

Le Città metropolitane: a che punto siamo?

Ylenia Guerra

Le Città metropolitane hanno caratterizzato il dibattito politico e scientifico degli ultimi decenni, sebbene i tentativi di istituzione e i successivi fallimenti ne abbiano portato a parlare come di “grandi incompiute”. L’analisi sistematica della legge 56/2014, istitutiva delle Città metropolitane, attraverso una lettura orientata al principio autonomistico, permette di illuminare ora le contraddizioni ora gli spazi di autonomia di cui sono titolari i nuovi enti di area vasta. Proprio la lettura comparata degli Statuti sinora approvati, anche in considerazione della recente decisione del Giudice delle Leggi (Corte cost., sent. n. 50/2015) fa comprendere quanto dello spazio lasciato aperto dalla legge 56/2014 sia stato coerentemente occupato dalle Città.

1. Le Città metropolitane “non s’hanno da fare”?

Una lettura storica della legislazione in materia di Città metropolitane è funzionale alla comprensione delle attuali problematiche emerse in fase di applicazione della legge 56/2014¹. È questa la ragione principale per cui si è scelto di illustrare, con metodo sistematico, i principali provvedimenti normativi in materia di aree metropolitane. Un’ulteriore ragione si ascrive al ruolo strategico che tali aree rivestono per lo sviluppo economico del Paese. Proprio il tema delle Città metropolitane, *rectius* del governo delle aree metropolitane, viene visto oggi, in certa pubblicistica, come una soluzione “miracolosa” alla crisi economica attuale. È da tempo, infatti, che sia gli attori politici sia gli studiosi del diritto indicano nella riorganizzazione efficiente del territorio urbano lo strumento principale per la crescita dell’economia italiana². Nel diritto positivo

(1) L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni – La legge Delrio*, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma, Rimini, Maggioli, 2014, p. 19.

(2) Del resto, è proprio nelle grandi realtà metropolitane che si concentrano i poli industriali maggiori e dove si registra il più alto tasso del Pil *pro-capite* rispetto ai restanti territori. Basti qui fare riferimento ai dati rinvenibili nel Rapporto Citalia 2013 in cui si specifica che «nelle dieci Città metropolitane è prodotto il 34,7% dell’intero PIL nazionale (dati Istituto Tagliacarne,

la Città metropolitana nasce nel 1990, con la legge 142³. Essa configura la Provincia «come un'autorità metropolitana con specifica potestà statutaria», la quale «assume la denominazione di “Città” metropolitana»⁴, tralasciando, per tale via, qualsivoglia definizione chiara del nuovo ente. In sintesi, la legge introduceva, a Costituzione invariata, un nuovo ente territoriale a “numero chiuso”, coincidente con le città di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia e con i Comuni adiacenti che costituiscono il perimetro dell'area metropolitana⁵. La principale novità introdotta riguardava la perimetrazione territoriale dell'area, che era di competenza regionale, previa consultazione dei Comuni e delle Province interessate, salvo prevedere, in capo al Governo, poteri sostitutivi in caso di inadempienza⁶. Per quanto riguarda l'assetto territoriale della Città, esso si caratterizzava per una co-abitazione di due enti: i Comuni dell'area metropolitana – con la ridefinizione delle circoscrizioni⁷ – e la stessa Città. Al contrario, nulla di innovativo è stato introdotto sulla c.d. forma di governo metropolitano, la quale ricalcava, *ictu oculi*, gli organi di governo locale: Sindaco metropolitano, Giunta e Consiglio. In termini generali il fallimento, in questo punto, della leg-

2012); si v. Aa. Vv., *Le Città metropolitane – Rapporto Cittalia 2013*, in <http://www.cittalia.it/>, p. 200. Si v. anche F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 331.

(3) Capo VI, “Aree metropolitane”, artt. 17-21, legge 142/1990. Parlano di «prima traduzione normativa» A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, p. 729. Si v. anche G. VESPERINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss.

(4) Art. 17, comma 4, legge 140/1990. Tale nozione è per certi aspetti tautologica: si definisce la Provincia un'autorità metropolitana che prende il nome di Città metropolitana.

(5) La scienza urbanistica parla, in modo più preciso, di conurbazione indicando quel fenomeno di agglomerazione urbana formata dall'unione topografica di più insediamenti; si v. la voce *conurbazione* in Enc. Treccani, <http://www.treccani.it/>.

(6) Si v. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, p. 731: «Per garantire che le Regioni provvedessero tempestivamente ai numerosi e complessi adempimenti cui erano chiamate dal legislatore statale, era previsto un meccanismo sostitutivo che poteva portare all'adozione diretta di decreti legislativi istitutivi della Città metropolitana, sentiti i Comuni interessati e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti».

(7) Art. 20, comma 1, legge 142/1990.

ge 142/1990 – tanto che si parlò più volte di «grande incompiuta»⁸ – è da ascrivere alla previsione di un procedimento del tutto facoltativo in capo ad enti – Regioni e Comuni –, che per ragioni di contingenza politica si trovavano (solo allora?) in conflitto con la Città metropolitana, la quale avrebbe di conseguenza sottratto loro gli “spazi di governo” da poco ottenuti⁹.

Tra gli interventi correttivi successivi la legge 265/1999¹⁰, la quale introduceva la vincolatività del procedimento istitutivo dell’area metropolitana. In sostanza, le Regioni non avevano più la facoltà, ma l’obbligo, per legge, di individuare le aree metropolitane¹¹. Allo stesso tempo diventava, invece, facoltativa l’istituzione del nuovo ente di governo dell’area: il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi potevano istituire la Città metropolitana attraverso un procedimento articolato e complesso¹². Se il TUEL¹³ non toccava l’ordine normativo disegnato dalla “Napolitano-Vigneri” è con la legge cost. 3/2001 che si ha l’inserimento in Costi-

(8) A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 731.

(9) Cfr. F. MERLONI, *L'istituzione delle Città metropolitane – Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, 1, 1994, p. 9 e A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 731, i quali parlano di una mancata attuazione «favorita dalla singolarità di una disciplina che prevedeva come facoltativa la decisione alla base di tutto il procedimento istitutivo del nuovo ente (la perimetrazione dell’area metropolitana), mentre disponeva interventi sostitutivi (persino eccessivamente rigorosi) solo per gli adempimenti successivi». Si v. anche L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 3, 1994, p. 692.

(10) Artt. 16-17, legge 265/1999.

(11) Art. 16, comma 2, legge 265/1999.

(12) In breve l’art. 16 prevede la convocazione di una assemblea *ad hoc* per l’adozione di una proposta di Statuto, segue l’indizione di un *referendum* in ciascun Comune interessato. La proposta statutaria si considera valida se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Comuni. La proposta poi viene presentata dalla Regione ad una delle due Camere per l’approvazione con legge. Si evince che il meccanismo della legge 265/1999 cerca di coniugare un elevato grado di democraticità del percorso – di cui è emblema il *referendum* – e, allo stesso tempo, una vincolatività maggiore, seppur differenziata tra disegno dell’area metropolitana ed istituzione della Città metropolitana.

(13) Artt. 22-26, d.lgs. 267/2000. Si v. C. NAPOLI, N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali*, Roma, Neldiritto, pp. 278-290.

tuzione del nuovo ente territoriale¹⁴. L'enfasi "federalista" che ha ispirato la riforma del Titolo V ha portato alla "costituzionalizzazione", tra gli enti costitutivi della Repubblica, delle Città metropolitane¹⁵ accanto a Comuni, Province, Regioni e Stato. Tralasciando per ragioni di sintesi la trattazione sulla sintassi del novellato art. 114 Cost.¹⁶, quello che rileva, ai fini di un generale *excursus* storico, è l'inserimento in Costituzione del nuovo ente di governo delle aree metropolitane¹⁷. L'introduzione delle Città metropolitane nel testo costituzionale non è altro che un ulteriore tentativo, in *extrema ratio*, di dare attuazione concreta all'istituto¹⁸. Tuttavia, la novellata previsione dell'art. 114 Cost. non ha risolto le aporie di fondo che hanno caratterizzato la legislazione ordinaria sino a qui prodotta¹⁹.

(14) Parlano di costituzionalizzazione del nuovo «ente quadro» A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici*, cit., p. 734 e S. SCARAMUZZA, *La Città Metropolitana tra successione degli interventi normativi, pronunzie della Corte costituzionale e problematiche attuali*, in G. PERULLI (a cura di), *La Città metropolitana*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 115 ss. Si v. anche A. M. SANDULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie locali*, in *Scritti giuridici – Il Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 253-258 e F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Atti del I convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 113-133.

(15) Si v. anche G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. III, 2006.

(16) È utile la rilettura dei resoconti stenografici di Camera e Senato in merito alla scelta se far seguire alla parola 'Provincia' (art. 114, comma 1, Cost.) la 'o' disgiuntiva o la virgola. Cfr. N. VIZIOLI, *Le Città metropolitane e Roma Capitale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001. Si parlò, a proposito nel nuovo art. 114 Cost., di un pentagono irregolare: «in esso sono non tre ma cinque gli enti che si affollano nel costituire la Repubblica mentre il triangolo è sostituito da un pentagono dai lati irregolari (l'esperienza ci dirà se concavo o convesso)»: così A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, pp. 85-86. Sulla problematica lettura del novellato art. 114 Cost. si v. anche A. BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, documento presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, in www.forumcostituzionale.it e F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema «instabile» delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 88 ss.

(17) Alcuni autori parlano di vuoti normativi anche a livello costituzionale, si v. C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in funzionepubblica.gov.it, p. 9.

(18) Si v. T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 222.

(19) Si v. A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali – Novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007; in particolare si v. il contributo di I. NICOTRA, *Ancora un'occasione perduta* (pp. 59-63) e S. MANGIAMELI, *Prime osservazioni sul DDL per il Codice degli enti locali* (pp. 69-73).

Alla legge cost. 3/2001 hanno fatto seguito una serie di provvedimenti attuativi del nuovo dettato costituzionale. *In primis*, la legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia) in cui si prevedeva una delega al Governo riguardante la disciplina delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, il procedimento istitutivo delle stesse, nonché la disciplina degli organi di governo e del sistema elettorale. Come è noto, la delega non è stata esercitata dal Governo, lasciando quindi la portata innovativa della riforma costituzionale priva di qualsiasi applicazione concreta. *In secundis*, la legge 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale)²⁰, ove si stabiliscono ulteriori elementi di flessibilità²¹. La proposta deve contenere la perimetrazione dell'area metropolitana, un progetto di Statuto e le modalità di elezione del Presidente del Consiglio metropolitano. Il disegno così redatto è sottoposto al parere della Regione interessata e, successivamente, alla consultazione popolare attraverso l'indizione di un *referendum* confermativo su scala provinciale²². Segue l'emanazione di decreti legislativi per l'istituzione delle singole Città metropolitane²³. Queste ultime disposizioni normative, che valorizzavano i cc.dd. procedimenti dal basso, non hanno risolto lo stallo endemico che ha caratterizzato l'istituzione del nuovo ente territoriale²⁴.

(20) A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il «federalismo fiscale» – Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010. In particolare si v. il par. di A. FERRARA, *Articolo 23 (Norme transitorie per le città metropolitane)*, pp. 170-183. Si v. anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 85-88.

(21) In sostanza si prevede un potere propositivo in capo al Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia ovvero al Comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata i quali devono rappresentare almeno il 60% della popolazione. Può proporre l'istituzione della Città metropolitana anche la Provincia congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della medesima Provincia i quali devono tuttavia rappresentare il 60% della popolazione, *ex art.* 23, legge 42/2009.

(22) È previsto un *quorum* di partecipazione pari al 30% degli aventi diritto al voto nel caso in cui il parere della Regione sia negativo (art. 23, comma 4, legge 42/2009).

(23) Nel medesimo decreto deve prevedersi l'istituzione, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «Consiglio provvisorio della Città metropolitana», composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana e dal Presidente della Provincia (art. 23, comma 6, lett. b), legge 42/2009).

(24) Si v. la pagina del sito della Camera dedicata all'attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge 42/2009, in <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09042ld.htm>.

Dalla sintetica ricostruzione della produzione normativa pregressa pare potersi dire che, per lungo tempo, sia valso l'imperativo per cui le Città metropolitane "non s'avessero da fare". Prima di analizzare la legge 56/2014, e senza alcuna pretesa di esaustività, è necessario interrogarsi sulle ragioni di tale "paralisi", non a caso si parlò di «riforma perenne»²⁵. Ebbene, quali sono le ragioni profonde del fallimento di una istituzione, il governo dell'area metropolitana, che ha visto in Europa esprimere modelli, considerati da alcuni osservatori di successo²⁶? Oltre alla macchinosità dei procedimenti istitutivi susseguiti nei vari provvedimenti adottati, oltre alla presenza di veti incrociati di difficile risoluzione, le cause vanno ricondotte all'incapacità del legislatore di fornire «un modello di governo per far fronte alle nuove esigenze espresse dalle aree metropolitane presenti sul nostro territorio», trovando soluzioni legislative alla c.d. questione metropolitana²⁷. Un problema – è bene precizarlo – di più vasta portata e riconducibile, in sostanza, ad una incerta cultura locale, non ispirata a gelosi e insuperabili campanilismi.

(25) E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 298 ss.

(26) Si v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010; G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999; S. PIPERNO, *Quando la Città è metropolitana*, in www.lavoce.info, 2008 e il Rapporto CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014, in www.upinet.it, pp. 10-13 in cui si mettono a confronto i diversi sistemi di governo delle aree metropolitane presenti in Europa.

(27) Così G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 53. Parla invece di «forza delle tradizioni e delle consuetudini locali» R. MARRAMA, *I livelli di governo metropolitano: nuove tendenze e situazione italiana*, in *Studi in memoria di Vittorio Bacchelet*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1987, p. 311. «Ma d'altronde si può credere – dati gli interessi in gioco – che un'autorità metropolitana, pur sempre espressione d'interessi locali, possa governare tali mutamenti o non sia necessario un intervento massiccio ed energico del governo centrale sia sul piano degli interventi pubblici sia su quello della direzione dell'economia? Non di soli governi speciali metropolitani vi è bisogno, ma di interventi speciali nelle aree metropolitane: ma questo è capitolo di storia istituzionale ancora da scrivere.», P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema della città*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, p. 965.

2. *Le Città metropolitane nella legge “Delrio”: strutture e funzioni (complesse), risorse finanziarie (ipotetiche)*

La legge 56/2014 interviene individuando *ex lege* le Città metropolitane che andranno a costituire la Repubblica, rendendo, al contempo, vincolante il procedimento di istituzione. È bene premettere all'analisi di contenuto una lettura di sintesi sul metodo e sul procedimento seguito dalla legge 56/2014. Si deve infatti ricordare che la legge segue una fase, durata circa tre anni, di riforma del sistema locale²⁸. Basti pensare al d.l. 138/2011, convertito con legge 148/2011 che ha reso obbligatoria la gestione associata di funzioni per i piccoli Comuni; al successivo d.l. 201/2011, convertito con legge 214/2011, in cui si è provveduto ad un sostanziale ridisegno delle funzioni provinciali; ed infine, al d.l. 95/2012, convertito con legge 135/2012, che ha disposto la riduzione e l'accorpamento delle Province²⁹. L'idea di un riordino per decretazione degli enti locali ha coinvolto anche le Città metropolitane: proprio l'art. 18 del d.l. 95/2012 ha stabilito infatti l'istituzione delle Città metropolitane di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia e la contestuale soppressione delle stesse Province³⁰. A seguire, l'ormai nota sentenza della Corte costituzionale 220/2013 che ha annullato le disposizioni dell'art. 18 del d.l. 95/2012 in merito all'utilizzo della decretazione d'urgenza per la riforma complessiva degli enti locali³¹. Rileva, ai fini di una comprensione sistema-

(28) Si parlò di una «grande riforma» per decretazione, cfr. P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2, 2013, p. 275.

(29) F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta – la recente esperienza italiana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 7. L'autore ricorda che, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri del d. l. 95/2012, si parlava di 'riordino' delle Province e non di «accorpamento e riduzione».

(30) Art. 18, comma 2, d.l. 95/2012.

(31) La Corte costituzionale, per riforme a carattere organico, prescrive procedimenti «necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale». Su questa pronuncia si v. M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013; A. SEVERINI, *La riforma con decreto legge delle Province “non s'ha da fare”*, in www.osservatorioaic.it, luglio 2013. Si v. anche AA. VV., *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, 29 ottobre 2013, in <http://www.affariregionali.it/>.

tica della riforma degli enti locali, che gran parte delle norme contenute nella legge 56/2014 coincidono, in realtà, con le disposizioni del d.l. 95/2012, per cui è facile leggere nella “corsa” alla legge 56/2014 il tentativo di una re-introduzione, tramite legge ordinaria, della normativa precedentemente annullata dalla Corte costituzionale. Oltre alle disposizioni che precedono la legge 56/2014, è necessario citare la normativa che (ci si aspetta) seguirà la legge 56, ovvero, il d.d.l. costituzionale A.C. 2613-A (*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*), approvato in prima lettura sia al Senato sia alla Camera³². Proprio la legge 56/2014, infatti, al comma 5 rinvia espressamente alla riforma costituzionale³³.

Tralasciando l'esame della tecnica normativa utilizzata nella legge 56/2014 (si tratta di un articolo costituito da ben 151 commi), ci si concentra ora sull'analisi delle disposizioni in materia di Città metropolitane. È bene specificare che la legge elude qualsivoglia problema definitorio individuando nelle Città metropolitane quegli «enti territoriali di area vasta»³⁴ con specifiche funzioni³⁵ e con altrettante finalità istituzionali generali³⁶.

(32) Si v. la Scheda di lettura del Servizio studi della Camera dei Deputati, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione – Sintesi del contenuto*, 3 marzo 2015, in <http://documenti.camera.it>; A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, pp. 119-125 e M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del D.D.L. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione”, Roma, 14 gennaio 2014, p. 3.

(33) Art. 1, comma 5, legge 56/2014: «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117».

(34) Sul concetto di area vasta si v. G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 56 e C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 209-212.

(35) Art. 1, commi 44-46, legge 56/2014.

(36) Sono finalità istituzionali generali delle Città metropolitane la cura dello sviluppo strategi-

Comunemente la nozione di Città metropolitana muta al mutare della disciplina che si adopera per lo studio³⁷; in questa sede si adotterà una nozione di sintesi tra le varie materie (il diritto, l'economia, la geografia, l'urbanistica, la storia, ecc.) in grado di definire in modo esaustivo la Città metropolitana³⁸. Con questo concetto può intendersi quel territorio, più o meno esteso, composto da Comuni – il Comune capoluogo e gli altri Comuni cc.dd. “satellite”³⁹ – aventi rapporti di stretta interazione (si pensi alla gestione dei servizi integrati) e a forte sviluppo industriale. A questa definizione introduttiva deve seguire la distinzione, sul

co del territorio metropolitano; la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee (art. 1, comma 2, legge 56/2014).

(37) Secondo la scienza storica le Città metropolitane sono figlie della c.d. rivoluzione industriale, l'urbanistica, invece, ne studia il disegno e la planimetria, per legge coincidente con il territorio della precedente Provincia benché gli studi statistici ed economici rilevino macroscopiche differenze. Si v. per tutte la questione delle cc.dd. zone ad urbanizzazione reticolare che nulla hanno a che vedere con la costruzione legislativa delle Città metropolitane (art. 1, commi 2 e 5, legge 56/2014).

(38) Si v. la voce ‘città’ in Dizionario etimologico della lingua italiana, Bologna, Zanichelli, 1979, p. 243. Per una nozione storica di Città metropolitana si v. S. ROMANO, *Città capoluogo*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Unione Tip.-Editrice torinese, vol. VII, parte II, p. 207 e la voce ‘città’ in *Enc. Italiana Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, vol. X, p. 472 ss. Per un primo approfondimento giuspubblicistico si v. V. CERULLI IRELLI, *La Provincia metropolitana*, in www.astrid.eu; I. NICOTRA, *Ancora un'occasione perduta*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali*, Roma, Donzelli, 2007, p. 59; S. PIPERNO, *Quando la città è metropolitana*, in www.lavoce.info, 2008; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, agg. III, pp. 360-363; G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitana culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *federalismi.it*, 1, 2014, in cui si spiega la definizione tautologica presente nella normativa e le conseguenze di un mancato dialogo tra il legislatore e gli scienziati delle materie di diretta connessione con lo studio della Città metropolitana. Parla di «pericolosa vaghezza concettuale di fondo non tanto sulle stesse idee di “metropoli” e “area metropolitana”, quanto di “Città metropolitana”». A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 3. Per uno studio interdisciplinare si vedano i lavori della Commissione di studio “Il Governo delle città” presso il Consiglio italiano per le scienze sociali, in <http://www.consigliosocietali.org/>. A favore di un necessario approccio multidisciplinare si v. G. BELTRAME, *La pianificazione territoriale, le grandi opere, i progetti speciali*, in *Quaderni I.S.A.P.*, 27, 1990, che parla di un mancato approfondimento pluridisciplinare, tale per cui il tema delle Città metropolitane risulta essere troppo cotto se lo guardiamo dal punto di vista della produzione normativa e troppo crudo nella realtà di tutti i giorni.

(39) P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 297-302.

piano del significato, tra Città e area metropolitana⁴⁰. Invero, se si è soliti ricondurre nella prima specie l'insieme delle questioni di natura prettamente giuridica e istituzionale, all'area metropolitana si riconducono considerazioni di fatto. Pertanto si identifica come area metropolitana quel territorio, più o meno omogeneo, a urbanizzazione diffusa e a forte sviluppo economico-sociale⁴¹.

Le novità di maggiore interesse riguardano l'ampia potestà statutaria, la forma di governo delle Città metropolitane, le relazioni con gli enti locali inseriti nel perimetro dell'area metropolitana e, in ultimo, l'insieme delle funzioni di cui esse sono titolari.

Le Città metropolitane sono tassativamente previste per legge nel solo caso delle Regioni a Statuto ordinario⁴², e sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria⁴³. Il territorio coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando la possibilità per i Comuni adiacenti, ivi compresi i Comuni capoluogo, di aderire alla istituenda Città, ai sensi dell'art. 133 Cost.⁴⁴.

Sono organi della Città metropolitana il Sindaco metropolitano⁴⁵, il Con-

(40) Si v. P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 954-965.

(41) Sulla distinzione, nel piano del significato, tra Città e area metropolitana si v. S. MANGIAMELLI, *Le Città metropolitane per le politiche dell'innovazione della crescita*, in www.issirfa.cnr.it; A. MELIS, *Città e metropoli: un confronto statistico*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 295 e G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, cit.

(42) Per le Regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia i principi previsti nella legge 56/2014 valgono come principi di grande riforma economica e sociale, così l'art. 1, comma 5, della legge 56/2014.

(43) Art. 1, comma 5, legge 56/2014.

(44) Il procedimento è disciplinato nell'art. 1, comma 6, della legge 56/2014. Esso prevede l'iniziativa del Comune, a cui segue il parere della Regione che, se contrario, comporta l'intervento del Governo, il quale promuove un'intesa tra Regione e Comune interessato. Se l'intesa non si raggiunge nei 90 giorni prescritti per legge, il Consiglio dei Ministri decide in via definitiva sulla presentazione di un disegno di legge alle Camere avente ad oggetto la modifica territoriale della Città. Si v. criticamente B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it*, 3, 2014; diversamente A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *confronicostituzionali.eu*, giugno 2014.

(45) Art. 1, comma 8, legge 56/2014.

siglio⁴⁶ e la Conferenza⁴⁷, ricalcando, per tale via, in forma però inedita, il classico «schema triadico»⁴⁸ degli organi di governo locale. Il Sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede Consiglio e Conferenza, sovraincidente al funzionamento dei servizi e degli uffici e alla validità degli atti. Ha la possibilità di nominare un Vicesindaco tra i consiglieri e assegnare deleghe agli stessi⁴⁹. Egli, nella prima fase applicativa, è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. La legge, tuttavia, prevede un modello in deroga che consiste nell'elezione diretta di Consiglio e Sindaco⁵⁰. Tale modello può essere scelto dalle singole Città metropolitane nella fase statutaria⁵¹. Per quanto concerne il Consiglio metropolitano, esso ha una composizione proporzionale alla popolazione residente nella Città e viene eletto dagli amministratori dei Comuni compresi nell'area metropolitana⁵². La Conferenza metropolitana si compone di tutti i Sindaci

(46) Art. 1, comma 8, legge 56/2014.

(47) Art. 1, comma 9, legge 56/2014.

(48) M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 103.

(49) Art. 1, commi 40 e 41, della legge 56/2014.

(50) Sulle modalità di elezione diretta di Sindaco e Consiglio, il comma 22 dell'art. 1 della legge 56/2014 prescrive una contestuale articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, per ovvie ragioni di equilibri politici (se si fosse optato per il mantenimento del Comune capoluogo si sarebbe determinata una situazione politica di stallo, da una parte il Sindaco del Comune capoluogo e dall'altra il Sindaco metropolitano). In deroga a quanto sopra descritto si prevede, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti – Milano, Napoli, Roma –, la costituzione di zone omogenee. Per un approfondimento sulla ipotetica incostituzionalità di organi di governo locali non direttamente eletti si v. G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in questa Rivista, 3, 2014, p. 573 ss.

(51) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. Sulla non eleggibilità del Sindaco e delle altre cariche rappresentative si v. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 19 ss. e A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, 1, 2015, p. 28, ove l'autore parla di necessaria elezione diretta di almeno una delle due cariche (Consiglio metropolitano e Sindaco).

(52) Art. 1, comma 20, della legge 56/2014 in cui si prevede che il Consiglio metropolitano si compone di 24 membri nelle Città con popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti, di 18 membri in quelle ove la popolazione è superiore agli 800.000 abitanti e per le restanti Città il Consiglio si compone di 14 membri. Il Consiglio deve essere eletto entro il 30 settembre 2014 ed il voto è ponderato. Sul punto si v. T. TESSARO, M. LUCCA, *Elezione degli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 129.

espressione del territorio. È organo consultivo, propositivo e solo eccezionalmente deliberativo⁵³; adotta o respinge lo Statuto ed esprime pareri sugli schemi di bilancio⁵⁴.

Descritti sommariamente gli organi di governo, è necessario ora prendere in considerazione l'insieme delle funzioni metropolitane. La centralità di una lettura funzionale della riforma degli enti locali si rinviene chiaramente dal comma 1 dell'art. 1 della legge 56/2014, ove si parla esplicitamente di principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In sostanza, presupposto fondamentale del c.d. riordino degli enti locali è l'applicazione dell'art. 118 Cost. «quale dispositivo regolante l'attribuzione delle funzioni amministrative a quegli stessi enti»⁵⁵: Comuni (Unioni e fusioni), Province e Città metropolitane. Partire, in sostanza, dalle funzioni per disegnare le autonomie territoriali⁵⁶. Da questo assunto allora – e a differenza di Province e Comuni – la Città metropolitana si classifica quale ente “strategico” per lo sviluppo economico-sociale del Paese, in ragione proprio delle funzioni fondamentali ad essa affidate⁵⁷. È possibile classificare le funzioni fondamentali della Città metropolitana in funzioni di indirizzo, funzioni di pianificazione, funzioni di coordinamento e funzioni di supporto ai Comuni dell'area metropolitana⁵⁸. Nella prima categoria rientra il Piano strategico metropolitano, quale atto multisettoriale distinto dalla classica pianificazione

(53) L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit. p. 64.

(54) Art. 1, comma 9, legge 56/2014.

(55) A. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in www.confrenticostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

(56) Si v. U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione “Gli enti locali nell'ordinamento regionale”*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 257-274.

(57) P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 12.

(58) Si v. G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 140-143. Per una lettura storica della problematica individuazione delle funzioni si v. U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, pp. 459-504.

territoriale⁵⁹. Esso si caratterizza per un ruolo di disegno complessivo della Città, proprio per questa ragione e, accanto allo Statuto, il Piano strategico è in potenza l'atto principale della Città⁶⁰. Rientra invece nelle funzioni di pianificazione classica l'adozione di un Piano territoriale generale – non più di solo coordinamento – che comprende tutte le infrastrutture appartenenti alla Città⁶¹. In merito alle funzioni di coordinamento esse investono i servizi sociali, la mobilità e la viabilità, lo sviluppo economico e l'informatizzazione della Città⁶². A questa articolazione complessa di funzioni fondamentali si accompagnano i commi 45 e 46 della legge 56/2014 in cui si prevede la possibilità, in capo a Stato e Regioni, di attribuire alle Città metropolitane ulteriori funzioni⁶³.

Alla luce del complesso insieme di funzioni fondamentali – e “nelle more” di ulteriori funzioni – è doveroso interrogarsi sulle risorse assegnate alle Città metropolitane *ex lege*⁶⁴. La legge 56/2014, con un automatismo di dubbia efficacia, individua nel patrimonio delle Province le risorse delle Città. L'insieme delle risorse è costituito da patrimonio, personale, risorse strumentali ed entrate della precedente Provincia, con l'ulteriore possibilità di utilizzare le risorse umane, strumentali e finanziarie di Comuni e Unioni presenti nell'area metropolitana⁶⁵. Alcuni quesiti restano per ora irrisolti: le

(59) Si v. S. FANTONI, *Intervento al Seminario “L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio”*, Firenze, 24 ottobre 2014, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2014.

(60) Si ricorda che l'attribuzione di una funzione di pianificazione strategica è stata introdotta con l'emendamento 1.900 del Governo al d.d.l. 1212 in discussione al Senato, su cui è stata posta la questione di fiducia. Si definisce Piano strategico quell'atto di indirizzo generale, a durata triennale, in cui sono contenuti gli indirizzi che l'ambito metropolitano dovrà seguire, non solo quindi le priorità della Città metropolitana, ma l'insieme delle amministrazioni locali comprese nell'area metropolitana. Cfr. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 148. Si v. anche P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in www.astrid.eu.

(61) Nella pianificazione strategica sono comprese le strutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture della Città: cfr. art. 1, comma 44, lett. b), legge 56/2014.

(62) Art. 1, comma 44, lett. c), d), e), f), cit.

(63) Fermi restando l'elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost. e i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

(64) Art. 1, commi 47 e 48, cit.

(65) Art. 1, comma 11, lett. b), cit. Tale previsione è ancor più irrealistica della precedente sulle già ridotte risorse provinciali. È difficile, infatti, immaginare Comuni ed Unioni in grado di po-

disposizioni sulle risorse hanno subito modifiche nel tempo⁶⁶, ma la sostanza non è cambiata: le Città metropolitane, insieme al complesso degli enti territoriali, concorrono al risanamento della finanza pubblica⁶⁷.

2.1 Focus sullo Statuto delle Città metropolitane quale fonte normativa

Il comma 2 dell'art. 114 della Costituzione definisce le Città metropolitane enti autonomi con propri Statuti⁶⁸. La dottrina maggioritaria⁶⁹ colloca gli Statuti degli enti locali tra le fonti secondarie⁷⁰, con competenza riservata⁷¹ e con il solo limite del rispetto della potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. p*).

Il procedimento di approvazione dello Statuto si articola in diverse fasi con tempi tassativamente previsti. Il Consiglio metropolitano, entro e non oltre il 30 settembre 2014, approva un progetto di Statuto da trasmettere alla Conferenza metropolitana, la quale approva il progetto entro e non oltre il 31 dicembre del medesimo anno⁷². Se le fasi sopra riportate non vengono rispettate, può applicarsi, alla istituenda Città me-

tersi permettere la cessione di risorse. Allo stesso modo è utile leggere le disposizioni alla luce della *ratio* della riforma che ha come finalità un rinnovato coordinamento delle politiche locali (v. su tutto la pianificazione generale), da cui si ricava la necessità di fare sistema anche nella gestione delle risorse.

(66) Dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014 sono intervenuti il d.l. 66/2014 e il d.l. 90/2014.

(67) Si v. il d.l. 66/2014 e il d.l. 90/2014.

(68) Per un approfondimento storico e nozionistico si v. V. ITALIA, *Le norme e gli atti dell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 17-49.

(69) Per un'analisi delle varie posizioni in dottrina si v. M. BELLETTI, *Le fonti dell'autonomia regionale e locale*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?*, *Annali di Diritto costituzionale*, anno II, vol. I, 2, 2009, p. 47 ss., anno II, vol. I, 2, 2009, p. 47 ss., dove si ripercorrono le linee interpretative della Cassazione. Si v. anche P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 951 ss. e L. PEGORARO, *Gli Statuti degli enti locali – Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli, 1993.

(70) F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Padova, Cedam, 2009, p. 328.

(71) S. GAMBINO, *Regioni e autonomie locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, Jovene, 2004, p. 933 parla di «atti amministrativi generali».

(72) La Conferenza si esprime con una maggioranza che rappresenti almeno 1/3 dei Comuni presenti nella Città, i quali devono rappresentare la maggioranza della popolazione residente, art. 1, comma 9, legge 56/2014.

tropolitana, lo Statuto della Provincia, fino al 30 giugno 2015. In ogni caso, allo scadere del termine indicato si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 131/2003⁷³.

Da una prima lettura si deduce l'ampiezza dei contenuti riservati all'autonomia locale. Per ragioni di organicità è possibile suddividere il contenuto dello Statuto in previsioni obbligatorie e previsioni facoltative⁷⁴. Sono riconducibili al contenuto obbligatorio le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi e l'articolazione delle loro competenze, ferme restando le previsioni dei commi 8 e 9 dell'art. 1 della legge 56⁷⁵. Si aggiungono a queste ultime la previsione degli strumenti e delle modalità di coordinamento del governo metropolitano (art. 11, lett. *a*); la disciplina dei rapporti con Comuni ed Unioni del territorio – predisponendo convenzioni a vario titolo (art. 11, lett. *b*)⁷⁶; le modalità attraverso cui Comuni cc.dd. esterni possano istituire accordi con la stessa Città (art. 11, lett. *d*); lo Statuto, infine, determina la maggioranza attraverso cui si pronuncia la Conferenza, salvo quanto previsto dai commi 5-11 della legge 56 (art. 43). È invece facoltà di ogni singola Città metropolitana prevedere, nello Statuto, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni (art. 11, lett. *c*) e l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitano, previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni⁷⁷. Proprio da queste disposizioni è fuori di dubbio riconoscere un'ampiezza statutaria "locale" sino ad oggi mai riscontrata⁷⁸.

(73) È bene precisare che l'art. 19, comma 1, del d.l. 66/2014, convertito dalla legge 89/2014, è intervenuto abrogando l'art. 1, comma 13, della legge 56/2014 che prevedeva l'elezione di una Conferenza *ad hoc* per la stesura dello Statuto. Inoltre, l'art. 23, comma 1, lett. *a*) del d.l. 90/2014, convertito con modifiche dalla legge 114/2014, ha, in concreto, invertito il ruolo di Conferenza e Consiglio, il quale, in una prima fase, aveva il compito di approvare lo Statuto.

(74) Cfr. F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 113.

(75) Art. 1, comma 10, della legge 56/2014.

(76) Si v. per es. la possibilità di stipulare convenzioni in merito all'uso di risorse e per l'esercizio di funzioni.

(77) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. Si aggiunga che per le Città metropolitane la cui popolazione residente supera i 3 milioni di abitanti è prevista, come ulteriore vincolo, l'istituzione di zone omogenee.

(78) Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit. Sull'ampiezza

3. La legge “Delrio” davanti alla Corte costituzionale

I dubbi di legittimità costituzionale della legge 56/2014 non hanno caratterizzato il solo dibattito dottrinale, ma hanno altresì portato alla presentazione di quattro ricorsi in via d'azione delle Regioni Campania⁷⁹, Lombardia⁸⁰, Puglia⁸¹ e Veneto⁸².

La Corte costituzionale ha riunito i ricorsi in un unico giudizio e si è pronunciata con sent. 50/2015⁸³. Anzitutto oggetto del ricorso sono ben 58 commi sui 151 che compongono l'unico articolo della legge 56/2014; in specie i commi 4-19, 21, 22, 25, 42, 48, 54-58, 60-65, 67, 69-79, 81, 83, 89-92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149. In sintesi, i profili di legittimità costituzionale attengono alla istituzione e alla disciplina delle Città metropolitane; alla ridefinizione dei confini territoriali e delle competenze delle Province nonché il riordino delle funzioni di queste ultime; alla disciplina introdotta per fusioni ed Unioni di Comuni e, infine, alla previsione di programmi ministeriali di sostegno agli obiettivi della riforma *ex art. 9* del d.l. 95/2012⁸⁴. Parametri dei ricorsi sono gli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi II, lett. *p*), III e IV, 118, 119, 120, 123, comma I, 133, commi I e II, 136, 138 e 117, comma II in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale⁸⁵. La decisione è una lunga serie di “non

za statutaria rispetto alla determinazione della forma di governo locale si v. A. LUCARELLI, *Città metropolitane – Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 3, 2014, p. 6.

(79) Regione Campania, Reg. ric. n. 43/2014 n. parte 1, G.U. del 13/08/2014, n. 34, in www.cortecostituzionale.it.

(80) Regione Lombardia, Reg. ric. n. 39/2014 n. parte 1, G.U. del 23/07/2014, n. 31, in www.cortecostituzionale.it. È curioso rilevare che nel ricorso presentato dalla Regione Lombardia manca, come parametro, l'art. 133 Cost., il quale caratterizza invece i ricorsi presentati dalle altre Regioni. In specie, per la Regione Lombardia, i parametri violati sono gli artt. 1, 3, 5, 48, 97, 114, 117, 118, 119 e 120, nonché la Carta europea delle autonomie.

(81) Regione Puglia, Reg. ric. n. 44/2014 n. parte 1, G.U. del 13/08/2014, n. 34, in www.cortecostituzionale.it.

(82) Regione Veneto, Reg. ric. n. 42/2014 n. parte 1, G.U. del 06/08/2014, n. 33, in www.cortecostituzionale.it.

(83) Si v. www.cortecostituzionale.it.

(84) Si v. il punto 2. del Considerato in diritto (Corte cost., sent. 50/2015).

(85) La Carta delle autonomie è del 15 ottobre 1985, è stata ratificata e resa esecutiva con leg-

fondatezza”, esattamente 15 punti sui 18 decisi, ed è pertanto necessario analizzare le motivazioni addotte dalla Corte costituzionale, concentrando l’analisi sulle sole questioni di legittimità relative alle disposizioni di legge che disciplinano le Città metropolitane. Il primo dubbio che la Corte risolve attiene alla supposta violazione dell’art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione⁸⁶ in materia di potestà legislativa regionale e statale, a fronte di una mancata previsione nel novero delle materie di competenza esclusiva statale della “istituzione delle Città metropolitane”. Il Giudice delle leggi è chiaro nel definire «assurda» l’argomentazione delle ricorrenti per cui la mancata previsione testuale farebbe ricadere, *ictu oculi*, nella competenza residuale regionale la istituzione delle Città metropolitane. E non parrebbe sostenibile, a rigor di logica, soprattutto alla luce della disposizione di cui all’art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., che prevede una potestà statale esclusiva proprio in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» delle Città metropolitane. A sostegno di una dichiarazione di non fondatezza la Corte costituzionale si avvale anche di argomentazioni a carattere sostanziale, definendo la Città metropolitana «ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari)»⁸⁷ e sussumendo dall’art. 114 Cost. l’esistenza di un “dovere” di istituzione⁸⁸ e, al contempo, l’esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

È, allo stesso modo, non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la presunta violazione dell’art. 133, comma 1, Cost. in relazione al procedimento istitutivo delle Città metropolitane⁸⁹. Le argomentazioni addotte dal Giudice delle Leggi si fanno più oscure. In breve il ragionamento deduttivo parte dall’assunto che il legislatore, attraverso la legge 56/2014, ha voluto realizzare «una significativa rifor-

ge 439/1989.

(86) Si v. il punto 3.4. del Considerato in diritto.

(87) Punto 3.4.1. del Considerato in diritto.

(88) Sullo stallo istitutivo delle Città metropolitane *ante* e *post* legge cost. 3/2001 si v. quanto scritto nel par. 1.1.

(89) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

ma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica»⁹⁰. Questa riforma generale non prevede la soppressione degli enti previsti in Costituzione e deve essere letta alla luce dei successivi interventi normativi di rango costituzionale, ad oggi *in itinere*⁹¹. Inoltre, il procedimento prescritto all'art. 133, comma 1, Cost. vale nei confronti di singoli casi ed impone, come unico principio inderogabile, il coinvolgimento delle popolazioni locali interessate. Queste ragioni, scrive la Corte, giustificano la mancata applicazione delle regole procedurali di cui all'art. 133, comma 1, Cost. da parte del legislatore nazionale. A prima lettura, le motivazioni utilizzate dal Giudice delle Leggi parrebbero circolari alla luce del riconoscimento di una «mancata applicazione»⁹² dell'art. 133, comma 1, della Costituzione la quale viene giustificata con due distinte motivazioni di fatto: *in primis* il «complesso»⁹³ procedimento di riforma che investe l'ordinamento della Repubblica e *in secundis* il rispetto, seppur postumo, del principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate⁹⁴. Sulla lettura dei requisiti necessari per il mutamento delle circoscrizioni provinciali la dottrina ha molto dibattuto⁹⁵, basti solo pensare sia al richiamato coinvolgimento delle popolazioni interessate sia anche alla natura del provvedimento di modifica che viene identificato, unanimemente, in una legge dello Stato. Resta tuttavia ferma la lettura «costituzionalmente adeguata» del comma 6 dell'art. 1 della legge 56/2014 in forza, dice la Corte, di un principio di conservazione⁹⁶.

(90) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(91) Il Giudice delle Leggi richiama il d.d.l. costituzionale A.C. 2613-A (*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*), approvato in prima lettura sia al Senato sia alla Camera.

(92) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(93) Si v. il punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

(94) Il richiamo è all'art. 1, comma 6, della legge 56/2014.

(95) Si v. A. AMORTH (a cura di), *Le Province, L'ordinamento comunale e provinciale – 2, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Milano, Neri Pozza, 1968, p. 41; E. FEROLI, *art. 133*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2548-2557 e E. ROTELLI, *art. 133*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pp. 204-212.

(96) *Ult. capoverso* del punto 3.4.2. del Considerato in diritto.

Alla dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale inerenti al riparto di competenze (*ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost.*) e alla modifica delle circoscrizioni provinciali (*ex art. 133, comma 1, Cost.*) segue l'analisi del modello di governo metropolitano e degli stessi organi previsti dalla legge 56/2014⁹⁷.

Per quanto riguarda l'asserita legittimità costituzionale di un modello di governo locale di secondo grado la Corte si avvale della precedente giurisprudenza in materia di sovranità popolare, in particolare si richiamano le sentt. 96/1968, 274/2003, 365/2007 e l'ord. 144/2009. Le tesi brevemente richiamate nella sent. 50/2015 riguardano la compatibilità di modelli elettivi di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico; la non necessaria coincidenza tra sovranità popolare e istituti di democrazia diretta e la possibile diversificazione dei modelli di rappresentanza politica nei livelli di governo locale in forza proprio dei principi di differenziazione e adeguatezza. Seguono ulteriori e distinte argomentazioni, una a carattere sostanziale ovvero sia la presenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, della elezione di secondo grado per la più alta carica dello Stato, e l'altra, a carattere linguistico, coincidente con la natura polisemantica dell'espressione "legislazione elettorale" (*ex art. 117, comma 2, lett. p)*), tale per cui sono possibili diversi modelli di elezione. Lo stesso dicasi con riguardo alla richiamata Carta europea delle autonomie definita come documento d'indirizzo (Corte cost., sent. 325/2010) e che, in ogni caso, prescrive organi collegiali *freely elected*, a dire della Corte garanti di una effettiva rappresentanza e non direttamente determinati dalle popolazioni residenti come sostengono invece le ricorrenti⁹⁸.

La Corte esamina poi le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina di singole disposizioni della legge 56/2014⁹⁹. In merito alla definizione del Sindaco metropolitano, il Giudice delle Leggi dichiara ragionevole – in fase di prima attuazione – un modello di individua-

(97) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, Corte cost., sent. 50/2015.

(98) La Corte costituzionale interpreta il principio *de quo* anche alla luce della dipendenza della carica metropolitana da quella ricoperta nel Comune di appartenenza: a tal proposito si v. l'art. 1, comma 25, della legge 56/2014.

(99) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, Corte cost., sent. n. 50/2015.

zione di tipo automatico, potendo poi la singola Città optare per un modello ad elezione diretta, nelle more di una suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni. È oltremodo legittima la previsione della Conferenza metropolitana quale organo consultivo e propositivo stante la possibilità – nel procedimento di approvazione dello Statuto – di attribuire allo stesso organo ulteriori competenze¹⁰⁰. Quest'ultima argomentazione della Corte, che vede nella fase di approvazione dello Statuto da parte della Conferenza metropolitana un momento di possibile intervento sull'atto, non sembra convincere. L'art. 1, comma 9 della legge 56/2014 afferma che la Conferenza «adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal Consiglio», è pertanto difficile desumere dalla disposizione una potestà emendativa della Conferenza, bensì parrebbe più appropriata la lettura che assegna alla stessa una competenza di approvazione o di respingimento secco dell'intero progetto¹⁰¹. Sono infine legittime per la Corte le disposizioni che disciplinano le attribuzioni degli organi e le articolazioni delle loro competenze, le funzioni e il potere statutale sostitutivo.

In sintesi, se la pronuncia della Corte costituzionale da un lato permette il concreto avvio delle Città metropolitane – su cui sino ad oggi pendeva la spada di Damocle della legittimità costituzionale – dall'altro non risponde con chiarezza ed esaustività ai dubbi sollevati dalle Regioni e ampiamente affrontati in dottrina. Allo stesso tempo, sulle Città metropolitane, quasi tutte «nell'esercizio delle loro funzioni»¹⁰², pende una spada di Damocle di più difficile soluzione relativa alle risorse che determineranno, in concreto, l'avvio del nuovo ente territoriale.

4. Riflessioni conclusive: l'autonomia locale nella legge “Delrio”

Se le risposte della Corte costituzionale sono arrivate, molti sono i quesiti ancora aperti. La legge “Delrio” garantisce spazi di autonomia alle Città metropolitane? Vi è nel rapporto mezzi-fini coerenza? In altre pa-

(100) Punti 3.4.3. e 3.4.4. del Considerato in diritto, punto *b*).

(101) Si v. inoltre l'art. 23, comma 1, lett. *a*) del d.l. 90/2014, convertito con modifiche dalla legge 114/2014, il quale ha determinato l'inversione del ruolo di Conferenza e Consiglio nel procedimento statutario.

(102) Corte cost., sent. n. 50/2015.

role, le Città metropolitane saranno in grado di entrare nel pieno esercizio delle proprie funzioni?

Tutte queste domande richiamano alla mente l'annosa questione dell'autonomia locale e dei suoi confini costituzionali. Non è questa la sede per una trattazione esaustiva del principio autonomistico. Si precisa tuttavia che l'art. 5 della Costituzione sancisce il riconoscimento e la promozione dell'autonomia degli enti locali quale «principio positivo»¹⁰³ a cui guarda l'intero Titolo V della Costituzione. Dal riconoscimento dell'autonomia deriva la titolarità in capo a Comuni, Città metropolitane e Regioni di potestà pubbliche finalizzate al perseguimento degli interessi delle collettività che rappresentano¹⁰⁴. Ne discende, con un grado maggiore di specificazione, che si avrà autonomia allorché siano garantiti agli enti locali un indirizzo politico-amministrativo proprio e la contestuale previsione di prerogative quali il carattere elettivo (diretto o indiretto) degli organi, la previsione di funzioni adeguate agli interessi locali e i corrispondenti mezzi finanziari¹⁰⁵. Seppure la definizione di autonomia – la cui aleatorietà è stata spesso evidenziata dalla dottrina – sia stata individuata più come negazione di caratteri che contengono limiti o vincoli¹⁰⁶ piuttosto che come definizione reale e puntuale, si può affermare che per autonomia può intendersi la potestà di darsi proprie regole giuridiche e disciplinare con esse la propria organizzazione e la propria attività¹⁰⁷.

(103) Sul punto C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 67-85.

(104) Si v. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 230.

(105) Si v. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali – Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, p. 36 e D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 185. Sulla visione storico-politica delle autonomie si v. A. BARBERA, *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1978, pp. 6-10.

(106) Così M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, IV vol., Milano, Giuffrè, 1959, p. 356.

(107) Si v. V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3. Nelle pagine seguenti l'autore esplicita anche l'esigenza di prevedere un'autonomia differenziata a seconda dell'ente locale in oggetto. In sostanza egli sostiene un rapporto inversamente proporzionale tra la dimensione dell'ente locale e il grado di autonomia garantito: più autonomia ai Comuni, meno a Province e Città metropolitane.

Al di là dunque delle teorizzazioni sul concetto di autonomia, al di là, altresì, dell'analisi sintetica della legge "Delrio", per comprendere se e "quanta" autonomia è garantita alle Città metropolitane non resta che leggere comparativamente gli Statuti sinora approvati. Al momento in cui si scrive sono stati approvati tutti gli Statuti eccetto quello di Venezia.

Come si sono comportate, dunque, le Città metropolitane? Hanno occupato i pochi spazi di autonomia consentiti dalla legge "Delrio" ovvero si sono attenute al testo normativo? Per rispondere con metodo sistematico si procede esaminando gli Statuti in tema di: principi generali, funzioni, organi (e modalità di elezione) e risorse.

Da che esiste potestà statutaria il titolo dedicato ai principi generali rappresenta il terreno più proficuo di sperimentazione – sia di forma sia di contenuto – per le amministrazioni territoriali. Le Città metropolitane confermano generalmente questa tendenza. Già nel definire la Città metropolitana quale ente di area vasta alcune Città scelgono di ribadire – con un linguaggio assertivo – la titolarità di un'autonomia¹⁰⁸, al di là della previsione costituzionale. Tra le curiosità principali rileva la scelta di due Città, Milano¹⁰⁹ e Bari¹¹⁰, le quali elencano testualmente tutti i Comuni che compongono la Città metropolitana. Tale scelta, che parrebbe dipendere da un tentativo di contemperamento delle esigenze municipaliste, ha come possibile conseguenza la necessità di modificare lo Statuto nella misura in cui Comuni limitrofi chiedano l'adesione alla Città metropolitana, *ex art. 1, comma 6 della legge 56/2014*.

Altre Città inseriscono nel dettato normativo dello Statuto caratteristiche geografiche, storiche e rupestri¹¹¹ che contraddistinguono la propria Città:

(108) Così Milano che parla solo di ente autonomo (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano), così le Città metropolitane di Bari (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bari), Bologna (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna), Genova (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova), Roma (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale) e Torino (art. 1, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Torino) le quali specificano il concetto facendo seguire alla parola autonomia gli aggettivi normativa, amministrativa e finanziaria. Non parla, invece, di autonomia lo Statuto della Città metropolitana di Firenze.

(109) Art. 2, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(110) Art. 3, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(111) Così Bari, si v. l'art. 3, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana.

Bari riconosce la specificità del Parco nazionale dell'Alta Murgia¹¹², Bologna inserisce un preambolo con funzione storica e riassuntiva del percorso istitutivo della Città¹¹³, Roma individua nel suo territorio «il punto d'incontro tra culture, religioni e popoli diversi»¹¹⁴, Genova valorizza «la dimensione marittimo-portuale»¹¹⁵ e, da ultimo, Napoli parla espressamente di «nuova Città»¹¹⁶.

È sicuramente nell'enunciazione di diritti e principi – spesso confusi e sovrapposti tra loro – che le Città metropolitane esercitano il maggiore grado di autonomia. Pare però difficile definire le enunciazioni dei principi vero esercizio di autonomia, stante, in ultima analisi, la competenza del legislatore nazionale. Tale tesi è confermata dalla storica giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹⁷ in merito all'efficacia normativa delle norme di principio presenti negli Statuti regionali. La Corte definisce tali norme mere enunciazioni con funzione culturale ovvero politica e non già norme a carattere prescrittivo da collocare sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto¹¹⁸.

Non stupirà quindi un'estensione della lettura giurisprudenziale sopra riportata agli Statuti delle Città metropolitane stante, al di là di tutto, la loro classificazione, nel sistema delle fonti, quali atti secondari a competenza specializzata.

(112) Art. 3, comma 2, cit.

(113) Nel preambolo dello Statuto della Città metropolitana di Bologna sono citati, quale fondamento del nuovo ente di area vasta, l'Accordo per la Città metropolitana di Bologna del 1994 e il Piano strategico del 2013.

(114) Il comma procede riconoscendo Roma quale centro della cristianità e quale centro determinante in tutti i più importanti accadimenti storici (art. 1, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale).

(115) Art. 5, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(116) Statuto della Città metropolitana di Napoli, preambolo.

(117) Si v., per tutte, le sent. nn. 372, 378, 379 del 2004 in cui la Corte costituzionale dubita dell'«efficacia giuridica» delle proclamazioni di principio presenti negli Statuti regionali.

(118) Si v. V. ONIDA, *Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Valerio Onida – la giustizia costituzionale nel 2004*, in www.cortecostituzionale.it. Si v. anche A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Rivista AIC*, 2004 e A. D'ATENA, *I nuovi Statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/> in cui l'autore definisce «drammatizzante» l'atteggiamento della Corte costituzionale.

Al di là delle prescrizioni della Corte tutti gli Statuti codificano diritti (e nuovi diritti) e principi che orienteranno l'azione di governo dell'ente, tranne la Città metropolitana di Firenze¹¹⁹. In particolare la Città di Bari garantisce a tutti il «diritto alla cura e alla bellezza»¹²⁰, Bologna assicura la tutela della «cittadinanza digitale» quale eguale diritto ad accedere alla rete Internet¹²¹ e la Città di Roma Capitale, dopo aver definito il diritto allo studio e il diritto al lavoro una priorità e un fondamentale investimento, si impegna a contrastare qualsiasi forma di violenza domestica¹²². Se la Città di Genova, attraverso enunciati a carattere generale, promuove e sostiene i diritti umani, il dialogo interreligioso, il dialogo tra i popoli e la pace¹²³, Napoli invece limita la promozione del confronto tra culture e dell'integrazione alle sole persone che si riconoscono nei valori della Costituzione italiana e «che partecipano allo sviluppo economico e sociale della comunità metropolitana»¹²⁴. Ancora, Milano individua la famiglia quale formazione sociale titolare di garanzie particolari¹²⁵ e Torino prevede, in un lungo elenco, tutti i principi che orientano l'azione della Città¹²⁶.

In generale tutte le Città metropolitane riconoscono e garantiscono il «diritto» alla partecipazione¹²⁷.

(119) L'assenza nello Statuto di Firenze di principi ulteriori rispetto a quelli previsti *ex lege* è da ricondurre alla scelta degli organi metropolitani, i quali hanno sempre inteso la Città quale ente di area vasta con compiti di organizzazione e gestione delle autonomie locali presenti nel territorio.

(120) Art. 2, comma 6, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(121) Art. 11, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna. Si precisa che tale «diritto» è contenuto nel Titolo II dello Statuto in esame.

(122) Art. 1, commi 9 e 10, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale. Il contrasto alla violenza di genere ed il richiamo alla Convenzione di Istanbul sono presenti anche nello Statuto della Città metropolitana di Milano (art. 4, comma 6).

(123) Art. 6, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(124) Art. 1, ult. comma, Statuto della Città metropolitana di Napoli (al momento in cui si scrive lo Statuto risulta approvato dalla sola Commissione).

(125) Art. 4, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(126) Art. 1, comma 5, lett. a)-q), dello Statuto della Città metropolitana di Torino. L'elenco, lungo e dettagliato, va dalla previsione della fraternità quale condizione dell'agire politico (lett. q)) a svariate declinazioni della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

(127) L'unica peculiarità attiene allo Statuto della Città metropolitana di Bologna in cui la par-

Di tutt'altra ampiezza è l'autonomia esercitata dalle Città metropolitane in merito alle funzioni. Si prenda ad esempio la pianificazione strategica (*ex art. 1, comma 44, lett. a*), della legge 56/2004). Nel merito poche sono le Città che hanno introdotto procedure o contenuti ulteriori rispetto al dettato normativo, se non la previsione del metodo partecipativo (quale enunciazione di principio, priva cioè di specificazioni). Le uniche peculiarità riguardano la Città di Milano che richiede la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio per l'approvazione¹²⁸ e la Città metropolitana di Napoli la quale non solo prevede una maggioranza assoluta per l'approvazione dell'atto, ma richiede la previa acquisizione del parere della Conferenza metropolitana e del Forum metropolitano¹²⁹. Se nel procedimento di adozione la vere differenze sono quelle sopra elencate, in merito al contenuto diverse sono le enunciazioni, sempre di principio, che caratterizzano diversi Statuti. Per tutte si vedano la Città di Bari che affida al Piano strategico il compito di ridurre e prevenire l'inquinamento¹³⁰ e la Città metropolitana di Roma la quale «assicura la correlazione tra lo sviluppo della Città metropolitana e lo sviluppo nazionale, europeo e internazionale»¹³¹.

Lo stesso dicasi per la funzione di pianificazione territoriale. Anche qui i principali esercizi di autonomia delle Città non hanno riguardato forma e procedimento bensì contenuto e obiettivi che le stesse si sono prefissati. A tal proposito si va da una generale e unanime tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile al contenimento del consumo del suolo¹³²

tecipazione costituisce titolo a sé stante (Titolo II, Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa) e allo Statuto della Città metropolitana di Milano, la quale in un Titolo a parte elenca tutti gli istituti di partecipazione. La Città metropolitana di Napoli si spinge oltre: non solo prevede un Titolo specificatamente dedicato ai processi di partecipazione, ma disciplina organismi di partecipazione a carattere obbligatorio quali il Forum metropolitano (che interviene in merito al Piano strategico della Città metropolitana) e il Forum Giovani (art. 14, Statuto della Città metropolitana di Napoli).

(128) Art. 34, comma 7, dello Statuto della Città metropolitana di Milano. La medesima maggioranza è richiesta per l'adozione del Piano territoriale ed ambientale *ex art. 36, comma 8*.

(129) Artt. 31, 32 dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

(130) Art. 8, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(131) Art. 7, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(132) Art. 8, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

sino alla tutela delle generazioni future¹³³ e al contrasto del cambiamento climatico¹³⁴. Alcune Città hanno poi scelto di dotarsi di ulteriori strumenti normativi per l'esercizio delle funzioni: Roma e Bari hanno previsto un Piano della mobilità metropolitana¹³⁵ e il Consiglio metropolitano di Firenze si dota della Carta generale dei servizi al cittadino¹³⁶.

Al di là delle previsioni di principio e delle funzioni che si caratterizzano per un'autonomia più formale che realmente esperibile in concreto, priva in sostanza di prescrittività ovvero di effettiva disponibilità da parte dell'ente territoriale, è bene volgere lo sguardo agli organi e alle modalità elettive degli stessi.

Partendo dal Consiglio metropolitano si registra una generale riproduzione negli Statuti delle disposizioni di legge. La quasi totalità delle Città metropolitane ha optato per le elezioni di secondo grado con le sole eccezioni di Roma¹³⁷, Milano¹³⁸ e Napoli¹³⁹, che hanno previsto l'elezione diretta del Consiglio. Tale scelta è da attribuire alla possibilità, per le Città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, di non dover procedere allo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni, ma alla sola individuazione di zone omogenee¹⁴⁰. Per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento si rimanda ad un apposito regolamento da approvare a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Di fatto pochi sono gli Statuti che inseriscono prescrizioni di dettaglio, la maggior parte demanda la facoltà – non già l'obbligo – al Regolamento. Diversamente la Città di Roma prevede, quale contenuto ob-

(133) Art.13, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna.

(134) Art. 13, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Torino.

(135) Art. 10, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e art. 11, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(136) Tale Carta contiene i livelli minimi di servizio assicurati agli utenti *ex art. 8, comma 2, lett. b)*, dello Statuto della Città metropolitana di Firenze.

(137) Art. 16, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(138) Art. 16, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(139) Art. 18, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

(140) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014. La legge prescrive non solo di inserire nello Statuto la previsione delle zone omogenee, ma anche di dotare di autonomia amministrativa le zone individuate.

bligatorio del Regolamento, la costituzione di un Ufficio di presidenza¹⁴¹, mentre Genova prescrive la regolamentazione dei gruppi consiglieri¹⁴². È attraverso la lettura della disciplina statutaria in materia di Conferenza metropolitana che si registra un esercizio maggiore di autonomia. Le principali differenze riguardano la maggioranza necessaria per adottare le deliberazioni e le materie su cui è necessario che la stessa esprima un parere, nonché, in ultimo, la vincolatività o meno dello stesso. In merito alla maggioranza necessaria per le deliberazioni la maggior parte delle Città metropolitane ha optato per la medesima maggioranza prevista per l'approvazione dello Statuto, *ex art. 1, comma 9, della legge 56/2014*¹⁴³. Si discostano *in peius*: la Città metropolitana di Roma che prevede il voto favorevole di un quarto dei membri della Conferenza i quali devono rappresentare almeno il quaranta per cento della popolazione¹⁴⁴; Firenze che prescrive il voto favorevole del 25% dei presenti, in rappresentanza del 40% della popolazione e Torino il cui Statuto richiede il voto favorevole di un quarto dei membri i quali devono rappresentare almeno la maggioranza della popolazione¹⁴⁵. Proprio Torino riveste la Conferenza di un ruolo marcatamente decisivo rispetto alle restanti Città metropolitane prevedendo un parere vincolante – espresso a maggioranza assoluta – per l'adozione del Piano strategico metropolitano e del Piano territoriale generale¹⁴⁶. Come per gli altri organi lo stesso può dirsi per il Sindaco metropolitano. Le Città di Roma¹⁴⁷, Milano¹⁴⁸ e Napoli¹⁴⁹ dispongono l'elezione di

(141) Art. 17, comma 3, lett. *f*), dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(142) Art. 16, comma 5, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(143) La maggioranza richiesta coincide con il voto favorevole di 1/3 dei componenti della Conferenza i quali devono rappresentare la maggioranza della popolazione della Città metropolitana.

(144) Art. 21, comma 6, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(145) Art. 24, comma 7, dello Statuto della Città metropolitana di Torino.

(146) Art. 24, comma 4, cit.

(147) Art. 22, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

(148) Art. 20, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(149) Art. 18, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Napoli.

retta dell'organo di vertice. Per il resto l'unico vero esercizio di autonomia consiste nella previsione, variamente definita, di una sorta di Giunta convocata dal Sindaco e composta dal Vicesindaco e dai consiglieri delegati, *ex art. 1, comma 41 della legge 56/2014*¹⁵⁰.

Infine sulle risorse finanziarie poche Città metropolitane hanno espresso nello Statuto modalità differenti ed innovative (si pensi alle collaborazioni con il privato), anzi nella maggior parte dei casi mancano, negli Statuti, disposizioni dedicate alla disciplina di bilancio. Così dicasi per Bari, che pure enunciava tra i principi generali il fine di realizzare economie di scala¹⁵¹ e per Bologna, Firenze, Roma Capitale e Torino. Diversamente dispone lo Statuto della Città metropolitana di Genova, dove si dichiara che l'autonomia finanziaria della Città è assicurata da risorse proprie, da trasferimenti erariali e regionali¹⁵², e lo Statuto di Milano, la cui attenzione generale verso la popolazione residente investe anche le disposizioni in materia finanziaria. Precisamente Milano prescrive l'utilizzo di strumenti innovativi per la formazione del bilancio quali il *gender budgeting*¹⁵³ e la valutazione della *performance* organizzativa da parte di soggetti indipendenti¹⁵⁴.

In sostanza per le questioni economiche si registra un generale divario tra gli obiettivi enucleati nelle disposizioni sullo sviluppo economico, generalmente innovative e proiettate all'ammodernamento (informatizzazione dei procedimenti, attenzione allo sviluppo sostenibile) e la disciplina delle risorse finanziarie delle Città metropolitane, spesso assenti nei testi statutari esaminati. A tale mancanza la lettura che parrebbe essere più realistica riconduce la generale situazione finanziaria – poco autonoma – degli enti territoriali che, se nell'unità della Repubblica devono concorrere al risanamento della finanza pubblica, di certo hanno

(150) Così Bologna (art. 34 dello Statuto), Genova (art. 15, comma 6, dello Statuto), Milano (art. 22, comma 3, dello Statuto), Torino (art. 16, comma 5, dello Statuto) e Napoli (art. 23, Conferenza dei consiglieri delegati).

(151) Art. 1, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

(152) Art. 38, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Genova.

(153) Art. 54, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

(154) Art. 56, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

perso e perdono quel grado minimo di autonomia finanziaria che si lega indissolubilmente all'autonomia politica¹⁵⁵ degli stessi.

In generale pare potersi dire che le Città metropolitane “si sono fatte” e che gli spazi di autonomia previsti dalla legge “Delrio” siano stati in concreto esperiti, in una forbice di intensità che varia al variare sia della Città in esame sia soprattutto dell'oggetto della disciplina.

In conclusione è lecito affermare che quello che manca – ed è sino ad ora mancato – è una cultura delle autonomie locali¹⁵⁶ in grado di guidare il percorso politico-costituzionale del legislatore e dei legislatori sinora succedutisi. Tale assenza si può ricondurre ad una serie di fattori spesso storicamente trascurati. Una ragione risiede nell'assenza di una conoscenza storica delle autonomie locali, nelle loro evidenti differenze; un conto sono i Comuni, la loro storia, altro invece sono le Città metropolitane la cui esistenza è più che altro riconducibile ad esigenze contemporanee¹⁵⁷. Un'altra importante motivazione è da ricercarsi nelle ragioni della scienza economica. Disciplina quest'ultima che da fatto concreto – la crisi finanziaria prima, economica e sociale poi – ha influenzato direttamente la costruzione delle regole di diritto costituzionale¹⁵⁸ a partire dal disegno delle autonomie locali.

In ogni caso ora siamo di fronte ad enti non solo scritti in testi normativi, ma reali, ovvero nel pieno esercizio delle loro funzioni, come ha ricordato la Corte, e solo l'osservazione costante degli sviluppi degli stessi potrà fornire risposte ai dubbi sollevati dalla dottrina. Sarà, in al-

(155) F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Bologna, il Mulino, 1979.

(156) Si v. l'analisi storica e politica di E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie – Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 309 ss. In particolare alla p. 329 l'autore evidenzia come la discussione sulle autonomie non possa essere separata dalle considerazioni in merito «allo sviluppo non soltanto del sistema politico, ma anche di quello socio-economico».

(157) Sul punto V. COCOZZA, *Qualche riflessione sull'esperienza dell'autonomia territoriale in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2013, p. 9.

(158) Si v. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2013, in particolare p. 373 ss. Sull'incidenza dell'economia sull'organizzazione dello stato decentrato si v. per tutti G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa Rivista, 3, 2011, p. 464. Entrambi gli autori – allontanandosi dal coro pessimistico – evidenziano le possibili ricadute positive di un ridisegno delle autonomie territoriali alla luce della esigenza di risanamento economico nazionale.

tri termini, necessario monitorare l'esercizio della potestà regolamentare degli stessi, soprattutto nell'organizzazione interna degli organi, sarà, inoltre, fondamentale leggere – nell'insieme delle disposizioni che disciplinano la finanza locale – i bilanci di previsione e consuntivi delle Città metropolitane per analizzare l'autonomia in concreto degli enti “che si sono fatti”.