì dove si istituiranno le Città metropolitane, le Province cesseranno di esistere in attesa della loro formale soppressione, ad opera della legge costituzionale.

L’opinione dottrinale prevalente è nel senso della seconda ipotesi¹¹. Ma è tuttavia proprio a partire da questo fenomeno di sostituzione che si origina l’equivoco secondo cui le Città metropolitane non sarebbero altro che una mera trasformazione delle Province. Equivoco ancora più giustificato ove si consideri che la legge Delrio qualifica sia la Città metropolitana sia la Provincia in termini di “enti territoriali di area vasta”.

Se è vero che permane tuttora una situazione di incertezza giuridica, si ritiene di condividere l’opinione di Serges¹², ad avviso del quale sarebbe illogico ritenere che la Città metropolitana rappresenti un “mero scambio di etichetta” rispetto alla preesistente Provincia, peraltro a Costituzione invariata.

Città metropolitana e Provincia, pertanto, vanno considerati come enti ontologicamente diversi, non necessariamente alternativi: «se la Provincia è un organo di governo di un territorio misto, in

⁹ Patroni Griffi, *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, 2014.

¹⁰ Come rilevato dal Presidente della Corte dei Conti in occasione di un’audizione del 6.11.2013, si assisterebbe in tal caso ad un “micidiale *patchwork* istituzionale”.

¹¹ A ritenere diversamente, Daniela Mone rileva che si assisterebbe alla violazione di più disposizioni costituzionali: l’art. 114, l’art. 117, comma 2, lett p, art. 119.

¹² Serges, op. cit. Il tratto tipico dell’Ente metropolitano è costituito proprio dalla possibilità di differenziazione funzionale tra le Città metropolitane, differenziazione non consentita con riferimento all’ente provinciale, individuato non secondo il criterio della territorialità funzionale, ma secondo quello della ripartizione territoriale.

parte urbanizzato, in parte agricolo, disseminato di Comuni con comunità distinte, l'ente metropolitano insiste su un territorio avente i caratteri omogenei della grande conurbazione, che si estende senza soluzione di continuità in uno spazio intercomunale. Invero, non è soltanto la dimensione fisica, ossia la disposizione spaziale e la densità della popolazione, a distinguere la metropoli di oggi, ma una complessa rete di fenomeni che investono, tra l'altro, la produzione, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti nello spazio»¹³.

5. La forma di governo e gli organi della Città metropolitana

La forma di governo della Città metropolitana, delineata dalla legge Delrio, è, al pari di quella prevista per la nuova Provincia, una forma elettiva di secondo grado.

L'idea, da cui trae origine l'intervento legislativo in esame, è quella di dar vita ad una «Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni ed i Comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato, in una visione funzionale, più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei Comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»¹⁴.

A differenza delle Regioni e dei Comuni, quindi, con riferimento alle Città metropolitane si voleva far prevalere, più che la dimensione politica, quella amministrativo-gestionale¹⁵. Se questa si ritiene sia la corretta chiave di lettura della disciplina dettata dal legislatore per il nuovo ente funzionale, in dottrina non sono mancate, ed anzi sono state numerose, le voci di chi ha ritenuto tale disciplina incostituzionale, in quanto fortemente antidemocratica¹⁶.

Procedendo ad analizzare, singolarmente, gli organi di governo della Città metropolitana, il comma 7 dell'art. 1, li individua nel sindaco metropolitano, nel consiglio metropolitano e nella conferenza metropolitana.

La conferenza metropolitana, come sancito dal comma 9, ha il potere di approvare o respingere lo statuto, nonché le sue modifiche, proposti dal consiglio metropolitano. Differentemente da quanto previsto nel disegno di legge governativo, alla conferenza è stato sottratto il potere di approvazione del bilancio.

L'organo è composto dal Sindaco metropolitano, che lo convoca e lo presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

È stato rilevato che la conferenza metropolitana, all'interno del quadro normativo delineato dalla legge Delrio, costituisce l'unico organo effettivamente rappresentativo dei territori e delle comunità,

¹³ Nicotra, *Ancora un'occasione perduta*, 2007.

¹⁴ Relazione introduttiva al disegno di legge costituzionale AC n. 1543.

¹⁵ È, questa, un'idea che aveva ispirato anche la riforma giolittiana del 1903 e che ha caratterizzato per praticamente tutto il secolo il sistema dei servizi pubblici locali, settore di elezione delle Città metropolitane.

¹⁶ Tra i tanti, Serges, op. cit., ha sostenuto che la direzione intrapresa fosse quella di un «sacrificio delle istanze sottese al principio democratico, a favore di un malinteso concetto di efficienza».

in quanto composta da organi direttamente eletti¹⁷. A tale carattere non corrisponde tuttavia alcuna significatività sul piano funzionale ove si rilevi che le funzioni ad essa conferite hanno scarsa consistenza¹⁸.

Ai sensi del comma 8, il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto¹⁹. Il Consiglio metropolitano, invece, viene qualificato come organo di indirizzo e controllo con la funzione, tra le altre, di approvazione del bilancio.

Il comma 19 prevede che il sindaco della Città metropolitana sia, di diritto ed automaticamente, il sindaco del Comune capoluogo²⁰. Il comma 20, invece, disciplina la composizione del consiglio metropolitano, al cui interno siedono sindaci o consiglieri dei Comuni ricompresi nella Città metropolitana.

Come si evince dalle disposizioni appena richiamate, pertanto, nessun organo della Città metropolitana è direttamente eletto, prevedendosi per il sindaco una nomina di diritto e per il consiglio un meccanismo elettivo di secondo grado, considerato che i consiglieri sono eletti da organi i quali, solo a livello comunale, siano stati direttamente eletti²¹.

¹⁷ Lucarelli, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, 2014; Lucarelli, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, 2015.

¹⁸ Secondo la Corte Costituzionale (Sent. 50/2015) il comma 8 non sarebbe illegittimo, ove si consideri che la conferenza metropolitana, deliberando in ordine all'approvazione dello statuto che ne definisce le competenze, ben potrebbe vedersi attribuire ulteriori competenze. A ciò si può opporre che va in ogni caso rilevato che la portata delle competenze è normativamente stabilita, per cui gli statuti potranno sì valorizzare il ruolo della conferenza metropolitana, ma solo entro il quadro delineato dalla legge Delrio che conferisce poteri decisionali esclusivamente al sindaco ed al consiglio metropolitano.

¹⁹ La Regione Veneto, nel ricorso n. 42 del 2014, ha parlato di «una nuova ed anomala figura di autorità politica («sindaco di diritto») alla quale sono tuttavia conferiti poteri analoghi a quelli del sindaco di ogni Comune».

²⁰ Tale disposizione ha superato il vaglio di incostituzionalità ad opera della Corte costituzionale, la quale si è espressa nel senso di non pronunciarne l'illegittimità per due considerazioni: la prima consiste nell'opportunità della scelta in sede di prima attuazione della riforma; la seconda, invece, viene formulata mediante il combinato disposto dei commi 19 e 22, laddove quest'ultimo individua le condizioni in presenza delle quali, a livello statutario, possa optarsi per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. Come è stato tuttavia rilevato in dottrina, dalla lettura della richiamata disposizione appare auto-evidente che la formulazione di questo comma sia stata intenzionalmente pensata in modo da rendere sostanzialmente impossibile la sua applicazione (Vandelli, *Comma 22, ipotesi di elezione diretta*, 2014).

²¹ Le disposizioni della legge Delrio che configurano il governo metropolitano come un governo di secondo grado sono quelle su cui maggiormente le Regioni insistono al fine di rilevare l'illegittimità delle norme impugnate. Le Regioni ricorrenti, in particolare, fondavano le censure di incostituzionalità sulla base della necessaria corrispondenza tra il principio di sovranità popolare ed il carattere direttamente elettivo di almeno uno degli organi di governo, in ossequio al principio di rappresentanza politica democratica. Tali censure sono state respinte dalla Corte, ad avviso della quale non sussisterebbe una relazione biunivoca tra il principio rappresentativo ed un meccanismo di elezione diretta, ben potendo il primo essere rispettato anche da un metodo di elezione di secondo grado. La Corte non ha ritenuto sussistente, peraltro, alcuna violazione della Carta Europea delle Autonomie Locali, che all'art. 3 prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali di governo degli enti locali sia ad elezione popolare diretta. Il Giudice delle leggi ha ritenuto compatibile con i parametri invocati le disposizioni della legge n. 56 nella misura in cui prevedono un organo monocratico ed un organo collegiale eventualmente eletti direttamente dai cittadini, contemplandosi altresì altre forme di democrazia partecipativa e diretta all'interno del medesimo intervento normativo.

Per quanto concerne, poi, i rapporti tra i due organi titolari di funzioni di amministrazione attiva, si rileva come, rispetto al disegno di legge governativo, la legge Delrio si sia orientata nel senso di riconoscere un'accentuata centralità al consiglio metropolitano rispetto al sindaco. Solo al primo, infatti, viene espressamente conferita la funzione di indirizzo politico.

La questione che rimane, tuttavia, maggiormente problematica è quella relativa alla configurazione della Città metropolitana quale ente di secondo livello, nel cui sistema di *governance* mancherebbero gli standard minimi di rappresentatività e responsabilità politica²² che devono connotare una qualsiasi forma di governo che possa effettivamente dirsi democratica, anche se di secondo grado.

Serges ha rilevato, nel caso di specie, una «grave e sorprendente confusione»²³, imputabile alla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015, tra l'elezione di secondo grado (espressione di democrazia indiretta) e l'inesistenza dell'elezione (assenza di democrazia): nella misura in cui la legge dispone che il sindaco della Città metropolitana sia un sindaco alla cui elezione non abbia concorso l'intera popolazione della Città metropolitana stessa, mancherebbe il presupposto minimo perché possa parlarsi di democrazia, seppur indiretta.

L'Autore prosegue, rilevando come non sembra potersi revocare in dubbio che il passaggio da un regime di elettività diretta, previsto per le Province fino alla legge n. 56 del 2014, ad un regime connotato da cariche di diritto, suffragio limitato ed elettività indiretta, oggi previsto per le Città metropolitane, rappresenti una compressione della democraticità: nel passaggio da un ente rappresentativo di primo grado ad un ente derivato di secondo grado viene meno il carattere della "partecipatività democratica"²⁴.

A queste contestazioni si oppone altra parte della dottrina, sostenitrice della legittimità della forma di governo delineata dalla legge Delrio per le Città metropolitane²⁵.

In tale diversa prospettiva, infatti, viene evidenziata la diversa natura delle Città metropolitane rispetto alle Regioni ed ai Comuni, i quali rispondono ad una logica rappresentativa della comunità. Le prime, invece, sono state ideate per agire in una dimensione amministrativo-gestionale. Pertanto, il sacrificio imposto al principio democratico, che verrebbe compresso ma non violato, si giustifica nell'ottica di un ente la cui *ratio* istitutiva è quella di fungere da raccordo tra livello comunale e livello regionale/statale: un ente burocraticamente leggero, capace di accedere in via diretta alle risorse europee e di gestire direttamente i servizi pubblici di area vasta, nonché di valorizzare le attività economiche, tecnologiche, culturali e sociali del territorio.

²² Né il sindaco, né il consiglio metropolitano rispondono del loro operato ad un corpo elettorale. Non sono politicamente responsabili nemmeno di fronte alla conferenza metropolitana, in quanto manca, nella legge Delrio, la configurazione di un qualsiasi rapporto fiduciario tra gli organi.

²³ Op. cit.

²⁴ L'espressione è di Cheli, *Riforma delle province e sistema delle autonomie locali*, 2013.

²⁵ Tra essi, Lucarelli, Pizzetti, Bin.

6. La potestà statutaria e la potestà regolamentare

L'art. 114 della Costituzione, al secondo comma, riconosce anche alla Città metropolitana la potestà statutaria, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica. Analogamente, con riferimento alla potestà regolamentare, l'art. 117 della Costituzione, comma sesto.

In proposito, il comma 50 dell'art. 1 della legge Delrio dispone che alle Città metropolitane si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni dettate dal Testo Unico degli Enti Locali.

L'estensione non è dunque automatica, ma presuppone una valutazione di compatibilità che, se è da ritenersi esclusa con riferimento alle norme in materia di riparto di attribuzioni tra gli organi, strutturalmente ed espressamente differenziati, si ritiene invece positiva in relazione alle norme in materia di autonomia regolamentare di cui all'art. 7 del TUEL, e più in generale alle disposizioni che configurano l'autonomia comunale.

Per quanto attiene alla collocazione dei regolamenti delle Città metropolitane nel sistema delle fonti degli enti locali, in dottrina è stata elaborata la teoria della "microgerarchia", per cui al vertice si colloca lo statuto e, in posizione subordinata, i regolamenti, tenuti al rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto.

Tuttavia, a ben vedere, con riferimento al sistema delle fonti degli enti locali, a seguito dell'istituzione della Città metropolitana, questo non sembra più ricostruibile in modo adeguato in termini di gerarchia: «basti pensare che non si riuscirebbe, senza forzature, a ricostruire in termini di gerarchia il fatto che le competenze attribuite ai Comuni sarebbero diverse a seconda della presenza o meno della Città metropolitana»²⁶. Sembra preferibile, invece, una qualificazione della fonte in termini di competenza.

Con riferimento alla potestà statutaria, i commi 10 e 11 dell'art. 1 della legge Delrio dispongono che lo statuto della Città metropolitana preveda le norme fondamentali dell'organizzazione, comprese le competenze degli organi, nonché gli strumenti di coordinamento dell'azione di governo del territorio metropolitano, la disciplina dei rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana per quanto attiene all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali. I commi 8 e 9 disciplinano, invece, il procedimento di elaborazione ed approvazione dello Statuto.

Nei rapporti con la legge statale, lo statuto metropolitano, pur ascrivendosi al livello secondario, non si pone in una relazione di vera e propria subordinazione, così che alla nozione di secondarietà sembra preferirsi la qualificazione in termini di sub-primarietà: lo statuto è una fonte a carattere non meramente attuativo, ma integrativo e di adattamento dei principi legislativi agli indirizzi politici locali.

²⁶ Serges, op. cit.

Gli Statuti delle Città metropolitane istituite dalla legge Delrio, ormai tutti adottati²⁷, presentano un'intelaiatura comune, il che manifesta la derivazione dalla medesima matrice giuridica e concettuale. Solo alcuni, invece, prevedono organi ulteriori a quelli normativamente individuati²⁸.

²⁷ Quasi tutte le Città metropolitane hanno provveduto all'adozione degli statuti entro il termine fissato al comma 15 dell'art. 1 della legge Delrio; soltanto a Napoli e Torino la stessa è avvenuta nel 2015. In tutti i casi, l'approvazione dello Statuto ha costituito il primo atto compiuto dalla conferenza metropolitana.

²⁸ Ad esempio, lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale ha disposto l'istituzione di un organo esecutivo, assimilabile alla Giunta, denominato "Coordinamento dei delegati"; gli statuti delle Città metropolitane di Milano, Torino, Napoli, Roma e Genova hanno previsto l'istituzione del Difensore civico.

Capitolo 3. Le Città metropolitane: il riordino delle funzioni per uno sviluppo strategico del territorio

1. La Città metropolitana: un ente territoriale a finalità istituzionali generali

All'interrogativo relativo alla possibilità di configurare le Città metropolitane in termini di mere sostitute delle Province si è ritenuto, come visto, di dare risposta negativa.

Se pertanto si crede che le Città metropolitane e le Province non siano tra loro in rapporto di alternatività e che dunque le prime non siano enti a vocazione meramente sostitutiva, ma realmente innovative rispetto all'ente provinciale, le argomentazioni più incisive in tal senso non possono che essere quelle relative agli aspetti funzionali della Città metropolitana.

Il secondo comma dell'art. 1 della legge Delrio, che tenta di fornire una definizione dell'ente metropolitano, qualifica la Città metropolitana in termini di «ente territoriale di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

Di tale formulazione normativa, gli elementi che vanno evidenziati sono due: la territorialità e le finalità istituzionali generali.

Con riferimento al primo, in dottrina sono state fornite due diverse interpretazioni del concetto, come riferito alla Città metropolitana: in una prima accezione la territorialità andrebbe intesa nel senso di ritenere che il territorio sia, per la Città metropolitana al pari degli altri enti enumerati all'art. 114 della Costituzione, elemento costitutivo del medesimo ente, con la conseguente applicazione dei principi sanciti dall'art. 5 della Costituzione; diversamente, è stato ritenuto che da una interpretazione complessiva del comma risulterebbe chiaro che il territorio della Città metropolitana non sarebbe elemento costitutivo, identificativo della comunità su cui esso insiste, quanto, invece, l'ambito di riferimento del progetto strategico di sviluppo del territorio stesso, che costituisce il nocciolo duro della missione istituzionale della Città metropolitana¹.

Dunque alla Città metropolitana non viene attribuito il carattere della rappresentatività della comunità residente nel territorio, ma le si conferisce una finalità specifica, non riferibile alla soddisfazione dei bisogni della comunità territoriale e ritenuta prevalente sulle altre: la cura dello sviluppo strategico del territorio.

In sostanza, «la Città metropolitana non si situa fra il livello sovracomunale e quello sub regionale, ma è un ente territoriale che, pur facendo parte dell'articolazione della Repubblica di cui all'art. 114 Cost, si pone “*a latere*” sia dei Comuni che delle Regioni»².

¹ Pizzetti, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, 2015.

² Pizzetti, op. cit.

Il secondo elemento distintivo, come detto, è rappresentato dall'aver configurato la Città metropolitana come un ente istituito per specifiche finalità, normativamente indicate dalla legge.

Tali finalità delineano il profilo generale della Città metropolitana quale ente di programmazione e sono tutte univocamente orientate verso quello che è il ruolo principale della Città metropolitana, ossia lo sviluppo del territorio, rispetto al quale le altre finalità risultano strumentali.

La finalizzazione delle funzioni e la costituzione della Città metropolitana quale ente non soddisfacente dei bisogni della comunità ma orientato allo sviluppo strategico del territorio dovrebbero renderla un ente nuovo all'interno del patrimonio istituzionale italiano.

2. Le funzioni delle Città metropolitane

Il comma 44 dell'art. 1 l. 56 del 2014, relativo alle funzioni delle Città metropolitane, distingue tre tipi di funzioni: le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, le funzioni fondamentali delle Province che si dispone vengano trasferite alle Città metropolitane e le funzioni provinciali che vengano assegnate agli enti metropolitani nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province di cui ai commi 85-97 dell'art. 1 della Legge.

Dall'insieme di queste funzioni viene fuori una Città metropolitana con un ruolo di governo e coordinamento dell'area vasta più dinamico, ed un ente a competenze sensibilmente rafforzate rispetto a quelle precedentemente conferite alla Provincia.

Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, definite dal legislatore statale in attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. p, della Costituzione ed enumerate al comma 44 dell'unico articolo della legge Delrio, attengono alla pianificazione territoriale³, alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici ed all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano⁴, alla mobilità e viabilità, alla promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale⁵ ed alla promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano⁶.

Dalla rassegna di queste funzioni fondamentali che la legge ha attribuito alle Città metropolitane emerge la *ratio* istitutiva delle stesse: favorire la promozione e la gestione integrata dei servizi fondamentali allo sviluppo economico e sociale dell'area vasta.

³ Il comma 44 distingue tra la funzione di adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano (lett. a) e la funzione di pianificazione territoriale generale (lett. b).

⁴ Per entrambe queste funzioni è evidente l'intento razionalizzatore perseguito dal legislatore: con riferimento al secondo periodo viene in rilievo la funzione di supporto che la Città metropolitana può svolgere nei confronti dei Comuni.

⁵ Come rilevato da Deodato, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, 2012, questa è una funzione che «autorizza l'esercizio di tutti quei compiti (innominati e sprovvisti di regolazione amministrativa) funzionali alla crescita economica del territorio ed alla coesione sociale, e non contestualmente assegnati alla responsabilità di altre autorità». È evidentemente una funzione/materia il cui ambito di applicazione è molto ampio e ricomprende scelte in materia di mercato del lavoro, politiche pubbliche di sviluppo economico-territoriale nonché funzioni di semplificazione amministrativa.

⁶ La formulazione del comma 44 è stata contestata da Oliveri, *Il progetto di istituzione delle Città metropolitane*, 2012.

Le funzioni di pianificazione di cui alle lettere a) e b) del comma 44 hanno dato vita ad interpretazioni divergenti delle stesse, rilevanti ai fini della determinazione del ruolo che l'ente metropolitano è chiamato a rivestire nel quadro istituzionale.

In particolare, la dottrina si è divisa tra chi ha ravvisato, nel conferimento di tali competenze, un chiaro segnale della natura politica dell'ente e chi, invece, ha sostenuto la coerenza di una simile attribuzione con il profilo funzionale-amministrativo della Città metropolitana.

Secondo la dottrina prevalente, la pianificazione strategica⁷, combinata con la pianificazione territoriale generale⁸, rende la Città metropolitana un vero e proprio ente di governo del territorio.

Se attraverso queste competenze, l'ente metropolitano è in grado di indirizzare e programmare, nel complesso, l'attività dei Comuni di talché l'autonomia comunale risulta sostanzialmente incanalata all'interno dell'indirizzo politico determinato dall'ente metropolitano, contestare la natura politica dell'ente risulta difficile.

Altra parte della dottrina ritiene invece il conferimento di queste funzioni compatibile con la natura funzionale dell'ente metropolitano, ove il comma 44 venga letto in combinato disposto con il comma 2 dell'art. 1 della legge 56/14: la funzione di pianificazione strategica, quale atto di indirizzo al quale i Comuni compresi nel territorio metropolitano devono conformarsi, risulterebbe strumentale alla realizzazione dello sviluppo strategico del territorio, e sarebbe legittima solo in quanto questa sia la finalità per la quale la funzione viene esercitata⁹.

Con riferimento, invece, alle lettere c) e d) del comma 44, si rileva come tali funzioni rendano manifesta quale sia l'*intentio legislatoris* nell'istituzione dell'ente metropolitano, ossia quella di consentire una razionalizzazione nella gestione di alcune funzioni amministrative che, a livello comunale, non risulta efficiente, ma con riferimento alle quali, tuttavia, non sembra opportuna la generalizzazione a livello provinciale.

Si fa riferimento alla funzione di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici: operata una preliminare distinzione tra servizi alla persona ed alla comunità, privi di rilevanza economica, e servizi pubblici locali a rete, aventi rilevanza economica, il ruolo della Città metropolitana è differente in relazione ai due ambiti: con riferimento al primo (che individua i servizi direttamente rivolti al cittadino) il ruolo della Città metropolitana è prevalentemente di coordinamento, in particolare mediante l'individuazione di zone omogenee all'interno delle quali organizzare la gestione associata del servizio da parte dei Comuni; nel secondo ambito rientrano la

⁷ Il piano strategico costituisce l'atto di indirizzo principale della Città metropolitana ed è un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della Città e del suo territorio.

⁸ Il piano territoriale metropolitano è l'atto mediante il quale la Città metropolitana è chiamata a definire la struttura del territorio ed a stabilire, in particolare, la dislocazione delle reti e dei principali impianti infrastrutturale, di porti, aeroporti ed interporti, vie di comunicazione, impianti di smaltimento dei rifiuti e così via. La funzione di pianificazione territoriale generale della Città metropolitana ha uno spazio di prescrittività maggiore rispetto alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, le cui prescrizioni cogenti potevano limitarsi agli aspetti di tutela ambientale e paesaggistica. Nell'esercizio di questa funzione, la Città metropolitana avrà comunque come limite l'autonomia comunale che non può essere circoscritta sino al punto di annullarla. Il ruolo del Comune nell'ambito della pianificazione territoriale non potrà dunque essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede di piano territoriale di coordinamento.

⁹ Pizzetti, op. cit.

distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la gestione del servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti urbani e il trasporto pubblico locale. La Città metropolitana, in questi casi, individua l'ambito territoriale ottimale¹⁰, costituisce l'ente d'ambito per l'area territoriale¹¹ o si pone quale stazione appaltante unica per gli ambiti territoriali¹².

L'importanza della funzione in materia di viabilità e mobilità, nell'ambito di una riforma volta a razionalizzare il governo di un territorio metropolitano caratterizzato da aree urbane connesse, ove la connessione va intesa in senso non soltanto economico ma anche fisico, è evidente. La Città metropolitana è chiamata a contribuire in modo significativo alla soluzione dei problemi correlati alla mobilità urbana, i quali vanno ricondotti alla mancata integrazione amministrativa prima ancora che delle reti e dei servizi di trasporto.

Il presupposto da cui trae origine il conferimento di simili funzioni, che è in sostanza la condizione di pensabilità, almeno in teoria, dell'ente metropolitano, è l'esistenza di un rapporto di integrazione economico-sociale che lega il grande centro urbano alle zone circostanti.

La gestione integrata dei servizi da parte della Città metropolitana risponde pertanto ad un criterio di ragionevolezza nella misura in cui l'area sulla quale l'ente interviene presenti già profili di integrazione funzionale rispetto ai quali il nuovo ente si ponga come soluzione sul piano amministrativo. Irragionevole sembra, invece, la scelta del legislatore del 2014 ove ha disposto l'istituzione di Città metropolitane anche ove tali connessioni non vi erano, non disponendola invece in relazione ad aree fortemente integrate tra loro¹³.

Da ultimo, il comma 44 annovera, tra le funzioni fondamentali della Città metropolitana, le funzioni fondamentali delle Province di cui al comma 85 dell'art. 1 della legge Delrio.

Un dato da rilevare è che l'elenco delle funzioni provinciali fondamentali risulta ridotto rispetto al novero di funzioni che il legislatore statale aveva riconosciuto tradizionalmente alla Provincia e che, soprattutto a partire dagli anni '90, sono entrate a far parte della *mission* istituzionale dell'ente.

Ad ogni modo, è stato osservato in dottrina che l'assunzione da parte della Città metropolitana delle funzioni fondamentali della Provincia esponga la prima a quella che è stata definita "la sindrome dell'arto fantasma": il rischio, cioè, che la Città metropolitana si chiuda nell'orizzonte della vecchia Provincia e venga percepita come un ente finalizzato al soddisfacimento delle esigenze della

¹⁰ Per il servizio idrico integrato, la legge Delrio promuove la definizione dell'ATO Città metropolitana e la designazione di un gestore unico per il territorio metropolitano, ai fini peraltro della omogeneizzazione tariffaria per zone omogenee.

¹¹ È il caso della gestione integrata dei rifiuti urbani.

¹² È questa la forma di razionalizzazione della gestione amministrativa pensata dal legislatore per il servizio di distribuzione dell'energia elettrica.

¹³ Si fa riferimento, in particolare, alla Città metropolitana di Reggio Calabria. Indubbiamente più opportuna sarebbe stata la previsione di una Città metropolitana inter-regionale che comprendesse l'area metropolitana circostante lo stretto di Messina. Così anche Venezia che, «se realmente mirata alla necessità di collegamenti, economici e lavorativi, del suo reale hinterland, dovrebbe contenersi entro confini molto più ristretti di quelli della Provincia cui succederebbe» (Oliveri, Panassidi, *Il progetto di istituzione delle Città metropolitane*, 2012).

società metropolitana anziché un ente strumentalmente e funzionalmente preordinato allo sviluppo del territorio¹⁴.

Il comma 44 annovera infine un'ultima categoria di funzioni, peraltro eventuale, costituita dalle funzioni provinciali che, nel procedimento di riordino delle stesse affidato a Stato e Regioni, questi ultimi trasferiscano alla Città metropolitana. Le disposizioni che vengono qui in rilievo sono: il comma 89 dell'art. 1 che individua le finalità che Stato e Regioni devono perseguire nell'attuare tale processo di riordino tra cui, in particolare, l'individuazione dell'ambito ottimale di esercizio per ciascuna funzione¹⁵; il comma 91 che individua il procedimento per il riordino¹⁶.

3. Le Città metropolitane ed i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ex art. 118 Cost.

Il comma 46 dell'art. 1 della legge Delrio prevede che «lo Stato e le Regioni, ciascuno secondo le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione».

Una breve premessa: la costituzionalizzazione dei tre principi su indicati è avvenuta con la legge di riforma del titolo V della Costituzione n. 3 del 2001, sebbene una prima positivizzazione era già avvenuta ad opera della prima legge Bassanini nel 1997.

L'art. 118, primo comma, della Costituzione, nel sancire espressamente tali principi, pone la regola generale per la distribuzione delle funzioni amministrative, prevedendo l'allocatione della funzione, in via principale, al Comune quale ente più vicino ai soggetti amministrati.

I tre principi, pur essendo tra loro distinti, risultano complementari. È, tuttavia, indubbia la centralità del primo rispetto al quale la valutazione di adeguatezza risulta preliminare, e del quale il principio di differenziazione costituisce un corollario.

La regola sussidiaria di attribuzione della funzione, che si contrappone al criterio della competenza¹⁷, vigente prima della riforma del 2001, individua il soggetto titolare della funzione in ragione della idoneità dello stesso a soddisfare l'interesse correlato alla funzione stessa. Nel

¹⁴ Pizzetti, op. cit. è da rilevare, peraltro, che un simile timore non è ingiustificato ove si consideri che la Città metropolitana assume funzioni di particolare interesse per la comunità che risiede nel territorio, quale ad esempio la cura dell'edilizia scolastica.

¹⁵ Come rilevato da De Santis, *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, 2014, l'obiettivo della legge Delrio era proprio il «superamento della Provincia come ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato».

¹⁶ Si prevede, in particolare, il raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, accordo che è stato conseguito in data 11 settembre 2014. Il criterio stabilito per la procedura di riordino è quello della competenza: ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze.

¹⁷ Il criterio della competenza è un criterio formale ed astratto di distribuzione delle funzioni, che individua il titolare del potere in relazione alla materia, individuando in via preventiva ed astratta l'interesse generale, sicché la rilevanza territoriale dello stesso è predeterminata. Tale criterio postula l'esclusività nell'esercizio della funzione.

meccanismo sussidiario, infatti, la capacità funzionale e l'adeguatezza strumentale non costituiscono modalità di esercizio della funzione, ma elementi valutativi condizionanti l'attribuzione della competenza¹⁸. Il principio di sussidiarietà è un principio empirico che richiede un'analisi del caso concreto per la determinazione circa il conferimento della funzione: ne consegue, logicamente, che un sistema competenziale fondato sulla sussidiarietà non è stabilmente ordinato, ma suscettibile di diversa allocazione della medesima funzione in presenza di contingenze applicative differenti.

Il principio di sussidiarietà, peraltro, nega la dimensione astratta dell'interesse generale e «fa del “*bonum commune*” l'oggetto di un processo, di una ricerca, nella quale sono attivamente impegnati anche gli enti sub statali, chiamati a concorrere alla sua determinazione con i loro originali apporti e con ciò a costituire fattori dell'incessante processo di integrazione statale»¹⁹.

Come accennato in precedenza, il principio di sussidiarietà non può essere scisso dagli altri due principi, pur'essi menzionati nel primo comma dell'art. 118 della Costituzione: il principio di adeguatezza²⁰ richiede una valutazione in termini di idoneità dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio della funzione. Tale valutazione, come costituzionalmente imposta, non va limitata all'idoneità organizzativa, ma va più ampiamente riferita alle finalità dell'azione pubblica, sicché un livello di governo risulta adeguato all'esercizio di una funzione nella misura in cui l'interesse sotteso alla stessa non risulti pregiudicato o anche solo parzialmente sacrificato dall'allocazione della funzione a livello locale; il principio di differenziazione interviene, invece, nell'allocazione delle funzioni subordinandola alla considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strumentali, degli enti riceventi. Tale principio, in altri termini, consente il superamento della logica uni formatrice in forza della quale gli enti territoriali afferenti al medesimo livello di governo debbano essere titolari delle medesime funzioni e porta ad attribuire, ad enti pur collocati sul medesimo livello di azione amministrativa, funzioni diverse, in ragione delle differenti capacità gestionali degli enti pubblici stessi.

Fatte tali premesse, si tratta di stabilire come i principi esaminati operano nei confronti delle Città metropolitane, e soprattutto quale sia il rapporto tra le Province e le Città metropolitane all'interno del meccanismo sussidiario di allocazione delle funzioni²¹.

Viene qui in rilievo la necessità di interpretare correttamente il primo comma dell'art. 118 della Costituzione, alla luce delle acclamate diversità sostanziali dei due enti.

¹⁸ Cfr. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, 2009.

¹⁹ Scaccia, op. cit.

²⁰ Circa il legame inscindibile che lega i due principi, cfr. Renna, Saitta, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, 2012.

²¹ Si è evidenziato come l'art. 114 della Costituzione, per separare i due enti, abbia fatto uso non di una congiunzione disgiuntiva ma di un segno di interpunzione, la virgola, che non presuppone né implica un rapporto di alternatività tra i due termini. Sarebbe inoltre errato ritenere che, in forza della collocazione nell'ordine enumerativo contenuto al primo comma dell'art. 114, dopo la Provincia, sull'assunto che tale elenco sia stato costruito in modo progressivo, la Città metropolitana sia, nella scala della sussidiarietà, un “gradino” più in alto rispetto alla Provincia, sicché la funzione potrebbe esserle conferita solo nel caso di inadeguatezza tanto del livello comunale, quanto di quello provinciale.

Il criterio di gerarchia che opera nei rapporti tra Comuni, Province e Regioni, nel meccanismo di ascensione sussidiaria, non è applicabile nei confronti della Città metropolitana.

Vi sono funzioni con riferimento alle quali la gestione a livello comunale risulta inadeguata, essendo l'ambito territoriale su cui l'ente più prossimo ai cittadini incide troppo limitato, ma anche a livello provinciale, dal momento che l'ambito territoriale su cui questo incide risulta troppo ampio rispetto alla funzione da attribuire²². «Insomma, si ha a che fare con enti basati sul criterio della ripartizione, il problema della collocazione delle funzioni amministrative diventa soprattutto il problema della ricerca del “gradino” o “livello” più pertinente per la singola funzione, poiché tali enti sono nati per far fronte all'esigenza di “coprire” amministrativamente tutto il territorio, non per la loro idoneità all'esercizio di determinate funzioni amministrative. La Città metropolitana risponde ad una logica specularmente diversa: essa non nasce in ragione del territorio, ma proprio per l'esercizio di quelle funzioni la cui collocazione su di un determinato “gradino” risulti problematica»²³.

Viene, dunque, in rilievo il principio di differenziazione: la scelta di allocare una funzione presso la Città metropolitana, piuttosto che presso la Provincia, non risponde ad un criterio territoriale ma competenziale. Una funzione viene conferita all'ente metropolitano in quanto questo, pur insistendo su un territorio identico a quello della Provincia, possiede delle caratteristiche di tipo organizzativo e funzionale idonee a garantire una gestione più efficiente della funzione, ed in quanto la funzione risulti rispondente alle finalità specifiche per le quali l'ente metropolitano è stato istituito²⁴.

4. L'autonomia finanziaria

Le Città metropolitane, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica, hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, secondo quanto sancito dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione. Le risorse di cui dispongono devono, peraltro, consentire di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

La tematica delle risorse (finanziarie, strumentali ed umane) delle Città metropolitane è di estrema rilevanza ed è anche una delle più problematiche, in considerazione del mancato coordinamento della legge di stabilità per il 2015 (l. 190 del 2014) e la legge Delrio.

Il procedimento di allocazione delle risorse delineato dalla legge Delrio prevedeva tre passaggi: l'istituzione dell'ente metropolitano, il riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e la riallocazione delle relative risorse.

²² Risulta evidente, allora, come il criterio utilizzato dal legislatore statale nella legge Delrio per individuare le Città metropolitane, ossia quello della coincidenza (non solo) territoriale con le Province, sia contrastante con le reali esigenze sottese all'istituzione dell'ente metropolitano.

²³ Serges, op. cit. Ad avviso dell'autore, l'ordine seguito dal legislatore costituzionale nella formulazione del primo comma dell'art. 118 è fondato su un criterio di ampiezza territoriale solo tendenziale, in una prospettiva che colloca la Città metropolitana su un piano idealmente inter-provinciale, senza che però questa ricostruzione comporti alcuna predeterminazione circa il rapporto funzionale tra gli enti.

²⁴ Cfr. Pizzetti, op. cit.

La legge di stabilità per il 2015, invece, ha intrapreso un percorso diverso, prevedendo un meccanismo che consentisse di conseguire effetti di risparmio della spesa pubblica che potessero essere percepiti nel breve periodo in sede europea, ma che risulta incoerente rispetto al metodo previsto dalla legge n. 56 del 2014: la legge 190/2014 ha infatti disposto un taglio alla dotazione organica di Province e Città metropolitane e, al comma 418, ha previsto un meccanismo di finanziamento operante in senso ascendente, dalle autonomie territoriali verso lo Stato. Era stato infatti stabilito che il bilancio dello Stato venisse alimentato da risorse provenienti (e prelevate forzatamente) dagli altri enti costitutivi della Repubblica, determinate autoritativamente dallo Stato in misure crescenti dal 2015 al 2017.

Si è così determinata una dipendenza dell'assetto funzionale delle Città metropolitane da fattori esogeni e cioè le risorse residue in capo alle stesse all'esito delle riduzioni imposte dallo Stato ed il personale che, all'esito delle procedure di mobilità verso le altre pubbliche amministrazioni, risulterà disponibile.

È evidente il contrasto tra il meccanismo introdotto dalla legge di stabilità ed il principio di autonomia. L'autonomia, come costituzionalmente sancita dagli articoli 5 e 114 della Costituzione, implica il riconoscimento, agli enti territoriali, di poteri e funzioni. E se non si vuole restare sul piano dell'astrattezza teorica, si deve considerare il nesso inscindibile che sussiste tra l'attribuzione di una funzione e la disponibilità della relativa risorsa per farvi fronte: l'autonomia finanziaria rappresenta una delle estrinsecazioni del più generale principio di autonomia, sicché una contrazione della prima inevitabilmente determina una riduzione del secondo. È quanto è avvenuto con la legge di stabilità citata, in una prospettiva neo-centralista che sembra svalutare il principio autonomistico che nel federalismo fiscale trova espressione.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte nel corso della trattazione si può a questo punto, cercare di fornire una soluzione al problema definitorio della Città metropolitana.

Definire la stessa soltanto in termini di ente di governo dell'area metropolitana sarebbe tautologico e poco utile ai fini dell'identificazione delle peculiari specificità che dall'analisi svolta sono emerse.

La definizione preliminare che qui si vuole proporre, che sia inclusiva dei principali aspetti identificativi della Città metropolitana, è la seguente: la Città metropolitana è un ente territoriale, costituzionalmente necessario ed autonomo, funzionale al governo dell'area metropolitana.

Per quanto concerne la necessarietà, si rileva come la Costituzione nulla dica in merito al “dove” ed al “quando” istituire le Città metropolitane, demandando al legislatore statale l'individuazione delle stesse.

Su un piano logico-teorico il processo istitutivo delle Città metropolitane avrebbe dovuto così articolarsi: ad una individuazione delle aree metropolitane, nozione che avrebbe peraltro richiesto una “normativizzazione”, condotta sulla base di criteri non meramente giuridici ma socio-economici, sarebbe dovuta seguire la redazione di un progetto di legge, alla cui predisposizione avrebbero dovuto concorrere gli enti locali, per la costituzione delle Città metropolitane.

La differenziazione delle soluzioni predisposte dal legislatore avrebbe dovuto essere uno degli elementi qualificanti di questo ente e sarebbe stato giustificato dal criterio funzionale di individuazione, in luogo di quello territoriale che, valido per gli altri enti locali, impone il rispetto del principio di uniformità tra gli stessi.

Se si concorda sulla coerenza di un simile procedimento, e si procede alla comparazione tra il piano astratto-teorico e quello pratico, si rileva come il legislatore italiano si sia discostato dal modello già dal primo momento.

L'individuazione territoriale della Città metropolitana, infatti, non ha rappresentato l'esito di uno studio del territorio ma il frutto di una scelta politica di identificazione territoriale dell'ente metropolitano con quello provinciale.

Così, alla differenziazione è stato sostituito un uniformismo organizzativo e funzionale²⁵.

È comprensibile, quindi, che all'indomani dell'entrata in vigore della legge Delrio in dottrina si sia cominciato a discutere dell'opportunità, se non di vera e propria necessità, di un ulteriore intervento di riforma.

Ad oggi, tuttavia, una simile proposta non sembra ragionevole, ove si consideri che il motore delle Città metropolitane, seppur con innegabili difficoltà, è finalmente partito dopo venticinque anni di progettazione.

²⁵ L'impressione che si ha nell'analizzare questo intervento di riforma è quello di trovarsi di fronte ad un prodotto di «un distorto concetto di “riformismo”, inteso come mera esigenza di produrre riforme, e non già come necessità di migliorare la qualità dell'ordinamento attraverso la funzione legislativa. Se si deve riformare il sistema degli enti locali, anziché concordare con questi ultimi le misure da adottare, si cerca di imporre dall'alto le nuove regole, con il decreto-legge, la questione di fiducia, il maxiemendamento governativo, qualsiasi cosa purché si faccia presto» (Serges, op. cit.).

Soffermando, quindi, l'attenzione non più su ciò che la Città metropolitana avrebbe dovuto essere, ma su come essa si stia effettivamente sviluppando, si possono in conclusione individuare gli elementi qualificanti dell'ente metropolitano disciplinato dalla legge Delrio: la Città metropolitana è un ente territoriale di secondo livello i cui organi sono tutti indirettamente eletti. L'ente di governo metropolitano è stato istituito al fine di rispondere ad una finalità istituzionale ben precisa, rappresentata dallo sviluppo strategico del territorio.

Si è parlato di razionalizzazione delle funzioni amministrative in quanto, mediante il conferimento di specifiche funzioni alle Città metropolitane, si è intesa risolvere la discrasia tra l'allocazione della funzione ad un determinato livello di governo e l'esigenza di una gestione unitaria della stessa, all'interno di un ambito territoriale la cui circoscrizione non coincide con quella dell'ente locale affidatario.

In conclusione, si tratta di assistere adesso al concreto operare di questi neo-istituiti enti metropolitani. È indubbio che per poter operare una valutazione in termini di risultati effettivamente conseguiti da questa riforma si dovrà attendere del tempo: si tratta, infatti, di una riforma istituzionale di notevole portata che consiste, in definitiva, in una complessa riorganizzazione del territorio nazionale, e che si interseca con il progetto costituzionale di abolizione delle Province.

Ci si auspica, tuttavia, che il processo di riforma così avviato sia portato a compimento e riceva corretta attuazione sul piano istituzionale.

Ci sarebbe, altrimenti, il rischio di avere «ancora una volta il segno dell'incapacità di questo Paese di rinnovarsi»²⁶. Risultato, questo, inaccettabile in un contesto istituzionale nel quale l'Italia non può più restare indietro.

²⁶ Patroni Griffi, op. cit.

Bibliografia

- Beltrame G. (1990), *Verso il governo dell'area metropolitana*, Giuffrè, Milano.
- Beltrame G. (1981), *Le ragioni di un governo metropolitano*, Città e Società n. 3 del 1981.
- Bifulco R. (2006), *Commento all'art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino.
- Branca G. (1985), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna.
- Cheli E. (2013), *Riforma delle province e sistema delle autonomie locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Crosetti A. (1989), *Aree metropolitane: i livelli istituzionali nei progetti di riforma*, Notiziario Giuridico regionale.
- De Santis V. (2014), *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, Rivista AIC n. 4 del 2014.
- Deodato C. (2012), *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, Federalismi.it n. 19 del 2012.
- Lucarelli A. (2014), *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, Federalismi.it n. 13 del 2014.
- Lucarelli A. (2015), *La sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, Federalismi.it n. 8 del 2015.
- Mone D. (2014), *Città metropolitana, area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, Federalismi.it n. 3 del 2014.
- Nicotra I. (2007), *Ancora un'occasione perduta*, Donzelli, Roma.
- Oliveri L., Panassidi G. (2012), *Il progetto di istituzione delle Città metropolitane*, Leggioggi.it.
- Patroni Griffi F. (2014), *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, Federalismi.it n. 3 del 2014.
- Pizzetti F. (2015), *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in federalismi.it, n. 12 del 2015.
- Quaranta A. (1982), *Lineamenti di diritto amministrativo*, Novara.
- Renna M., Saitta F. (2012), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Rotelli E. (1973), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna.
- Rotelli E. (1999), *Le città metropolitane in Italia. Una questione istituzionale insoluta*, Il Mulino, Bologna.
- Salerno G. (2014), *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in federalismi.it.
- Scaccia G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Serges G. (2014), *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitane culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane n. 1 del 2014.
- Spadaro A. (2015), *Le Città metropolitane tra utopia e realtà*, in federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane n. 1 del 2015.
- Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Vandelli L. (2014), *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Maggioli, Rimini.