

Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive.

di *Carlo Deodato*

(Consigliere di Stato ed attualmente Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri)

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- Le ragioni sociali, economiche ed urbanistiche che giustificano le città metropolitane; 3.- Tre modelli stranieri: Berlino, Londra, Barcellona; 4.- La storia normativa delle città metropolitane; 5.- Le città metropolitane nella Costituzione; 6.- Le ragioni del fallimento delle città metropolitane; 7.- La disciplina vigente: *governance*, funzioni, fonti di finanziamento nell'articolo 18 del decreto legge n.95 del 2012; 8.- Una battuta d'arresto: la mancata conversione del d.l. n.188 e la legge di stabilità per il 2013; 9.- Criticità e lacune della normativa attuale; 10.- Un caso particolare: Roma; 11.- Una sfida per la prossima legislatura.

1.- Premessa.

L'approvazione della legge (7 agosto 2012, n.135) di conversione del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto legge "spending review"), che, all'articolo 18, ha (finalmente) istituito le città metropolitane, suggerisce di ripercorrere il tormentato iter normativo che ha visto più volte prevista e disciplinata tale istituzione, senza, tuttavia, una sua definitiva ed operativa costituzione.

L'analisi che ci proponiamo di svolgere in questo studio sarà rivolta, in particolare, a identificare le ragioni che giustificano l'istituzione delle città metropolitane, a scrutinare le ragioni del fallimento dei pertinenti, diversi tentativi legislativi, ad esaminare la regolazione attuale e, da ultimo, a definire le prospettive di avvio di tale nuova tipologia di ente locale.

Non ci asterremo, in ogni caso, dalla disamina delle criticità della normativa vigente e dall'individuazione delle relative soluzioni legislative o ermeneutiche.

2.- Le ragioni sociali, economiche ed urbanistiche che giustificano le città metropolitane.

Una compiuta analisi dell'istituto delle città metropolitane non può prescindere da una preliminare indagine delle ragioni storiche che ne giustificano (anzi: ne impongono) la previsione e la disciplina.

Il fenomeno socio-economico che più assume rilievo, in tale prospettiva, è senz'altro quello dell'evoluzione storica degli insediamenti urbani che, dalla configurazione tradizionale della “città murata” (ad alta densità abitativa) distinta dal “contado” (a bassa densità abitativa), si è modificata nel moderno assetto della città di fatto, diffusa, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città centroide, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe e collegate¹.

Tale inedita configurazione della struttura urbana delle grandi città ha immediatamente rivelato l'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa tradizionale e ne ha imposto un ripensamento, nell'ottica della definizione di un nuovo modello di *governance* delle aree urbane, capace di amministrarne la complessità².

Mentre, infatti, nel primo modello (“città murata” e “contado”) lo schema istituzionale del comune e della provincia appariva adeguato alle esigenze amministrative del territorio (trattandosi di governare realtà sociali, economiche ed urbanistiche nettamente distinte e piuttosto indipendenti tra di loro), nel secondo

1 G. NUVOLATI E F. PISELLI (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti: la città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane* Angeli, 2009.

2 F. PATRONI GRIFFI, *Napoli Città metropolitana: ambito ottimale, governance, percorso istitutivo*, Intervento nel convegno organizzato dall'Unione industriali di Napoli il 14 gennaio 2013.

modello (“città diffusa”) l’organizzazione amministrativa locale che conosciamo risulta del tutto incapace di assicurare strumenti efficaci di governo del territorio.

L’intensa concentrazione di attività produttive, l’elevata densità abitativa, l’interdipendenza dei centri abitativi che compongono e caratterizzano le realtà metropolitane esigono, infatti, a ben vedere, un diverso assetto istituzionale, che sia, per un verso, dotato di compiti idonei a governare i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e di una pianificazione territoriale sinergica e, per un altro, provvisto di adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze di governo metropolitano³.

Come si vede, dunque, l’istituzione delle città metropolitane risponde ad un duplice ordine di esigenze: a) superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città; b) predisporre strumenti di governo adeguati all’amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

Mentre quest’ultima esigenza è avvertita in tutte le realtà qualificabili come metropolitane (che esigono, come tali, il riconoscimento di competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite agli enti locali classici), la prima si rivela particolarmente urgente nelle metropoli che estendono i loro confini urbanistici oltre il perimetro del territorio del comune centroide (ciò che in Italia accade soprattutto a Napoli e a Milano).

La catalogazione di un territorio come metropolitano resta, tuttavia, sprovvista di criteri oggettivi ed affidabili, restando rimessa (anche nelle più recenti disposizioni legislative) alla valutazione discrezionale del legislatore (che, forse, in Italia ha usato i relativi parametri di giudizio in maniera poco prudente e troppo generosa), anche se sono noti studi socio-economico-statistici che hanno tentato la definizione delle realtà metropolitane sulla base di rilevazioni basate sui dati relativi al lavoro, alla mobilità, alle attività produttive.

3 G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell’amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, fasc. 5, pp. 843 ss.

Meritano, in particolare, di essere menzionati due metodi di rilevazione di concentrazioni urbanistiche sovracomunali: il sistema locale del lavoro (SLL), elaborato ed utilizzato dall'ISTAT al fine di circoscrivere un insieme di comuni interdipendenti tra loro e con il comune "centroide", e la regione urbana funzionale (cosiddetta FUR, acronimo di functional urban region), che identifica aree territoriali più ampie di quelle rilevate nel SLL, ma comunque legate da vincoli di interdipendenza connessi alla mobilità ed alle relazioni produttive.

Senza approfondire le relative metodologie di indagine, basti, in questa sede, ricordare che sono rintracciabili, nelle elaborazioni statistiche e sociologiche, diversi strumenti conoscitivi capaci di descrivere spazi di intensa conurbazione che necessitano di un governo metropolitano.

Così identificate le ragioni che giustificano l'istituzione in esame, occorre procedere ad una sintetica disamina comparata delle più significative esperienze istituzionali straniere.

3.- Tre modelli stranieri: Berlino, Londra, Barcellona.

La previsione e la disciplina di istituzioni dotate di strumenti di amministrazione di realtà metropolitane sono presenti in pressochè tutti gli ordinamenti occidentali, ma sono state variamente declinate, quanto a modelli organizzativi e competenze amministrative⁴.

Si va, infatti, dal modello dell'associazione volontaria tra comuni (come New York), a quello dell'agenzia delegata allo svolgimento di specifiche funzioni di servizio (joint committees di Londra fino al 2000), a quello della "città-stato" o della "città-regione" (come Berlino o Vienna), a quello, infine, dell'ente sovracomunale, ad elezione diretta o meno (come Lione o Lisbona).

⁴ G. F. FERRARI E P. GALEONE (a cura di) *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il mulino, 2010.

Lungi dall'esaminare, nel dettaglio, i molteplici moduli organizzativi rinvenibili nei diversi ordinamenti stranieri, ci limiteremo a descrivere, in estrema sintesi, la soluzione offerta a tre importanti realtà metropolitane europee: Berlino, Londra e Barcellona, evidenziando, per ciascuna di esse, l'assetto degli organi e le competenze.

3.1- La Città-Stato di Berlino.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Costituzione del *Land*, Berlino è, allo stesso tempo, una città e un *Land* federale, con la conseguenza che ad essa, qualificabile come vera e propria "città-stato", sono attribuite funzioni sia statali, sia comunali e che il territorio del comune e del *Land* coincidono ed hanno gli stessi organi di governo.

Berlino è dotata, quindi, di organi di autogoverno che valgono sia come organi del *Land* federale, sia come organi dell'amministrazione della città; essi sono: la Camera dei rappresentanti di Berlino (*Abgeordnetenhaus*), che è l'organo assembleare di rappresentanza popolare eletto in via diretta e che esercita, al contempo, le funzioni legislative e quelle proprie del consiglio comunale, ed il Governo (*Senat*), che svolge anche le funzioni di Giunta comunale e che è costituito dal Borgomastro (il quale ha la rappresentanza di Berlino all'esterno, viene eletto dall'*Abgeordnetenhaus* e riveste la carica di capo del Governo e di sindaco della città) e dagli altri membri (nel numero massimo di otto), eletti anch'essi dall'*Abgeordnetenhaus*, su proposta del Borgomastro.

Il Governo e l'Assemblea rappresentativa sono legati da rapporto fiduciario.

Si tratta, come si vede, di una soluzione ordinamentale del tutto peculiare (e non replicabile, ad esempio, nel nostro sistema), che concentra nella città di Berlino i poteri e le funzioni del comune e dello Stato, predisponendo, in tal modo, gli strumenti più idonei per amministrare la complessità metropolitana (nonché quella legata al ruolo di capitale di Berlino).

3.2- L'Area Metropolitana di Barcellona.

L'istituzione dell'Area metropolitana di Barcellona (AMB) è stata approvata dal parlamento della Catalogna il 27 luglio del 2010 (*LLEI 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*).

L'AMB è la nuova organizzazione istituzionale urbana costituita da Barcellona e altri 35 comuni, individuati direttamente dalla legge istitutiva, tra quelli contigui, sulla base del riscontro di legami economici e sociali, tali da richiedere la pianificazione integrata delle politiche pubbliche e l'espletamento dei servizi in forma congiunta (restando, tuttavia, prevista la possibilità di modifica dell'ambito territoriale con il consenso di tutti i livelli di governo coinvolti).

L'organizzazione dell'AMB, che presenta un sistema rappresentativo di secondo grado, è così strutturata: a) il Consiglio Metropolitano ha compiti esecutivi ed è composto da tutti i sindaci di ciascun comune dell'area metropolitana e dai consiglieri eletti dai comuni; b) il Presidente, che ha funzioni di rappresentanza dell'AMB, è eletto dal Consiglio Metropolitano tra i suoi componenti sindaci (la candidatura alla carica di Presidente deve avere il sostegno del Consiglio dei Sindaci ed il voto favorevole dei sindaci dei comuni che rappresentano i due terzi della popolazione dell'area metropolitana); c) la Giunta di Governo, che assiste il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, è composta dallo stesso Presidente e da un numero di consiglieri metropolitani nominati dal Presidente su proposta del Consiglio Metropolitano (e non superiore a un terzo dei membri di diritto del Consiglio).

Le competenze, che sono conferite dalla legge, ma possono anche essere delegate da altri comuni o da altre autorità, comprendono i seguenti principali ambiti: pianificazione territoriale, tutela ambientale, gestione dei servizi idrici e dei rifiuti, trasporto e mobilità, sviluppo economico, coesione sociale e territoriale e infrastrutture metropolitane.

Come si vede, si tratta di un modello di *governance* a base associativa, fondato sulla rappresentanza indiretta, nonché strutturato su uno schema organizzativo capace di

garantire l'efficace gestione delle più caratteristiche funzioni metropolitane (pianificazione, mobilità, servizi a rete).

3.3- La Greater London Authority.

Il Greater London Authority Act del 1999 ha istituito, nella città di Londra, la Greater London Authority (GLA), quale entità territoriale autonoma, equiparabile alle otto regioni del Regno Unito, e dotata di un proprio ordinamento speciale, disciplinato dalla legge del 1999.

La GLA è composta dal Sindaco (Mayor) e da una Assemblea di venticinque membri (London Assembly) eletti contemporaneamente ogni quattro anni, ma in maniera disgiunta; il Sindaco viene eletto direttamente, mentre l'Assemblea in maniera indiretta.

Il Sindaco ha competenze in merito a quattro aree: trasporti, pianificazione del territorio, sviluppo economico, ambiente (qualità dell'aria, inquinamento acustico e biodiversità), ma sui relativi piani strategici deve consultare l'Assemblea, che esercita un potere di controllo generale sull'azione del Sindaco.

Alla GLA sono assegnate le competenze di seguito elencate: potestà di adottare atti normativi, denominati *byelaws*, che hanno forza di legge nell'ambito della loro sfera di operatività, facoltà di presentare proposte di legge (*local o private bills*), volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività, compiti di amministrazione in materia di trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio, polizia, sviluppo economico, cultura e promozione dello sviluppo socio-economico.

Rimangono, invece, di competenza dei *Boroughs* e della *London Health Agency* (agenzia per la sanità) la salute, i servizi sociali, l'edilizia e l'istruzione.

La GLA non ha autonomia impositiva ed è finanziata direttamente dal Governo.

Ciò che più rileva nel modello organizzativo della GLA è la concentrazione, in essa, di tutte le competenze, normative e gestionali, che interessano direttamente la metropoli di Londra, con la sola esclusione di quegli ambiti di intervento che necessitano di una regolazione o di una amministrazione nazionali.

3.4- Da questa sintetica (e necessariamente incompleta) analisi comparata di tre significativi modelli stranieri emerge con chiarezza che, nonostante le differenze riscontrabili nell'assetto degli organi e nel catalogo delle funzioni, tutti gli ordinamenti dei principali Paesi occidentali, non solo si sono fatti carico dell'esigenza di apprestare un efficace modulo di governo delle metropoli (siccome unanimemente considerate strategiche per lo sviluppo economico del sistema nazionale), ma l'hanno concretamente soddisfatta, mediante l'istituzione di organismi territoriali speciali, dotati di poteri e strumenti di amministrazione di realtà complesse come quelle ad intensa conurbazione.

4.- La storia normativa delle città metropolitane.

Come si è già detto, l'istituto delle città metropolitane è stato protagonista di una tormentata storia legislativa (coronata di insuccessi) e costituisce il più macroscopico esempio delle difficoltà del nostro Paese di modernizzarsi, tramite strategiche riforme istituzionali che in altri ordinamenti sono state già acquisite da tempo.

Ci limiteremo, in questa sede, a ricostruire la sequenza degli atti legislativi, definitivamente approvati (omettendo, cioè, la disamina delle diverse proposte di legge rimaste tali), che si sono occupati dell'istituzione e dell'ordinamento delle città metropolitane, segnalando, per ciascuno di essi, i profili maggiormente rilevanti.

L'impervio percorso normativo delle città metropolitane comincia nel 1990, quando, dopo le elaborazioni accademiche e scientifiche degli anni '80, viene approvata la legge 8 giugno 1990, n.42, che, agli articoli 17 e 18, prevede, per la prima volta, l'istituzione in esame e ne stabilisce procedimento costitutivo e regole organizzative.

Le città metropolitane venivano, ivi, individuate all'interno di "aree metropolitane" (non meglio definite dalla legge), nelle quali erano ricompresi i relativi capoluoghi, restando, comunque, affidato alle regioni il compito di definire l'ambito dell'area medesima, sentiti i comuni e la provincia interessata.

Erano considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni (come già detto, non identificati) i cui insediamenti avessero con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, economica, sociale e culturale.

Tali disposizioni sono rimaste lettera morta⁵, probabilmente a causa dell'indeterminatezza del concetto di area metropolitana, oltre che della colpevole inerzia delle regioni (senza trascurare le cause più generali e strutturali di seguito analizzate).

Il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n.267 del 2000) si è limitato a incorporare le disposizioni della legge del 1990 dedicate alle città metropolitane, senza innovarne i contenuti in maniera significativa⁶.

Con la riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione, alla città metropolitana viene conferita natura di ente territoriale costitutivo della Repubblica (art. 114 Cost.), ma, come si dirà meglio di seguito, anche tale previsione (ancorchè di epocale importanza) resterà un'enunciazione astratta⁷.

La delega al Governo, contenuta nell'art.2 della legge n.131 del 2003, cosiddetta Legge La Loggia, e finalizzata all'individuazione, in attuazione dell'art.117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, delle funzioni fondamentali degli enti locali (tra i quali anche le città metropolitane) resterà anch'essa lettera morta, non essendo mai stati emanati i corrispondenti decreti delegati.

Trascurando i diversi tentativi, nei disegni di legge denominati "Carta delle autonomie" presentati dai più recenti governi Prodi e Berlusconi, di configurare uno statuto regolativo sistematico e definitivo delle città metropolitane, merita, tuttavia, di essere ricordato l'articolo 23 della legge n.42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che, ancorchè in via provvisoria e transitoria ("fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il

5 L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000, fasc. 2 (aprile), pp. 327 ss.

6 R. CARPINO, *Testo unico degli Enti Locali commentato*, Maggioli, 2012, pp. 68 ss.

7 G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I (art. 1-54), Utet, 2006; vol. II (art. 55-100), Utet, 2006; vol. III (artt. 101-139 e disp trans.), Utet, 2006.

C. MAINARDIS, *Art. 114*, in *Commentario breve alla costituzione*, Cedam, 2008.

sistema elettorale della città metropolitana che sarà determinata con apposita legge”), disegna un percorso procedimentale costitutivo delle città metropolitane, nelle regioni a statuto ordinario.

La sequenza procedurale si articolava nelle seguenti fasi: a) iniziativa del comune capoluogo e della provincia, congiuntamente tra loro o separatamente; b) parere della regione; c) referendum confermativo indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata; d) effettiva istituzione di ciascuna città metropolitana tramite decreto legislativo recante la disciplina provvisoria⁸.

Senza entrare nel dettaglio della complessa regolazione dei diversi segmenti procedimentali (in ordine al grado di vincolatività di ciascuno di essi), basti qui rilevare l'impronta fortemente autonomistica di tale disegno normativo, in quanto basato su una decisiva responsabilizzazione delle autonomie territoriali, quanto all'iniziativa costitutiva delle città metropolitane.

Sennonchè, proprio per la farraginosità e la complicatezza della procedura di istituzione, che resta condizionata proprio da una forte e diffusa condivisione delle collettività territoriali di riferimento (secondo le articolate maggioranze richieste per ciascun passaggio procedurale), anche tale previsione rimarrà inattuata.

Da ultimo, l'articolo 23 della legge sul federalismo fiscale è stato abrogato dal decreto legge n. 95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 7 agosto del 2012), contestualmente all'introduzione (all'art.18) di una nuova disciplina che, a differenza di quelle approvate in precedenza, istituisce direttamente le città metropolitane, fissando una data certa per l'avvio della loro operatività.

Per completare la rassegna degli atti legislativi emanati finora, occorre menzionare il decreto legge n.188 del 2012 (emanato dal Governo in attuazione dell'art.17 del d.l. n.95 del 2012 sul ricordino delle province, ma che conteneva anche delle disposizioni di completamento della disciplina delle città metropolitane), che, tuttavia, non è stato convertito in legge, e la legge di stabilità per il 2013 che, per quanto qui rileva, ha

⁸ I. LAGROTTA, *Commento agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* in C. Napoli; N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali*, Nel diritto Editore, 2012, p. 257 s.

sospeso l'applicazione, per tutto l'anno 2013, delle disposizioni contenute nell'art.18 del d.l. n.95 del 2012.

Ma degli effetti della mancata conversione del d.l. n.188 e della clausola sospensiva contenuta nella legge di stabilità ci occuperemo *infra* (paragrafo 7).

5.- Le città metropolitane nella Costituzione.

L'istituto delle città metropolitane è stato costituzionalizzato con la nota legge costituzionale n. 3 del 2001⁹, mediante la sua previsione, all'articolo 114, come ente costitutivo della Repubblica, al pari di Stato, regioni, province e comuni.

Il secondo comma dell'articolo 114 riconosce, poi, alle città metropolitane, al pari degli altri enti locali, il rango di enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni.

Nonostante abbia assunto rango costituzionale di ente necessario, nel sistema di *multilevel governance* disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la città metropolitana è rimasta inattuata ed inoperativa, *ut supra* già rilevato, anche negli anni successivi alla predetta revisione costituzionale, sicchè la previsione costituzionale è stata da alcuni ritenuta un mero "promemoria" normativo¹⁰.

Ma, più di quello che la Costituzione dice, a proposito delle città metropolitane, ci pare significativo ciò su cui la Carta resta silente.

La Costituzione tace, in particolare, per quello che qui rileva, sulla procedura di istituzione delle città metropolitane, sugli elementi costitutivi delle stesse e sulla loro organizzazione.

Nell'impossibilità di applicare analogicamente l'articolo 133 (sull'istituzione di nuove province), il silenzio della Costituzione sui caratteri territoriali essenziali delle città metropolitane e sulla procedura di istituzione non può che significare l'implicita attribuzione alla legislazione ordinaria del compito, per un verso, di identificare sul

9 T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II edizione, Giappichelli, 2003.

10 F. PIZZETTI, *Istituzione delle città metropolitane, appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità"*, 22 novembre 2012, Astrid.

territorio nazionale le aree sulle quali costituire le città metropolitane e, per un altro, di definirne le modalità istitutive.

Quanto a queste ultime, non risulta ravvisabile alcun cogente vincolo costituzionale che imponga di affidare agli enti locali interessati o alle regioni un potere di proposta relativo all'istituzione delle città metropolitane, al cui concreto e valido esercizio quest'ultima resterebbe condizionata.

Non solo, ma l'articolo 117, secondo comma, lettera p), là dove riconosce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali, tra l'altro, delle città metropolitane, non può che essere letto ed attuato nel senso di riconoscere al legislatore statale, contestualmente al compito legislativo di identificare le funzioni fondamentali spettanti a ciascuna tipologia di ente locale, anche quello, logicamente presupposto e, quindi, strettamente connesso, di definire (in via esclusiva e senza ulteriori vincoli costituzionali) gli ambiti e le modalità istitutive delle città metropolitane.

Diversamente opinando, invero, la competenza legislativa esclusiva dello Stato resterebbe inammissibilmente monca e concretamente non esercitabile: non appare possibile individuare le funzioni fondamentali delle città metropolitane, senza contestualmente poterne disporre, con la medesima fonte, i confini geografici e la stessa costituzione.

6.- Le ragioni del fallimento delle città metropolitane.

La ricognizione di venti anni di regolazione incapace di produrre il benchè minimo risultato impongono una riflessione conclusiva sulle molteplici ragioni che hanno impedito, finora, l'avvio dell'operatività di un istituto previsto in via ordinaria da circa venti anni e in via costituzionale da oltre dieci e della cui utilità per il Paese nessuno ha mai seriamente dubitato.

Premesso che alcune cause sono specificamente riferibili ai singoli interventi legislativi rimasti inattuati, possono, tuttavia, enuclearsi alcuni fattori di criticità

comuni e sistemici, che hanno sicuramente concorso al fallimento di tutti i tentativi di istituzione delle città metropolitane.

Un fattore di criticità va, innanzitutto, individuato nell'estrema eterogeneità delle aree qualificate dalle diverse leggi come metropolitane, sia quanto a struttura urbanistica, sia quanto a composizione socio-economica, sia, ancora, quanto al rapporto demografico e territoriale tra il comune capoluogo e l'hinterland, sia, da ultimo, quanto alla stessa configurazione della concentrazione urbana.

Tale pacifica disomogeneità ha implicato un'estrema difficoltà nel disegnare un assetto ordinamentale valido per tutte le realtà considerate od alle stesse adattabile, con la conseguenza di un rifiuto dei territori di importare modelli di *governance* non appropriati alle proprie esigenze.

Basti pensare che, mentre in alcune città la conurbazione si estende per tutto il territorio provinciale ed anche oltre (Milano e Napoli), in altre (Reggio Calabria e Bologna) il peso demografico del comune capoluogo, rispetto a quello dei comuni della provincia, si rivela molto ridotto, così come la configurazione geografica rivela una concentrazione molto ristretta (rispetto ai confini della provincia) dell'area qualificabile come metropolitana.

Non solo, ma le autonomie territoriali, ai quali le diverse leggi hanno affidato il compito di proporre l'istituzione delle città metropolitane e di perimetrarne gli ambiti, hanno rifiutato tale responsabilità e si sono attestate su posizioni di statica inerzia.

Tale atteggiamento di pigrizia e di miope conservatorismo ha finito per bloccare per due decenni l'avvio di un'istituzione unanimemente considerata strategica per lo sviluppo e per la coesione delle grandi città ed ha finito per rivelare, in maniera macroscopica, l'incapacità strutturale del nostro sistema di autoriformarsi e di progredire verso schemi organizzativi ed istituzionali inediti e più funzionali alle istanze della modernità e della globalizzazione.

Restano da indagare le cause (politiche e culturali) di tale immobilismo.

Innanzitutto, l'istituzione della città metropolitana è sempre stata percepita come una minaccia per tutte le autonomie coinvolte: le regioni hanno avvertito il pericolo di un ridimensionamento della loro sfera di potere, a vantaggio di una intensa e competitiva concentrazione di funzioni all'interno del territorio regionale, le province hanno temuto la loro scomparsa od il loro forte ridimensionamento, il comune capoluogo si è preoccupato (anche nell'ipotesi di sopravvivenza) di una sicura limitazione del suo ruolo di governo della città, i comuni satellite, da ultimo, hanno previsto un'inaccettabile egemonia del comune capoluogo o, comunque, una significativa perdita di competenze nell'amministrazione di alcuni servizi.

Come si vede, ogni livello di governo poteva vantare buone ragioni, in un'ottusa ottica di difesa delle proprie prerogative, per opporsi alla nascita delle città metropolitane, con la conseguenza, tuttavia (quanto dannosa per il Paese è agevole immaginare), che le forti concentrazioni urbane sono rimaste sprovviste di strumenti di governo adeguati ad amministrarle.

Si aggiunga, infine, che la mancata previsione in Costituzione delle città metropolitane prima del 2001 e l'omessa disciplina, dopo la riforma del Titolo V, dei relativi presupposti costitutivi e della procedura istitutiva (nonostante la loro previsione come enti costitutivi della Repubblica) non hanno favorito l'avvio della loro operatività.

Anzi, il silenzio della Costituzione ha determinato quella situazione di incertezza circa le condizioni di nascita dell'istituto che va senz'altro classificata come un'altra delle cause del fallimento (finora) dei tentativi di istituzione delle città metropolitane.

Non resta che concludere rilevando che l'endemico deficit riformista appena analizzato ha imposto la centralizzazione dell'intervento legislativo in questione ed un coinvolgimento delle realtà locali solo nella fase dell'organizzazione dell'ente, e non anche in quella della sua costituzione (come si è visto, del tutto inutile, se non dannoso).

7.- La disciplina vigente: *governance*, funzioni, fonti di finanziamento nell'articolo 18 del decreto legge n.95 del 2012.

A fronte della riscontrata mancanza di una previsione costituzionale circa la procedura istitutiva, il Governo Monti ha provveduto, con l'articolo 18 del d.l. n.95 del 2012 (d'ora innanzi: art.18) ad istituire direttamente le città metropolitane, quale ente intermedio alternativo alle province, omettendo di affidarne la costituzione all'iniziativa degli enti locali interessati¹¹.

Preso atto, infatti, del fallimento, per l'inerzia delle autonomie territoriali (ivi comprese le regioni) responsabilizzate, al riguardo, dalla precedenti iniziative legislative, rimaste, infatti, lettera morta, il Governo ha ritenuto indispensabile utilizzare lo strumento (certamente forte, ma, altrettanto certamente, efficace e risolutivo) della decretazione d'urgenza, stabilendo, così, in via immediata l'istituzione delle città metropolitane.

Che la volontà del Governo non fosse, tuttavia, quella di conculcare le competenze degli enti locali interessati e di mortificarne il ruolo partecipativo resta, tuttavia, dimostrato dalle molteplici disposizioni dell'art. 18, di seguito analizzate, che contemplano espressamente le istituzioni territoriali coinvolte, assegnando loro un ruolo partecipe e attivo nella definizione dell'assetto organizzativo delle singole città metropolitane.

Resta, ancora in via preliminare, da chiarire che la disciplina statale appare caratterizzata da un profondo rispetto dell'autonomia statutaria del nuovo ente (e, di conseguenza, delle realtà amministrative in esso rappresentate), tanto che la legge si limita ad apprestare tre diversi modelli di organizzazione dell'ente, rimettendo alla sua libera ed autonoma scelta l'opzione del modello di *governance* da importare.

L'intervento legislativo in commento si appalesa, quindi, per un verso, autoritativo, là dove prescrive direttamente l'istituzione (*ope legis* appunto) delle città metropolitane, ma anche flessibile ed autonomista, là dove rimette alla decisione autonoma degli

¹¹ In merito all'articolo 18, si veda F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali in Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, (a cura di) F. PIZZETTI e A. RUGHETTI, Maggioli, 2012, pp. 25 ss.

organi del nuovo ente la scelta tra tre distinti moduli organizzativi (che, per la loro diversità, dovrebbero soddisfare tutte le esigenze ordinamentali delle singole realtà territoriali).

Così chiariti presupposti e finalità della disposizione in esame, occorre procedere ad una sintetica descrizione del nuovo ordinamento dalla stessa introdotto, segnalando, ove rilevino, le più significative differenze con il nuovo ordinamento delle province.

Come già rilevato, l'art. 18 dispone l'istituzione diretta, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ovvero dalla data precedente della cessazione del consiglio provinciale o dell'incarico commissariale, delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contestuale soppressione delle relative province.

Tale disposizione, come si è già detto, si caratterizza, rispetto a quelle passate (contestualmente abrogate), per la sua immediata valenza precettiva, nel senso che provvede direttamente all'istituzione delle città metropolitane, indicando la data di avvio della loro operatività e superando la vecchia e fallimentare impostazione dell'attribuzione alle comunità territoriali dell'iniziativa costitutiva dei nuovi enti.

La norma, poi, risolve la questione della possibile coesistenza sullo stesso territorio della città metropolitana e della provincia, che la formula letterale dell'art. 114, primo comma, della Costituzione lasciava irrisolta (potendosi ammettere entrambe le esegesi), nel senso dell'alternatività dei due enti locali (dove viene istituita la città metropolitana, viene soppressa la provincia).

La legge provvede, inoltre, ad elencare nominativamente le province destinate ad essere sostituite dalle città metropolitane, recependo il catalogo già acquisito dall'ordinamento e sui cui si era già formato un ampio consenso (probabile frutto di complesse mediazioni politiche che il legislatore ha prudentemente deciso di non rimettere in discussione).

Coerentemente alla logica della costituzione diretta delle città metropolitane, il comma 2 stabilisce, poi, la coincidenza del territorio della città metropolitana con quello della provincia contestualmente soppressa, consentendo, tuttavia, una diversa

perimetrazione dei confini dell'ente locale per effetto delle iniziative deliberate dai comuni ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione; si tratta di un'opzione imposta dall'esigenza di prescrivere *ope legis* il perimetro dell'area, ma mitigata, nel suo rigoroso impatto, dalla mobilità, espressamente riconosciuta dalla norma, dei comuni interessati (sia in quanto compresi nel territorio della provincia destinata a diventare città metropolitana, sia in quanto confinati con esso).

Viene, inoltre, previsto che gli organi della città metropolitana sono il consiglio metropolitano (composto da sedici, dodici o dieci consiglieri, a seconda della fascia di popolazione di appartenenza) ed il sindaco metropolitano; non viene, quindi, prevista la giunta, ma si attribuisce al sindaco il potere di nominare un vicesindaco e di attribuire deleghe a singoli consiglieri.

In ordine al modello di *governance*, la legge, nella prospettiva fortemente autonomistica sopra evidenziata, si limita a predisporre tre diversi modelli organizzativi, affidando allo statuto la scelta di quello da recepire nel proprio ordinamento. I diversi modelli sono costruiti sulle modalità di selezione del sindaco metropolitano (alle quali corrispondono quelle di elezione del consiglio metropolitano) e sono costituiti dalla coincidenza del sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo, dall'elezione del sindaco metropolitano con le modalità stabilite per l'elezione (indiretta) del presidente della provincia e, infine, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, dall'elezione diretta del sindaco metropolitano (ma sull'esegesi di quest'ultima previsione vedi *infra*).

Si tratta di un'impostazione fortemente autonomistica, ma non *self executive*, nel senso che necessita, per il funzionamento dell'ente, dell'approvazione dello statuto. Al fine di ovviare a questo inconveniente (che avrebbe altrimenti rischiato di paralizzare l'avvio dell'operatività delle città metropolitane inadempienti all'obbligo di dotarsi in tempo utile dello statuto), la legge prevede una forma di governo automatica e legale, costituita dall'attribuzione di diritto della carica di sindaco metropolitano al sindaco del comune capoluogo fino all'approvazione dello statuto definitivo (ovviamente solo nel caso in cui scelga un modello diverso), dimostrando,

così, una preferenza per il modello organizzativo che si incentra su un ruolo preminente del comune capoluogo.

Come si vede tutta la disposizione è costruita con l'ottica di affidare un ruolo decisivo all'autonomia statutaria, tanto che il contenuto dello statuto, dettagliato al comma 9, si rivela più ricco di quello degli altri enti locali e che il legislatore si è preoccupato di predisporre un meccanismo di approvazione di uno statuto provvisorio, da approvarsi prima dell'avvio dell'operatività delle città metropolitane (e destinato ad essere sostituito da quello definitivo approvato dai nuovi organi) ed in modo da consentire agli enti locali coinvolti dalla nascita del nuovo ente (e rappresentati nella conferenza metropolitana, incaricata dell'adempimento) di contribuire alla scelta, in sede di prima applicazione, del modulo organizzativo.

In ordine al contenuto dello statuto meritano di essere segnalati, oltre a quello essenziale delle modalità di scelta del sindaco metropolitano, i seguenti profili: la regolazione delle forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione di governo del territorio metropolitano, delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni, dei rapporti con i comuni dell'area (mediante la previsione, in particolare, delle modalità di conferimento, anche in forma differenziata, di funzioni della città metropolitana ai comuni in essa compresi e, al contrario, da questi ultimi alla prima) nonché, da ultimo, degli strumenti in base ai quali i comuni estranei alla città metropolitana possono stabilire accordi con essa.

Anche tali previsioni confermano la volontà del legislatore di apprestare strumenti duttili e flessibili al governo metropolitano, affidando ai suoi organi le scelte amministrative più appropriate e adatte alle peculiarità geografiche, politiche ed economiche del territorio, segnatamente per quanto concerne la più razionale, efficace ed economica regolazione dei rapporti con i comuni compresi nella città metropolitana.

Quanto alla procedura di approvazione, va, invece, segnalato che lo statuto viene adottato dal consiglio metropolitano a maggioranza assoluta (a differenza di quanto previsto dal TUEL per gli statuti comunali e provinciali, che, invece, devono essere

approvati con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri nelle prime deliberazioni) e che i comuni dell'area devono esprimere un parere sulla relativa proposta (all'evidente scopo di assicurare il loro più ampio coinvolgimento nelle scelte fondamentali relative all'assetto della città metropolitana).

Un'attenzione particolare va, invece, dedicata alla possibilità (offerta dal comma 2-bis) che lo Statuto preveda, con la più ampia maggioranza prevista dall'articolo 6, comma 4, del TUEL e secondo la complessa procedura ivi descritta (e che vede coinvolto il comune capoluogo come proponente, la regione e tutti i cittadini dell'area chiamati ad esprimersi, rispettivamente con un parere e con un *referendum*), un'articolazione del comune capoluogo (che sarebbe, quindi, destinato a dissolversi) in più comuni.

A prescindere dagli agevoli rilievi circa il carattere remoto dell'eventualità che il comune capoluogo decida di proporre il suo scioglimento, merita di essere segnalato il carattere fortemente innovativo di tale previsione e la sua coerenza con l'esigenza (sottesa a tutta la disciplina in esame) di responsabilizzare le comunità locali nell'autonoma decisione della propria organizzazione e di apprestare modelli di *governance* flessibili ed adattabili alle diverse realtà territoriali.

Quanto alle funzioni, l'opzione regolativa preferita dal legislatore è stata quella di attribuire alle città metropolitane tutte le funzioni fondamentali assegnate alle province (ambiente, trasporto, viabilità, edilizia scolastica delle scuole di secondo grado e pianificazione di coordinamento), siccome pertinenti alla medesima area vasta su cui entrambi gli enti esercitano la loro giurisdizione, e di aggiungere alle prime un catalogo di quei compiti amministrativi che si rivelano funzionali al governo della complessità metropolitana e che, appunto, giustificano l'istituzione di tale diversa tipologia di ente locale.

Si tratta, in particolare, della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito

metropolitano, della mobilità e della viabilità, nonché della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come si vede, in coerenza con la tecnica normativa comunemente utilizzata per la definizione delle funzioni fondamentali, la descrizione delle competenze indefettibilmente attribuite alle città metropolitane è sintetica, scarna e generica, con la conseguente necessità che il contenuto ne venga declinato e dettagliato in altre fonti (in modo da assicurare certezza sugli ambiti di responsabilità di ciascun livello di governo e di evitare sovrapposizioni e duplicazioni con competenze dei comuni e, forse, anche delle regioni).

In quest'ottica, lo strumento regolativo più appropriato appare lo statuto, che nel disciplinare "le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni fondamentali", dovrà occuparsi, in particolare, di chiarire il perimetro delle sue competenze e di armonizzarle con quelle (astrattamente sovrapponibili) assegnate ad altri livelli di governo.

Oltre al catalogo di funzioni fondamentali appena passato in rassegna, il legislatore si è preoccupato di chiarire (forse in maniera tecnicamente ultronea, ma politicamente opportuna) che lo Stato e le regioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, attribuiscono ulteriori funzioni amministrative alle città metropolitane, in ossequio ai criteri dettati dall'articolo 118 della Costituzione.

La disposizione, ancorchè probabilmente superflua (bastava la previsione costituzionale), rivela un'evidente volontà del legislatore di responsabilizzare lo Stato e le regioni nell'individuare, negli ambiti di rispettiva competenza, quelle funzioni che, in quanto rispondenti alle esigenze di amministrazione proprie di realtà territoriali complesse quali quelle metropolitane, devono essere allocate presso il relativo livello di governo, in modo da consentirne un esercizio più utile ed appropriato ai bisogni della comunità di riferimento.

Si tratta, in definitiva, di un monito del legislatore ad un uso corretto e responsabile della sussidiarietà verticale enunciata dall'articolo 118 della Costituzione.

Restano da esaminare le fonti di finanziamento e le dotazioni patrimoniali delle città metropolitane¹².

Il legislatore, infatti, si è preoccupato, nell'assegnare un nucleo consistente di funzioni fondamentali alle città metropolitane, di assicurare a queste ultime dei meccanismi adeguati e strutturali di finanziamento (funzionali al funzionamento dell'ente ed all'esercizio dei rilevanti compiti ad esso attribuiti).

Si prevede, innanzitutto, che la città metropolitana subentri, quale successore a titolo universale, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e in tutti i diritti reali intestati alla provincia contestualmente soppressa (ivi comprese, ovviamente, anche le partecipazioni societarie e le proprietà immobiliari).

In coerenza con i meccanismi di finanziamento degli enti locali apprestati dalla legge sul federalismo fiscale si attribuiscono, poi, alle città metropolitane, mediante un richiamo agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo n.68 del 2011 (emanato in attuazione della legge n.42 del 2009), l'accesso al fondo perequativo, i tributi spettanti alla provincia soppressa, (tra i quali meritano di essere ricordati le compartecipazioni al gettito IRPEF prodotto nel territorio della città metropolitana e alla tassa automobilistica regionale), destinati a finanziare le funzioni delle città metropolitane e ulteriori fonti di entrata facoltative (rimesse, cioè, alla decisione discrezionale, anzi politica, dell'ente) quali l'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali, l'imposta sulle emissioni sonore e l'imposta di scopo (fermo restando che la pertinente potestà impositiva dev'essere attribuita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che provvede ad armonizzarla con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio).

Come si vede, si tratta di un sistema di finanziamento complesso e strutturale, costruito, senza alcun residuo di finanza derivata, nella logica dell'autonomia finanziaria, e destinato, se correttamente attuato, a soddisfare compiutamente le esigenze di finanziamento dei rilevanti compiti di governo assegnati alle città metropolitane.

12 G. FRANSONI, *La finanza delle città metropolitane: problemi per un gruppo di lavoro*, www.astrid-online.it, 2012.

Né varrebbe obiettare che il meccanismo di finanziamento appena descritto penalizza il territorio metropolitano, atteso che le imposte eventuali (nelle quali appaiono ravvisabili le potenzialità dannose indicate da qualcuno) non sono state previste come direttamente funzionali al finanziamento delle funzioni (per le quali basta il sistema tributario stabilito a regime) e risultano, al contrario, rimesse alla valutazione politica degli organi di governo dell'ente, che dovrà apprezzare il grado di sacrificio sopportabile dal territorio, in rapporto ai corrispondenti benefici che ne dovrebbero derivare in termini di crescita economica e di coesione sociale (senza contare che, ad esempio, l'addizionale sui diritti di imbarco colpisce in misura molto limitata i residenti).

Così descritto, in estrema sintesi, il contenuto precettivo dell'art. 18, occorre, per completezza di analisi, riportare le censure di incostituzionalità che sono state rivolte contro di esso, in alcuni interventi accademici ma anche nei ricorsi che alcune Regioni hanno presentato alla Corte Costituzionale (e nei quali impugnano, oltre all'articolo 17 sul riordino delle province, anche alcune previsioni dell'art. 18).

Trattandosi di questioni *sub judice* (la Corte dovrebbe pronunciarsi a giugno) ci limiteremo ad una rapida rassegna di esse, permettendoci di accennare (in punta di penna) alcuni rispettosi e sintetici commenti alle diverse censure (tutte senz'altro dotate di pregio), senza alcuna pretesa di completezza di esame.

Si sostiene, innanzitutto, il difetto, quanto alle disposizioni impugnate, dei presupposti di necessità e di urgenza che, ai sensi dell'art.77 della Costituzione (di cui si deduce, appunto, la violazione), autorizzano il Governo ad emanare decreti legge.

Basti, qui, osservare che il vizio di violazione dell'art.77, per essere favorevolmente apprezzato, dev'essere "evidente" (Corte Costituzionale n. 128/2008 e n. 171/2007) e che, in ogni caso, la disposizione impugnata è strettamente connessa ad altre, quali quella relativa al riordino delle province (art.17) e quella relativa agli uffici territoriali del governo (art.10), che presentano un sicuro impatto di riduzione della spesa

pubblica e che giustificano, quindi, l'uso dello strumento legislativo della decretazione d'urgenza.

Con un altro ordine di censure si assume l'incompetenza legislativa dello Stato, in favore di quella residuale delle regioni, nella materia dell'istituzione delle città metropolitane.

Può, in proposito, obiettarsi che l'intervento legislativo censurato va ascritto (*ut supra* già rilevato) alla materia (di competenza legislativa esclusiva dello Stato) della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), atteso che la competenza dello Stato in questa materia resterebbe priva di qualsivoglia significato se non fosse intesa come comprensiva anche della potestà di provvedere, ancora prima che alla disciplina degli organi e delle funzioni delle città metropolitane, alla loro stessa istituzione (senza la cui possibilità, la competenza sul loro ordinamento risulterebbe inammissibilmente menomata e non concretamente esercitabile).

Si deduce, ancora, la lesione delle prerogative, riconosciute dalla Costituzione, alle regioni, asseritamente derivante sia dal loro omesso coinvolgimento, tanto nella procedura istitutiva, quanto in quella del passaggio dei comuni da una città metropolitana a una provincia (e viceversa), sia, ancora, dai vincoli dettati alle stesse regioni in merito al trasferimento alle città metropolitane delle funzioni amministrative (regionali) diverse da quelle fondamentali.

Tali censure possono essere disattese, in esito ad una corretta interpretazione del significato delle disposizioni impugnate o, comunque, dopo una verifica della loro concreta attuazione (che ne rivela l'assenza di lesività).

Per un verso, infatti, le regioni sono state espressamente consultate dal Governo, a fronte delle iniziative dei comuni finalizzate ad aderire ad una città metropolitana o ad una provincia (sicché le prerogative delle regioni sono state rispettate in concreto), per un altro la disposizione che "vincola" le regioni a trasferire alle città metropolitane ulteriori funzioni amministrative dev'essere, ovviamente, intesa come

un “monito”, e non come un obbligo, restando la materia regolata dall’art.118 della Costituzione e dal libero e responsabile esercizio da parte delle regioni del compito di allocare a livelli di governo subregionali le funzioni amministrative, in ossequio al canone (questo sì vincolante) della sussidiarietà verticale.

Quanto al mancato coinvolgimento delle regioni nella procedura di istituzione, si osserva, invece, che la coincidenza del territorio metropolitano con quello delle province contestualmente soppresse ha reso del tutto superflua la partecipazione delle regioni, che assumeva, invece, una valenza decisiva nella diversa prospettiva (rivelatasi, tuttavia, fallimentare) di una diversa perimetrazione dell’area metropolitana, rimessa, appunto, alla responsabilità (mai esercitata) delle regioni stesse.

Viene, infine, dedotto il vizio di violazione dell’art.118 della Costituzione all’indirizzo della disposizione che consente alle città metropolitane di trasferire proprie funzioni ai comuni che ne fanno parte (e a questi ultimi di deliberare altrettanto in favore della città metropolitana).

Tale prospettazione, ancorché sottile e suggestiva, si fonda su una lettura dell’art.18, comma 9, che annette alle previsioni statutarie ivi previste valenza di trasferimento delle funzioni amministrative tra città metropolitane e comuni (e viceversa); senonché la disposizione censurata andrebbe interpretata come introduttiva di un inedito ed innovativo modello organizzativo dell’esercizio delle funzioni sul territorio metropolitano, che ne consente la sola delega di espletamento (sempre su base convenzionale e senza spostamento della titolarità), ma che non si fonda su una definitiva e formale attribuzione di funzioni. Se correttamente intesa, quindi, anche tale disposizione si rivela rispettosa dell’art.118 della Costituzione (restando integra la potestà della regione di decidere a quale livello di governo intestare stabilmente le funzioni amministrative).

Non resta, quindi, che attendere il pronunciamento del Giudice delle leggi.

Ci permettiamo solo di formulare sommessamente l’auspicio che quest’ultimo tentativo di istituire le città metropolitane possa finalmente trovare la tanto attesa

attuazione e non si infranga (ancora una volta) contro una barriera (per quanto nobile ed autorevole come una declaratoria di incostituzionalità), che, a quel punto, costituirebbe la pietra tombale dell'istituto.

8.- Una battuta d'arresto: la mancata conversione del d.l. n.188 e la legge di stabilità per il 2013.

Nel decreto legge 5 novembre 2012, n.188 (d'ora innanzi: d.l. n.188), perlopiù destinato ad attuare l'art.17 del d.l. n.95 del 2012 in merito al riordino delle province, erano state, tuttavia, inserite (all'articolo 5) alcune disposizioni finalizzate ad integrare od a correggere la disciplina introdotta dall'art.18.

Tra le diverse innovazioni ivi contemplate, quelle più significative erano: una diversa perimetrazione della città metropolitana di Milano (che doveva comprendere anche il territorio della provincia di Monza e della Brianza) e di Firenze (che doveva comprendere anche i territori delle province di Prato e di Pistoia), la previsione dell'inapplicabilità a Roma Capitale della facoltà di scorporo del comune capoluogo, l'eliminazione della disposizione relativa all'avvio delle città metropolitane prima del 1° gennaio 2014, nei casi (ad esempio, Roma e Genova) in cui gli organi delle corrispondenti province cessino prima, l'introduzione del meccanismo di elezione del consiglio metropolitano (equiparato a quello di elezione del consiglio provinciale) nel caso in cui il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo, la precisazione che la facoltà di optare per un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano e, conseguentemente, dei componenti del consiglio metropolitano è limitata ai soli casi di "dissolvimento" del comune capoluogo e alla città metropolitana di Roma (nella quale, come già detto, il comune capoluogo non può scorporarsi), la prescrizione, in caso di mancata adozione dello statuto definitivo della città metropolitana, dello scioglimento del consiglio metropolitano, con contestuale nomina di un commissario che vi provvede in via sostitutiva e amministra l'ente fino alle nuove elezioni (in luogo della precedente previsione, contestualmente abrogata,

che, in caso di mancata approvazione dello statuto, diventi automaticamente sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo), la riduzione a dieci (a prescindere dalla popolazione) del numero dei componenti del consiglio metropolitano, la precisazione (forse ultronea) che alle città metropolitane competono, oltre alle funzioni fondamentali già elencate nell'art.18, comma 7, anche le altre funzioni amministrative spettanti alle province alla data di entrata in vigore del decreto legge (con ciò, tuttavia, rafforzando il nucleo di competenze riconosciute alle città metropolitane) e, da ultimo, la previsione che le elezioni dei nuovi organi delle città metropolitane vanno indette dal Ministro dell'Interno in una domenica compresa tra il 1° e il 30 novembre 2013, che si svolgono secondo le modalità stabilite nello statuto provvisorio e che, in caso di omessa approvazione di quest'ultimo, sindaco metropolitano diviene, di diritto, il sindaco del comune capoluogo, mentre il consiglio metropolitano viene eletto con lo stesso sistema elettorale (indiretto) previsto per il consiglio provinciale.

Non solo, ma il Governo aveva predisposto alcuni emendamenti, destinati ad assicurare la soluzione di ulteriori problemi applicativi, tra i quali meritano di essere segnalati quello concernente la composizione del consiglio metropolitano (che contemplava un aumento del numero dei consiglieri, in ragione dell'esigenza di assicurare una più diffusa rappresentatività del territorio metropolitano) e quello relativo all'amministrazione dell'ente nel caso di omessa approvazione dello statuto definitivo (che contemplava, in luogo del commissariamento della città metropolitana e nel caso di persistente inottemperanza alla diffida del prefetto contestualmente prevista, lo scioglimento del consiglio metropolitano e l'affidamento al sindaco, anziché al commissario di governo, dell'ordinaria amministrazione dell'ente).

Com'è noto, la miopia politica e le istanze conservatrici hanno prevalso sulla spinta riformista impressa dal Governo al tema della riorganizzazione delle istituzioni locali ed hanno impedito la conversione in legge del decreto legge n.188 (che è, quindi, decaduto).

Non solo, ma nella legge 24 dicembre 2012, n.228 (legge di stabilità per il 2013) è stata prevista la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, delle disposizioni contenute nell'art.18.

Ora, il combinato disposto della mancata conversione del d.l. n.188 del 2012 e della clausola sospensiva contenuta nella legge di stabilità determina i seguenti (più significativi) effetti: a) la provincia di Monza e della Brianza resterà estranea alla città metropolitana di Milano, così come quelle di Prato e di Pistoia resteranno estranee alla città metropolitana di Firenze; b) non sarà possibile, a differenza di quanto previsto dal d.l. n.95 del 2012, l'avvio anticipato di una città metropolitana, con la conseguenza che le province "metropolitane" che cesseranno nel 2013 dovranno essere commissariate; c) lo statuto provvisorio della città metropolitana non potrà essere approvato in alcun caso (la conferenza metropolitana, istituita per legge in ogni provincia destinata a "trasformarsi" in città metropolitana e avente lo scopo di predisporre, eventualmente, lo statuto provvisorio, non potrà operare durante tutto il periodo di sospensione); d) il 1° gennaio 2014 diventerà sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo, ai sensi dell'art.18, comma 3-ter (che ha riacquisito vigenza dopo la decadenza del decreto legge che lo aveva abrogato), non essendo più possibile, prima dell'avvio della città metropolitana, la scelta, mediante lo statuto provvisorio, di un diverso modello di scelta del sindaco metropolitano; e) resterà la lacuna circa le modalità di elezione del consiglio metropolitano nell'ipotesi - che sarà la più frequente in concreto - in cui il sindaco metropolitano si identifichi con il sindaco del comune capoluogo.

Un altro profilo della legge di stabilità che, seppur indirettamente, riguarda le città metropolitane, attiene alle loro funzioni o, meglio, alle funzioni delle province.

La legge attribuisce, infatti, a queste ultime, in attesa del riordino (anziché in esito, come previsto dal d.l. n.95 del 2012) e in via transitoria, le funzioni fondamentali, con la conseguenza (a questo punto pacifica, mentre prima era dubbia) che le medesime funzioni spettano automaticamente anche alle città metropolitane, per

effetto dell'univoco richiamo contenuto nell'art. 18, comma 1, lett.a), del d.l. n.95 del 2012.

9.- Un caso particolare: Roma.

Tra le dieci città metropolitane previste dalla normativa in vigore merita un'attenzione particolare il caso di Roma¹³.

La situazione ordinamentale di Roma, infatti, è complicata dal fatto che la città di Roma ha ricevuto una disciplina speciale prima dalla Costituzione che, all'art.114, terzo comma, ha previsto l'istituzione di Roma Capitale (quale ente locale *sui generis*), affidandone la regolazione ad una legge ordinaria, e, poi, dall'art.24 della legge n.42 del 1990, in attuazione del quale sono stati emanati i decreti legislativi n.156 del 2010 e n.61 del 2012.

L'istituzione della città metropolitana di Roma deve, quindi, armonizzarsi con la disciplina speciale dettata per l'ente locale Roma Capitale.

Tale armonizzazione può in astratto avvenire secondo due schemi: a) la città metropolitana di Roma assorbe e sostituisce Roma Capitale (che, quindi, cessa di esistere quale ente distinto dalla città metropolitana); b) la città metropolitana di Roma Capitale convive con l'ente locale Roma Capitale (i due enti coesistono con funzioni e ordinamenti diversi).

La prima soluzione era stata preferita dalla legge sul federalismo fiscale, là dove ha chiarito (artt. 24, commi 9 e 10) che le disposizioni su Roma Capitale devono intendersi riferite alla città metropolitana di Roma Capitale, quando istituita.

Tale opzione si giustificava, avendo riguardo allo schema procedimentale apprestato dalla legge sul federalismo fiscale, che ammetteva una perimetrazione ristretta delle città metropolitane (rimessa, come detto, all'iniziativa degli enti locali) e che, quindi, quanto a Roma, consentiva (anzi: imponeva) di stabilire la coincidenza della città metropolitana di Roma con Roma Capitale (potendosi, all'epoca, presumere che la

13 Cfr. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, per *Studi di federalismi.it* e Università di Roma La Sapienza, Jovene, 2012.

prima avrebbe compreso il Comune di Roma e solo i comuni limitrofi conurbati alla città).

Con la previsione della coincidenza *ex lege* del territorio della provincia di Roma con quello della città metropolitana la situazione è cambiata radicalmente: non avrebbe senso, con l'ordinamento attuale, riconoscere i poteri attribuiti a Roma in quanto capitale (e, quindi, strettamente connessi alle esigenze di governo della "capitalità") a tutto il territorio della Provincia di Roma (che comprende comuni ed aree del tutto avulsi dalle esigenze connesse al ruolo di capitale di Roma).

Per questa ragione, l'opzione prescelta dal Governo Monti (mediante l'abrogazione espressa della disposizione che prevedeva la successione tra i due enti) è stata diversa: la coesistenza dei due enti.

Si tratta di una decisione che è stata assunta sulla base del duplice rilievo dell'irragionevolezza dell'attribuzione ad un ente comprensivo dell'intero territorio provinciale di Roma dei poteri connessi al ruolo di capitale e della eterogeneità delle esigenze di governo delle due tipologie di enti (l'uno preordinato a gestire la complessità metropolitana, l'altro ad amministrare la concentrazione delle istituzioni legate al ruolo di capitale, rivestito dalla città).

Pur essendo fondata su valide ragioni, l'opzione da ultimo illustrata si presta, tuttavia, a plausibili critiche e merita di essere ripensata.

Senza entrare nel dettaglio delle criticità, basti, in questa sede, rilevare che la coesistenza sullo stesso territorio (almeno in parte) di due enti locali dotati di funzioni speciali, tra loro difficilmente coordinabili, determinerà sicuramente conflitti (amministrativi, oltre che politici) e potrebbe generare complicazioni di governo, tali da paralizzare la vita di entrambi gli enti.

Senza pretendere di offrire la soluzione ad un problema di elevata complessità quale quello appena illustrato, ci permettiamo di ipotizzare che, probabilmente, il modo migliore di superare le difficoltà segnalate sarebbe quello di imporre la coincidenza del territorio di Roma Capitale (cioè del comune di Roma) con quello della città metropolitana di Roma, consentire ai comuni limitrofi di aderirvi, mediante

meccanismi procedurali semplificati (rispetto a quelli previsti in precedenza), stabilire, così, la coincidenza dei due enti e prevedere, quindi, che le funzioni già assegnate a Roma Capitale (il cui ordinamento, tuttavia, andrebbe rivisto, in ragione della partecipazione di altri comuni) devono intendersi riferite al nuovo ente, denominato città metropolitana di Roma Capitale (con formale rispetto dell'art.114, terzo comma, della Costituzione), che assommerà, in sé, le funzioni proprie delle città metropolitane ed i poteri speciali già assegnati a Roma Capitale¹⁴.

Ovvero, in analogia alla disciplina della città metropolitana di Barcellona, la legge potrebbe identificare direttamente i comuni limitrofi a Roma Capitale che entrano a comporre la città metropolitana di Roma Capitale, ferma restando l'unicità dell'ente locale.

La decadenza del d.l. n. 188 ha, inoltre, determinato l'incertezza interpretativa, che il decreto legge, invece, si proponeva di risolvere, circa l'applicazione a Roma Capitale del comma 2-bis dell'art.18 e, cioè, circa la possibilità che anche Roma Capitale (al pari degli altri comuni capoluogo di città metropolitane) possa dissolversi ed articolarsi, al suo interno, in più comuni.

Anche senza la previsione esplicita contenuta nel d.l. n.188, riteniamo, tuttavia, pacifica l'opzione ermeneutica per cui l'ente locale Roma Capitale non possa disarticolarsi.

L'esegesi che ammette tale possibilità, infatti, resta impedita dalla previsione costituzionale di Roma Capitale, che ne implica l'integrità come ente locale speciale e che, quindi, impedisce ogni soluzione interpretativa (che sarebbe, infatti, incostituzionale) che autorizza lo scioglimento di un ente dotato di copertura costituzionale, quale organismo nominativamente individuato e, quindi, inscindibile.

Senza la conversione del d.l. n.188 resta, invece, preclusa, a nostro avviso, la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano di Roma (invece prevista

14 Conformemente, B. CARAVITA, sostiene la opportunità di una coincidenza tra la Città metropolitana di Roma e Roma capitale, *Problemi di impostazione nella istituzione delle città metropolitane e nella disciplina di Roma capitale* in www.federalismi.it, p. 3.

espressamente nel decreto legge decaduto), che, come si vedrà meglio nel paragrafo che segue, è consentita solo nel caso di disarticolazione del comune capoluogo.

Orbene, in mancanza di un'esplicita previsione in tale senso, un'interpretazione che ammettesse la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano di Roma per il solo fatto che il comune capoluogo della città metropolitana di Roma (cioè Roma Capitale) non può scorporarsi in più comuni dovrebbe essere rifiutata siccome chiaramente *contra legem*.

Ma, anche qui, spetterà al legislatore della prossima legislatura risolvere i rilevanti problemi qui appena accennati, ma che rivestono un'enorme importanza, implicando la disciplina dell'amministrazione del territorio della capitale della Repubblica.

10.- Criticità della normativa attuale.

Ci limiteremo, in questo paragrafo, a segnalare, in rapida rassegna, le più vistose lacune della disciplina vigente (quelle, cioè, che impediscono, in difetto di ulteriori interventi legislativi, lo stesso avvio dell'operatività delle città metropolitane) e le più significative questioni interpretative ed applicative, tentando, per le une e per le altre, di suggerire le integrazioni regolative necessarie e le possibili soluzioni ermeneutiche.

Un primo problema è costituito dall'elenco delle città metropolitane contenute nel primo comma dell'art.18.

Per quanto la Costituzione, ma anche il legislatore ordinario, abbiamo omissis (a differenza di quanto stabilito per le province) di definire i requisiti minimi di esistenza di una città metropolitana (attesa la difficoltà di identificare attendibili parametri socio-economico-demografici), appare evidente che l'insediamento di un ente locale dotato di funzioni ulteriori rispetto a quelle attribuite (su territori paragonabili) alle province si giustifica solo in presenza di quelle caratteristiche di intensa conurbazione sopra segnalate.

Ora, è sufficiente scorrere l'elenco delle città metropolitane istituite dall'art.18 (mutuato dalla precedente legislazione al fine di evitare la riapertura di una ingestibile negoziazione politica in Parlamento) per avvedersi che alcune delle città ivi previste possono essere qualificate come metropolitane solo con molta fantasia e che le esigenze amministrative dei relativi territori possono essere efficacemente soddisfatte dall'alternativo ente intermedio (costituito dalla Provincia).

Spetterà al prossimo Parlamento, se si verificheranno le necessarie condizioni politiche, decidere se tagliare quell'elenco e se circoscrivere il catalogo delle città metropolitane a quelle (poche) che nel nostro Paese esigono un ordinamento differenziato e che possono essere identificate nelle (uniche e reali) metropoli di Roma, Milano e Napoli.

Il secondo comma dell'art.18, invece, presenta subito il problema degli ambiti delle città metropolitane.

L'esigenza di istituire direttamente con legge i nuovi enti, senza attendere iniziative locali (comprehensive anche dell'individuazione dei comuni facenti parte della città metropolitana) ha imposto di adottare il metodo (senz'altro grezzo) di stabilire la coincidenza del territorio delle province con quello delle istituende città metropolitane¹⁵.

Orbene, basta conoscere minimamente le diverse realtà geografiche delle aree interessate, per accorgersi che, mentre tale coincidenza ha un senso per alcune (Napoli), non ne ha alcuno per altre (Torino).

Il legislatore si è fatto carico di questo problema e lo ha risolto consentendo espressamente (anche se non ce n'era bisogno) ai comuni interessati di assumere l'iniziativa (il cui seguito, si ricorda, è rimesso all'apprezzamento, non vincolato, del legislatore statale) di uscire dall'ambito di una città metropolitana o (al contrario) di entrarvi.

15 In senso critico, B. CARAVITA, che propone la soluzione di individuare il comune capoluogo come base della costituenda città metropolitana con la possibilità per i comuni della Provincia di optare per l'ingresso nella città metropolitana (opt-in), *infra*, p. 2

Nonostante la formulazione non propriamente felice del secondo comma dell'art.18, non possono, peraltro, residuare dubbi circa l'attribuzione della predetta possibilità sia ai comuni che, compresi nell'ambito metropolitano, intendono uscire da esso ed aderire ad una provincia limitrofa, sia a quelli che, compresi nel territorio di quest'ultima, decidono, al contrario, di aderire alla città metropolitana confinante.

La predisposizione di questo meccanismo di flessibilità serve senz'altro ad attenuare la rigidità della previsione della coincidenza dei due territori considerati e dovrebbe comportarne una diversa perimetrazione, più appropriata rispetto alle esigenze dei diversi territori.

Anche se, probabilmente, le iniziative dei Comuni formalizzate nell'ambito della procedura di riordino delle province (ed evidentemente dalla stessa condizionate) dovranno essere formalmente confermate, dopo il fallimento di quella.

In ogni caso, gli inconvenienti sopra segnalati potranno essere ovviati anche per mezzo di un saggio utilizzo della possibilità, rimessa allo statuto metropolitano, di modulare in maniera flessibile il riparto delle competenze amministrative tra città metropolitana e comuni dell'area.

In ordine agli organi, si deve, innanzitutto, escludere che lo statuto metropolitano possa prevedere la giunta.

A fronte di un'espressa previsione normativa degli organi metropolitani, che li limita al sindaco ed al consiglio, appare, infatti, preclusa la previsione statutaria di un organo esecutivo, che, se adottata, si rivelerebbe illegittima.

Le esigenze di assicurare al sindaco metropolitano un'adeguata collaborazione nello svolgimento dei compiti esecutivi sono garantite dalla possibilità (espressamente riconosciuta per le città metropolitane, ma non per le province) di nominare un vicesindaco e di delegare le proprie funzioni a singoli consiglieri.

Resta aperta, tuttavia, la questione dell'opportunità *de iure condendo* di prevedere la giunta metropolitana.

Com'è noto, la scelta (in coerenza con la disciplina delle province) di non contemplare la giunta è stata essenzialmente dettata da esigenze di contenimento

della spesa pubblica, e non anche da valutazioni negative circa l'utilità di un organo collegiale esecutivo.

Premesso che si tratta di una scelta molto politica e che occorrerebbe verificare l'idoneità della nomina di un vicesindaco e delle deleghe ai consiglieri a soddisfare le esigenze di esercizio delle funzioni esecutive, forse la rilevanza e la consistenza delle funzioni attribuite alle città metropolitane giustificerebbero l'introduzione di un organo esecutivo collegiale (magari a composizione ridotta e con divieto di cumulo degli emolumenti da parte degli assessori che sono anche consiglieri metropolitani).

Sempre in merito agli organi, merita di essere segnalato il problema, molto avvertito dai primi commentatori, del numero dei consiglieri.

Come già detto, nel d.l. n.188 il numero dei consiglieri era stato ridotto a dieci (con una decisione molto, forse troppo, rigorosa del Consiglio dei Ministri), ma era stato concordato con la maggioranza, al Senato, il deposito di un emendamento che ne alzava il numero a venti consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti, a diciotto, in quelle con popolazione superiore a 800.000 abitanti, e a sedici nelle altre.

Sappiamo come è andata a finire: è fallito sia il tentativo del Governo di ridurre il numero dei consiglieri, sia quello del Parlamento di aumentarlo.

Adesso il numero è tornato a quello (originariamente previsto dall'art.18) di sedici consiglieri, nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti, a dodici, in quelle con popolazione superiore a 800.000 abitanti, e a dieci nelle altre.

Resta da chiedersi se tale previsione assicuri la rappresentatività di tutto il territorio metropolitano e se, quindi, l'attuale composizione del consiglio sia idonea a permettergli l'assunzione di deliberazioni che sintetizzino in maniera adeguata ed efficace tutti gli interessi territoriali che dovrebbero trovare ingresso e voce nelle decisioni dell'organo consiliare.

Premesso che il grado di rappresentatività dipenderà molto dalla configurazione della legge elettorale per le province (che, come si dirà meglio dopo, non è stata ancora

approvata), ci permettiamo di osservare che il numero dei consiglieri attualmente previsto appare inadeguato ad assicurare quella rappresentanza del territorio metropolitano che dovrebbe fondare l'investitura democratica del consiglio e che (in questo caso) non soccorrono esigenze di riduzione della spesa a giustificare l'esiguità del numero dei consiglieri (attesa la ordinaria gratuità dell'incarico).

Sempre a proposito degli organi, dev'essere segnalata la lacuna (che il d.l. n.188 aveva invano tentato di colmare) dell'omessa previsione delle modalità di elezione del consiglio provinciale, nel caso in cui il sindaco metropolitano sia di diritto quello del comune capoluogo (che poi sarà il modello di avvio delle città metropolitane).

Nel d.l. n.188 si era chiarito che in quest'ultimo caso l'elezione del consiglio metropolitano si sarebbe svolta con le stesse regole (secondo, cioè, un meccanismo di elezione indiretta) delle elezioni dei consiglieri provinciali. La decadenza del d.l. n.188 ha impedito di colmare la lacuna ed impone, quindi, al prossimo Parlamento di farsi carico della questione e di risolverla (non necessariamente con il richiamo della legge elettorale delle province; sono plausibili anche le soluzioni dell'elezione diretta ovvero di un altro tipo di elezione indiretta) in tempo utile per consentire l'elezione dei consiglieri metropolitani entro dicembre 2013.

Ma il prossimo Parlamento dovrà risolvere un problema ancora più grave di quello appena segnalato: la mancanza del sistema di elezione dei consiglieri provinciali (richiamato, per le città metropolitane, quantomeno per l'ipotesi in cui lo statuto scelga che il sindaco metropolitano sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia).

Come è noto, il Governo Monti aveva deliberato un disegno di legge (A.C. n.5210), contenente le regole di elezione dei consiglieri provinciali e del presidente della provincia, il cui esame, tuttavia, nella I Commissione della Camera dei Deputati, è stato solo avviato ma non ha prodotto alcun significativo risultato.

Anche l'introduzione della disciplina elettorale delle province si rivela, quindi, urgente, sempre che la Corte Costituzionale (già investita della questione) non

dichiarati incostituzionale il sistema di elezione indiretta degli organi delle province (e, di riflesso, di quelli delle città metropolitane).

Con la legge elettorale degli organi delle province (e, per effetto del rinvio, delle città metropolitane) dovrà, inoltre essere chiarito se la perdita della carica di consigliere comunale o di sindaco implichino o meno (e, in caso positivo, dovranno essere disciplinate le conseguenze: elezioni suppletive o subentro del primo dei non eletti) la perdita di quella di consigliere o di sindaco metropolitano (attesa la natura indiretta della rappresentanza).

Così come andrebbe completata la disciplina degli effetti, sul consiglio metropolitano, della perdita della carica di consigliere comunale o di sindaco da parte di chi è stato eletto, con l'elezione indiretta, sindaco metropolitano; mentre, infatti, l'art.18, comma 3, chiarisce che, in caso di coincidenza del sindaco metropolitano con quello di sindaco del comune capoluogo, la perdita di quest'ultima carica non comporta lo scioglimento del consiglio metropolitano, ma solo l'affidamento delle funzioni del sindaco al vicesindaco o al consigliere più anziano, la norma tace sugli effetti della diversa situazione sopra descritta (perdita della carica di base da parte del sindaco metropolitano eletto in via indiretta). E, nel silenzio della legge, risultano plausibili tre interpretazioni: che il consiglio si scioglia e si provveda alla contestuale elezione (indiretta) del sindaco e del consiglio metropolitani, che (anche in questo caso) il consiglio metropolitano resti in carica e si provveda alla rinnovazione della sola elezione del sindaco metropolitano, ovvero (ancora) che non accada alcunché e che il sindaco metropolitano resti in carica anche dopo avere perso la carica di consigliere comunale o di sindaco.

Dovendosi escludere quest'ultima opzione interpretativa, che viola la regola secondo la quale il requisito dell'elettorato passivo non deve essere posseduto solo al momento dell'elezione di secondo grado, ma deve essere conservato per tutto il mandato elettivo (nel ché si sostanzia la rappresentanza indiretta), la scelta tra le altre due presenta profili di discrezionalità politica, che dovranno, quindi, essere apprezzati dal legislatore il quale dovrà occuparsi del completamento della disciplina in esame.

Le questioni sono complesse e basti, qui, averle ricordate.

Dovrebbe, ancora, essere precisato (anche questa volta con una modifica legislativa) che la limitazione dell'elettorato attivo e passivo ai sindaci e ai consiglieri dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, che, per come formulata nel primo periodo del comma 6, parrebbe rivestire valenza generale ed onnicomprensiva, vale solo per i casi di elezione indiretta, e non anche per quello (di cui al comma 4, lettera c) di elezione diretta del sindaco, ma anche dei consiglieri metropolitani.

In mancanza di una modifica che estenda a tutti i cittadini l'elettorato attivo e passivo nella fattispecie considerata, sarebbe, infatti, plausibile un'esegesi che consentisse l'elezione diretta del sindaco e dei consiglieri, ma limitando l'elettorato passivo ai sindaci ed ai consiglieri comunali (con evidente ed inaccettabile vanificazione della chiara intenzione del legislatore di volere, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, la più ampia partecipazione democratica - estesa, cioè, anche alla libera presentazione di candidature - all'elezione degli organi metropolitani).

In merito all'elezione del consiglio metropolitano, occorre, ancora, domandarsi se, in mancanza di una previsione espressa della potestà del Ministro dell'Interno di indire le elezioni a novembre 2013 (contenuta nel d.l. n.188, poi decaduto), sia o meno ammessa tale possibilità.

Ad avviso di chi scrive, anche senza un'esplicita previsione legislativa in tale senso, rientra nelle prerogative istituzionali del Ministero dell'Interno assicurare il funzionamento degli organi degli enti locali, con la conseguenza che, al fine di garantire la nascita delle città metropolitane il 1° gennaio 2014 (prevista dalla legge), risulta senz'altro legittima (se non doverosa) la predisposizione dei meccanismi procedurali finalizzati all'insediamento tempestivo dei loro organi di governo, non essendo ipotizzabile l'avvio dell'operatività di un ente locale con il solo organo monocratico del sindaco (perlopiù rappresentativo solo di una parte del territorio: quella del comune capoluogo).

Non si può, peraltro, dubitare seriamente dell'applicabilità dell'art.18, comma 3-ter (rivissuto per effetto della decadenza del d.l. n.188), che prevede (si ricorda) che, in

caso di mancata approvazione dello statuto provvisorio, diventa sindaco metropolitano quello del comune capoluogo, restando, ai fini che qui interessano, del tutto irrilevanti le ragioni della mancata approvazione dello statuto provvisorio (quand'anche consistenti nella impossibilità giuridica di quest'ultima, come accade per effetto della clausola di sospensione introdotta dalla legge di stabilità): la disposizione si propone, infatti, l'evidente fine di predisporre un meccanismo automatico di superamento dell'*impasse* derivante dalla oggettiva assenza di una efficace modalità di scelta del sindaco metropolitano (ciò che accade per effetto della sospensione dell'operatività della Conferenza metropolitana).

Necessita, invece, di una modifica legislativa la previsione della gratuità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco (prevista al comma 10 dell'art.18), che ne circoscriva l'ambito applicativo ai soli casi di elezione indiretta, in cui, cioè, i titolari delle predette cariche siano già consiglieri comunali o sindaci, e, comunque, finché conservino tali ultime cariche, e che escluda dal suo ambito applicativo i casi di elezione diretta (sia del sindaco, che dei consiglieri metropolitani), in ossequio al principio che una carica elettiva non può restare sprovvista di una qualsivoglia remunerazione.

In ordine ai tre diversi modelli di *governance* affidati alla scelta statutaria deve, invece, darsi conto di una rilevante questione interpretativa insorta in merito alla lettura del comma 4, lett.c) dell'art.18, là dove prevede che, nel caso in cui lo statuto prevede la disintegrazione del comune capoluogo, il sindaco metropolitano sia eletto a suffragio universale e diretto.

Tale previsione, in particolare, ha sollevato due dubbi ermeneutici: a) se, nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, "possa" o "debba" scegliersi il modello dell'elezione diretta del sindaco metropolitano; b) se tale ultimo modello possa scegliersi solo nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, ovvero anche senza tale ultima decisione statutaria.

Anche tali questioni erano state risolte dal d.l. n.188 nel senso di prevedere che l'opzione dell'elezione diretta del sindaco metropolitano doveva intendersi ammessa

“solo” nel caso di dissolvimento del comune capoluogo, con la duplice conseguenza che la scelta dell’elezione diretta non è possibile se non si scoglie il comune capoluogo e che, in quest’ultimo caso, quella è l’unica opzione possibile.

Anche se il d.l. n.188 è decaduto, il chiarimento ivi contenuto conserva un elevato valore, quale canone ermeneutico della volontà del Governo (il Parlamento, come è noto, non si è pronunciato), ed appare del tutto coerente con l’evidente *ratio* di assicurare una rappresentanza diretta ai cittadini della città metropolitana nell’ipotesi in cui lo smembramento del comune capoluogo impone una più omogenea e diffusa rappresentatività di tutto il territorio metropolitano.

Essendo, tuttavia, plausibili anche diverse opzioni ermeneutiche (in particolare quella, che non pare preclusa dal tenore letterale della disposizione, per cui l’elezione diretta del sindaco metropolitano può essere scelta anche senza il dissolvimento del comune capoluogo), è necessario, anche qui, che il prossimo Parlamento chiarisca presupposti e condizioni della scelta statutaria dell’elezione diretta del sindaco metropolitano.

Dovrebbe, invece, pervenirsi in via meramente interpretativa, e senza bisogno di modifiche legislative, alla conclusione che la scelta statutaria dell’elezione diretta sarà concretamente attuabile, solo dopo il perfezionamento dell’iter amministrativo e legislativo di disarticolazione del comune capoluogo (mediante lo svolgimento del *referendum* e l’emanazione della necessaria legge regionale), e non anche in conseguenza della mera deliberazione dello statuto contenente la predetta previsione.

Le questioni relative al contenuto dello statuto provvisorio (se dovesse, cioè, limitarsi alle sole opzioni fondamentali dei modelli di scelta del sindaco o se potesse estendersi a tutti gli ambiti della vita e del funzionamento dell’ente) sono state, invece, risolte dalla legge di stabilità, che, avendo sospeso per tutto il 2013 l’applicazione dell’art.18, produce come principale effetto proprio l’impossibilità di convocare la Conferenza metropolitana e di approvare lo statuto provvisorio.

Quanto, invece, al contenuto dello statuto definitivo è lecito interrogarsi se lo stessa debba (o, comunque, possa) comprendere anche i profili contemplati all'art.6, commi 2 e 3, del TUEL, ovvero se debba limitarsi a quelli elencati all'art.18, comma 9.

A ben vedere, la questione si rivela più teorica che pratica, nel senso che l'ampiezza e la genericità della lettera a) del citato comma 9 ("regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni") devono senz'altro essere intese come comprensive anche degli aspetti di dettaglio declinati dall'art.6 del TUEL (ancorchè non richiamato), quali (ad esempio) le forme della partecipazione popolare, dell'accesso dei cittadini alle informazioni, delle condizioni di pari opportunità tra uomini e donne.

Ma il contenuto più innovativo dello statuto metropolitano è senz'altro quello riferito alla disciplina dei rapporti tra la città metropolitana ed i comuni dell'area (quanto, in particolare, alla mobilità dell'esercizio delle funzioni), che rivela e postula, al contempo, la complessità (alla quale offre un'intelligente soluzione) dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi sul territorio metropolitano.

Merita, in proposito, di essere segnalata la possibilità che le funzioni vengano delegate dalla città metropolitana ai comuni dell'area in maniera differenziata; e cioè distinguendo, all'interno del territorio, le aree che, per la loro organizzazione amministrativa, sono in grado di svolgere meglio quei compiti, dalle altre che (quanto a quelle funzioni) continueranno ad essere amministrate dalla città metropolitana.

Anche tale previsione, come si vede, obbedisce a quella regola della flessibilità organizzativa che costituisce il *fil rouge* di tutta la disciplina in commento.

Sempre al riguardo della mobilità delle funzioni, è stato acutamente osservato come alcune competenze si prestano ad essere centralizzate, quali quelle relative alla pianificazione territoriale ed infrastrutturale (che esigono, cioè, deliberazioni inscindibili e strategiche), mentre altre ad essere decentrate, quali la gestione e

l'organizzazione dei servizi pubblici di rilievo infracomunale, che, invece, ammettono una più utile amministrazione frazionata¹⁶.

Restano, ancora, da esaminare le questioni relative alle funzioni.

Al riguardo, va, anzitutto, rilevato che non può più residuare alcun dubbio (prima, invece, lecito) circa l'immediata operatività della disposizione attributiva alle città metropolitane delle funzioni fondamentali delle province, dopo che la legge di stabilità, capovolgendo l'impostazione del d.l. n.95, ne ha riconosciuto la spettanza da subito (ancorchè "in attesa del riordino, in via transitoria" anziché "all'esito del riordino").

Come si è detto, la legge è strutturata mediante la previsione di un catalogo di funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane, in parte stabilite *per relationem* a quelle delle province, siccome riferite alla medesima area vasta governata da entrambe le tipologie di enti, e in parte diverse ed ulteriori rispetto a queste ultime, consistenti in quelle che caratterizzano il governo metropolitano.

Le questioni interpretative relative alle funzioni sono di tre ordini: quella relativa alle omissioni, quella relativa all'esegesi del contenuto delle generiche dizioni contenute nell'art.18, comma 7, lett.b) e quella relativa all'acquisto, a titolo di successione universale, da parte delle città metropolitane della titolarità delle funzioni amministrative (diverse da quelle fondamentali) già attribuite alle province.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse e rilevanti problematiche implicate da ognuna delle questioni sopra sintetizzate, ci limiteremo ad osservare, quanto alla prima, che alcuni commentatori hanno rilevato l'insufficienza delle funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane e la loro inidoneità a soddisfare le esigenze di un governo efficace delle aree ad intensa conurbazione, segnalando, in particolare, tra le omissioni più gravi, quelle relative all'amministrazione della grande

16 V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, Appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 21 novembre 2012, Astrid.

distribuzione commerciale, alle politiche per il lavoro ed alla formazione professionale¹⁷.

Deve rilevarsi, al riguardo, che, pur comprendendo la giusta aspirazione ad un più ricco e completo catalogo di funzioni fondamentali, il nucleo di quelle attribuite si rivela senz'altro idoneo a soddisfare le esigenze più urgenti e rilevanti di amministrazione di realtà metropolitane e che il novero delle funzioni devolute alle città metropolitane potrà (meglio: dovrà) arricchirsi di quelle (ulteriori) che lo Stato e le regioni sono chiamate ad affidare loro, ai sensi degli artt. 118 della Costituzione e 18, comma 11-bis, d.l. n.95.

Le regioni dovranno, in particolare, provvedere ad effettuare una ricognizione delle funzioni amministrative riferibili alle loro competenze legislative, a identificare quelle il cui esercizio risulta più appropriato da parte delle città metropolitane (per le loro già evidenziate caratteristiche socio-economico-demografiche) e deliberarne, quindi, l'intestazione a queste ultime.

Quanto alla seconda questione, basti accennare ai problemi della definizione della latitudine e dell'operatività delle funzioni fondamentali relative alla pianificazione territoriale generale ed alla promozione ed al coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

In merito alla pianificazione territoriale generale, ci limitiamo a segnalare che, per attribuire un senso a tale previsione (che, altrimenti, resterebbe priva di significato), occorre intenderne il contenuto secondo una dimensione più ampia della pianificazione territoriale di coordinamento (contestualmente assegnata alle città metropolitane quale funzione fondamentale delle province), qualificando, in particolare, il relativo strumento amministrativo come piano regolatore generale (e, cioè, come uno strumento di pianificazione che configura direttamente la conformazione urbanistica del territorio).

17 A. VIGNERI, *Le funzioni della città metropolitana*, Appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 18 novembre 2012, Astrid.

Così interpretato il contenuto della funzione in commento, restano da decifrare i rapporti tra tale competenza e quella (sempre pianificatoria) che residua in capo ai comuni dell'area, i quali (ci pare) dovrebbero, in ogni caso, vedere i loro compiti ridimensionati alla disciplina edilizia di dettaglio (nelle forme e con le modalità stabilite nello statuto metropolitano).

Senza tentare la soluzione di un problema che resta affidato all'autonomia statutaria dell'ente, appare, al riguardo, apprezzabile l'osservazione di chi¹⁸ suggerisce di importare i modelli di quelle regioni che hanno distinto i piani strutturali (contenenti le linee guida) e i piani operativi (che contengono la disciplina urbanistica del territorio), riservando alle città metropolitane la responsabilità dell'adozione dei primi ed ai comuni quella dell'adozione dei secondi; e ciò al fine di evitare che il medesimo ente (la città metropolitana) adotti due strumenti urbanistici disomogenei tra di loro (il piano di coordinamento e quello di pianificazione generale).

Non ci persuade, invece, la tesi circa la necessità di una legge per assicurare l'operatività dell'attribuzione in esame: appaiono sufficienti la previsione dell'art.18, comma 7, e l'approvazione dello statuto - che chiarisca il coordinamento tra gli ambiti di pianificazione spettanti, rispettivamente, ai comuni ed alle città metropolitane - per consentire a queste ultime di adottare l'atto di pianificazione generale; spetterà, poi, alle regioni adeguare le loro leggi urbanistiche al mutato quadro delle competenze amministrative, ma senza che tale adempimento possa condizionare negativamente l'operatività di un'attribuzione disposta da una legge dello Stato.

Quanto, ancora, alla funzione relativa alla promozione ed al coordinamento dello sviluppo economico e sociale, è stato osservato che la genericità della formula utilizzata dal legislatore 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.

18 A. VIGNERI, op. cit.

Si tratta, in quest'ottica, della previsione più innovativa dell'art.18 e che potrebbe comprendere tutte le iniziative preordinate al sostegno alle imprese, all'attrazione degli investimenti, alle politiche del turismo, alle iniziative formative, agli incentivi alla produzione, al coordinamento ed all'integrazione delle politiche sociali dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Come si vede, con i soli limiti del rispetto delle competenze di altre amministrazioni e della disponibilità di risorse finanziarie, la funzione in commento consente un'ampia gamma di iniziative economico-sociali e può costituire il fondamento della programmazione strategica di crescita e di coesione del territorio.

In ordine, da ultimo, alla sorte delle funzioni amministrative delle province, diverse da quelle fondamentali, si osserva che, anche in mancanza della precisazione (forse pleonastica) introdotta dal, poi decaduto, d.l. n. 188 (secondo cui sono attribuite alle città metropolitane anche le funzioni amministrative, diverse da quelle fondamentali, già spettanti alle province), si perviene alla medesima conclusione seguendo un percorso logico-ermeneutico che si fondi sulla previsione della successione a titolo universale tra province e città metropolitane (art.18, comma 8, lett.a), che, per l'ampiezza della sua latitudine, non può che essere intesa come comprensiva anche del subentro nella titolarità di tutte le competenze amministrative già assegnate alle province.

Ciò posto, resta inteso che le città metropolitane non potranno vantare alcuna pretesa circa la conservazione di quelle funzioni, restando, comunque, rimessa la scelta sulla loro più utile allocazione allo Stato e alle regioni, negli ambiti di rispettiva competenza.

Per concludere, si deve segnalare che il dPCM previsto dall'art.24 del d.lgs. n.68 del 2011, e finalizzato ad assicurare alle città metropolitane le entrate destinate a finanziarne l'attività, non è stato ancora adottato (al momento in cui scriviamo), ancorchè sia scaduto il termine di tre mesi dall'emanazione del d.l. n.95, e che tale adempimento si rivela urgente ed indifferibile in quanto strumentale ad assicurare

quella flessibilità fiscale essenziale alla vita ed alle politiche attive delle città metropolitane.

11.- Una sfida per la prossima legislatura.

Il tema dell'avvio delle città metropolitane sembra diventato ormai ineludibile e il processo preordinato al loro concreto funzionamento non appare più arrestabile (a meno che non ci pensi la Consulta dichiarando l'incostituzionalità dell'art.18 con la sentenza attesa per giugno).

L'importanza attribuita dalle associazioni degli industriali all'operatività delle città metropolitane dimostra, peraltro, come le politiche di crescita del sistema Paese non possano più prescindere dall'effettiva costituzione di unità amministrative capaci di governare lo sviluppo industriale nelle aree territoriali (che si trovano ormai a competere direttamente con le omologhe realtà metropolitane straniere) in cui si concentrano gli insediamenti produttivi più strategici e di assicurare la coesione economica e sociale.

Il nuovo Governo ed il nuovo Parlamento sono, pertanto, chiamati a completare la disciplina vigente, introducendo quelle integrazioni e quelle modificazioni sopra segnalate come necessarie, assicurando l'attuazione di un'innovazione istituzionale attesa da oltre vent'anni.

Come già detto, oltre alle correzioni ordinamentali che servono ad assicurare l'operatività dell'istituzione, sarebbe bene che il legislatore ripensasse anche l'elenco delle città metropolitane ed i confini di alcune di esse (riducendo quelli della città metropolitana di Roma ed ampliando quelli delle città metropolitane di Firenze e di Milano, che non possono non comprendere, rispettivamente, Prato e Monza).

Ovviamente il completamento ed il perfezionamento della disciplina delle città metropolitane (ancorchè formalmente autonoma ed indipendente) non potrà prescindere da una più organica, sistematica e strutturale iniziativa di riforma delle istituzioni territoriali.

In quest'ottica dev'essere ripensato quel federalismo alla cui dogmatica e spesso acritica accettazione si sono inchinati i legislatori degli ultimi (almeno dodici) anni; non per smentirne *ratio* ed obiettivi, ma per precisarne gli ambiti e, così, valorizzarne il pregio istituzionale.

Un federalismo correttamente inteso, in un Paese che ha la storia del nostro, dovrebbe consistere in una decisa devoluzione ai comuni delle funzioni amministrative e della gestione dei servizi ai cittadini, nell'attribuzione alle province (che vanno, in ogni caso, riordinate) delle sole funzioni che non possono essere utilmente allocate ai comuni, nell'assegnazione alle città metropolitane di quei compiti necessari a governare le conurbazioni, nel mantenimento alle regioni della funzione legislativa nelle (sole) materie che non necessitano di una disciplina uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale (vuoi perché attinenti a settori strategici per l'economia del Paese, vuoi perché pertinenti ad ambiti ordinamentali che, intrinsecamente, non possono tollerare differenze di legislazione sul territorio).

Si può anche valutare l'opzione (molto demagogicamente propalata come la panacea di tutti i mali della spesa pubblica italiana) della soppressione delle province, con contestuale attribuzione alle regioni del compito di individuare le modalità di esercizio sul territorio delle c.d. funzioni di area vasta (ambiente, gestione delle scuole di secondo grado, strade extraurbane), a condizione, tuttavia, che si provveda (contestualmente) a disporre la fusione dei comuni che non raggiungano una soglia demografica minima (per esempio 10.000 abitanti) e che si stabiliscano dei vincoli alla stabile strutturazione di altri (magari più numerosi delle province) enti di secondo grado¹⁹.

Un federalismo utile, in altri termini, si risolve nella corretta allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, secondo la logica della sussidiarietà verticale, anche accompagnata dall'introduzione di meccanismi di autonomia fiscale e di responsabilizzazione finanziaria, ma senza estendersi fino allo svuotamento della competenza legislativa dello Stato nelle materie strategiche per la

19 F. PATRONI GRIFFI, intervento cit., su www.federalismi.it.

crescita del Paese e senza pretendere dalle istituzioni locali (per quanto interessa, in particolare, le città metropolitane) iniziative autoriformiste.

Come si vede, l'avvio delle città metropolitane costituisce solo l'inizio di una stagione (ormai indifferibile) di epocali riforme delle istituzioni territoriali, che potrà essere (ormai) arrestata solo dal combinato disposto dei più ottusi conservatorismi localistici e della più demagogica ed utopistica propaganda riformista, che finiranno per produrre lo stesso risultato dell'immobilismo cronico.

E questo l'Italia non se lo può permettere.

CARLO DEODATO

BIBLIOGRAFIA

AUGUSTO BARBERA

Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"

in *Quaderni costituzionali* anno 2002 fasc. 1 pag. 85-86

GIANMARCO DEMURO

Art. 114, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I (art. 1-54), Utet, Torino, 2006; vol. II (art. 55-100), Utet, Torino, 2006; vol. III (art. 101-139 e disp trans.), Utet, Torino, 2006

FEDERICA FABRIZZI *La Provincia*, Jovene, 2012

ALBERTO LUCARELLI

Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana, (9 ottobre 2012), Federalismi.it

ANNA MARZANATI

La questione delle città metropolitane in Italia

in *Nuova rassegna (legislazione dottrina e giurisprudenza)*, anno 2006 fasc. 9 pag. 1121

GIAMPAOLO NUVOLATI e FORTUNATA PISELLI

(a cura di) *La città: bisogni, desideri, diritti: la città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Angeli, Milano, 2009

STEFANO PIAZZA

Note in margine ai profili dell'evoluzione normativa ed istituzionale in tema di aree e città metropolitane nell'esperienza italiana.

in *Nuova rassegna (legislazione dottrina e giurisprudenza)*, anno 2008, fasc. 21-22, pag. 2200

ALESSANDRO PIRANI

Verso la città metropolitana. Quali funzioni.

Appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 17 novembre 2012, Astrid

su www.federalismi.it (n. 19/2012)

Il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane.

Resoconto del seminario svoltosi a roma presso la sala igea del palazzo dell'enciclopedia italiana - 8 ottobre 2012

(nota redazionale)