

14 GENNAIO 2015

Le Città metropolitane,  
tra utopia e realtà

di Antonino Spadaro  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università Mediterranea di Reggio Calabria



# Le Città metropolitane, tra utopia e realtà\*

**di Antonino Spadaro**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università Mediterranea di Reggio Calabria

**Sommario:** **1.** Premessa: i rischi di una riflessione su riforme “incerte” (*in itinere*) e non “certe” (approvate).- **2.** Problemi di natura ontologica o sostanziale: quali sono, o *dovrebbero essere*, le città metropolitane italiane? Il caso emblematico e innaturale della Città metropolitana di Reggio Calabria (e quello naturale, ma non previsto dal legislatore, della “Città metropolitana dello Stretto”).- **3.** Problemi di natura giuridica o formale. Dubbi di legittimità su: I) la legittimazione di questo Parlamento (eletto con una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla Corte: sent. n. 1/2014) a fare una revisione, per di più “di sistema”, della Costituzione;...- **4.** (*segue*): II) una legge ordinaria sulle città metropolitane che assorbe poteri e funzioni delle Province in assenza di una legge costituzionale che prima le abolisca;...- **5.** (*segue*): III) le reali possibilità di *entrare* ne, o *uscire* da, le Città metropolitane;...- **6.** (*segue*): IV) l’esistenza di vere “grandi” città metropolitane, più grandi di alcune Regioni, prive però di equivalenti poteri (per esempio legislativi);...- **7.** (*segue*): V) la mancata previsione “obbligatoria” dell’elezione *diretta* del Sindaco e/o del Consiglio metropolitano da parte di *tutti* i residenti nei Comuni del territorio della città metropolitana;...- **8.** (*segue*): VI) l’indeterminatezza delle forme di rappresentanza nel futuro Senato delle Città metropolitane, nelle quali abita ormai più di 1/3 della popolazione italiana;...- **9.** (*segue*): VII) un ente, la Città metropolitana, che rischia di far *slittare verso il basso* la tradizionale malapianta italiana del “centralismo”.- **10.** Conclusioni: necessità di un intervento urgente della Corte per un ente potenzialmente utile e innovativo, ma da definire meglio e ancora tutto da costruire.

---

\*Relazione al convegno dell’Associazione ex parlamentari su «Le Regioni: dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica», Firenze 14 novembre 2014

## 1. Premessa: i rischi di una riflessione su riforme “incerte” (*in itinere*) e non “certe” (approvate)

Sul governo delle c.d. “aree vaste” e sulle Città metropolitane esiste ormai molta documentazione, anche comparata e comprensibilmente del più vario genere, per la natura intrinsecamente interdisciplinare del tema e quindi degli specialisti coinvolti: geografi, economisti, sociologi, urbanistici, giuristi, ecc.<sup>1</sup>. E’ quindi quasi impossibile prendere visione ed avere piena contezza di tutto il materiale disponibile, dal quale comunque emerge, oltre a una grande diversità di approccio da parte dei diversi studiosi, anche una pericolosa vaghezza concettuale di fondo non tanto sulle stesse idee di “metropoli” e “area metropolitana”, quanto di “Città metropolitana”.

Infatti, probabilmente si può convenire sul fatto che la *metropoli* sia una città con altissimo numero di abitanti, tendenzialmente concentrati territorialmente, e anche sul fatto che l’*area metropolitana* sia costituita da grandi città e piccoli centri urbani, frammisti a zone rurali, fra loro contigui e integrati, che tendenzialmente insistono su una superficie territoriale più estesa, non mancando persino aree metropolitane “interstatuali”; per es.: Vienna-Bratislava (Austria-Repubblica slovacca) e Copenaghen-Malmö (Danimarca-Svezia). Il carattere diffuso e mondiale del fenomeno dell’urbanizzazione è fin troppo evidente e ben studiato: com’è noto, nel globo, su circa 7 miliardi di persone, ben 3 miliardi vivono in centri urbani. Se, fino a un secolo fa, solo 16 città nel mondo superavano il milione di abitanti, oggi le metropoli con più di un milione di abitanti sono più di 400. In particolare, nei 28 Paesi dell’Unione Europea l’80 % circa della popolazione ormai risiede in agglomerati o aree urbane<sup>2</sup>. Né può sottovalutarsi la rilevanza squisitamente “economica” degli *enti locali* più in generale, intesi complessivamente su tre livelli (Comuni, Province e Regioni) in Europa e segnatamente in Italia: la spesa che transita a livello locale nell’UE è nell’ordine del 12 % del PIL (16 % in Italia) e gli investimenti locali sono il 60 % (75 % in Italia) dell’intero settore pubblico<sup>3</sup>.

Purtroppo – molto più che in altri ordinamenti (si pensi alle *Métropoles* francesi, alle *Áreas* o *Entidades Metropolitanas* spagnole, alle *Metropolitan counties* e *Metropolitan boroughs* inglesi)<sup>4</sup> – in Italia

---

<sup>1</sup> Senza far torto alla copiosa produzione risalente – che anzi spesso per autorevolezza e profondità di analisi è migliore di quella più recente – gli ultimi testi di taglio giuridico che ho consultato sono AA.VV., *Il nuovo Governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, 2014 e il n. 2/2014 di *Istituzioni del Federalismo*, interamente dedicato a “L’area vasta: mito o realtà?”.

<sup>2</sup> Cfr. Risoluzione del 13-10-2005 del Parlamento Europeo (GU C 233E del 28-09-2006).

<sup>3</sup> Dati 2011. Per approfondimenti cfr. L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche dell’area vasta*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2014, spec. 252.

<sup>4</sup> Invero anche gli enti ricordati non solo individuano realtà fra loro profondamente diverse, ma sono

resta ancora aperta e irrisolta la questione della determinazione dei presupposti e/o requisiti “fattuali” che giustificano e rendono possibile il nuovo ente “giuridico” italiano della *Città metropolitana*, come subito si vedrà (cfr. il § 2).

Alle difficoltà definitorie segnalate, si aggiunge nel nostro caso il fatto che – al di là di quanto piuttosto laconicamente viene disposto nella Costituzione, la quale attribuisce a tali enti generiche potestà statutarie, regolamentari, amministrative e finanziarie (artt. 114, c. 1; 117, c. 2, lett. *p*; 118, cc. 1, 2 e 4; 119, cc. 1, 2, 4, 5 e 6; e 120, c. 2) e, piuttosto caoticamente, nella legge c.d. Delrio n. 56/2014 – buona parte del futuro sviluppo concreto del nuovo ente Città metropolitana dipenda da due fattori futuri assolutamente decisivi e, al momento, incerti: *a*) l’esito del disegno di legge di riforma costituzionale (n. 2913, 8 agosto 2014) che, fra le altre cose (modifica del Senato, abolizione del Cnel, ecc.), abolisce anche le Province e *b*) l’esito dei ricorsi alla Corte costituzionale promossi contro la legge c.d. Delrio da quattro Regioni: Lombardia (ricorso n. 39/2014), Veneto (ricorso n. 42/2014), Campania (ricorso n. 43/2014) e Puglia (ricorso n. 44/2014)<sup>5</sup>.

Anche per questi motivi, tendenzialmente non amo commentare riforme il cui esito è ancora incerto per le modifiche del disegno di legge costituzionale in corso giorno per giorno o, come

---

soggetti a non trascurabili problemi definitori, identitari e di conflitti di competenze. In particolare, nella vicina Francia – che, in materia di aree urbane, *sembra* percorrere un cammino non troppo dissimile da quello italiano – la «différenciation statutaire et les évolutions législatives annoncées démontrent la vacuité d’un hypothétique droit commun des métropoles» [così N. KADA, *Quelle place pour les métropoles au sein du mille-feuille administratif français?* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 9]. Nella Repubblica d’oltralpe, proprio in quanto è stato radicalmente rimesso in discussione il «principe d’uniformité», si pone ora la «question de l’articulation, sinon de la concurrence, entre le niveau régional et le niveau métropolitain», paventandosi il rischio che «la métropole» abbia la «vocation à se absorber progressivement les communes, à se substituer aux départements, et, parallèlement à concurrencer la région» (così C. REGOURD, *Les mutations de l’organisation territoriale française au prisme de la création des métropoles* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, rispett. 8, 15, 5). Per un sintetico, ma organico quadro giuridico degli enti di area vasta nei 28 Paesi dell’UE, v. ora V. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2014, spec. 220 ss. Per i profili economici comparati cfr. ancora L. CIAPETTI, *op. cit.*, spec. 263 ss.

<sup>5</sup> Sembra importante precisare che tali ricorsi – oltre ovviamente che per difendere, in qualche caso, l’autonomia regionale lesa – sono stati presentati soprattutto per difendere l’autonomia dei minori enti locali, segnatamente Province e Comuni, che (come si sa: a differenza che in altri ordinamenti) in Italia non hanno il potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale: cfr., per esempio, Corte cost. nn. 298/2009 e 220/2013. Sotto quest’aspetto, sorprende come – nel progetto di riforma costituzionale del Governo, che certo non ignora l’importanza crescente degli enti locali, a cominciare da quelli c.d. di area vasta – pur prevedendosi il ricorso diretto della minoranza parlamentare, non si ipotizzi *anche* il ricorso da parte di tali enti. Per una netta presa di posizione a favore di tale riforma costituzionale in tempi lontanissimi, e dunque non sospetti, sia consentito rinviare ad A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario “limite” a moderno “strumento” della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giur. it.*, 1995, Disp. 7°, Parte IV, 225 ss.



nel caso delle città metropolitane, la cui piena realizzazione e la cui concreta attuazione è ancora da verificare, anche per importanti controversie – non da ultimo giudiziarie – pendenti. I rischi di parlare a vuoto, con esercizi sterili e disquisizioni teoriche destinati ad essere vanificati di senso dall'evolversi concreto della disciplina giuridica e dalla prassi sono molto alti. Ciò detto, è anche vero che non può escludersi che il Parlamento e la Corte costituzionale possano trarre un qualche, pur minimo, vantaggio dalle riflessioni offerte dalla dottrina “in corso d’opera”, cosa che però, nel caso di specie, è ancora tutta da dimostrare.

## **2. Problemi di natura ontologica o sostanziale: quali sono, o *dovrebbero essere*, le città metropolitane italiane? Il caso emblematico e innaturale della Città metropolitana di Reggio Calabria (e quello naturale, ma non previsto dal legislatore, della Città metropolitana dello Stretto)**

Errare è umano, perseverare è diabolico.

Sappiamo tutti che, nonostante la serietà, l'alto livello di preparazione e lo spessore etico dei Costituenti (spesso docenti universitari, non di rado provati dalla guerra partigiana), la definizione “territoriale” delle *Regioni* non fu conseguenza di una ricerca attenta sulle diverse realtà territoriali italiane, ma fu frutto di un semplice e discutibile ricalco della preesistente articolazione del territorio nazionale, fatta per soli fini statistici, dal Maistri, senza gli approfondimenti scientifici necessari a evitare i problemi che, anche per questo, nel corso del tempo ha incontrato il regionalismo italiano (si pensi all'Emilia distinta dalla Romagna, o “alle Puglie” e “alle Calabrie”, *citra et ultra*, al plurale, ecc.). Senza negare i grandi meriti generali dei Costituenti, la mancata percezione di queste e altre diversità fu un errore, oggi comunemente riconosciuto dalla più sensibile dottrina costituzionalistica/regionalistica, a cominciare da C. Mortati. Che ora, dopo tanti anni, il legislatore, da ultimo con la legge n. 56/2014, definisca e individui le *Città metropolitane* – un nuovo, ulteriore ed importante ente territoriale (a maggior ragione se destinato a sostituirsi alle Province) – *senza* una preventiva riflessione e una ponderata ricerca che coinvolga, oltre a giuristi, geografi, storici, antropologi, economisti, sociologi, urbanisti, ecc., sembra incredibile: errare è umano, perseverare è diabolico, appunto. Pure è accaduto<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> In questo senso utile è ancora la lettura di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni* (1959), in ID., *Scritti*, Milano 2004, IV, 719 ss. Problemi non dissimili si pongono in relazione al previsto – e connesso – fenomeno dell'unione dei Comuni. Osserva G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 41: «manca del tutto la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che dovrebbero servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei Comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però una loro



Sicché noi abbiamo oggi, in Italia – in assenza di preesistenti, necessarie ricerche e indagini interdisciplinari – 15 città metropolitane molto differenti fra loro: quella di Roma, che gode di uno statuto particolarissimo di città capitale; quelle, del tutto peculiari, istituite dalle Regioni a Statuto speciale (Palermo, Catania e Messina e probabilmente Cagliari e Trieste), e, infine, quelle coincidenti con 9 città e province, diversissime fra loro, come si può facilmente arguire dallo schema che riporto di seguito.

		Abitanti Comune		Abitanti Provincia	Superficie km <sup>2</sup>	Comuni	Percentuale Capoluogo di Provincia.
1.	<u>Città Metropolitana di ROMA</u>	Roma (2.617.175)	LAZ	3.997.465	5.380,95	121	65,5%
2.	<u>Città Metropolitana di MILANO</u> (comprende la provincia di <u>Monza e della Brianza</u> )	<u>Milano</u> (1.242.123) <u>Monza</u> (119.856)	LOM	3.878.549	1.984,39	189	32%
3.	<u>Città Metropolitana di NAPOLI</u>	<u>Napoli</u> (962.003)	CAM	3.054.956	1.171,13	92	31,5%
4.	<u>Città Metr. TORINO</u>	<u>Torino</u> (872.367)	PIE	2.247.780	6.830,25	315	38,8%

trasformazione in enti di area vasta mascherati». In genere meno pessimista sul nuovo ordinamento degli EE.LL., mi pare invece il punto di vista di M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 97 ss., che propone un'interessante e complessivamente benevola ricostruzione della nostra normativa.



5.	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>FIRENZE</b> (comprende le province di <u>Pistoia</u> e di <u>Prato</u> )	<u>Firenze</u> (358.079) <u>Prato</u> (185.456) <u>Pistoia</u> (89.101)	TOS	1.506.927	4.844,62	71	23,8%
6..	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>BARI</b>	<u>Bari</u> (315.933)	PUG	1.286.785	3.957,13	42 <b>nuovi comuni</b> + <u>Fasano</u>	24,6%
7.	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>BOLOGNA</b>	Bologna (371.337)	EMR	976.243	3.702,41	56	38%
8.	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>GENOVA</b>	<u>Genova</u> (586.180)	LIG	855.834	1.838,47	67	68,5%
9.	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>VENEZIA</b>	<u>Venezia</u> (261.362)	VEN	846.962	2.466,49	44	30,9%
10.	<u>Città</u> <u>Metropolitana di</u> <b>REGGIO CALABRIA</b>	<u>Reggio Calabria</u> (180.817)	CAL	550.967	3.183,19	97	32,8%

Limitandoci, come nello schema, alle Regioni di diritto comune, per popolazione complessiva residente, si oscilla dai 4 milioni di abitanti di Roma e Milano ai soli 550.000 di Reggio Calabria, passando da Napoli (3 milioni), Torino (più di 2 milioni ), Firenze e Bari (più di 1 milione),



Bologna, Genova e Venezia (meno di un milione). Così pure, quanto a frammentazione municipalistica, si passa dai 315 Comuni di Torino ai 42 di Bari. Quanto a superficie territoriale, si va dai quasi 7000 km di Torino ai soli 1.171 Km di Napoli, con tassi di densità della popolazione profondamente diversi, visti i dati demografici.

Sorvolando, per il momento, su altri dati non meno importanti – sviluppo economico, disoccupazione, diffusione della criminalità organizzata, attività commerciali, ambiente, aree agricole, ecc. (ma v., almeno per gli aspetti demografici, il § 6) – è evidente che non si capisce bene perché “quelle” indicate, e non altre, siano state fatte Città metropolitane. In alcuni casi si può intuire: non Salerno per la vicinanza a Napoli; non Padova per la vicinanza a Venezia. Ma perché, per esempio, Reggio Calabria, vista l'esiguità del numero complessivo di abitanti, per altro dispersi su ben 97 Comuni per ragioni orografiche fra loro mal collegati e con una Provincia estremamente disomogenea (con almeno 6 aree profondamente diverse fra loro: urbana dello Stretto, tirrenica, della piana di Gioia Tauro, jonica, grecanica, aspromontana)? Alcuni di questi Comuni (per es. Gioia Tauro) nemmeno votarono, quando negli anni '70 del secolo scorso si pose il problema, per Reggio quale capoluogo di Regione. Dunque, perché Reggio e la sua provincia e non, invece e più razionalmente (visti la contiguità geografica e gli strettissimi legami di integrazione economica, culturale, commerciale, ecc.), l'Area integrata dello Stretto, comprensiva di Reggio Calabria, Messina e dei Comuni limitrofi? Anche in questo caso si può trovare una risposta, sol pensando all'oggettiva difficoltà di creare tale nuovo ente che sarebbe stato non solo interprovinciale, ma addirittura interregionale, e per di più presumibilmente da disciplinare con *legge costituzionale*, vista la natura giuridica dello Statuto della Sicilia, Regione a regime speciale<sup>7</sup>. Ferma restando l'indubbia opportunità in sé della creazione delle Città metropolitane – stimolata, com'è noto, dall'Unione Europea che finanzia iniziative di sostegno specifico verso tali enti – il caso di Reggio Calabria è emblematico ed esemplare: non è senza motivo che dubbi sulla razionalità di costituzione della città metropolitana reggina siano sorti anche in seno al gruppo di lavoro per la *spending review* di Cottarelli.

---

<sup>7</sup> Non sembra che tale ostacolo giuridico-formale (natura di legge cost. dello Statuto siciliano, competenza in materia di EE.LL. sull'isola) sia superato da, o superabile attraverso, l'art. 39, c. 4 del d.d.l. cost. n. 2913 dell'8 agosto 2014, che si limita a richiamare, nella seconda parte, la semplice legge ordinaria della Repubblica: «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».



Senza indugiare in questa sede sul caso specifico<sup>8</sup> – che però è indicativo della mancata previsione, da parte del legislatore, di una preventiva indicazione concreta e in dettaglio dei presupposti e/o requisiti di fatto necessari per la costituzione di una Città metropolitana – più in generale, l'impressione è che il legislatore, nell'individuazione e determinazione *giuridica* delle Città metropolitane italiane, si sia lasciato guidare, se non sempre spesso, non da un'approfondita e attenta indagine interdisciplinare *pre-giuridica* (antropologica, sociologica, geografica, commerciale, economica, ecc.), ma prevalentemente da motivazioni e convenienze *politiche* spicce e contingenti. Sia la Regione Veneto (n. 42/2014), sia la Regione Campania (n. 43/2014), nel loro ricorso alla Corte, segnalano questo difetto strutturale, o d'origine, della normativa<sup>9</sup>.

Purtroppo il tentativo di disciplinare in modo sostanzialmente omogeneo realtà sociali così differenti rende ancor più complicato un processo di per sé già complesso e difficile, a maggior ragione se ciò avviene, si noti bene, “dall'alto”, dirigisticamente: senza neanche ascoltare davvero le popolazioni interessate<sup>10</sup>. In conclusione, la diversità – per certi versi, s'è visto, abissale – fra le Città metropolitane esistenti, dovuta *ex ante* all'inadeguatezza degli studi preparatori e al mancato ascolto delle popolazioni interessate, non è stata accompagnata da una corrispondente flessibilità della normativa adottata, facendosi affidamento solo sulla potestà statutaria per disciplinare *ex post*

---

<sup>8</sup> Sul quale, se si vuole, per alcune prime considerazioni può vedersi A. SPADARO, *Considerazioni sull'area metropolitana di “Reggio Calabria”* (art. 22, n. 2, legge n. 42/2009) e, poi, sulla città metropolitana “dello stretto”: sua potenziale incidenza sull'assetto istituzionale della regione Calabria (e Sicilia), in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un “progetto” per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Napoli 2010, vol. I, 63 ss.

<sup>9</sup> Fra i due ricorsi vi sono, tuttavia, rilevanti differenze. Quello campano – richiamando *correttamente e intelligentemente* i parametri costituzionali di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza – si limita a dire che «non è dato rinvenire all'interno della disposizione impugnata alcuna indicazione circa le ragioni che hanno mosso il legislatore statale ad individuare solamente alcune determinate province come destinatarie dell'intervento di trasformazione in città metropolitane». Al contrario, il ricorso veneto *molto discutibilmente* entra nel merito della scelta legislativa, con argomenti opinabilissimi, chiedendosi per esempio «perché la città di Catanzaro sia in condizioni non assimilabili a quelle di Reggio Calabria», mostrando così superficiale conoscenza della realtà indicata (che invece è profondamente diversa per ragioni territoriali, economiche, e demografiche). Sempre nel merito, lo stesso ricorrente invoca sia il criterio dell'«alta densità abitativa [...] evidente solo nel caso di Napoli, Roma e Milano», sia quello più discutibile del maggior «Prodotto Interno Lordo», fino ad arrivare a dire che le 9 città metropolitane «concentrano il 30% della popolazione e solo il 35% del PIL»: conclusione che (per il «solo») non è difficile definire singolare, se non contraddittoria. In breve, motivazioni come quelle da ultime esposte certo non aiutano il buon esito di un ricorso costituzionale: la Corte, di fronte a simili argomenti, potrebbe essere indotta a chiudersi in un comprensibile *self-restraint*, invocando il noto principio di «discrezionalità del legislatore». Sul punto, sia consentito rinviare a A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2014<sup>5</sup>, 102 s., 121 s., ma v. *passim*.

<sup>10</sup> E' difficile dar torto a R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia, Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, 50, quando afferma: «che sia lo Stato a stabilire che cosa sia l'area metropolitana in sé e per sé, secondo un modello che si applica indifferentemente a Milano e a Reggio Calabria, a me appare semplicemente un'idiozia, oltre che un insulto al più elementare senso dell'autonomia».



le diversità stesse. Che è un po' come chiudere la stalla quando ormai i buoi sono scappati: purtroppo, infatti, non sarà probabilmente la pur ampia autonomia statutaria concessa alle città metropolitane (soluzione giuridico-formale *ex post*) a risolvere i problemi di concreta determinazione delle effettive aree metropolitane (questione di natura ontologico/sostanziale, che andava affrontata *ex ante*).

Si è commesso, in tal modo, sorprendentemente lo stesso errore dei nostri padri costituenti quando tracciarono “a tavolino”, forse troppo frettolosamente, i confini territoriali delle Regioni italiane, lasciando poi alle stesse i conseguenti problemi. Perseverare è diabolico...

### **3. Problemi di natura giuridica o formale. Dubbi di legittimità su: I) la legittimazione di questo Parlamento (eletto con una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla Corte: sent. n. 1/2014) a fare una revisione, per di più “di sistema”, della Costituzione;...**

Al di là dei ricordati problemi di natura ontologica e/o sostanziale, le modalità di costituzione e l'attuale disciplina giuridica delle città metropolitane pongono diversi dubbi di natura giuridico-formale, e in particolare di legittimità costituzionale, che spesso la dottrina (e, ora, i 4 ricorsi regionali alla Corte costituzionale) hanno messo in evidenza. Dunque, senza pretesa di completezza – fra i moltissimi dubbi di costituzionalità che potrebbero essere sollevati – ne ricorderò rapidamente solo 7, in questo e nei paragrafi successivi.

Il primo dubbio, o problema, è generalissimo e di carattere prodromico, da esso dipendendo ogni altra questione: può l'attuale Parlamento – esistente solo grazie a una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla Corte: sent. n. 1/2014 – fare grandi leggi di riforma, quindi “di sistema”, qual è la l. n. 56/2014<sup>11</sup>? E, a maggior ragione, può lo stesso organo addirittura fare una revisione della Costituzione, anch'essa di sistema, per la parte che qui interessa abolendo le Province (d.d.l. cost. n. 2913 dell'8 agosto 2014)? La questione della *legittimazione giuridica* ad operare dell'attuale Parlamento, dopo la sent. cost. n. 1/2014, è assai controversa in dottrina e non è priva di fondamento.

Tuttavia, tale dubbio esiziale – che potrebbe essere definito di *abuso delle funzioni* – può essere fugato, almeno in termini di stretto diritto positivo, visti i diversi avvisi del Capo dello Stato, che ha avallato tutti i progetti di riforma, e soprattutto della stessa Corte costituzionale che – nella medesima sentenza con cui attestava l'illegittimità costituzionale delle regole che hanno portato

---

<sup>11</sup> Di «una vera e propria riforma organica o di sistema» parlano, fra gli altri F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2014 e C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2014, 220.



alla costituzione dell'organo – dichiarava anche con chiarezza la piena legittimazione del Parlamento (e degli organi da esso derivanti) a svolgere le funzioni costituzionalmente previste.

La cosa, ripeto, è discutibile ed è stata discussa<sup>12</sup>, ma le evidenti implicazioni di immediata utilità pratica derivanti dalle indicazioni della Corte (volte ad evitare il rischio di blocco del sistema costituzionale, tribunale costituzionale compreso), permettono di riservare/relegare il ricordato dubbio di legittimità alle dispute e alle questioni di natura ormai meramente teorica. Piaccia o no, infatti, la dichiarazione della Corte contenuta nella sent. cost. n. 1/2014 costituisce *diritto costituzionale vivente* italiano e come tale va accettato. L'accoglimento di un diverso avviso, del resto, renderebbe inutile ogni altro rilievo ed obiezione di dettaglio sulla riforma costituzionale e sulla legge Delrio, poiché tutti i vizi sarebbero stati “assorbiti” automaticamente e prodromicamente dalla mancanza di legittimazione a qualsivoglia *facere* da parte delle Camere.

Non indugio oltre in merito anche perché potrebbe pure sostenersi, in forme meno *tranchant*, che la mancanza di legittimazione di un Parlamento eletto con il c.d. *porcellum* riguarderebbe le sole leggi di revisione della Costituzione e non anche le leggi ordinarie, seppure di grandi riforme, qual è la l. n. 56/2014. Ciò significherebbe che, mentre questo Parlamento potrebbe in concreto disciplinare la costituzione delle 9 città metropolitane ordinarie (legge c.d. Delrio n. 56/2014), non potrebbe però abolire le Province (disegno di legge costituzionale n. 2913/2014).

Come subito si preciserà nel § successivo, quest'impostazione non è comunque risolutiva dei problemi derivanti dalla costituzione delle Città metropolitane. Quindi, onde non complicare ulteriormente un quadro già assai complicato, si sceglie qui di “accettare” senza troppe discussioni il *diritto vivente della Corte*. Il Parlamento – questo Parlamento eletto con il *porcellum* – è legittimato a fare il suo mestiere, per intero: produrre leggi ordinarie e costituzionali.

---

<sup>12</sup> Segnaliamo, fra i molti, con diversa impostazione, i contributi di: A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo (anche alla luce di Cass., I Sez. civ., 16 aprile 2014, n. 8878)*, in *Consulta online*, 28 aprile 2014, § 3; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, § 1, nt. 1; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 2 s. e ora, con ricche argomentazioni, A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 125 ss.

#### **4. (segue): II) una legge ordinaria sulle città metropolitane che assorbe poteri e funzioni delle Province in assenza di una legge costituzionale che prima le abolisca;...**

Purtroppo – anche ad accedere senza discussioni al ricordato orientamento della Corte costituzionale (e dunque ammettendo la piena legittimazione di “questo” Parlamento a produrre sia leggi ordinarie di grande riforma che leggi costituzionali) – i problemi non sono risolti, ma anzi per molti versi si moltiplicano.

Infatti, con ogni evidenza, v'è un nesso assai stretto fra le due fonti in esame, al punto che, come si vedrà, paradossalmente la piena legittimità della legge ordinaria (n. 56/2014), cronologicamente precedente e già in vigore, purtroppo dipende – a mio avviso – proprio dall'esistenza della legge di revisione costituzionale, che invece al momento è solo un semplice “disegno di legge” dall'esito incerto (n. 2913/2014). Infatti, dal punto di vista di un corretto ed organico sistema delle fonti, la legge costituzionale (che abolisce le Province) dovrebbe “precedere” quella ordinaria (che disciplina Province e Città metropolitane) e non il contrario, ma tant'è: in questo caso, l'urgenza di intervento *politico* che caratterizza lo stile molto dinamico del Governo Renzi ha prevalso e determinato l'inversione del naturale ordine *logico-giuridico*.

Sorvolo sul fatto che già l'idea, in sé, di abolire *sic et simpliciter* le Province è stata oggetto di contestazioni. Ammetto quindi, senza svolgere in questa sede ulteriori approfondimenti, la legittimità della cancellazione di tali enti sulla base di una libera scelta del legislatore costituzionale<sup>13</sup>. Non è questo il punto. La questione piuttosto è “come”, ossia attraverso quali procedure giuridiche, può avvenire l'eliminazione di tale ente.

---

<sup>13</sup> Sul piano dell'opportunità politica, l'abolizione delle Province – passate, in poco più di 50 anni, dal 1947 al 2004, da sole 91 a ben 110 – è stata, ed è, molto discussa (cfr., da ultimo, C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2104, 285 ss.). Sul piano giuridico, l'unica possibilità che la Corte dichiari l'invalidità della legge costituzionale in esame, discenderebbe ovviamente da una lesione, da parte della stessa, dei c.d. principi supremi o, se si preferisce, dei «principi fondamentali e diritti inviolabili» (cfr. spec. sent. cost. nn. 1146/1988, 366/1991, 73/2001) presenti nella nostra Costituzione. Ora, può affermarsi con ragionevole sicurezza che l'esistenza dell'ente Provincia costituisca un “principio supremo” del nostro ordinamento? Ho forti dubbi. Certo, la definizione degli enti territoriali dello Stato non è questione irrilevante, ma – proprio dopo la novella cost. n. 3/2001 che ha “modificato” l'art. 114 (da «La Repubblica si riparte in...» a «La Repubblica è costituita da...») – paradossalmente a mio avviso si è in qualche modo affievolito il valore costituzionale degli enti stessi, la cui determinazione/esistenza dipende ormai e piuttosto da un altro articolo della nostra Carta, il 5, che parla di “riconoscimento” degli EE.LL. da parte della Repubblica. Sotto questo particolare aspetto, forse solo i Comuni di più antica data – quelli preesistenti allo Stato italiano – sono considerabili quali enti realmente “indefettibili”, per la natura *sostanzialmente* originaria del loro ordinamento. Ciò che non può certo dirsi delle Province e, in fondo, nemmeno delle Regioni, con la doverosa precisazione, però, che almeno questi ultimi enti hanno caratterizzato significativamente il nostro modello di Stato decentrato. In conclusione, a voler seguire l'approccio qui proposto, potrebbe considerarsi con *certezza* un «principio supremo» soltanto l'esistenza dei Comuni. L'esistenza delle Regioni *probabilmente* sarebbe parimenti

Sorvolo pure sull'ipotesi – ventilata nei ricorsi delle Regioni, spec. Campania (n. 43/2014) e, più approfonditamente, Veneto (n. 42/2014) – che è stato violato l'art. 133 Cost., argomento meritevole di attenzione, ma forse non irresistibile come si spiegherà meglio più avanti (cfr. § 5).

Soltanto perché la questione incide solo *indirettamente* sulle città metropolitane, in questa sede sorvolo anche sull'obiezione mossa dalla Regione Campania (n. 43/2014) – analoga, ma ben più stringente – secondo cui lo Stato, sempre *ex art.* 117, II c., lett. p), ha, sì, una competenza esclusiva su «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ma «il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo», sicché la l. n. 56/2014 non potrebbe disciplinare “in via esclusiva” unioni o fusioni di Comuni, come pure pretende di fare «con evidente compressione delle competenze legislative e amministrative regionali»: il richiamo è, ovviamente, alle competenze regionali residuali di cui all'art. 117, IV c.

Sorvolo, infine, sul fatto per cui – non avendo più lo Stato, dopo la riforma del Titolo V Cost., una «competenza generale concernente l'ordinamento degli enti locali» e, quindi, sussistendo invece in materia la solita potestà legislativa regionale residuale *ex art.* 117, IV c. – «non c'è alcuna disposizione costituzionale che legittima l'intervento legislativo statale volto alla istituzione delle Città metropolitane», come segnalato dai ricorsi delle Regioni, in particolare Veneto (n. 42/2014)<sup>14</sup>, Campania (n. 43/2014) e Puglia (n. 44/2014)<sup>15</sup>, perché l'argomento, se portato alle estreme conseguenze, francamente mi pare capzioso. Credo davvero che provi troppo: innanzitutto, se fosse vero che l'inesistenza di una competenza statale «generale concernente

---

qualificabile «principio supremo», ma solo perché il “pluralismo legislativo” che ne discende è ormai un dato acquisito e caratterizzante la Repubblica. Sembra invece che nulla di tutto questo, per entrambi i profili considerati (originarietà dell'ente e sua potestà legislativa), possa dirsi per le Province, forma di decentramento istituzionale territoriale sicuramente di minore rilievo. Del resto, la Corte espressamente non ha escluso, sia pure in via teorica, che una legge costituzionale possa *cancellare* uno qualunque degli enti in esame: «la legge costituzionale è indispensabile se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale» (sent. n. 220/2013). Sul carattere storicamente “relativo” del concetto di autonomia locale di cui all'art. 5 Cost., v. P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane; nascita di un ente territoriale*, in *Ist. del Federalismo*, n. 2/2014, spec. 337.

<sup>14</sup> Dove si esclude pure il carattere «implicito» di un potere statale in materia di «istituzione delle Città metropolitane».

<sup>15</sup> Addirittura, da questo, il ricorso della Regione Puglia (n. 44/2014) fa discendere presunti effetti di incostituzionalità “a catena” di moltissime disposizioni della l. n. 56/2014 – quali la determinazione del territorio metropolitano (c. 6), la data di entrata in vigore (c. 12), il primo esercizio della potestà statutaria (c. 16), l'elezione del Sindaco, del Consiglio e della Conferenza, ecc. – «in quanto adottate in assenza di titolo di legittimazione». Certo, se la Corte dovesse accedere a questa tesi estrema, forse farebbe prima e meglio a dichiarare illegittima “tutta” la legge Delrio. Ma lo stesso ricorso pugliese talora è costretto a riconoscere che la questione è molto più complessa di quanto non appaia *prima facie*. Sicché, a ben vedere, l'astratta e generalizzata assenza di «competenza generale statale in materia di enti locali» vale, sì, ma per esempio... «fatte salve le ulteriori “incursioni” nell'ordinamento degli enti locali che siano legittimate da altri titoli di intervento, come ad esempio (cfr. sent. n. 22 del 2014) il coordinamento della finanza pubblica».



l'ordinamento degli enti locali» fosse stata *tutta* «sottratta allo Stato, e deve ritenersi spettare a ciascuna Regione, in virtù della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.», come recita per esempio il ricorso pugliese, allora assisteremmo al paradosso per cui le Regioni sarebbero legittimate a fare ciò che lo Stato “non potrebbe” fare in un campo che, invece, è inverosimile si possa pensare che sia *esclusivo* delle Regioni (“costituzione delle città metropolitane”), sulla base dell'assioma troppo automatico “potestà residuale = potestà esclusiva”, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V e la modifica dell'art. 114 Cost. In secondo luogo chi, se non il legislatore *nazionale*, che non a caso espressamente ha competenze in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» *anche* delle città metropolitane, potrà mai prevedere la costituzione di tale ente, che – si badi – è di sicura rilevanza *nazionale* (se non internazionale, almeno ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari) e certo non solo regionale?

Insomma, una cosa è dire che Regioni ed EE.LL. non devono essere tagliati fuori dal processo di costituzione delle città metropolitane, com'è giusto, altro è dire che la potestà legislativa in materia sia *esclusiva* delle Regioni<sup>16</sup>! Ogni eccesso è difetto. E infatti, che gli enti locali in qualche modo possano “compartecipare”, sia pure solo *ex post*, alla costituzione delle città metropolitane è deducibile dal combinato disposto del c. 6 della legge Delrio e dell'art. 133, I c., Cost., che riconoscono la facoltà di *opting-in* e *opting-out* ai Comuni – n.b.: non senza un rilevante ruolo della Regione («regione interessata...parere contrario», «intesa fra la regione e i comuni interessati», «udito il parere del presidente della regione»)<sup>17</sup> – anche se effettivamente la procedura prevista è a dir poco macchinosa e di dubbia legittimità per i motivi che si diranno meglio più avanti: cfr. § 5. Così pure, per le Province dove non è prevista la costituzione delle città metropolitane, *nulla quaestio* in ordine a una *deminutio* delle competenze: il problema non si pone. Infatti – mentre, come vedremo, residuano dubbi di legittimità per l'elezione di secondo grado degli organi di governo: cfr. § 7 – non è in discussione il fatto che il legislatore *ordinario* possa prevedere una riforma delle “competenze” provinciali. Non a caso correttamente la legge n. 56/2014 recita «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di

---

<sup>16</sup> Il ricorso pugliese, per esempio, parla di «un tema inequivocabilmente affidato alla competenza legislativa regionale».

<sup>17</sup> In questo senso, è difficile negare il carattere enfatico – di vera e propria iperbole – di alcune affermazioni presenti nei ricorsi regionali alla Corte. Si pensi a quello campano (n. 42/2014) da cui riporto il seguente passo: «Sorprende, pertanto, come la disciplina odierna, introdotta in un contesto di formale e sostanziale equiordinazione di Stato e Regioni, non riconosca a queste ultime *alcun* coinvolgimento nella creazione delle città metropolitane [...] *totale pretermessione* dell'ente regionale dall'iter istitutivo della città metropolitana [...] ecc.» (miei i c.vi).



attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge» (così il comma n. 51 dell'art. 1). Il fatto che alcune *attività amministrative periferiche* (APS) dello Stato siano su base provinciale (Prefetture, Provveditorati scolastici, Soprintendenze per i beni culturali, ecc.) non sembra incidere sull'obiettivo che chiaramente la legge Delrio mira a perseguire: il «superamento della Provincia come ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato»<sup>18</sup> e, quindi, la *riduzione* delle «funzioni» delle Province sopravvissute, salvo alcune fondamentali, trasformandole in meri enti di «supporto» (tecnico-amministrativo) dell'attività dei Comuni. Ma tale probabile *deminutio* non ha carattere del tutto obbligatorio, visto che – si noti bene – alla Regione spetta l'esperimento del «test» di individuazione dell'a.t.o. (ambito territoriale ottimale) di esercizio delle funzioni, sicché «nulla di per sé esclude, almeno formalmente, che la Regione, compiuto il «test» di cui sopra, possa giustificare il mantenimento della funzione a livello provinciale quando sussistono comprovate esigenze unitarie, quando la valorizzazione delle gestioni associate non porta i frutti sperati»<sup>19</sup>.

Ben diverso, invece, è il quadro per le Province destinate a «trasformarsi» in Città metropolitane, per le quali il problema si pone eccome!

Ovviamente il legislatore si è ben guardato di prevedere la «formale» abolizione *tout court* delle Province<sup>20</sup>, ma non ha esitato a dichiarare – nell'art. 1 della l. n. 56/2014 – alcune cose

---

<sup>18</sup> Così V. DE SANTIS, *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 19. Ma conformemente già L. VANDELLI, *Commento ai commi 147-148*, in AA.VV., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, a cura di L. Vandelli, Rimini 2014, 260. V., pure G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Ist. del federalismo*, n. 1/2014, spec. 15 ss.

<sup>19</sup> Così giustamente P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 17. Quest'osservazione rende, a parer mio, non stringente – sotto il profilo considerato – il ricorso della Regione Lombardia (n. 39/2014), nella parte in cui afferma: «se la disciplina in esame dovesse intendersi nel senso che alle Province spettano solo le funzioni definite come «fondamentali», allora le norme impugnate dovranno essere dichiarate incostituzionali per manifesta violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 118 e 138 della Costituzione. In questo modo, infatti, la Regione verrebbe illegittimamente spogliata del potere di allocare le funzioni amministrative di propria competenza nei confronti della Provincia, secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

<sup>20</sup> In questo senso – anche se *sostanzialmente* vere – *formalmente* improprie sono le affermazioni contenute nel ricorso della Regione Campania (n. 43/2014), dove reiteratamente si parla di «soppressione dei preesistenti enti provinciali», imputando alla l. n. 56/2014 di aver «decretato la soppressione» di 9 Province, ecc. In particolare si dice: «I commi da 12 a 18 prevedono un meccanismo di soppressione/sostituzione delle province in corrispondenza della costituzione delle neoistituite città metropolitane». In realtà, la legge Delrio si guarda bene – come dicevamo nel testo – dal «sopprimere» le Province, non esitando però a «svuotarne» completamente le funzioni. In questo senso, e conformemente alla sent. n. 220/2013, la Corte costituzionale potrà – e dovrà a parer mio – sanzionare l'illegittimità della legge sotto il profilo considerato, ma in modo ben più raffinato, rilevando (come subito si specificherà



inequivocabili: *a*) «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni ecc.» (c. 6); *b*) «Entro il 1 gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni»; *c*) «alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province» (c. 44); *d*) «spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali» (c. 47); *e*) «al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al prossimo contratto, il trattamento economico in godimento» (c. 48).

Insomma e in sintesi, mi sembra di capire che – nei territori dove si costituiscono le città metropolitane – le Province *formalmente* non vengono abolite, ma *sostanzialmente* vengono completamente “svuotate” di funzioni, competenze, poteri, beni e personale. Può tutto questo avvenire con una semplice legge ordinaria?

È vero che l'art. 117, II c., lett. p) della Cost. riconosce in via esclusiva al legislatore il potere di disciplinare «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Tuttavia questa disposizione – non a caso indirettamente invocata dalla legge Delrio – prevede solo che il legislatore possa intervenire in materia, innovando certo la disciplina relativa agli enti in esame, ma non che possa “cancellare” le competenze di un ente *tout court*, con ciò quindi svuotando di senso l'esistenza dell'ente, che equivale a dire... *cancellare* di fatto l'ente stesso<sup>21</sup>. Affinché insomma – per un elementare principio ermeneutico – la disposizione costituzionale ricordata abbia un minimo di senso logico, il potere riconosciuto al legislatore non equivale, non può equivalere, allo svuotamento totale delle funzioni, delle competenze, dei poteri e dei beni di un ente che, fino a prova contraria, è invece

---

meglio nel testo) che – pur in assenza di una formale soppressione *diretta* delle Province (formula *tranchant* del ricorso campano) – lo svuotamento di funzioni equivale a cancellazione dell'“autonomia costituzionalmente protetta” delle Province e quindi, sia pure *indirettamente*, dell'ente stesso.

<sup>21</sup> Si noti, infatti, che finora lo Stato aveva prima “ridotto” («indirizzò e [...] coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale»: D.L. n. 201/2011) e poi “ri-espanso” (pianificazione e programmazione del territorio, servizi di trasporto, rete scolastica: D.L. n. 95/2012) le funzioni delle Province, ma mai le aveva *cancellate del tutto*, come invece ora pretende di fare la legge Delrio nelle Province dove sono istituite le Città metropolitane. Per altro, tale operazione “a fisarmonica” (riduzione/espansione) comunque non si poteva fare con lo strumento adottato del decreto legge, inidoneo a modifiche di tipo «ordinamentale»: così la ricordata sent. n. 220/2013, su cui – per tutti – v. M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.





*costituzionalmente* protetto e garantito, avendo riconosciuta dalla Costituzione una propria autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria (cfr. artt.: 5; 114, I c.; 118, I e II c.: «funzioni amministrative proprie»; 119, I e VI c.: «risorse autonome» e «proprio patrimonio»). Se le funzioni, le competenze, i poteri, i beni e il personale delle Province, nei territori dove si insedieranno le città metropolitane, si riducono a zero vuol dire che una semplice legge *ordinaria* ha preteso di cancellare ogni forma, pur minima, di autonomia *costituzionalmente* protetta delle Province; dunque – se non vogliamo nasconderci dietro un dito – che *di fatto* pretende di cancellare le Province stesse.

Senza arrivare a dire che, in tal modo, continuerebbero a «coesistere due Enti locali» – la Provincia e la Città Metropolitana – «che incidono esattamente sullo stesso territorio», «entrambi autonomi, entrambi [...] “di secondo livello”, con funzioni pressoché identiche»<sup>22</sup>, per cui saremmo di fronte a un «micidiale patchwork istituzionale»<sup>23</sup>, capace addirittura di creare, secondo il Presidente della Corte dei conti, colossali danni anche finanziari<sup>24</sup> – tutte cose che invero, però, non si possono escludere – sarei piuttosto e semplicemente dell’avviso che accadrà qualcosa di più banale e fattuale, anche se chiaramente illegittimo: dove si costituiranno le Città metropolitane, e in assenza della legge costituzionale che abolisca le Province, queste ultime semplicemente “non” potranno funzionare e “non” funzioneranno. E ciò avverrà *a Costituzione invariata* o, se si preferisce, nonostante la Costituzione tuteli espressamente l’autonomia provinciale, nel senso almeno dell’esistenza di un *minimo* di autonomia, qui invece “di fatto” negata *in toto*! Se si cancella ogni funzione – ripeto *ogni* funzione – e quindi ogni forma di autonomia delle Province, senza però cancellare le Province, si mantiene in vita un ente inutile, che non può far nulla e dunque una sorta di ente-*zombie*. Purtroppo mi sembra questa l’ipotesi più probabile. La legge Delrio, quindi, è solo un’infelice *escamotage* per cancellare *di fatto*, nei territori dove si istituiscono le città metropolitane, le Province, che pur restano in piedi *di diritto*. Tuttavia, ovviamente, gli enti locali non esistono in astratto, ma solo perché e nella misura in cui ad essi

---

<sup>22</sup> Così (non Gianni, ma) Giuliano SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del ‘900 alla riforma Delrio* (28 luglio 2014), in *Federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2014, 22.

<sup>23</sup> Così P. CIARLO, *Audizione informale di esperti nell’ambito dell’esame del disegno di legge A.C. 1542 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, Commissione Affari Costituzionali - C.D., 23 Ottobre 2013, in [provinceditalia.files.wordpress.com](http://provinceditalia.files.wordpress.com), 6.

<sup>24</sup> Infatti, «il trasferimento alle Città metropolitane del patrimonio e delle risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province, che dovrebbe seguire alla istituzione delle prime, si risolve in un meccanismo complesso e articolato, suscettibile di produrre costi e di alimentare il contenzioso, tanto più nell’ipotesi di ripartizione delle funzioni e delle risorse tra Provincia e Città metropolitana»: così Corte dei Conti, *Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, A.C. 1542, 6 novembre 2013, in [www.astrid-online.com](http://www.astrid-online.com), 6 s.



sono riconosciute delle competenze, molte o poche che siano: nel momento in cui invece si nega qualsivoglia tipo di competenza alle Province, si cancella perciò stesso l'autonomia delle Province e, con esse, le Province stesse. Tutto ciò con l'obiettivo di fondo non dichiarato di «decostituzionalizzare» i c.d. enti di *area vasta* (Provincia e Città metropolitana), lasciando che il legislatore statale e il legislatore regionale se ne “spartiscano” le spoglie, *pardon*: le competenze<sup>25</sup>. E a ben poco serve invocare la «ragionevolezza» dell'intervento del legislatore statale (l. n. 56/2014) perché «surrogatorio e cedevole» di fronte alla reiterata inerzia delle Regioni in materia<sup>26</sup>. Infatti, anche se in luogo dello Stato fossero state le Regioni a intervenire, astrattamente (e discutibilmente) in teoria più competenti, comunque lo *svuotamento* totale delle funzioni provinciali, ossia la cancellazione *de facto* delle Province, sarebbe stato possibile solo con legge costituzionale! Insomma, sotto il profilo qui esaminato, l'illegittimità attiene più al “come” che al “chi”.

Anche per questo, quindi, non parlerei di semplici dubbi di legittimità, ma di clamorose evidenze: la legge Delrio appare palesemente incostituzionale e a ben poco serve la formula/“mantra”, invocata ben due volte nel testo, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione»<sup>27</sup>. Infatti, è del tutto inutile appellarsi enfaticamente a qualcosa che ancora non c'è, mentre sotteraneamente, dunque subdolamente, si cancella – se preferite si smantella – quel che c'è, ossia quanto la Costituzione espressamente prevede: non semplicemente l'esistenza delle Province, ma – *ça va sans dire* – l'esistenza di un minimo di autonomia delle Province, senza la quale semplicemente *non esistono* le Province. Insomma, attraverso la costituzione delle Città metropolitane, che in pratica *assorbono* tutte le funzioni provinciali, lo smantellamento sostanziale delle Province avviene per mezzo di una banale legge ordinaria, chiaramente *in fraudem Constitutionis*<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. spec. P. MILAZZO, *Riforme in progress degli enti locali e riforme costituzionali*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli 2014, 320.

<sup>26</sup> È il punto di vista, mi sembra giuridicamente molto debole, di P. FORTE, *op. cit.*, spec. 352 ss.

<sup>27</sup> Cfr. – nella l. n. 56/2014 – il c. 5. [«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»] e il già ricordato c. 51 [«In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»]. Non a torto, nel ricordato ricorso della Regione Campania (n. 43/2014), si ironizza su questi richiami: «come se, per stessa ammissione del legislatore, la legge *de qua* avesse “innaturalmente” anticipato la riforma costituzionale».

<sup>28</sup> Di un «orientamento che, più che attuare, cerca di aggirare la Costituzione vigente» parla G.C. DE MARTIN, *op. cit.*, 35.



Sorprende che il Governo, che certo si avvarrà di consulenti di valore, non abbia percepito il pasticcio in cui si è cacciato. Anche in questo caso, si può dire che «errare è umano, perseverare è diabolico» (il riferimento, chiaramente, è al Governo Monti e al suo tentativo di cancellare le Province con un atto avente forza di legge, subito annullato dalla Corte cost.: cfr. la nota sent. cost. n. 220/2013).

In conclusione, la fretta e l'ansia del governo di portare a casa un risultato in materia di riforma degli EE.LL, quale che sia, rischia di tradursi in un *boomerang*. La linea dinamica – addirittura scadenzata da un cronoprogramma – dell'attuale Governo, indurrebbe a dire, giuocando con i proverbi, che «chi tardi arriva male alloggia» e il governo, anche in questo caso, per “alloggiare” bene, vuole raggiungere i suoi obiettivi “subito”. Ma proprio la fretta e l'ansia ricordate rischiano di giocare brutti scherzi: sempre ricorrendo ai proverbi, è noto che «la gatta frettolosa fa i gattini ciechi». Per il profilo prima considerato – carenza di una preventiva legge costituzionale di abolizione delle Province – la legge Delrio mi sembra proprio un “gattino cieco”, destinato a rapida morte (appena la Corte costituzionale si esprimerà sul punto).

### **5. (segue): III) le reali possibilità di *entrare ne, o uscire da, le Città metropolitane*;...**

Com'è noto, il c. 6 dell'art. 1, l. n. 56/2014, prevede che: «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana...».

Per quanto certo la legge Delrio non sia un buon esempio di *drafting* – un solo articolo e 151 commi! – il testo va letto *bene*, per intero ed estensivamente, ossia *in bonam partem*. E va letto *insieme* all'art. 133, I c., Cost., che – nel prevedere non solo «l'istituzione di nuove Province» ma anche il semplice «mutamento di circoscrizioni provinciali» – plausibilmente non esclude anche che semplicemente un Comune possa decidere di passare da una Provincia ad un'altra limitrofa, con ciò determinando il «mutamento» ricordato.

Ciò premesso, si può “rileggere” l'art. 1, c. 6, della legge Delrio.

Innanzitutto esso richiama espressamente l'art. 133, I c., Cost. e sarebbe ben strano che il legislatore invocasse, un secondo prima di derogarvi, proprio l'articolo che intende violare!

In secondo luogo, bisogna comprendere che la frase «ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe» è – come si può dedurre dall'essere essa ricompresa fra due virgole – una semplice *parentetica*, non determinante per (e dunque non modificante) il senso complessivo della

frase. Altrimenti detto: il fatto che possano aderire alla Città metropolitana anche Comuni, compreso il capoluogo, delle province limitrofe (*dall'esterno*) è solo una “precisazione ulteriore” del legislatore, ma non significa che viene impedito ai Comuni della Provincia, coincidente con la città metropolitana, di uscire da essa per aderire ad altra Provincia limitrofa (*dall'interno*).

In terzo luogo, il c. 6 non parla *solo* di «adesione alla città metropolitana», ma riconosce la più ampia possibilità di «modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe», fra le quali non v'è motivo di non ricomprendere il caso di “uscita” di un Comune da una città metropolitana per aderire ad una Provincia limitrofa: anche in questo senso, *resta ferma* «l'iniziativa dei Comuni ecc.». Anzi, ad esser franchi, il testo parla *prima* di «modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe» e solo *dopo* di «adesione alla città metropolitana». Non può esservi dubbio che la “e” del testo [«per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana»] sia un *et*, sicché davvero non vedo perché proporre interpretazioni in *malam partem*, magari indulgendo maliziosamente a confronti con precedenti formulazioni (anche se più chiare)<sup>29</sup>.

Infine, in quarto luogo, quello qui indicato è anche il “senso” che dai lavori preparatori e dalla presentazione della legge si attribuisce al comma citato. L'*intentio legislatoris* non dovrebbe incidere più di tanto, ma nella fattispecie non può essere ignorata.

Per le ragioni esposte, credo sia doverosa un'*interpretazione conforme a Costituzione*, che per altro mi sembra accessibile senza doversi arrampicare sugli specchi. Quindi – per il “combinato disposto” degli artt. 133, I c. Cost. e 1, c. 6, l. n. 56/2014 – contrariamente a quanto sostenuto dai ricorsi regionali e da una parte della dottrina<sup>30</sup>, a mio avviso per un Comune *formalmente* sussiste ancora sia la possibilità *espressa* di entrare in (*opting-in*), sia quella *implicita* di uscire da (*opting-out*), una Città metropolitana<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> In questo filone di pensiero si colloca, per esempio, il ricorso della Regione Campania (n. 43/2014), secondo cui: «Particolarmente grave è, poi, dal punto di vista della deroga all'art. 133 Cost., la previsione in base alla quale le modifiche delle circoscrizioni provinciali limitrofe alle città metropolitane possa avvenire *solo per l'adesione* alle città medesime ma *non anche, per l'ipotesi inversa, in uscita* dalla costituenda città metropolitana verso le Province contermini» (mio il c.vo).

<sup>30</sup> Per tutti, v. F. PATRONI GRIFFI, *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 5.

<sup>31</sup> Non posso negare, tuttavia, la suggestione dell'argomento addotto in dottrina secondo cui «l'art. 133 Cost. prevede un'iniziativa da parte dei Comuni perché sia modificato lo *status quo*, non perché sia conservato»: così D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni* (9 aprile 2014), in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 12. Nel senso invece di una lettura *in bonam partem* della legge Delrio sul punto – non lesiva quindi dell'art. 133 Cost. – spec. F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), e V. CERULLI IRELLI, *Parere sul riordino delle province rilasciato all'UPI*, in *federalismi.it*, 17/2012, 4, secondo cui il procedimento di ascolto previsto dalla legge sia sostitutivo del procedimento di cui all'art. 133, I c., Cost.



Residuano, tuttavia, “altri” non trascurabili problemi: nel silenzio, o comunque vista la laconicità della legge, a quali Comuni, concretamente, è consentito fare quest’operazione, nei due sensi (entrata/uscita)? Quale che sia la risposta, emergono dubbi di costituzionalità per irragionevolezza e/o rispetto dell’autonomia comunale. Infatti, se si risponde «solo quelli *limitrofi*» ad altra Provincia, emerge una menomazione dell’autonomia degli altri Comuni per dir così *interni*, quelli non limitrofi, che sarebbero così schiacciati dall’operazione *verticistica* della legge statale, che li costringe *de facto* a subire l’ordinamento della città metropolitana. Ma parimenti se si risponde «tutti i Comuni», il rischio è che i territori di una Città metropolitana e di una Provincia limitrofa “si mescolino” con esiti irrazionali<sup>32</sup>. Confesso che la questione non è chiara, almeno a chi scrive, e che non si tratta di un punto secondario nella costituzione del nuovo ente: sotto questo profilo, la legge avrebbe potuto, e dovuto, essere ben più chiara.

Infine, purtroppo esistono anche altri problemi, e dunque dubbi di legittimità, legati alla farraginosità della procedura, tale da renderne difficile l’applicazione, e al ruolo di fatto decisivo/finale del Governo.

In effetti, il rinvio all’art. 133, I c., Cost., che prevede una complessa procedura per la modifica delle circoscrizioni provinciali, anche attraverso le specificazioni indicate dalla stessa legge Delrio<sup>33</sup>, rende l’operazione molto, molto difficile, dovendo essa passare attraverso un travagliato *iter* – tra pareri regionali, intese promosse dal Governo, ecc. – il cui esito resta incerto e, sembra di capire, “alla fine” sostanzialmente rimesso all’esclusiva volontà del Consiglio dei ministri, l’*unico* legittimato alla presentazione del disegno di legge, che a questo punto potrebbe esser definito non tanto e non solo “su iniziativa dei Comuni”, che pure resta, quanto soprattutto ed in modo determinante “ad iniziativa legislativa riservata e vincolata” del Governo<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Echi di questa problematica, forse un po’ enfatizzati, sono ora nel ricorso (n. 42/2014) presentato dalla Regione Veneto contro la legge n. 56/2014, quando per esempio si afferma che «La disciplina del procedimento per l’aggregazione di nuovi Comuni alla Città metropolitana [...] viene così irragionevolmente estesa ai Comuni capoluogo delle Province limitrofe, senza più rispetto del principio della continuità territoriale, potendo generare situazioni di Città metropolitane con territorio a macchia di leopardo».

<sup>33</sup> Il ricordato comma 6 continua così: «Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell’ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un’intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell’intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell’interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all’approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione».

<sup>34</sup> Anche in questo caso sempre il ricorso della Regione Veneto mette in luce l’irragionevolezza del

Per questi motivi, forse sarebbe onesto prendere atto con freddezza che la soluzione “verticistica” adottata dal Governo con la legge Delrio – tale perché, come si ricordava (cfr. § 2) slegata da un preventivo e attento esame interdisciplinare dell’effettiva realtà territoriale italiana – di far coincidere il territorio della città metropolitana *sic et simpliciter* con quello (dei Comuni) della preesistente Provincia, piaccia o no, *realisticamente* sia destinato a diventare la scelta “definitiva”, in netto contrasto con la flessibilità che un ente del genere dovrebbe avere<sup>35</sup>.

Insomma, se “formalmente” a mio avviso è possibile a un Comune *entrare* o *uscire* da una Città metropolitana, bisogna precisare che “in sostanza” la complessa procedura prevista rende la cosa praticamente quasi impossibile. L’iter, infatti, è “indiretto” e contorto: al solito, in assenza della legge costituzionale che abolisce le Province, i Comuni saranno costretti a ricorrere *in via artificiosa* all’art. 133 Cost., che però non parla – si noti – di Città metropolitane, ma appunto di Province. Né può dirsi che la legge Delrio, che disciplina in dettaglio la procedura, abbia semplificato l’iter....

Per cui si potrà sperare di entrare o uscire dalla Città metropolitana solo in casi eccezionali e solo dopo una faticosa ed incerta procedura, sempre che Regioni e Governo facciano propria l’istanza dell’ente locale con l’approvazione del Parlamento.

Più in dettaglio, in assenza di legge costituzionale di cancellazione delle Province che disciplini rispettosamente gli enti locali minori, forse è più giusto parlare – in spregio dell’autonomia comunale – solo di mere “aspirazioni locali” di *adesione* alla Città metropolitana o di *uscita* dalla stessa, per altro in questo secondo caso plausibilmente con lo scopo di aderire con realismo ad *altra* Provincia contigua e non all’“involucro vuoto” della vecchia Provincia formalmente coesistente sul territorio della Città metropolitana<sup>36</sup>, ma in pratica morta e sepolta.

---

procedimento previsto dalla legge Delrio, che assegna al Governo, alla fine, un «ruolo del tutto discrezionale», sotto quest’aspetto «non conforme all’art. 133 Cost.». Sul ruolo decisivo e verticistico del Governo, in deroga alla volontà del Costituente che «coerentemente con il proprio disegno complessivo in tema di autonomie locali, ha ritenuto opportuno che l’impulso relativo alla mutazione delle circoscrizioni provinciali provenisse dal basso, dal popolo», cfr. F. MONCERI, *Spunti di riflessione sull’indefettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali* (28 luglio 2014), in *Federalismi.it*, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 1/2014, 32.

<sup>35</sup> Flessibilità giustamente invocata da molti. Per es. da M. CAMMELLI, *Governo delle città. Profili istituzionali*, in AA.VV., *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, 2011, 365 e da A. LUCARELLI, *Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata* (25 giugno 2014), in *Federalismi.it*, n. 13/2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 1/2014, 9, che parla di valorizzazione «dei singoli comuni e dei territori».

<sup>36</sup> Come lascia intendere Giuliano SERGES, *op. cit.*, 22 ss.





**6. (segue): IV) l'esistenza di vere "grandi" città metropolitane, più grandi di alcune Regioni, prive però di equivalenti poteri (per esempio legislativi);...**

Esaminando il materiale normativo prodotto, l'impressione è che non solo si sarebbe dovuto rispettare il naturale e ricordato ordine, logico e cronologico, fra legge costituzionale e legge ordinaria, ma che sarebbe stata necessaria anche una "visione d'insieme", realmente strategica, dell'ordinamento territoriale dello Stato, al fine di dar vita a una riforma organica e non contraddittoria delle c.d. *aree vaste* – n.b.: comprendendo fra queste anche le Regioni, vista la loro conformazione storica – ciò che almeno per alcuni versi non sembra essere accaduta.

Per la verità, almeno quattro scelte strategiche della riforma Renzi-Delrio sembrano chiare: *a)* invece di rafforzare (come avvenuto con la novella costituzionale del 2001), *depotenziare* le Regioni; *b)* *eliminare* le Province e *c)* *puntare* sulla valorizzazione delle Città metropolitane; *d)* *favorire* la fusione ed unione fra Comuni. La questione delicata, e a mio avviso non del tutto risolta, è però come concretamente questo modello si "innesti" nel tronco del preesistente ordinamento costituzionale, al di là del conflitto teorico fra funzionalisti e strutturalisti. Altrimenti detto: temo che questo, pur ardito, progetto sia insufficiente rispetto al ricordato obiettivo di un ripensamento "generale" della struttura territoriale dello Stato.

Residuano infatti molte asimmetrie e incoerenze.

Per esempio, si fa una certa fatica a comprendere perché "enti di area vasta" – quali sono le Città metropolitane – ricevano, sì, importanti funzioni, ma non dispongano del *potere legislativo*, nonostante la concentrazione e densità demografica che li rende aree relativamente omogenee, a differenza della dispersione, densità demografica e disomogeneità che caratterizza invece buona parte delle Regioni italiane.

Di fronte all'esigenza di un ipotetico processo di *razionalizzazione* territoriale nazionale – ché di questo si parla quando si immagina una riforma costituzionale organica di tutti gli enti territoriali – è lecito chiedersi: perché la Valle d'Aosta, con una superficie ristretta di 3263 km<sup>2</sup> e appena 128.062 abitanti, può dotarsi di atti giuridici primari ("leggi") e la città metropolitana, per di più capitale, di Roma, con 4 milioni di abitanti concentrati su 5.380,95 km<sup>2</sup>, no? Ma, anche sorvolando sulla Valle d'A. e quindi sulle ragioni storiche (per es., la presenza di minoranze linguistiche) che spiegano la "specialità" di alcune Regioni italiane, e prendendo in esame solo le Regioni a regime ordinario, perché ben 3 altre Regioni con meno di 1 milione di abitanti – Molise (312.726 ab.), Basilicata (574.752 ab.) e Umbria (893.957 ab.) – possono darsi "leggi" e le Città metropolitane di Milano (quasi 4 milioni di ab.) e Napoli (più di 3 milioni di ab.) no? Senza contare che in ben altre 7 Regioni il numero di abitanti oscilla soltanto fra 1 e due milioni

(Trentino, Friuli V.G., Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria). La cosa mi pare irrazionale prim'ancora che irragionevole. Non è un caso che, senza pervenire a tanto, di fronte alle nuove (grandi) Città metropolitane si sia anche parlato – direi quasi inconsapevolmente – di «Regioni urbane»<sup>37</sup>.

Insomma, è vero che «una coincidenza perfetta tra unità amministrative e realtà socio-economica non è possibile»<sup>38</sup>, ma è difficile negare che esista una pericolosa sfasatura fra la concreta realtà vivente delle multiformi comunità territoriali del nostro Paese e l'involucro giuridico che pretende di disciplinarle; se si vuole: fra gli enti *di fatto* (per esempio la ricordata *area dello Stretto* fra RC e ME) e quelli *di diritto* (per es., la città/provincia metropolitana di Reggio Calabria). V'è, insomma, un notevole scarto fra le “effettive” comunità territoriali (per es., l'*area* del Salento) e la loro qualificazione “giuridica” (per es., la *Regione* Puglia). L'esistenza di enti giuridici considerati formalmente uguali nonostante immani differenze di superficie, storiche, economiche, demografiche, ecc. (si va dal Molise alla Lombardia), purtroppo consente di definire ancora “irrisolto” il problema dell'articolazione degli enti territoriali in Italia.

Per la verità, il problema accennato non è solo italiano. Si pensi, per esempio, al fatto che nella R.F.T. lo Stato di *Nordrhein-Westfalen* ha ben 17 milioni di abitanti e invece quello del *Saarland* appena 1 milione<sup>39</sup>. Ma, mentre nell'ordinamento tedesco l'anomalia è più apparente che reale, giustificandosi ampiamente sulla base di stringenti motivazioni storiche – gli Stati tedeschi, infatti, preesistevano al *Bund* e hanno natura giuridica di enti *originari* e (in teoria) *sovrani* – in Italia lo scarto demografico-istituzionale è meno comprensibile visto che le nostre Regioni, a differenza degli Staterelli italiani preunitari, costituiscono, com'è noto, semplicemente un parto creativo della mente del Costituente e sono soltanto, quindi, enti *derivati* e *autonomi*. Non è un caso, del resto, che nella R.F.T. le vere Città metropolitane ivi costituite (*Stadstaat*) – Berlino, Brema e Amburgo – abbiano amplissima autonomia, sostanziale parificazione ai *Länder* e corrispondente rappresentanza nel *Bundesrat*<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Così – senza però pervenire alle inevitabili conseguenze di un confronto fra circoscrizioni territoriali “omogenee” (ma con *nomen iuris* diverso: Regione, Città metropolitana, Comune) e funzioni giuridiche invece “disomogenee” fra le stesse – A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 13.

<sup>38</sup> Così F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, 4.

<sup>39</sup> Echi di questa problematica in G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese* (1 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 9.

<sup>40</sup> Ne accenna, proprio per sottolinearne la differenza rispetto al modello di città metropolitana italiana, L. GAIANI, *Nascono le Città metropolitane. Storia, caratteristiche e prospettive di un nuovo Ente locale*, in *Aggiornamenti Sociali*, agosto-settembre 2014, 581.





Insomma, da un punto di vista di un'astratta organizzazione *razionale* del territorio e delle comunità che in esso vivono, non si spiega perché in Italia si sia “scelto” di attribuire competenze giuridiche a taluni enti (alcune Regioni ed alcune città metropolitane) in modo *inversamente proporzionale* ai rispettivi valori di “superficie”, “peso demografico” e, in fondo, peso economico. Escluso il caso, come si accennava, di Regioni caratterizzate da significative minoranze “linguistiche”, non servirebbe più di tanto invocare la presenza di rispettabili, ma semplici peculiarità “localistiche”. Di vera anomalia si può dunque parlare, dovuta al fatto che è mancata – e mi pare tuttora manchi – una visione d'insieme, strategica (in breve, un coraggioso disegno organico) di “tutte” le autonomie locali.

Naturalmente, ponendomi gli interrogativi di cui sopra, mi guardo bene dal sottintendere *sic et simpliciter* che automaticamente bisognerebbe dare il potere legislativo a tutte le città metropolitane. Dico piuttosto, e semplicemente, che o lo si dovrebbe dare anche ad “alcune” Città metropolitane, che in realtà sono *micro-Regioni*, o lo si dovrebbe “togliere” ad alcune Regioni, che in realtà sono solo *pseudo-Regioni*.

In conclusione, la riduzione – se non l'eliminazione – di questo “scarto” (quanto meno dei suoi tratti più asimmetrici e irrazionali) fra *fatto* e *diritto* dovrebbe essere l'obiettivo di una effettiva riforma organica degli enti locali, che certo è molto difficile e che, nonostante lo sforzo dell'attuale Governo, purtroppo ancora non si intravede.

### **7. (segue): V) la mancata previsione “obbligatoria” dell'elezione *diretta* del Sindaco e/o del Consiglio metropolitano da parte di *tutti* i residenti nei Comuni del territorio della città metropolitana;...**

Come facilmente si può vedere dallo schema *retro* riportato (cfr. § 2), ad eccezione ovviamente di Roma – che però gode del particolare *status* di città capitale, ente il cui territorio va distinto da quello provinciale<sup>41</sup> – e di Genova, in tutte le altre 8 città metropolitane il rapporto fra popolazione residente nell'intera Provincia e popolazione residente nel Comune capoluogo è nettamente a favore degli abitanti della Provincia, dunque esterni al capoluogo. Ciò significa non solo che il territorio dei Comuni di ciascuna Provincia è più esteso di quello del Comune capoluogo, come risulta dal ricordato schema [dato territoriale], ma anche che la popolazione

---

<sup>41</sup> Sul punto, per tutti, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, (17 novembre 2014), in *Federalismi.it*, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 3 ss.



residente nei Comuni di ciascuna Provincia è di gran lunga maggiore di quella del Comune capoluogo [dato demografico].

Tranne dunque Roma e Genova – dove la prevalenza demografica del capoluogo è indiscutibile (rispettivamente 65,5 % e 68,5 %) – in tutte le altre città metropolitane il capoluogo, per quanto svolga una funzione attrattiva e propulsiva per i residenti di tutta la Provincia, comunque ha un numero di abitanti assai inferiore rispetto a quello residente nel resto della Provincia: si va dal 23,8 % di Firenze al 38,8 di Torino.

La questione ha una rilevanza più generale<sup>42</sup>, ma non si vede dunque perché la legge n. 56/2014 preveda che l'elezione del Sindaco – il quale dovrebbe rappresentare tutti, e non solo una parte, degli abitanti della città metropolitana – sia affidata appunto non a tutti gli abitanti stessi, e nemmeno alla maggioranza di questi (cioè gli esterni al Capoluogo), ma addirittura *automaticamente* ai soli cittadini maggiorenni residenti nel Comune capoluogo, ossia alla minoranza dei cittadini residenti nella città metropolitana.

Il problema naturalmente tocca la c.d. “forma di governo” della Città metropolitana: infatti, né il Sindaco, né il Consiglio, eletti indirettamente, *rispondono* per il loro operato politico al corpo elettorale e nemmeno *rispondono* alla Conferenza metropolitana, unico organo con una parvenza di rappresentanza popolare, seppur sempre di II grado. In sintesi, quello che giustamente le Regioni lamentano è che «nessuno dei tre organi rappresentativi è espressione della volontà popolare diretta» (così il ricorso lombardo: n. 39/2014)<sup>43</sup>.

È del tutto singolare ed eccentrica, dunque, la tesi secondo cui sarebbe «evidente che il sindaco metropolitano debba necessariamente essere il sindaco del comune capoluogo. E' la storia, oltre che la ragione, a spingere in tal senso in una situazione in cui è evidente il maggior peso del sindaco di Milano rispetto a quello di Cinisello Balsamo o del sindaco di Napoli o di Torino rispetto a quelli di Gragnano o di Pinerolo [...] restando impensabile che il comune capoluogo si faccia governare da un sindaco di uno dei comuni minori»<sup>44</sup>. Sorvolo sugli insegnamenti della

---

<sup>42</sup> Cfr. ancora B. CARAVITA DI TORITTO, *op. cit.*, 5 s.

<sup>43</sup> ...in cui fra l'altro si afferma: «è evidente l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 19, per violazione degli artt. 1 e 48 Cost. La norma in esame, stabilendo l'investitura di diritto del Sindaco del Comune capoluogo come Sindaco della Città metropolitana, impone agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano un organo che ad essi non risulta riferibile». Analogamente, nel ricorso della Regione Veneto (n. 42/2014) si parla, fra l'altro, di un «sindaco etero-imposto agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano» e di «violazione degli standard minimi di democraticità», rilevando non a torto che «solo nei casi specifici in cui una conurbazione ruoti intorno a un grande centro abitato, per cui la sproporzione nella popolosità e nel ruolo socio-politico viene talvolta legittimata: il sindaco diviene di diritto il capo della realtà metropolitana».

<sup>44</sup> Così, testualmente, F. PINTO, *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi*



«storia» e sarei molto cauto sulle cose realmente «impensabili», soprattutto in un Paese come l'Italia. Ma certo non scomoderei «la ragione». Tutt'al più, può forse scorgersi una ragione *politica*, certo non una ragione *giuridica*, a sostegno dell'orientamento testé espresso. Infatti (ed escludendo i ricordati casi di Roma e Genova, dove il problema non si pone), se da un punto di vista strettamente *politologico* è probabile – anche se non è per nulla certo – che il Sindaco del Comune capoluogo abbia più *chances* di diventare anche il Sindaco della Città metropolitana, da un punto di vista invece della ragione giuridica, e in particolare *giuridico-costituzionale*, le cose non stanno affatto così. Sotto questo profilo – che in sede di valutazione scientifica è quello che deve prevalere (*sollen*) – forse sfugge all'autore proprio il dato più rilevante: ove governasse, come da lui viene ipotizzato, il Sindaco di «uno dei Comuni minori», ciò avverrebbe proprio perché questi avrebbe dimostrato di godere del consenso popolare (plausibilmente *anche* dei cittadini del comune capoluogo)<sup>45</sup>, ossia perché sarebbe comunque giuridicamente *eletto* dalla maggioranza dei cittadini dell'ente città metropolitana, dunque sarebbe espressione di un autentico processo democratico. Per converso, il principio democratico è chiaramente violato dall'attuale normativa che fa coincidere *automaticamente*, e quindi *autoritativamente*, lo stesso organo di governo con quello “scelto/eletto” esclusivamente da una minoranza del corpo elettorale: i soli residenti nel capoluogo. Purtroppo, come fra poco si preciserà meglio, non pare garanzia sufficiente contro il ricordato *automatismo* (legislativo) la possibile *deroga* (statutaria), per il suo carattere solo “eventuale”.

La questione – nei suoi tratti generali non certo nuova in dottrina<sup>46</sup> – è stata poi opportunamente sviluppata e aggiornata in ordine alla violazione della *Carta europea dell'autonomia locale*, trattato reso

---

*piace il sistema italiano* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 6.

<sup>45</sup> Invero, anche se è oltremodo improbabile, non può escludersi che – nelle Città metropolitane dove la maggioranza della popolazione risieda fuori del Comune capoluogo – sia astrattamente possibile che addirittura il Sindaco eletto sia stato votato “soltanto” dalla maggioranza dei cittadini dei Comuni minori, ma quest'ipotesi – con ogni evidenza del tutto astratta – non inficia la *democraticità* dell'elezione dell'organo rappresentativo dell'ente, in quanto in ogni caso questi è stato scelto dalla *maggioranza dei cittadini* dell'ente stesso, che sono – e devono essere – considerati del tutto *uguali* di fronte alla legge, indipendentemente dal Comune d'origine.

<sup>46</sup> Fra gli altri, per esempio P. Caretti ha rilevato che la previsione di organi di governo del territorio «“di secondo (o anche terzo) grado” potrebbe dare dubbi di compatibilità col principio di equiordinazione dei soggetti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. (che secondo la Corte costituzionale è un portato del principio democratico e della sovranità popolare) e col principio di autonomia (politica), che dovrebbe consentire alle comunità di dare un indirizzo politico specifico a ciascuno di tali enti. Secondo alcuni, poi, la rappresentatività diretta (elettiva) almeno dell'organismo assembleare dovrebbe essere considerata inscindibilmente collegata al principio di autonomia politica»: così P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-provincia*, in AA.VV., *Riforma delle Province e sistema delle autonomie locali*, a cura di M. Manetti - A. Frosini, Santarcangelo di Romagna, 2013, 23.

esecutivo in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439, la cui natura giuridica, soprattutto dopo le sent. cost. gemelle nn. 348-349/2007 (e giurisprudenza successiva) notoriamente è quella di “norma interposta”<sup>47</sup>. In particolare il richiamo è all’art. 3, cc. I e II, della Carta<sup>48</sup>, da cui le Regioni deducono non a torto che «Evidentemente, la Carta europea prescrive che nel governo delle autonomie locali vi sia almeno un organo ad elezione popolare diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica» (così il ricorso lombardo). Non è un caso, del resto, che “soltanto” in 2 Paesi (Finlandia e Spagna), dei 28 Stati membri dell’UE, gli organi di governo dell’ente intermedio politico siano eletti *indirettamente* (dai consiglieri dei Comuni compresi nel territorio dell’ente intermedio stesso).

Per questo parlo della necessità di un’elezione diretta del Sindaco **e/o** del Consiglio metropolitano. Naturalmente – ove mai, almeno alle Città metropolitane più importanti, come ricordavo fosse riconosciuto un potere legislativo, cosa temo ben lungi da venire (in carenza di una vera riforma organica, *di sistema*, di tutti i nostri enti locali) – allora con ogni evidenza l’*aut* diventa *et*: in questi casi, anche il Consiglio metropolitano dovrebbe essere *necessariamente* (e non eventualmente) eletto a suffragio universale e diretto<sup>49</sup>.

Come si accennava, benché la disposizione di legge sia derogabile attraverso gli Statuti (non senza difficoltà, per le gravose condizioni poste dalla legge)<sup>50</sup>, il suo *automatismo* è di dubbia legittimità

---

<sup>47</sup> Sui trattati internazionali come norme interposte, fra gli altri, v. AA.VV., *Riflessioni sulle sentenze n. 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, Milano 2009. Sul caso specifico della Carta europea delle autonomie in rapporto alla legge Delrio, v. spec. le lucide riflessioni di C. PADULA, *L’autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell’autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (versione provv., Bergamo 6-7 giugno 2014).

<sup>48</sup> Che recita: «Per autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

<sup>49</sup> E parimenti dovrebbe riconoscersi a tali enti la facoltà di potersi rivolgere *direttamente* alla Corte per difendere le proprie competenze legislative (sul punto cfr. nt. n. 5) che, per evitare troppe complessità nel riparto delle competenze, dovrebbero coincidere con quelle delle Regioni. In realtà, insisto: bisognerebbe “ripensare” organicamente “tutto” *il sistema delle autonomie locali*, riconoscendo **cosa** spetta a **chi**, quello che – in un’Italia dominata dai veti incrociati e da logiche corporative – nessuno vuole realmente fare, anche se va dato atto all’attuale Governo almeno di aver incominciato a provarci.

<sup>50</sup> Giustamente il ricorso lombardo (n. 39/2014) afferma: «Si tratta, infatti, di condizioni manifestamente irragionevoli ed ingiustificatamente gravose, che eludono l’art. 3 della Costituzione, impedendo di fatto alla Città metropolitana di dotarsi di un governo di stampo democratico». Ciò che lascia perplessi è, per esempio, «la condizione della preventiva articolazione del Comune capoluogo in più Comuni» che, secondo il ricorso lombardo, «elude, ancora in violazione dell’art. 3 Cost., l’intero spirito della riforma, che è quello di promuovere le unioni e fusioni di Comuni». A ben vedere, anche se assai discutibile, non è contraddittoria la volontà del legislatore: da un lato, si innalza moltissimo la soglia di popolazione superata la quale i Comuni possono istituire le circoscrizioni o altre unità di decentramento, da 100.000 a 250.000,

costituzionale, per violazione – oltre a quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – dei principi costituzionali di democraticità, autonomia, partecipazione ed uguaglianza: artt. 1, 3, 5, 114, 117. Tali disposizioni non risulterebbero violate solo se fosse obbligatoria, e non meramente *eventuale*, la previsione statutaria di un’elezione diretta. Infine, si noti che, con ogni evidenza, quelli ricordati sono “principi supremi” inderogabili persino da parte della legge di revisione costituzionale. Dunque, sotto questo specifico aspetto, non mi sembra che abbia senso invocare l’illegittimità della legge Delrio per violazione dell’art. 138, come invece fa per esempio la Regione Lombardia nel suo ricorso (n. 39/2014)<sup>51</sup>.

Non ci sono, insomma, ragioni che possano giustificare il fatto che la maggioranza dei cittadini residenti nella città metropolitana resti tagliata fuori dall’elezione del sindaco (e, si vedrà, direttamente del Consiglio). È evidente che il legislatore avrebbe dovuto, senza porre alcun tipo di limitazione e/o condizione, semplicemente prevedere l’elezione diretta del Sindaco e/o del Consiglio da parte di “tutti” gli abitanti delle città metropolitane<sup>52</sup>.

Ovviamente analoghe considerazioni possono svolgersi, e alcuni ricorsi regionali hanno svolto, per la forma di governo provinciale, su cui qui non si indugia, dove Presidente e Consiglio non rispondono all’Assemblea dei sindaci, la quale per altro ha funzioni marginali, ed è comunque anch’esso organo non eletto direttamente<sup>53</sup>. Infine, un ulteriore, diverso e assai peculiare vizio di legittimità costituzionale «delle disposizioni della legge n. 56/2014 che prevedono la

---

con almeno 30.000 abitanti per circoscrizione (D.L. n. 2/2010, conv. in L. n. 42/2010); dall’altro, si stimola la creazione di nuovi Comuni, nel caso dei Capoluoghi divenuti Città metropolitane. In ogni caso, forse non è quest’ultimo, in sé, un ostacolo insuperabile – visto che si possono immaginare più Municipi dentro il Comune capoluogo della Città metropolitana – ma tutto il resto della procedura effettivamente appare farraginoso.

<sup>51</sup> Dove si parla, con inutile eccesso di zelo, di: «Principi che, dunque, avrebbero potuto essere derogati soltanto con legge costituzionale, e non certo attraverso lo strumento della legge ordinaria, che da essi promana e ai quali è evidentemente vincolata. Ne discende dunque la violazione, da parte delle norme impugnate, anche dell’art. 138 Cost.».

<sup>52</sup> *Contra*, D. MONE, *op. cit.*, 30, la quale – forse sottovalutando la portata politico-democratica dell’elezione diretta del sindaco, che avrebbe conseguenti effetti giuridici nella prassi e nel *diritto vivente* dell’amministrazione locale – considera invece: «evidente l’incoerenza di un’ipotesi di elezione diretta del sindaco. Se il ruolo del sindaco non è pari a quello del consiglio, se il sindaco non è titolare di potere di indirizzo, appare irrazionale prevederne l’elezione diretta: sarebbe una legittimazione non corrispondente ai poteri riconosciutigli [...] Il rischio, tuttavia, e quello di trovarsi di fronte ad una forma di governo di tipo assembleare».

<sup>53</sup> Opportunamente il ricorso cost. del Veneto (n. 42/2014) sottolinea: «va precisato che, mentre la Città metropolitana sarà un livello ordinamentale ove, se lo Statuto eventualmente disponga in tal senso, potrà essere governata da organi eletti a suffragio universale, nelle Province gli organi dei vertici politici effettivamente decisionali saranno determinati sempre e soltanto mediante elezioni di secondo livello». In genere su questa problematica, v. ora O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel D.D.L. n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi* (11 dicembre 2013), in *Federalismi.it*, n. 25/2013, 1 ss.



trasformazione delle Province in enti locali ad elezione indiretta» deriva dall'«insanabile contraddizione tra il mantenimento di funzioni di area vasta, non comunali, e il loro esercizio attraverso enti lasciati nel pieno controllo dei Comuni»<sup>54</sup>.

#### **8. (segue): VI) l'indeterminatezza delle forme di rappresentanza nel futuro Senato delle Città metropolitane, nelle quali abita ormai più di 1/3 della popolazione italiana;...**

Com'è noto, nel d.d.l. cost. n. 2913 dell'8 agosto 2014, l'art. 57 della nostra Carta viene così riformulato:

«Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti.

Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

Il punto su cui qui ci si sofferma non si traduce tanto in un vero e proprio dubbio di costituzionalità, quanto in una questione di opportunità costituzionale, anche se tutt'affatto

---

<sup>54</sup> Così V. MERLONI, *op. cit.*, 248, che motiva l'illegittimità sulla base del raffinato argomento secondo cui «la gran parte delle funzioni che la legge n. 56 del 2014 conferma in capo alle Province richiederebbe una distanza tra la sede di assunzione delle scelte politiche di esercizio [...] e i Comuni compresi nel territorio provinciale, proprio perché si tratta di effettuare scelte nei confronti dei Comuni. Questa distanza è stata finora assicurata proprio dall'elezione diretta degli organi provinciali. Se si passa all'elezione indiretta, la distanza va garantita in altro modo, ad esempio stabilendo poi l'incompatibilità fra i mandati comunali e provinciali» (cfr. p. 232 s.)



trascurabile. È mai possibile che – una volta istituito il nuovo ente strategico delle Città metropolitane, destinato ad incidere profondamente sulla struttura territoriale dello Stato – il legislatore costituzionale non si preoccupi, nel nuovo Senato delle autonomie, di rappresentare adeguatamente tale realtà istituzionale in cui risiede ben un terzo della popolazione italiana, che produce il 35 % del PIL nazionale?

Per quanto si possano comprendere gli equilibri politici di una riforma complessiva (ordinaria e costituzionale) che diminuisce i poteri delle Regioni a favore degli enti locali, e quindi la necessità di non irritare le prime almeno sul terreno della rappresentanza istituzionale, francamente la vaghezza/laconicità della formula presente nel primo comma del novellato art. 57 [«rappresentativi delle istituzioni territoriali»] è disarmante, se non elusiva, soprattutto se confrontata con i dettagli presenti negli altri commi dell'articolo<sup>55</sup>. In qualche modo, specialmente è sorprendente che non si sia previsto – almeno per le (nove) Regioni dove sono istituite le Città metropolitane – che *uno dei seggi sia assegnato in rappresentanza di tale ente*.

Né è pensabile che la riserva di legge bicamerale di cui all'ultimo comma [«Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci... »], risolva necessariamente tale problema di rappresentanza, visto che non mostra alcun carattere “rinforzato” a favore delle Città metropolitane, le cui peculiarità invece (non possono, ma) *devono* essere rappresentate in un Senato che ambisce realmente ad essere “delle autonomie”.

In breve, l'indeterminatezza sul punto dell'art. 57 induce ad auspicare un suo netto emendamento nel senso indicato, per varie ragioni: la maggiore organicità complessiva della riforma costituzionale, il vantaggio per le nove Regioni direttamente interessate, e, non da ultimo, il diritto di una cospicua parte della popolazione italiana – che fa esperienza dell'importante, nuovo ente locale – a vedersi adeguatamente, e quindi direttamente, rappresentata nell'organo costituzionale deputato a curare gli interessi degli enti locali<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Un cenno a questa problematica, in A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *Confronti costituzionali*, 23 giugno 2014, 1, e ora in A. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana* (6 ottobre 2014), in *Federalismi.it*, 17 novembre 2014, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 3/2014, 11. Più in generale sul punto, v. M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in un camera delle autonomie locali*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni. Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Roma 2014, 219 ss.

<sup>56</sup> *Incidenter* segnalò che, dal combinato disposto degli artt. 55, III c. [«Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione»] e 67 [«I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato »] del progetto di riforma costituzionale, si può dedurre il mantenimento – indistintamente per tutti i parlamentari – del principio di divieto di mandato imperativo, ma la



## 9. (segue): VII) un ente, la Città metropolitana, che rischia di far *slittare verso il basso* la tradizionale malapianta italiana del “centralismo”

Conosciamo tutti il fenomeno e la tradizione dello Stato centralista e accentratore, che – senza scomodare l’esperienza napoleonica – ha visto in Italia il suo apogeo durante il fascismo: è proprio per cancellare radicalmente tale modello che il Costituente ha immaginato, accanto ad altri istituti, il policentrismo legislativo e quindi il decentramento regionale. Ma invero anche dopo l’avvento delle Regioni, negli anni ’70 del secolo scorso, fortissime sono state le tentazioni *centraliste* dello Stato.

Sappiamo pure cosa poi, nel tempo, le Regioni siano diventate – ossia di quante competenze, funzioni, compiti (anche solo di rilievo amministrativo) si siano indebitamente caricate – dando vita, soprattutto dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, con una specie di paradossale legge del contrappasso, al singolare fenomeno che non a torto è stato definito di *neo-centralismo* regionale, a tutto scapito degli EE.LL. infra-regionali. Purtroppo, l’attuale riforma costituzionale *in itinere* – attribuendo la competenza a disciplinare alcune materie [pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; programmazione dello sviluppo economico locale e organizzazione dei servizi alle imprese] *contemporaneamente*, sul piano legislativo, alle Regioni e alle città metropolitane, sul piano amministrativo – certo non aiuta a demolire il timore che permanga il *neo-centralismo* regionale. Infatti, al momento ancora non possiamo sapere se prevarrà il potere *legislativo* regionale o se invece esso sarà praticamente “svuotato”, per una sorta di “chiamata in sussidiarietà” (cfr. Corte cost. nn. 303/2003 e 6/2004) dovuta all’attrazione dei poteri *amministrativi* di pianificazione (*government*) e gestione (*governance*) attribuiti ai nuovi enti: le città metropolitane<sup>57</sup>.

Ma il vero pericolo, a mio avviso, al momento è un altro. Adesso – dopo il passaggio dal *centralismo* statale (contro le Regioni) al *neo-centralismo* regionale (contro gli EE.LL.) – se non si starà attenti siamo forse alla vigilia di una “nuova” forma di centralismo. La scelta del Governo

---

conservazione del principio di “rappresentanza della Nazione” esclusivamente per i deputati. Da ciò sembrerebbe che si possa dedurre che i Senatori, quindi, rappresentano piuttosto gli “enti locali”: Regioni, Città metropolitane e Comuni, sia pure senza vincolo di mandato, ciò che rafforza la tesi sostenuta nel testo a favore di un’autonoma rappresentanza delle Città metropolitane. Ma è chiaro che l’argomento merita un approfondimento maggiore, in questa sede impossibile: basti pensare, sul punto specifico, alla peculiare condizione indeterminata – una sorta di “limbo” – in cui si trovano, fra deputati e senatori elettivi, i senatori di nomina presidenziale.

<sup>57</sup> Cfr., in merito, le giuste preoccupazioni di E. BALBONI, *La città metropolitana tra Regione e Comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità* (28 luglio 2014), in *Federalismi.it*, Osservatorio sulle città metropolitane, n. 1/2014, 1 ss. Ma v. pure S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in *Federalismi.it*, 11 marzo 2009, 65 e spec. A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane*, cit., 6 ss.





Renzi, al di là del caso segnalato, di depotenziare le Regioni e puntare sul nuovo ente delle Città metropolitane ci pone di fronte a un ulteriore, “patetico” passaggio: dal *neo-centralismo* regionale al *centralismo urbano* delle Città metropolitane, che rischiano di diventare enti burocratici di governo dei Comuni minori presenti sul territorio, *potenzialmente* schiacciati nella loro autonomia (al solito, in teoria costituzionalmente protetta).

Si tratta solo di un rischio potenziale, ma tutt’affatto trascurabile, per almeno due ragioni: *a*) il carattere endemico e contagioso del *virus* del “centralismo” in Italia, che – piuttosto che essere estirpato – storicamente tende solo a slittare verso il basso (prima dallo Stato alle Regioni e ora, forse, dalle Regioni alle Città metropolitane), in barba ai pur declamati principi di sussidiarietà, leale cooperazione, adeguatezza e differenziazione<sup>58</sup>; e *b*) l’oggettiva difficoltà di formazione di una classe dirigente (politica e tecnico-amministrativa) delle Città metropolitane, che certo non si può improvvisare, in grado di gestire il nuovo ente con la giusta mentalità (*denkform*) creativa e in modo rispettoso delle autonomie minori, che poi caratterizzano il tessuto profondo della nostra società (la c.d. Italia dei Comuni)<sup>59</sup>.

«La storia non si ripete», è vero. Ma è difficile cancellare l’incidenza – insieme impercettibile e pervasiva (*gutta cavat lapidem*) – proprio della storia sull’evoluzione costituzionale dell’Italia, un Paese che ha fatto l’esperienza straordinaria dei *Comuni* medioevali (una specie di città-stato), delle *Signorie* rinascimentali (una specie di micro-regioni) e, più tardi, degli *Staterelli* preunitari (una specie di macro-regioni). In questa prospettiva più ampia e di lunghissimo periodo, la più recente dinamica conflittuale fra Regioni (neo-regionalismo) e Comuni (neo-municipalismo), successiva alla novella costituzionale del 2001, mi sembra solo una tappa di questo prolungato e incessante processo storico “a fisarmonica” delle autonomie italiane, che vede ora nelle Città metropolitane la sua ultima e più incerta evoluzione. S’è già detto, infatti, che il legislatore *ordinario* in pratica non definisce il nuovo ente nei suoi tratti essenziali: si può parlare di carenza dei requisiti costitutivi (cfr. § 2). Spetterebbe poi al legislatore *costituzionale* tratteggiare un organico quadro d’insieme di “tutte” le nostre autonomie, secondo la scaletta che vede – sparendo le Province – solo Regioni,

---

<sup>58</sup> Per dirla con A. LUCARELLI (*Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali*, cit., 9): «Una visione centralistica della città metropolitana, pesante, burocratizzata, eccessivamente strutturata, non soltanto sarebbe in contrasto con lo spirito della legge, ma rischierebbe di far naufragare il progetto, che è quello di realizzare un ente di secondo livello tutto proteso alla realizzazione di una *governance* efficiente e partecipata dai comuni (democrazia della rappresentanza e di prossimità) e dalle comunità (democrazia partecipativa e diretta)». Echi di questa problematica anche in B. BALDI, G. CAPANO, R. LUZZI e D. NATALI, “Government” e “Governance” per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, XXXIX, n. 2 giugno 2009, 300 ss.

<sup>59</sup> Più in generale utili cenni in L. VERZICHELLI, *Classe politica o classi politiche? Le funzioni e le qualità del personale politico regionale e locale*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni*, cit., 91 ss.



Città metropolitane e Comuni. Invece la stessa riforma costituzionale – per di più *in itinere* – pavidamente non abolisce, né riduce, la distinzione fra Regioni a Statuto speciale e Regioni di diritto comune<sup>60</sup> e, omertosamente, nemmeno ridefinisce i confini territoriali delle Regioni, confermando lo scarto fra realtà di fatto ed enti di diritto (cfr. § 6). Tutto ciò, piuttosto che ridurre, aumenta l'incertezza e i sospetti di un *neo-centralismo locale*, formula che appare quasi un ossimoro, ma in fondo esprime un fenomeno purtroppo ricorrente nella storia della penisola. Appunto solo la storia ci dirà come andranno realmente le cose, anche se non possiamo ignorare rischi che evidentemente *vengono da lontano*.

In particolare ed in breve, il rischio è che la costituzione della Città metropolitana – dietro la scusa di far sparire i *Comuni-polvere* – si trasformi semplicemente nella creazione di un *mega-Comune* con mere funzioni “inter-comunali” e non in un nuovo ente capace di gestire in modo nuovo (quindi “sovra-comunale”) vecchie funzioni, senza danneggiare ma anzi valorizzando le autonomie minori.

#### **10. Conclusioni: necessità di un intervento urgente della Corte per un ente potenzialmente utile e innovativo, ma da definire meglio e ancora tutto da costruire**

Al punto in cui si è arrivati – ossia praticamente sull'orlo della costituzione delle Città metropolitane, prevista (con l'eccezione di Reggio Calabria) per il 1 gennaio 2015 – di fronte all'enorme mole di problemi tecnici, finanziari e giuridici ancora irrisolti (non da ultimo di fronte ai numerosi dubbi di costituzionalità, di cui qui si è fatto appena un florilegio), sarebbe saggio se il Governo e il Parlamento “rinviassero” le tappe di attuazione del nuovo ente a tempi migliori, in attesa che almeno i problemi giuridici più impellenti trovino soluzione innanzitutto attraverso l'approvazione della legge di riforma costituzionale, senza la quale la legge Delrio è un’“anatra zoppa” o, se si preferisce, il “gattino cieco” di cui parlavo, destinato a morire appena la Corte si esprimerà.

Spiace dirlo, ma il contesto politico, caratterizzato da “ansia da risultato” quale che sia, realisticamente non si presta a tale sbocco. Non resta dunque che sperare – come ormai da troppo tempo accade – nell'intervento, insieme demolitore e ricostruttivo, della Corte

---

<sup>60</sup> Su cui, per tutti, v. G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni*, cit., 267 ss. e A. D'ATENA, *Passato, presente e... futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista online dell'AIC*, n. 4/2014.



costituzionale, *supplente* per eccellenza (insieme al Capo dello Stato) nel nostro sistema costituzionale<sup>61</sup>.

Purtroppo, però – visti gli arretrati della Corte e vista la complessità delle questioni di legittimità costituzionale da risolvere, non casualmente promosse (per ora) da ben 4 Regioni – è del tutto plausibile che i giudici costituzionali non riescano a produrre una sentenza prima della fine dell'anno (2014) e quindi prima che “parta la macchina”, nuova ma invero piuttosto sgangherata, di almeno 8 su 9 Città metropolitane. Il rischio fortissimo è che, quando ormai tale processo costitutivo sia avviato, intervenga poi la Corte con effetti che apparirebbero *tranchant* non tanto al *tandem* Governo-Parlamento, quanto presso la stessa opinione pubblica, la quale desidera che effettivamente si dia vita al nuovo ente metropolitano, ma a condizione che esso possa *realmente* funzionare e non si riveli un ennesimo “carrozzone” imposto dallo Stato centrale. *Non si dimentichi che sono in ballo ingentissimi finanziamenti UE destinati appunto alle città metropolitane.* Siamo però di fronte all'ennesima riforma all'italiana, ossia a una *riforma* che, per antonomasia, non può essere che *riformanda*.

In questa situazione, delicatissima e pericolosamente caotica (per l'accavallarsi di problemi derivanti da un intreccio di riforme: elettorali, della Costituzione e degli EE.LL.), credo che la Corte costituzionale sia legittimata all'uso di uno strumento “forte” qual è quello di *sospensione degli effetti della normativa* almeno sulla carta vigente, ossia appunto della Legge Delrio. Mi sembra, infatti, che la sua applicazione *sic et simpliciter* – senza la preventiva approvazione della legge costituzionale di riforma e di fronte ai dubbi di legittimità sollevati dalla dottrina, dagli EE.LL. e dalle Regioni – configuri realisticamente il «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini» di cui parla l'art. 35 della legge n. 87/1953 (novellata dall'art. 9, c. IV, della legge n. 131/2003) rinviando ai poteri sospensivi di cui all'art. 40 della stessa legge<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Sul carattere consolidato di questa doppia e integrata funzione di garanzia dei due organi sia consentito rinviare, fra gli altri, ad A. SPADARO, *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli 2006, 597 ss.

<sup>62</sup> Com'è noto, l'art. 35 della legge n. 87/1953, novellata dall'art. 9, c. IV, della legge n. 131/2003 recita: «Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all'articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 40. In tal caso l'udienza di



Questa sospensione consentirebbe a tutti – non solo alla Corte di avere un congruo tempo per decidere – ma anche a EE.LL. Regioni, Governo e Parlamento di prendere i provvedimenti più urgenti del caso.

In ogni caso, in questo quadro caotico e oggettivamente incerto, constatato che quella che poteva essere considerata una posizione di svantaggio della Città metropolitana di Reggio Calabria – ossia il rinvio della sua costituzione, e in particolare del termine ultimo di approvazione del suo Statuto, al lontano fine 2016 (cfr. art. 1, spec. cc. 12 e 18, l. n. 56/2014) – si possa rivelare, invece, un insperato vantaggio per la città calabrese dello Stretto o della Fata Morgana.

In conclusione, il nuovo ente delle Città metropolitane sarà potenzialmente utile anche per ricostruire tutto il sistema delle autonomie locali – che va profondamente rivisto, a cominciare dalle Regioni – ma è da definire giuridicamente molto meglio e, ovviamente solo dopo, ancora tutto da costruire.

---

discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione». A sua volta, l'art. 40 prevede la *sospensione* «per grave ragioni, con ordinanza motivata» dell'esecuzione degli atti impugnati.