

## ***LE CITTA' METROPOLITANE:***

***una nuova prospettiva per il governo dell'area vasta.***

**1 INTRODUZIONE**

**2 LE RAGIONI SOCIALI ED ECONOMICHE**

**3 L'ESPERIENZA EUROPEA**

**4 LA STORIA NORMATIVA**

**5 LA LEGGE 56/2014**

**6 PROFILI CRITICI**

**7 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

**8 LE SCELTE STATUTARIE**

**9 CONCLUSIONI**

## 1 INTRODUZIONE

La riforma messa in atto attraverso la legge 56/2014, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, modifica radicalmente l’organizzazione del tessuto del governo locale ed è “certamente la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859”<sup>1</sup>. Il legislatore nazionale infatti opera un riconoscimento, anche istituzionale, a quelle conurbazioni disegnate dallo sviluppo economico e dall’accentuata concentrazione in grandi aree metropolitane delle strutture economiche, sociali, di ricerca e di servizio che costituiscono oggi, “i veri motori dello sviluppo delle popolazioni e dei territori nei quali sono inserite”<sup>2</sup>. Si tratta di una profonda riorganizzazione dell’assetto degli enti territoriali che ha come obiettivo quello di superare la classica concezione di stato-apparato, inteso nello statico rapporto rappresentati-rappresentanti, per fondare invece l’azione dello stato nelle comunità, attraverso una nuova interpretazione del ruolo delle istituzioni quali strutture al servizio dei bisogni dei cittadini: “l’approvazione della legge ha segnato il primo passo nel percorso di ridisegno complessivo dell’architettura istituzionale repubblicana, di cui il sistema di governo delle autonomie è parte fondamentale”<sup>3</sup>.

Il rilancio delle Città metropolitane è accompagnato, dal punto di vista delle politiche di innovazione istituzionale, dall’attuale progetto di riforma costituzionale, che ha quale obiettivo quello di eliminare le Province e di semplificare il riparto di competenze Stato-Regioni, fonte di incertezza e conflittualità, ed è sospinto, nei profili di merito, dalle *performances* negative delle Regioni nell’attività di programmazione, gestione dei fondi europei e dei servizi pubblici su area vasta. Lo scopo è quello di passare da un modello iper-strutturato, delle Regioni e province, non più sostenibile dal punto di vista finanziario, ad un modello funzionale e leggero delle Città metropolitane, capace di accedere in via diretta alle risorse europee e di gestire direttamente i servizi pubblici locali di area vasta.

---

<sup>1</sup>F. Pizzetti in “Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione” pubblicato in *Forum Astrid*, 14 luglio 2014.

<sup>2</sup>Ivi

<sup>3</sup>L. Vandelli “Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma”, p. 5, Maggioli editore, 2014

Da sottolineare poi, come la riforma si collochi in un più ampio processo europeo di istituzione di aree metropolitane per la gestione di servizi di area vasta, processo che coinvolge alcune delle più importanti città europee tra cui Parigi, Londra e Berlino.

Nella prima parte della ricerca si tratterà delle ragioni sociali ed economiche che hanno spinto verso l'istituzione delle Città metropolitane facendo anche cenno alla storia normativa precedente. Si passerà in seguito ad un'analisi puntuale della legge 56/2014 evidenziandone anche i nodi critici e le innovazioni rispetto alla normativa precedente. Infine si cercherà di operare una prima comparazione degli statuti disponibili cercando di evidenziarne affinità e peculiarità.

## *2 LE RAGIONI SOCIALI ED ECONOMICHE*

Nelle Città metropolitane europee e mondiali si sviluppa più del 30% del Pil; in Italia, quasi 20 milioni di persone vivono nelle grandi aree metropolitane, che già oggi generano il 35% del Pil<sup>4</sup>.

Il fenomeno della metropolizzazione, infatti, è quello che più di tutti ha interessato nell'ultimo trentennio l'organizzazione del governo locale in Europa<sup>5</sup>. Per metropolizzazione si intende quel processo che ha portato alla creazione di nuove forme di aggregazione, "specchio di una società costantemente alla ricerca delle migliori opportunità di vivere, fare impresa, sviluppare ricerca, cogliere occasioni di crescita e di autopromozione"<sup>6</sup>. L'intensa concentrazione di attività produttive, l'elevata densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi che compongono e caratterizzano le realtà metropolitane esigono un diverso assetto istituzionale dotato di compiti idonei a governare i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e di una pianificazione territoriale sinergica, nonché provvisto di adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze del governo metropolitano.

La necessità, quindi, è quella di istituire un ente di area vasta al quale siano intestate le funzioni di cura e gestione concreta di interessi che non risultano più razionalmente allocabili in capo ai singoli Comuni e neppure al livello dell'amministrazione regionale. Tale processo sottende il bisogno di una ridefinizione dei confini delle attuali circoscrizioni territoriali di area vasta, che

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>5</sup> W. Tortorella, M. Alluli "Città metropolitane, la lunga attesa", p. 14, Marsilio, 2014.

<sup>6</sup> F. Pizzetti in "Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione" pubblicato in Forum Astrid, 14 luglio 2014.

risulti finalmente adeguata ai mutamenti socio-economici, demografici e strutturali intervenuti negli ultimi decenni<sup>7</sup>.

Dati i mutamenti in atto si impone, inoltre, un ripensamento del concetto di *territorio*, inteso non più nella sua accezione identitaria di elemento costitutivo dell'ente territoriale. Questa concezione, infatti, trova sempre più oggettive difficoltà nel confronto con la realtà di una società estremamente mobile sul territorio. La generalità dei cittadini dei paesi avanzati "vive una vita a molte dimensioni territoriali"<sup>8</sup> e ciò determina la necessità di articolare il sistema degli enti territoriali tradizionali su un registro a doppia dimensione. Da un lato, infatti, permangono quelli che continuano ad assolvere la funzione identificativa di una comunità con il territorio. Dall'altro, quelli che devono invece assolvere essenzialmente al compito di dare risposte efficienti al bisogno di mobilità dei cittadini e alla loro richiesta di avere risposte adeguate alle loro nuove esigenze che si spingono oltre la realtà comunale di appartenenza. L'esigenza di configurare un ente nuovo deriva dalla valutazione dell'inadeguatezza di processi di sovrapposizione delle nuove morfologie socio-territoriali metropolitane su disegni istituzionali e tessuti amministrativi tradizionali.

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

La catalogazione di un territorio come metropolitano resta, tuttavia, sprovvista di criteri oggettivi ed universalmente accettabili. In materia esistono numerosi studi che si sono occupati della delimitazione delle aree da considerare "metropolitane". Un modo consiste nell'individuazione di continui territoriali e metropolitani basata sulla "densità industriale terziaria"<sup>9</sup> (d.i.t). Si può definire un continuo urbano come metropolitano qualora presenti una d.i.t non inferiore a 100 e una popolazione residente complessiva di almeno 150mila abitanti.

Una diversa metodologia invece, è stata recentemente adottata da Cittalia per indagare il percorso di sviluppo delle Città metropolitane in Italia. Nel Rapporto Cittalia del 2009 si giunge

---

<sup>7</sup>M. Cecchetti "Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni) in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014.

<sup>8</sup>F. Pizzetti in "Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione" pubblicato in *Forum Astrid*, 14 luglio 2014.

<sup>9</sup>La densità industriale terziaria è definita come "il rapporto tra il tasso di attività industriale e terziaria e la densità demografica".

all'elaborazione di quattro diversi modelli sulla base del grado di integrazione<sup>10</sup> tra città centrale (*core*) e Comuni delle corone (*ring*).

Il primo modello che discende da questa metodologia è quello delle aree metropolitane ristrette nelle quali il grado di integrazione decresce in maniera proporzionale alla distanza. Si tratta di aree metropolitane nelle quali il primo *ring* è quello dell'integrazione forte mentre il secondo interagisce debolmente con la città stessa. Esempi di aree metropolitane ristrette sono quelle di Bari, Bologna, Cagliari e Catania.

Il secondo modello è quello delle aree metropolitane allargate in cui il livello di integrazione rimane comunque alto e il confine tra primo e secondo ring è più sfumato. Si tratta delle aree metropolitane di Firenze, Genova, Messina, Palermo, Roma e Torino.

Il terzo modello è quello delle aree metropolitane integrate dove, contrariamente alle aree metropolitane ristrette, l'integrazione è inizialmente crescente con la distanza. Ciò è dovuto essenzialmente alla presenza di poli secondari significativi cui corrisponde un'integrazione più forte con la città. È il caso di Reggio Calabria e Venezia.

Infine si ha il modello delle aree metropolitane estese che presentano un'integrazione costante al crescere della distanza tanto che risulta addirittura difficile individuare il primo *ring*. Si tratta dei casi delle aree metropolitane di Milano, Napoli e Trieste.

Si possono menzionare infine due ulteriori metodi di rilevazione di concentrazioni urbanistiche sovracomunali: il sistema locale del lavoro (SLL)<sup>11</sup>, elaborato ed utilizzato dall'Istat al fine di circoscrivere un insieme di Comuni interdipendenti tra loro e con il comune "centroide"; e la regione urbana funzionale (*functional urban region* o FUR), che identifica aree territoriali più ampie di quelle rilevate nel SLL, ma comunque legate da vincoli di interdipendenza connessi alla mobilità ed alle relazioni produttive.

---

<sup>10</sup>Il grado di integrazione è misurato tramite la seguente metodologia: "analiticamente si è proceduto descrivendo il gradiente dei tre fattori (processi insediativi, relazioni funzionali, performance economica) entro corone metropolitane definite come potenziali geografici, con centro nelle città metropolitane e classi di raggio crescente (entro km 5, 10, 15, 20 ecc.). La curva di decadimento dell'integrazione con la Città metropolitana entro i potenziali geografici consente di valutare per ogni singola Città metropolitana il punto di frattura – ovvero il raggio x che definisce il primo ring metropolitano entro il quale l'integrazione con la città è più forte" (Rapporto Cittalia 2009, Città mobili, p.225, a cura di W. Tortorella e V. Andreani).

<sup>11</sup>I sistemi locali del lavoro sono aggregazioni di Comuni che derivano da una ricerca condotta da Istat ed Irpet in collaborazione con l'Università di Newcastle Upon Tyne a partire dai dati relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie per motivi di lavoro.

Al di là delle differenze metodologiche, in Europa in tempi recenti sono emersi alcuni tratti unificanti relativi ai criteri di individuazione delle Città metropolitane<sup>12</sup>.

È comunemente accettato che un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano quando si superano determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, di densità abitativa, di concentrazione di attività produttive e, soprattutto, di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato. I dati al riguardo vengono forniti dall'Ue (Metropolitan Regions di Eurostat e European Spatial Planning Observation Network), dall'OECD (Competitive Cities in the Global Economy) e dalle Nazioni Unite (Study on Urban Functions). È opportuno menzionare i dati dell'OECD che, in cooperazione con la Commissione Europea ed Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata di aree urbane definendole come "unità economica funzionale, caratterizzata da nuclei urbani densamente abitati ed hinterland in cui il mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei". Il nucleo urbano è rappresentato dalle città con densità abitativa non inferiore a 1.500 abitanti per kmq. I Comuni considerati *hinterland* urbani invece, sono quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale.

L'introduzione delle Città metropolitane risponde essenzialmente a due problemi di *policy* legati al processo di metropolizzazione di alcune aree. Innanzitutto il problema della legittimazione democratica: l'istituzione del governo metropolitano fa sì che decisioni riguardanti politiche pubbliche rilevanti per la popolazione dell'intera area non vengano prese solo dal comune capoluogo. I cittadini dell'area circostante infatti non partecipano in alcun modo al processo decisionale ponendo un problema di deficit democratico che proprio il governo metropolitano è chiamato a risolvere.

Il secondo problema è, invece, relativo all'efficace allocazione di costi e benefici. Il comune centrale infatti, paga i costi di servizi pubblici di cui fruiscono significativamente i cittadini di altri Comuni.

Rilevata la centralità, nonché la necessità di istituire governi di livello metropolitano, si pongono adesso una serie di nodi problematici relativamente alla forma istituzionale da conferire al nuovo ente<sup>13</sup>: il numero dei livelli di governo (uno o due); la forma di governo (eletto o di secondo grado);

---

<sup>12</sup>Report Censis, "Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa", febbraio 2014.

<sup>13</sup>F. Merloni, "Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto", IRESM, 1986.

le caratteristiche dell'autorità metropolitana (di tipo unitario o associativo); le funzioni da attribuire a tale autorità (strategiche o operative).

La molteplicità di possibili risposte ai suddetti punti critici ha dato vita ad un intenso dibattito.

Alcuni autori ad esempio sostengono che, data l'estrema dinamicità territoriale delle grandi città, non sia opportuna la creazione di governi metropolitani essendo il livello regionale quello idoneo alla produzione di politiche pubbliche di scala metropolitana<sup>14</sup>. Si tratta della tesi neo-regionalista che propone la scomposizione del comune capoluogo, considerato troppo grande per poter garantire un adeguato livello di erogazione dei servizi. I Comuni così nati dovrebbero organizzarsi attraverso strumenti associativi di natura volontaria e flessibile in un assetto istituzionale in cui il ruolo delle province nelle aree metropolitane non è differente da quello delle altre province italiane.

La tesi opposta è quella strutturalista che invece, ritiene il governo metropolitano l'unico canale istituzionale in grado di ricomporre conflitti altrimenti ingovernabili. Le esigenze di mobilità, di efficiente gestione del territorio e di allocazione ottimale di servizi ed attività produttive sono fonti di conflitto intra-metropolitano che possono essere risolti solo dotando l'area metropolitana delle competenze nelle rispettive materie. La proposta elaborata è quindi quella di un "governo unitario, munito di investitura elettorale diretta e quindi di una sufficiente autorità per dirimere conflitti esistenti all'interno dell'area metropolitana"<sup>15</sup>. Si giungerebbe in questo modo ad una strutturazione su due livelli del governo dell'area metropolitana. Al primo livello ci sono i Comuni metropolitani dotati di larghi spazi di autonomia; al secondo livello si collocherebbe invece un governo metropolitano cui sarebbero attribuite funzioni prevalentemente strategiche, nonché alcune funzioni operative che di per sé richiedono dimensioni territoriali ampie (si pensi ai trasporti, alla grande viabilità, alla tutela dell'ambiente ecc.).

### 3 L'ESPERIENZA EUROPEA

La previsione e la disciplina di istituzioni dotate di strumenti di amministrazione di realtà metropolitane sono presenti in pressoché tutti gli ordinamenti occidentali, ma sono state

---

<sup>14</sup>P. Urbani, "Governi metropolitani e interessi nazionali", Cedam, 1988.

<sup>15</sup>F. Merloni, "Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto", p.190, IRESM, 1986.

variamente declinate, quanto a modelli organizzativi e competenze amministrative<sup>16</sup>. Si va infatti, dal modello dell'associazione volontaria tra Comuni (come New York), a quello dell'agenzia delegata allo svolgimento di specifiche funzioni di servizio (*joint committees* di Londra fino al 1999), a quello della "città-stato" o della "città-regione" (come Berlino o Vienna), a quello, infine, dell'ente sovracomunale ad elezione diretta o meno (come Lione o Lisbona). Saranno considerati a titolo esemplificativo i modelli di Londra e Berlino, città che occupano nella classifica Censis delle grandi aree metropolitane europee rispettivamente il primo e il quarto posto.

Quello di Londra è l'unico caso di governo metropolitano definito per legge. Il Greater London Authority Act del 1999 ha istituito nella città di Londra la Greater London Authority (GLA) quale entità territoriale autonoma, equiparabile alle otto Regioni del Regno Unito, dotata di un proprio ordinamento speciale disciplinato dalla stessa legge istitutiva del 1999. La GLA ha autorità su un territorio che ricomprende 33 municipalità con poteri amministrativi (*boroughs*), per una popolazione complessiva di 8,17 milioni di abitanti. La GLA è composta da un Sindaco (*Mayor*) e da un'Assemblea di 25 membri (*London Assembly*) eletti contemporaneamente ogni quattro anni, ma in maniera disgiunta: il Sindaco viene eletto direttamente, mentre l'Assemblea in maniera indiretta. Il Sindaco, legittimato dalla sua elezione diretta, esercita molti dei propri poteri in maniera autonoma rispetto all'Assemblea che ha generalmente solo un ruolo propositivo e consultivo.

Alla GLA sono assegnate le competenze di seguito elencate: potestà di adottare atti normativi; facoltà di presentare proposte di legge (*local* o *private bills*) volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività; compiti di amministrazione in materia di servizi di emergenza, antincendio e polizia. Rimangono invece di competenza dei *Boroughs* e della *London Health Agency* la salute, i servizi sociali, l'edilizia e l'istruzione. Da sottolineare che la GLA non ha autonomia impositiva ma è finanziata dal governo. Ciò che più rileva nel modello organizzativo della GLA è la concentrazione in essa di tutte le competenze, normative e gestionali, che interessano direttamente la metropoli di Londra, con la sola eccezione di quegli ambiti di intervento che necessitano di una regolazione o di una amministrazione nazionali.

Ai sensi dell'art.1, comma 1, della Costituzione del *Land*, Berlino è allo stesso tempo una città e un *Land* federale, con la conseguenza che ad essa sono attribuite funzioni sia statali che comunali ma soprattutto che il territorio del *Land* e del comune insistono sullo stesso territorio ed hanno gli

---

<sup>16</sup>G. F. Ferrari e P. Galeone (a cura di), "Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali", Il Mulino, 2010.



stessi organi di governo. Gli organi della “città-stato” di Berlino sono la Camera dei rappresentanti di Berlino (*Abgeordnetenhaus*), organo di rappresentanza popolare eletto in via diretta che svolge funzioni legislative e al contempo quelle del Consigliocomunale; ed il Governo (*Senat*), che svolge anche le funzioni di giunta comunale costituito dal Borgomastro (eletto dall’ *Abgeordnetenhaus*, riveste la carica di capo del governo e di Sindaco della città) e dagli altri membri eletti anch’essi dall’ *Abgeordnetenhaus* su proposta del Borgomastro.

#### 4 LA STORIA NORMATIVA

La produzione legislativa in Italia in relazione alle Città metropolitane ha origine con la legge 142/1990, la quale prevedeva, per la prima volta, l’istituzione in esame e ne stabiliva procedimento costitutivo e regole organizzative. Venivano individuati due livelli di amministrazione locale: i Comuni e le “aree metropolitane”. Ai sensi della legge erano considerate aree metropolitane le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni “i cui insediamenti avessero con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, economica, sociale e culturale”<sup>17</sup>. Venivano inoltre indicati, quali organi della Città metropolitana, il Consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il Sindaco metropolitano. Il limite più evidente di tale assetto era quello di attribuire alle Regioni un ruolo diretto nella delimitazione delle aree (sentiti i Comuni e la provincia interessata). La successione cronologica degli adempimenti necessari inoltre risultava “invertita rispetto a quella necessaria per un esito positivo della difficile operazione”<sup>18</sup>. Si prevedeva infatti, in primo luogo la delimitazione dell’area territoriale entro un anno, seguita dal riordino territoriale dei Comuni entro diciotto mesi, ma nessuna scadenza per la distribuzione delle funzioni tra Città metropolitana e Comuni, che rimanevano titolari delle sole funzioni non attribuite espressamente all’area metropolitana. Le Regioni non attuarono la riforma metropolitana nei tempi stabiliti e a soccorso intervenne la legge 436/1993 contenente la proroga di un anno dei termini precedentemente individuati dalla legge 142/1990.

---

<sup>17</sup>C. Deodato, “Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 27 febbraio 2013

<sup>18</sup>E. Rotelli, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino

Innovazione importante da parte della legge 436/1993 fu la sostituzione della parola “procede” (con riferimento alla definizione delle aree da parte della regione) con la dicitura “può procedere”. Il risultato fu che la riforma istituzionale, prevista come obbligatoria dall’impianto normativo della legge 142, fu di fatto resa facoltativa. Nel 1999 si cercò di imprimere un’accelerazione al processo di riforma con la legge 263/1999 (successivamente recepita nel TUEL), la quale attribuiva il compito della definizione delle aree metropolitane direttamente agli enti locali interessati, stabilendo che: “il Sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l’assemblea degli enti locali interessati. L’assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della Città metropolitana, che ne indichi il territorio, l’organizzazione, l’articolazione interna e le funzioni”<sup>19</sup>. Sulla base di tale proposta di statuto, ai sensi dell’art. 16 comma 1, entro 180 le Regioni avrebbero dovuto stabilire definitivamente il perimetro delle Città metropolitane. Qualora la regione non avesse provveduto entro il termine indicato, si prevedeva che il Governo, sentita la Conferenza unificata, invitasse la regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale avrebbe proceduto direttamente alla delimitazione dell'area metropolitana.

Nonostante le difficoltà di attuazione, con la riforma costituzionale del 2001, alla Città metropolitana viene conferita natura di ente territoriale costitutivo della Repubblica (art. 114 Cost.), tuttavia neppure il riconoscimento della dignità costituzionale è riuscito a sbloccare la situazione di stasi nel processo istitutivo del nuovo ente.

La delega al Governo, contenuta nell’art. 2 della legge n.131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia), finalizzata all’individuazione, in attuazione dell’art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, delle funzioni fondamentali degli enti locali (tra i quali anche le Città metropolitane) “resterà anch’essa lettera morta, non essendo mai stati emanati i corrispondenti decreti delegati”<sup>20</sup>.

Merita di essere ricordato l’art. 23 della legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che, ancorché in via transitoria (“fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale della Città metropolitana che

---

<sup>19</sup>Art. 16, comma 2, legge 3 agosto 1999, n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”

<sup>20</sup>C. Deodato, “Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive” in *Federalismi.it* rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 27 febbraio 2013

sarà determinata con apposita legge<sup>21</sup>) disegnava un percorso procedimentale costitutivo delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario. La sequenza procedurale si articolava nelle seguenti fasi (previste in maniera espressa dall'art. 23, comma 2):

- a) iniziativa del comune capoluogo e della provincia, congiuntamente tra loro o separatamente;
- b) parere della regione;
- c) referendum confermativo indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata (non si prevedeva nessun *quorum* in caso di parere favorevole della regione, in caso contrario il *quorum* era del 30%);
- d) effettiva istituzione di ciascuna Città metropolitana tramite decreto legislativo recante la disciplina provvisoria<sup>22</sup>.

L'area metropolitana, una volta istituita, sarebbe stata governata da un'assemblea rappresentativa denominata "Consiglio provvisorio della Città metropolitana", composta dai sindaci dei Comuni che facevano parte della Città metropolitana e dal presidente della provincia<sup>23</sup>.

Da rilevare l'importante novità contenuta nella previsione di autonomia tributaria ed impositiva per le aree metropolitane, al pari degli altri enti locali. Inoltre, si evidenzia un'impronta fortemente autonomistica in tale disegno normativo, in quanto basato su una decisiva responsabilizzazione delle autonomie territoriali in merito all'iniziativa costitutiva delle Città metropolitane.

Senonché, proprio per la farraginosità e la complicatezza della procedura, esposta ai reciproci veti derivanti da una forte e diffusa condivisione delle collettività territoriali di riferimento, e per l'assenza di limiti temporali relativi alla sua realizzazione, anche tale previsione rimarrà inattuata.

Secondo l'opinione di alcuni autori<sup>24</sup>, il fallimento dei tentativi di riforma fin qui esaminati può essere ricondotto ad almeno due ordini di fattori: il primo di natura giuridica, il secondo di natura istituzionale.

---

<sup>21</sup> Art. 23, comma 1, legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"

<sup>22</sup> I. Lagrotta, "Commento agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" in C. Napoli; N. Pignatelli, "Codice degli enti locali", Nel diritto Editore, 2012, p. 257 s.

<sup>23</sup> Art. 23, comma 5, lett. b), legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"

<sup>24</sup> W. Tortorella, M. Alluli "Città metropolitane, la lunga attesa", Marsilio, 2014

In primo luogo, si nota come la produzione normativa sulle Città metropolitane, sin dai suoi esordi con la legge 426/1993, ha sempre dato luogo a spazi di incertezza sui tempi e sui modi per l'effettiva realizzazione della riforma. Non si prevedevano infatti, meccanismi premianti o sanzionatori.

In secondo luogo, va rilevato come il legislatore nel processo di riforma abbia oscillato tra un'impostazione centralizzata della definizione del modello di Città metropolitana e natura volontaria della sua attuazione da parte delle Regioni. Tale ambiguità rifletterebbe la contraddizione più generale tra decentramento amministrativo e centralismo regionale.

L'articolo 23 della legge sul federalismo fiscale è stato abrogato dal decreto legge n.95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 7 agosto 2012), contestualmente all'introduzione di una nuova disciplina che, a differenza di quelle approvate in precedenza, istituisce direttamente le Città metropolitane, fissando una certa data per l'avvio della loro operatività. Si tratta, più precisamente, della cosiddetta "*spending review 2*", un provvedimento evidentemente ispirato più a logiche di riduzione dei costi dell'amministrazione che ad una maggiore efficienza degli organi di governo<sup>25</sup>.

Più nello specifico, l'art. 18 della legge in esame prevedeva l'istituzione entro il 1° gennaio 2014 delle Città metropolitane di Roma, Torino, Bari, Genova, Bologna, Milano, Napoli, Firenze, Venezia e Reggio Calabria, con contestuale soppressione delle relative province. I confini delle Città metropolitane coincidevano con quelli delle rispettive province soppresse. In ciascuna provincia interessata la legge di conversione istituiva una Conferenza metropolitana, composta dal presidente della provincia e dai sindaci dei Comuni del territorio, avente il compito di elaborare uno statuto provvisorio entro il novantesimo giorno precedente la scadenza prevista per l'istituzione dell'ente. Per superare gli ostacoli che la produzione normativa passata aveva dovuto affrontare, la legge 135/2012 prevedeva l'automatica istituzione delle Città metropolitane anche qualora la Conferenza metropolitana non avesse approvato lo statuto provvisorio nei termini previsti. In questo caso il ruolo di Sindaco metropolitano sarebbe stato assunto di diritto dal Sindaco del comune capoluogo, che avrebbe mantenuto la carica fino all'approvazione dello statuto definitivo dell'ente.

Con questo meccanismo si superava definitivamente "l'immobilismo delle Regioni nella perimetrazione delle Città metropolitane e lo scetticismo di esse con riguardo all'istituzione di un

---

<sup>25</sup>Ibidem, p. 38, Marsilio, 2014

ente potenzialmente concorrente”<sup>26</sup>. Inoltre veniva abbandonata la natura facoltativa circa l'istituzione dell'ente che era stata introdotta dalle normative precedenti.

Anche il percorso della legge 135/2012 ha incontrato innumerevoli ostacoli che hanno contribuito a posticipare ulteriormente l'istituzione delle Città metropolitane. In primo luogo è intervenuto nel dicembre 2013 il comma 612 dell'art. 1, della legge di stabilità 2013, il quale prevedeva che fino al 31 dicembre 2013 sospendeva l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Nel febbraio 2013, inoltre, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale che ha reso nulle le disposizioni relative alle province contenute nella stessa legge (sent. n. 220 del 2013), considerando inidoneo lo strumento del decreto-legge nell'ambito di un processo di riforma istituzionale, in quanto inesistenti i presupposti della necessità e dell'urgenza di cui all'art. 97 della Costituzione.

## *5 LA LEGGE 56/2014*

Dopo un ventennio di paralisi sostanziale è intervenuta infine, la legge 7 aprile 2014, n. 56 recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

L'impianto generale della riforma cerca di superare definitivamente quegli ostacoli che nel passato avevano bloccato il processo di istituzione delle Città metropolitane. Viene, infatti, indicato un ben preciso scadenario delle tappe da percorrere e si prevede, in caso di inadempimento nei termini previsti, la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo. Non si parte più da complesse procedure per stabilire se e come arrivare alla costituzione delle Città metropolitane, ora i punti di partenza sono certi, anche nei tempi.

Le Città metropolitane sono costituite nel nostro ordinamento dall'8 aprile 2014; e il 1° gennaio 2015 si sono sostituite alle preesistenti province, succedendo ad esse a titolo universale.

La nuova istituzione poggia su basi più robuste, infatti, per la prima volta il governo di dimensione metropolitana è affidato nelle stesse mani di chi esercita le funzioni a diretto contatto con i cittadini: è ai sindaci ed agli amministratori comunali che la legge in esame affida il compito di modellare il nuovo sistema sulla base delle esigenze e delle prospettive di sviluppo di ogni realtà

---

<sup>26</sup>Ibidem, p. 39.

metropolitana. Anzitutto, elaborando ed approvando uno statuto dotato di un'autonomia di inedita ampiezza, senza i vincoli e le rigidità che hanno sin qui limitato l'esperienza degli enti locali. In questo modo le singole Città metropolitane potranno valorizzare le loro potenzialità economiche, tecnologiche, culturali e sociali.

Le Città metropolitane svolgeranno un ruolo fondamentale nell'elaborazione e attuazione di politiche volte alla crescita e all'occupazione, alla semplificazione burocratica ed alla efficienza dei servizi, alla digitalizzazione dei territori e al rafforzamento delle forme di civismo e di partecipazione.

La riforma Delrio non riguarda esclusivamente le Città metropolitane, si colloca in un più ampio contesto di riforma degli enti locali, viaggiando in parallelo con il disegno di legge costituzionale di abolizione delle Province. La legge in esame infatti, detta "disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni" e disciplina la materia, come previsto dall'art. 1 comma 5, "in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione". È evidente quindi che tra i fattori che influiranno sul buon esito della riforma bisogna includere il risultato del disegno di legge di riforma costituzionale che, fra le altre cose (modifica del Senato, abolizione del Cnel, ecc.), abolisce anche le Province<sup>27</sup>.

Tuttavia, bisogna riconoscere che il processo di istituzione delle Città metropolitane sconta un ventennio di immobilismo da parte dei soggetti di volta in volta incaricati della costituzione dell'ente in questione e parrebbe che il legislatore abbia voluto sbloccare la situazione attraverso un'iniziativa "dall'alto".

La legge 56/2014 (composta di un solo articolo e di 151 commi) individua direttamente le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale, qualificate come "enti territoriali di area vasta (...) con le seguenti finalità

---

<sup>27</sup>A. Spadaro, "Le città metropolitane, tra utopia e realtà" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 14 gennaio 2015, p. 4. Alcuni autori sottolineano come Tale previsione susciti qualche perplessità, dal momento che viene attuata una profonda riforma degli enti locali a costituzione vigente, cercando di "tamponare" la situazione attraverso un richiamo al disegno di riforma costituzionale. Scontando questo primo vizio, la proposta sembrerebbe dettata più da ragioni politiche<sup>#</sup> e dall'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica e dei costi della politica, che dalla volontà di realizzare un coerente processo di riorganizzazione sistematica del territorio e una razionalizzazione dell'amministrazione locale, al fine di soddisfare le esigenze di una maggiore semplificazione ed efficienza amministrativa.

istituzionali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città metropolitane e le aree metropolitane europee” (comma 2).

Le città individuate appartengono a Regioni a statuto ordinario; per le Regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, è stata soppressa dal Senato la disposizione che consentiva l’istituzione di Città metropolitane nei capoluoghi di regione, cui si applicava, in quanto compatibile, la disciplina dettata dal disegno di legge in esame. Al contrario, si prevede al comma 5 che “i principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti”.

Per esigenze di semplicità e di uniformità della trattazione si farà riferimento esclusivamente alle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario.

Il territorio della Città metropolitana, ai sensi del comma 6, “coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l’iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell’art. 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l’adesione alla Città metropolitana. 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”.

Rispetto al procedimento dell’art. 133 della Costituzione, viene rafforzato il ruolo della Regione. La disposizione appena citata è stata oggetto di molti dubbi circa la sua legittimità costituzionale (su cui vedi *infra*).

Il Senato inoltre, nel corso dell’esame del disegno di legge ha soppresso il procedimento speciale che consentiva ad un terzo dei Comuni compresi nel territorio della Città metropolitana ovvero un

numero di Comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia, comunque tra loro confinanti, di deliberare, tra il 1° luglio ed il 30 settembre 2014, di non aderire alla Città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima, che conseguentemente veniva mantenuta.

Gli organi della Città metropolitana sono quelli indicati al comma 7: il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. L'incarico di Sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della Conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito (comma 24), in linea con le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica.

Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del comune capoluogo (comma 19), ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (comma 8). Il Sindaco metropolitano può nominare tra i consiglieri metropolitani un vicesindaco che esercita le funzioni del Sindaco in caso di impedimento; qualora il Sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di Sindaco del proprio comune, il vicesindaco resta in carica, per l'ordinaria amministrazione, fino all'insediamento del nuovo Sindaco.

Il Sindaco metropolitano può altresì assegnare deleghe al vicesindaco e, nei casi previsti dalla statuto, ai consiglieri metropolitani. L'assegnazione di tali deleghe, ai sensi dei commi 40 e 41, avviene nel rispetto del principio di collegialità. La possibilità di conferire deleghe da parte del Sindaco metropolitano fa intravedere la possibilità che si formi in seno al Consiglio metropolitano un consiglio, per così dire, "ristretto" che assuma un ruolo simile a quello della giunta comunale<sup>28</sup>.

Il Sindaco metropolitano ha infatti, la facoltà di conferire e revocare le deleghe secondo la più ampia discrezionalità, dovendo solamente acquisire il parere della Conferenza metropolitana al riguardo. Lo statuto potrebbe prevedere non un vero e proprio rapporto fiduciario, ma norme che facilitino rappresentanze dei territori, momenti di raccordo tra organi, ma soprattutto norme che evitino il fenomeno della c.d. *lame duck* che genera nei sistemi tendenzialmente monocratici dualità tra organi, con rischi reali di impasse politico-istituzionali<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup>In tal senso, A. Lucarelli "La Città metropolitana, ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 25 giugno 2014, p. 6

<sup>29</sup>Sul punto, D. Mone "Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014, p. 23 e ss.



Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (24, se la popolazione è superiore a 3 milioni di abitanti; 18, se è compresa tra 800.001 e 3 milioni di abitanti; 14, se pari o inferiore a 800.000) (comma 20). È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal Sindaco metropolitano; ha altresì il potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche. Su proposta del Sindaco metropolitano il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza metropolitana, che deve essere espresso con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. Acquisito tale parere, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente (comma 8).

La Conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti al territorio della Città metropolitana (comma 42). È competente per l'adozione dello statuto ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle ulteriori poteri propositivi o consultivi (comma 20).

Lo statuto, ai sensi del comma 11, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e le competenze degli organi, nonché:

- A. regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- B. disciplina i rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convezione, i Comuni e le unioni di Comuni possono avvalersi di strutture della Città metropolitana e possono delegare l'esercizio di funzioni alla Città metropolitana e viceversa;
- C. può prevedere la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento con la Città metropolitana; a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della Conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti;
- D. individua le modalità per istituire accordi con i Comuni non compresi nella Città metropolitana.

Il procedimento di approvazione dello statuto e delle relative modifiche prevede, sulla base dei lavori svolti dalla Conferenza statutaria in conformità al comma 13, la proposta del Consiglio metropolitano e l'approvazione da parte della Conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione residente (comma 9).

Il Consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; in caso di rinnovo del Consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del Consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del Sindaco (comma 21). Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni facenti parte del territorio della Città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (comma 25).

Il voto dei sindaci e dei consiglieri è ponderato secondo un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune (le fasce sono determinate dal comma 33).

Le elezioni si svolgono in un unico collegio corrispondente al territorio della Città metropolitana e il sistema elettorale è proporzionale per liste. Ciascun elettore esprime un voto per una lista e può esprimere un voto di preferenza per un candidato della lista; il voto è in entrambi i casi ponderato. I seggi sono assegnati secondo il metodo d'Hondt.

Ai fini di promuovere la rappresentanza di genere, nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% (percentuale più bassa rispetto a quella inizialmente prevista nel testo della Camera dei due terzi). Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali.

Lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco e del Consiglio metropolitano con sistema elettorale determinato con legge statale (si tratta infatti di materia a competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione). Affinché si possa procedere all'elezione diretta è necessaria l'articolazione del comune capoluogo in più Comuni. Tale procedura ha inizio con la proposta del comune capoluogo, seguita da un referendum tra i cittadini della Città metropolitane, e viene formalizzata con l'adozione di un'apposita legge regionale che sancisca la nuova articolazione del

comune capoluogo. Nelle Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (soddisfano tale requisito solamente Milano, Roma e Napoli), in alternativa alla procedura appena descritta, è necessario che lo statuto preveda la costituzione di zone omogenee (ai sensi del comma 11 lettera c)) e che il comune capoluogo abbia ripartito il territorio in zone dotate di autonomia amministrativa (nello specifico, i 15 Municipi di Roma Capitale, le 10 Municipalità di Napoli ed infine le istituende 9 Municipalità di Milano che sono all'ordine del giorno dei lavori del comune).

Tali adempimenti preliminari servono a garantire una maggiore rappresentatività degli organi eletti rispetto alla popolazione compresa nell'intero ambito della Città metropolitana. Infatti, con tali accorgimenti si depotenzia il "peso" degli elettori del capoluogo attraverso una divisione amministrativa dell'elettorato.

Completano la disciplina le disposizioni concernenti le ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Consiglio metropolitano, disposizioni che fanno rinvio agli articoli 60 e 63 del TUEL, i quali sono novellati al fine di prevedere che le cause di ineleggibilità (art. 60 TUEL) e incompatibilità (art. 63 TUEL) vigenti per l'elezione a Sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale valgono anche per i consiglieri metropolitani.

Per ciò che riguarda le funzioni, alle Città metropolitane sono attribuite, nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno (comma 44):

- le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla Città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province, come previsto dai commi 85-97
- le funzioni proprie della Città metropolitana, relative a:
  - a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i Comuni e le unioni di Comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle Regioni;
  - b) pianificazione territoriale generale;
  - c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. A tal riguardo, la Città metropolitana può, d'intesa con i Comuni interessati, predisporre documenti di gara,

svolgere funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive,

d) mobilità e viabilità;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano

- ulteriori funzioni attribuibili dallo Stato o dalle Regioni in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione (comma 46).

Ai sensi dei commi 47 e 48, alla Città metropolitana spettano il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali. La previsione dell'intestazione delle funzioni provinciali in capo alle Città metropolitane, nonché l'assegnazione del patrimonio, del personale e delle risorse della Provincia, sembrerebbe corrispondere ad una soppressione *de facto* delle province operata aggirando la necessaria procedura di revisione costituzionale (le province, infatti, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione sono enti costitutivi della Repubblica, vedi *infra*).

Le Città metropolitane sono istituite alla data di entrata in vigore della legge nel territorio delle Province omonime. Viene indetta l'elezione per una Conferenza statutaria incaricata di redigere una proposta di statuto, organo che termina i propri lavori in data 30 settembre 2014 e trasmette al Consiglio metropolitano la proposta di statuto. Fino al 31 dicembre 2014 restano in carica, a titolo gratuito, il Presidente della provincia, che assume anche le funzioni del Consiglio provinciale, e la giunta provinciale per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed improrogabili; ciò in deroga alla disposizione della legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 325, legge 147/2013) che dispone il commissariamento delle province che scadono o i cui organi cessano nel primo semestre 2014.

Entro il 30 settembre 2014 si svolgono le elezioni del Consiglio metropolitano, indette dal Sindaco del comune capoluogo, e si insediano il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana (comma 15).

Entro il 31 dicembre 2014 il Consiglio metropolitano approva lo statuto (comma 15). Si osserva, tra l'altro, che il comma 9 assegna il potere di approvazione dello statuto alla Conferenza metropolitana su proposta del Consiglio metropolitano. Deve ritenersi quest'ultima

l'interpretazione corretta e infatti è stata quella prescelta dagli organi metropolitani nel processo di approvazione degli statuti.

Ai sensi del comma 16, l'effettivo passaggio dalla provincia alla Città metropolitana avviene il 1° gennaio 2015, data a partire dalla quale la Città metropolitana succede alla provincia a titolo universale e ne esercita le funzioni. Da tale data il Sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di Sindaco metropolitano e la Città metropolitana opera con il proprio statuto ed i propri organi. Ove alla predetta data non sia approvato lo statuto della Città metropolitana, si applica lo statuto della provincia<sup>30</sup>.

In caso di mancata approvazione dello statuto entro l'ulteriore termine del 30 giugno 2015, si applica la procedura per l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo, come previsto dall'art. 8 della legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia).

Infine, la legge in esame al comma 50 dispone che alle Città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di Comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 sulla potestà normativa degli enti locali.

## 6 PROFILI CRITICI

Come accennato, la piena legittimità della legge ordinaria (n.56/2014), cronologicamente precedente e già in vigore, dipende dall'esistenza della legge di revisione costituzionale di riforma del titolo V della parte II della Costituzione<sup>31</sup>. Si richiama espressamente al comma 5 che la disciplina dettata è "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione", per cui sembrerebbe che l'intento del legislatore sia stato quello di "tamponare" la situazione che si è venuta a determinare a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 220 del 2013<sup>32</sup>. Il rischio è che una disciplina di carattere transitorio, che

---

<sup>30</sup> Nel caso delle Città metropolitane di Reggio Calabria e Venezia, essendo queste commissariate, i termini sono rideterminati a partire dal rinnovo degli organi dei Comuni. Il termine del 30 settembre 2014 è stato sostituito dal centottantesimo giorno da predetta data. I termini del 31 dicembre 2014 e del 1° gennaio 2015 sono sostituiti dal duecentoquarantesimo giorno dalla scadenza degli organi provinciali. Il termine del 30 giugno 2015 è sostituito dal trecentosessantacinquesimo giorno dalla scadenza degli organi provinciali.

<sup>31</sup>A. Spadaro, "Le città metropolitane, tra utopia e realtà" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 14 gennaio 2015, p.12

<sup>32</sup>In proposito, F. Giglioni, "La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario

guarda alla prospettiva di un mutamento della Carta costituzionale, possa assumere carattere stabile in presenza di un quadro costituzionale immutato<sup>33</sup>. Sarebbe stata, quindi auspicabile, una modifica costituzionale che introducesse alcuni principi in base ai quali procedere, solo successivamente, ad un coerente ed organico processo di riorganizzazione degli assetti territoriali<sup>34</sup>.

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 le Province e le Città metropolitane) e non il contrario”<sup>35</sup>. Il fatto che la riforma sia stata attuata a costituzione vigente rappresenta quindi un elemento di controversia che rende la disciplina in esame meno solida nelle sue fondamenta.

È stato inoltre evidenziato come, secondo l’attuale riparto di competenze tra Stato e Regioni, il primo sia legittimato ad intervenire in una materia che sembrerebbe ricadere nell’ambito di competenza residuale regionale.

Come è noto, l’articolo 117, ossia la principale sede costituzionale in cui si individuano gli ambiti spettanti alla potestà legislativa ordinaria dello Stato, non contempla espressamente l’“istituzione delle Città metropolitane”, limitandosi ad affidare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia di cui alla lettera p) del secondo comma, ossia la “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Dalla lettura della disposizione potrebbe quindi conseguire lo Stato non disponga della competenza legislativa in ordine al procedimento di istituzione delle Città metropolitane, senonché se ne dovrebbe derivare la

---

e comparato, Osservatorio città metropolitane, n. 1/2014, osserva che se il fine delle disposizioni relative alle Province è quello di “impedire le scadenze delle gestioni commissariali in essere con il rischio di dover eleggere di nuovo le cariche rappresentative della Provincia [...] sarebbe bastata una limitata proroga delle gestioni commissariali senza investire il complesso disegno del governo degli interessi di area vasta in assenza di chiare scelte”.

<sup>33</sup>In tal senso, M. Cecchetti “Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014, cit., evidenzia come “l’intervento riformatore in esame è costituito in una prospettiva di velata transitorietà, che lo vedrebbe in qualche misura completato e integrato dalla riforma costituzionale prefigurata nel d.d.l. cost. AC 1543 [...]. Tuttavia, proprio l’incertezza che attualmente grava sull’an e sul quando (oltre che sui contenuti) di quella riforma costituzionale, nonché la prognosi di una verosimile approvazione anticipata di questo intervento di legislazione ordinaria, rendono necessaria una valutazione di quest’ultimo rigorosamente parametrata sul diritto costituzionale vigente”.

<sup>34</sup>Sul punto si rinvia a G. Marchetti, “Alcune considerazioni sul recente processo di riforma delle autonomie territoriali” in *Centro studi sul federalismo*.

<sup>35</sup>A. Spadaro, “Le città metropolitane, tra utopia e realtà” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 14 gennaio 2015, p.12

competenza legislativa residuale delle Regioni in base al quarto comma dell'art.117 della Costituzione.

Essendo le competenze legislative indicate in maniera tassativa alcuni autori ritengono insuperabile il difetto di competenza rilevato, potendosi ad ogni modo attivare il livello di produzione normativa di rango costituzionale, rispetto alla quale non si pone alcun problema di ripartizione delle competenze<sup>36</sup>. Tale vizio è stato oggetto di ricorso da parte delle Regioni, in particolare Veneto (n.42/2014)<sup>37</sup>, Campania (n.43/2014) e Puglia (n.4472014)<sup>38</sup>.

Tuttavia, una siffatta interpretazione deve scontare il combinato disposto dell'art. 5 della Costituzione, il quale, nel ribadire il principio dell'unità repubblicana, riconosce e promuove il decentramento istituzionale. Per cui "è inevitabile che le procedure di istituzione di un nuovo livello ordinamentale [...] siano disciplinate in modo unitario, e dunque dalla legge dello Stato, seppure nel rispetto della posizione, del ruolo e dei poteri che la Costituzione riconosce non solo alle Regioni, ma anche agli altri livelli territoriali di governo"<sup>39</sup>. La competenza statale risulterebbe irrimediabilmente troncata se non vi fosse anche e nel medesimo tempo quella di determinare le modalità di istituzione, mutamento e soppressione delle Città metropolitane. Ragioni di essenziale efficienza ordinamentale richiedono, insomma, "che la definizione degli aspetti essenziali dell'istituzione territoriale, così come quelli organizzativi e funzionali, siano concentrati nel medesimo livello normativo e collocati, come appena detto, al centro dell'ordinamento per evidenti ragioni di uniformità e di unità giuridica (richiamandosi sul punto anche l'art. 120, comma secondo, Cost.)"<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup>In tal senso M. Cecchetti "Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014, il quale sostiene che "la norma costituzionale sulla tassatività delle competenze legislative statali e sulla spettanza alle Regioni della potestà legislativa in via generale-residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) è esplicita, chiara e perentoria".

<sup>37</sup>Dove si esclude pure il carattere "implicito" di un potere statale in materia di "istituzione delle Città metropolitane".

<sup>38</sup>Da questo punto il ricorso della Regione Puglia 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".

<sup>39</sup>G. M. Salerno "Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 8 gennaio 2014, p.12 cit.

<sup>40</sup>Ivi.

È stato inoltre rilevato come l'individuazione delle dieci Città metropolitane interessate non sembri rispondere a criteri razionalmente omogenei<sup>41</sup>.

Si nota infatti, come le Città metropolitane individuate siano tra loro eterogenee per alcuni ordini di ragioni.

Ad esempio, l'eterogeneità in termini di estensione del territorio, densità abitativa, interdipendenza dei centri abitativi, concentrazione di attività produttive, servizi ed infrastrutture che tali città presentano.

Se la legge avesse voluto utilizzare un criterio di mera dimensione demografica, solo le province di Roma, Milano, Napoli e Torino si distinguono, in tal senso, dalle altre e non si spiegherebbe come la provincia di Brescia, seppur abbia una popolazione residente superiore a quella di Bari, non venga trasformata in Città metropolitana. Allo stesso modo, le province di Bergamo e di Salerno risultano più popolate di quelle di Bologna o Firenze.

Se, invece, l'intento della legge fosse stato quello di utilizzare la densità di popolazione, Napoli risulta la provincia a più alta densità demografica, ma subito dopo si posiziona la provincia di Monza e di Brianza.

Il secondo ordine di ragioni, che rende profilerebbe la mancanza di un criterio preciso per l'individuazione delle Città metropolitane, si evince confrontando la legge 56/2014 con i precedenti provvedimenti per l'istituzione dell'ente, dal momento che l'elenco delle Città metropolitane è rimasto pressoché immutato: la legge 142/1990, agli artt. 17-21, individuava direttamente le stesse città previste, oggi, dalla legge, delineando per esse un modello unico di governo su un'area comprendente il comune capoluogo e gli altri Comuni i cui insediamenti avessero con le relative Città metropolitane rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

La Regione Campania inoltre, nel suo ricorso, ha evidenziato come l'individuazione specifica delle Province da trasformare in Città metropolitane, renderebbe la disposizione una

---

<sup>41</sup>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. Il ricorso campano, richiamando 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".



legge-provvedimento e comporterebbe violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di proporzionalità e di imparzialità (art. 97 Cost.).

Un altro punto molto controverso è quello relativo alla coincidenza del territorio metropolitano con quello dell'omonima provincia, ai sensi del comma 6, dell'art.1 della legge.

Il comma in esame richiama espressamente la procedura prevista dall'art. 133 della Costituzione per la modifica delle circoscrizioni provinciali<sup>42</sup> e la estende, dettando la stessa procedura per l'adesione alla Città metropolitana da parte dei Comuni limitrofi.

Tuttavia il comma 6 della legge 56/2014 prevede un'ulteriore fase sub-procedimentale del tutto sconosciuta al vigente dettato costituzionale. Infatti, questa inedita fase sarà condotta dal Governo; volta a raggiungere un'intesa tra la Regione che si è mostrata contraria e i Comuni favorevoli all'aggregazione alla Città metropolitana; in caso di mancata intesa, si concluderà attribuendo al Governo medesimo la volontà di esprimersi "in via definitiva" sull'iniziativa legislativa collegata alla modifica della circoscrizione provinciale.

In altre parole, il ruolo degli enti locali proponenti risulta ridotto rispetto a quanto è garantito dall'art. 133 della Costituzione, mentre è invece rafforzata la funzione consultiva della Regione e ancor di più è attribuito un ruolo decisivo al Governo centrale.

L'intervento del legislatore sembrerebbe quindi in contrasto con la chiara disciplina procedimentale della norma costituzionale, pur espressamente evocata dal comma 6<sup>43</sup>.

Sembra tuttavia potersi risolvere la presunta incoerenza rispetto all'art. 133 della Costituzione, in via interpretativa riconoscendo al parere della Regione natura obbligatoria ma non vincolante, secondo una lettura costituzionalmente conforme all'art. 133 della Costituzione. Inoltre, quanto alla rilevanza del ruolo del Governo, lo si potrebbe leggere nel senso di un intervento a tutela dell'iniziativa comunale nell'ambito di un procedimento legislativo "ove il contenuto della legge parlamentare deve corrispondere al tenore dell'iniziativa comunale, restando l'opinione regionale inidonea non solo al veto, bensì anche alla modifica di siffatto contenuto"<sup>44</sup>. "Il motivo, per cui il

---

<sup>42</sup> "il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni"

<sup>43</sup>M. Cecchetti "Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014.

<sup>44</sup>E. Ferioli, "Commento all'art. 133 Cost.", in *Commentario alla Costituzione italiana*, TORINO, Utet, 2006 cit. In tal senso, E. Rotelli, "Commento all'art. 133", in *Commentario alla Costituzione italiana*, TORINO, Utet, 2006 cit., p. 205, per il quale

Costituente ha configurato un intervento regionale obbligatorio e non vincolante su legittimità e opportunità della variazione, [infatti] testimonia sia la volontà di bilanciare e distinguere il principio di autonomia rispetto a quello di decentramento, sia quella di visualizzare la rilevanza costituzionale del nesso tra ente statale e comunale, accomunati dal fatto di essere, sotto il profilo storico e geopolitico, enti territoriali assiomaticamente necessari”<sup>45</sup>. Sembra che una tale interpretazione non sia preclusa dalla lettera della disposizione.

Nella disposizione di cui al comma 6, il testo parla prima di “modificazione delle circoscrizioni provinciali limitrofe” e solo dopo di “adesione alla Città metropolitana”. Alcuni hanno intravisto in tale formulazione il permanere della possibilità per i Comuni sia di aderire (*opting-in*), sia implicitamente di uscire (*opting-out*) dalla Città metropolitana<sup>46</sup>. Il d.d.l approvato alla Camera infatti, prevedeva originariamente entrambe le opzioni sopra citate; tuttavia l’opzione di *opting-out* è stata abolita dal Senato, in quanto risulterebbe contraria alla *ratio* della legge, che è quella di una semplificazione amministrativa e di riduzione dei costi, obiettivi che verrebbero certamente mancati qualora si mantenesse la possibilità che accanto alla Città metropolitana sopravviva l’omonima provincia attraverso la scelta di non adesione di alcuni Comuni del territorio.

A sostegno di questa seconda impostazione molta parte della dottrina ritiene che l’art. 133 della Costituzione prevede un’iniziativa da parte dei Comuni perché sia modificato lo *status quo*, non perché sia conservato<sup>47</sup>.

Altro elemento di criticità è il fatto che la Città metropolitana insiste sullo stesso territorio della provincia omonima che viene contestualmente svuotata di funzioni, competenze, poteri, beni e personale. Le Province sono enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell’art. 114 della

---

“se la riserva di legge, svolgendo, la sua funzione tradizionale, serve ad impedire che la materia sia ancora disciplinata da un organo diverso dal Parlamento nazionale, [...], si esclude altresì che la legislazione conseguente possa essere prodotta senza il previo intervento dei livelli territoriali sottostanti. In particolare, per l’art. 133, I comma, l’intervento è, nell’ordine, dei Comuni e della Regione nella forma dell’iniziativa e del parere, e, per l’art. 132, II comma, è delle popolazioni interessate, cioè delle popolazioni che per effetto dell’istituzione di nuovi Comuni o della modificazione delle circoscrizioni (e denominazioni) comunali, si venissero a trovare in un Comune, che, in quanto nuovo o con circoscrizione (o denominazione) modificata, non coincidesse con quello in cui precedentemente erano insediate”.

<sup>45</sup>Ivi.

<sup>46</sup>Sul punto si veda A. Spadaro “Le città metropolitane, tra utopia e realtà” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 14 gennaio 2015, p. 20. Spadaro interpreta la “e” del testo come un et e deriva la sua interpretazione dal “senso” dei lavori preparatori e dalla presentazione della legge.

<sup>47</sup>In tal senso D. Mone “Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014, p. 12.

Costituzione, la cui autonomia è protetta “secondo i principi fissati dalla Costituzione”. Tale autonomia sembrerebbe violata dalla disciplina posta dalla legge in questione, allorché si provvede alla diretta individuazione delle Città metropolitane in corrispondenza alla soppressione delle Province. Siffatta prescrizione legislativa, infatti, “contraddice in modo radicale il principio posto dall’art.133, comma primo, Cost. nella parte in cui richiede la necessaria iniziativa dei Comuni per ogni forma di mutamento delle circoscrizioni provinciali, ivi compresa la loro cancellazione”<sup>48</sup>.

Bisogna a questo punto ricordare che la Corte Costituzionale nella recente sent. 220/2013 ha ribadito “l’indefettibilità del procedimento previsto dall’art.133, primo comma, Cost.”<sup>49</sup>. Da tale sentenza si ricaverebbe che la soppressione delle Province sarebbe possibile attraverso legge ordinaria se l’iniziativa di tale legge provenisse dai Comuni, nel rispetto dell’art. 133 Cost.<sup>50</sup>

In sostanza, la legge costituzionale sarebbe necessaria soltanto per sopprimere le Province prescindendo da tale coinvolgimento. Il profilo di illegittimità della legge si configurerebbe, dunque, non in ordine alla sostituzione-soppressione della Provincia determinata dall’istituzione della Città metropolitana con legge ordinaria, ma in quanto tale effetto è “il portato di decisioni politiche imposte dall’alto”. Ove l’articolo 133 Cost. fosse aggirato attraverso un’interpretazione restrittiva, ossia ritenendo che non ricorra una soppressione delle province in senso formale, si riconoscerebbe allo Stato la capacità di incidere nel modo più invasivo sull’autonomia locale, arrecandole un vulnus. Alcun principio costituzionale legittima la compressione del principio autonomistico; non si legittima, in particolare, l’eliminazione dell’ente senza il coinvolgimento delle autonomie locali e, segnatamente, dei Comuni. Se, tuttavia, tale interpretazione passasse (per cui non si sarebbe configurata una modifica delle circoscrizioni), non sarebbe stato necessario ricorrere all’art. 133 della Costituzione; si sarebbe di fatto istituito un nuovo ente titolare delle

---

<sup>48</sup>G. M. Salerno “Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 8 gennaio 2014, p.13 cit.

<sup>49</sup>In tale sentenza la Corte ricorda che solo una norma di rango costituzionale “può assumere capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell’art.133, primo comma, della Costituzione”, osservando inoltre che “la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell’art.133, primo comma Cost., l’iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l’iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione” e che, a tal proposito, “sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto” (cfr. il par. 12.2 del Considerato in diritto)

<sup>50</sup>Tanto pare desumersi già in E. Rotelli, “Commento all’Art. 133”, in *Commentario alla Costituzione italiana*, Utet, Torino, 2006.

funzioni prima spettanti alle Province; perciò il criterio di automatica identificazione tra territorio provinciale e territorio metropolitano non violerebbe l'art. 133 della Costituzione. Tale ipotesi sarebbe difficilmente condivisibile anche tenuto conto che, se di fatto, non si parla di soppressione di Province, gli organi provinciali vengono sostituiti da quelli metropolitani, le risorse ed il patrimonio provinciale vengono trasferiti alla Città metropolitana<sup>51</sup>.

Pertanto, per sopprimere del tutto il livello ordinamentale della Provincia allorché sia stato istituito un altro e diverso ente territoriale di area vasta sul medesimo ambito territoriale, "è necessario applicare il procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali che è disciplinato dalla Costituzione. Occorre quindi che la legge dello Stato rispetti integralmente le condizioni poste al primo comma dell'art. 133 Cost., e non inserisca criteri o condizioni che contraddicano o alternino i principi posti da questa disposizione costituzionale"<sup>52</sup>.

L'istituzione e l'entrata in vigore della Città metropolitana, nell'ordinamento italiano, determina un impatto decisamente forte sul tipo di Stato che stressa il principio di sussidiarietà. Lo Stato si trova infatti a dialogare con soggetti dotati di incisivi poteri di pianificazione strategica di territori circoscritti, sganciati dai vincoli regionali e fortemente incidenti sulle capacità decisionali dei Comuni. Inoltre, l'art.2 dell'accordo stipulato ai sensi del comma 91 dell'art.1 della legge 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, prevede che lo stato e le Regioni si impegnino al rispetto ed alla valorizzazione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane. Si tratta di funzioni amministrative di grande portata programmatica che sono attribuite alle Città metropolitane da una legge statale che attinge con una certa invasività ad ambiti fino ad oggi ritenuti regionali come materie e come tipi di funzioni<sup>53</sup>. Gli ambiti di materie trasferite ricadono nell'art.117, commi terzo e quarto Cost., ovvero nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni.

---

<sup>51</sup>In tal senso D. Mone "Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014, p. 18.

<sup>52</sup>G. M. Salerno "Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 8 gennaio 2014, p.13 cit.

<sup>53</sup>A. Lucarelli, "Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio città metropolitane n.3/2014, p.6, cit.

In dottrina la tecnica di trasferimento di funzioni amministrative fondamentali e/o proprie è stata definita come una sorta di “titolo abilitativo trasversale” di sostanziale ridimensionamento della potestà legislativa regionale, un’azione di interferenza e condizionamento della stessa<sup>54</sup>.

In disarmonia con i principi di leale collaborazione della giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004) la c.d. legge di attrazione in sussidiarietà si realizza in una dimensione centralistica in cui l’ente di governo e gestione di area vasta (la Città metropolitana) si vede attribuite funzioni - tramite legge statale - che la regione stessa è chiamata a ratificare, dettagliare ed implementare (comma 91). In realtà la Corte costituzionale consente ormai che la collaborazione con la regione possa avvenire anche dopo l’adozione statale della legge con cui lo Stato attrae a sé in sussidiarietà le competenze regionali<sup>55</sup>. Il riconoscimento di funzioni di pianificazione strategica di porzioni del territorio regionale in capo alla Città metropolitana alleggerisce gli oneri di programmazione e pianificazione amministrativa della Regione, che interverrà solo per esigenze di garanzia ed unitarietà di esercizio<sup>56</sup>.

Un’ulteriore considerazione riguarda l’effettivo grado di rappresentatività dell’ente. Dall’art. 114 della Costituzione, che rende “costituzionalmente necessarie” le Città metropolitane, deriverebbe la necessità che gli organi di governo degli stessi siano eletti a suffragio universale diretto. In altre parole, se si accoglie la tesi secondo cui l’autonomia è legata al principio di elezione diretta e di rappresentanza degli interessi locali, la previsione di organi di secondo grado per le Città metropolitane e le Province sarebbe in contrasto con il principio democratico-rappresentativo. Tesi non condivisa da quella parte della dottrina che ritiene, invece, che la rappresentatività di un organo non debba necessariamente derivare dall’elezione diretta dello stesso ma possa essere garantita anche con modalità elettive/rappresentative di secondo grado<sup>57</sup>. Bisogna rilevare come il

---

<sup>54</sup>S. Gambino, “Autonomie territoriali e riforme” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 11 marzo 2009, p.65.

<sup>55</sup>C. Bertolino, “Nuovi spazi per le Regioni in materia di <<professioni>> e <<formazione professionale>>?” in *le Regioni*, 5-6/2012.

<sup>56</sup>A. Lucarelli, “Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio città metropolitane, n.3/2014, p. 10

<sup>57</sup>Sostengono la tesi della legittimità costituzionale della previsione di organi provinciali di secondo grado: F. Bassanini, “Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione di secondo grado degli organi delle nuove Province”, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013; C. Fusaro, “Appunto in ordine alla questione delle Province”, *ivi*, il quale sottolinea che la soluzione dell’elezione indiretta degli organi provinciali non solo non è illegittima ma è opportuna in quanto “ si tratta di una disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la riforma di rango costituzionale in materia (...). Fase nel corso della quale non avrebbe avuto senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare”; E. Grosso “Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?”, *ivi*; F. Pizzetti “La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali”, *ivi*. In proposito S. Staiano, “Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo”, in in

legislatore, sebbene abbia previsto la possibilità di elezione diretta, fosse ispirato dalla volontà di abolire il livello elettivo provinciale per operarne una “trasformazione in organi di secondo grado specificamente dedicati al coordinamento e supporto all’attività dei Comuni”<sup>58</sup>.

Il problema tocca la forma di governo dell’ente: 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 corpo con una più spiccata investitura popolare, seppur sempre di II grado<sup>59</sup>. Le Regioni nei loro ricorsi lamentano che “nessuno dei tre organi rappresentativi è espressione della volontà popolare diretta”<sup>60</sup>. La vera questione è se sia legittimo che tutti gli organi decisivi siano ad elezione indiretta o se, invece, non sia necessario che almeno un organo decisivo sia a elezione diretta.

L’esigenza di un organo legittimato direttamente dall’elezione popolare deriverebbe da tre ordini di ragioni.

In primo luogo, il principio della rappresentanza politica democratica, che trova fondamento nell’art.1 Cost. e che “si trasmette inevitabilmente, per osmosi, a tutti gli enti espressivi dell’autonomia delle comunità territoriali di riferimento e costitutivi della Repubblica in base agli artt. 5 e 114 Cost.”<sup>61</sup> secondo un sillogismo di disarmante linearità: “se la Repubblica italiana deve essere democratica e se, ai sensi dell’art.114, la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province,

---

Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio città metropolitane, n.1/2014, ritiene che “non v’è, in linea di principio, ostacolo alla previsione di una modalità di elezione di secondo grado al livello intermedio, purchè non risulti disatteso il principio di autonomia sul versante degli organi di governo come accadrebbe se la modalità elettorale o di investitura elidesse il rapporto con le comunità cui l’ente esponenziale si riferisce”.

<sup>58</sup> Queste le parole del Ministro Delrio, estensore della legge n.56 del 2014 riprese in L. Vandelli “Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma”, p. 6, Maggioli editore, 2014

<sup>59</sup>O. Chessa, “La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi”, in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 25/2013 cit., afferma che “una volta eletti gli organi di secondo grado, cui peraltro compete la direzione politica della gran parte delle funzioni dell’ente provinciale, si recide completamente il legame con la rappresentanza politica di primo grado, la sola che – mediante il sistema del voto ponderato – possa mantenere vitale il rapporto dell’investitura democratica”.

<sup>60</sup>Così il ricorso lombardo n.39/2014 in cui, tra 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 di “Sindaco etero-imposto agli elettori degli altri Comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano” e di “violazione degli standard minimi di democraticità”, rilevando che “solo nei casi specifici in cui la conurbazione ruoti intorno ad 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>61</sup>M. Cecchetti “Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)” in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014, p.20, cit.

dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta democratico, cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare”<sup>62</sup>.

La seconda considerazione fa discendere dall’art.3 della Carta europea delle autonomie locali (trattato internazionale concluso nell’ambito del Consiglio d’Europa nel 1985) un obbligo di prevedere l’elezione diretta degli organi intermedi di governo<sup>63</sup>. La carta imporrebbe che per il governo delle autonomie locali sia previsto almeno un organo collegiale eletto a suffragio universale e diretto al quale gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica. Rifiutano invece, questa tesi gli autori che non considerano precettivo il contenuto della Carta (negandone la natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma primo della Costituzione) o che interpretano la previsione secondo la quale i membri delle assemblee sono “*freely elected*” nel senso della necessità di un’elezione che può avvenire anche secondo modalità indirette, attraverso un altro organo elettivo<sup>64</sup>.

Infine, da un terzo punto di vista, si sostiene che la forma di governo prevista dalla legge in esame “contraddice palesemente la logica del principio di sussidiarietà in senso verticale, espressamente individuato dall’art.118, primo comma, Cost. quale canone di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica”<sup>65</sup>. In base al principio di sussidiarietà evocato dall’art.118, primo comma, Cost. l’allocazione di una determinata funzione accorda tendenzialmente preferenza al livello più prossimo al cittadino e, solo allorquando l’ambito valutativo necessario per poter esercitare la funzione considerata risulti ulteriore rispetto a quel livello di massima prossimità, impone di allocare la medesima funzione al livello territoriale immediatamente superiore. Da ciò deriverebbe il fondamento squisitamente democratico del principio di sussidiarietà, “in considerazione del fatto che il peso esercitato da

---

<sup>62</sup>O Chessa, “La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato n.25/2013, p.11, cit.

<sup>63</sup>La Carta garantisce alle “*local authorities*” di “*regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility*”, attraverso “*councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*”.

<sup>64</sup>Si consideri, in tal senso, E. Grosso “Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?”, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013, cit., il quale ricorda che la Corte costituzionale ha stabilito, nella sentenza n. 325/2010 che “gli evocati articoli della Carta europea dell’autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici”.

<sup>65</sup>M. Cecchetti “Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 29 gennaio 2014, p.22, cit.

ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti politici è evidentemente (e aritmeticamente) maggiore negli ambiti più ristretti rispetto a quanto avviene negli ambiti più ampi"<sup>66</sup>.

Si potrebbe tuttavia rilevare come le funzioni attribuite alle Città metropolitane ne esaltino il ruolo di ente al servizio dei Comuni<sup>67</sup>, quale ente a vocazione gestionale più che politico e, dunque, ente tecnico e non rappresentativo della comunità metropolitana. La Città metropolitana quindi, non sarebbe espressione di democrazia locale e non sarebbe concepita per esserlo<sup>68</sup>. Tale è infatti la chiave di lettura fornita dalla Relazione di illustrative del d.d.l. elaborata dal Governo<sup>69</sup>, che parrebbe qualificare le Città metropolitane come ente gestionale e non invece quale ente cui è demandata la rappresentatività delle rispettive comunità di riferimento. In realtà alcuni autori ritengono che la Città metropolitana, essendo titolare di funzioni *ex novo*, non sembra potersi configurare come un mero organo gestionale. Le funzioni non cessano di essere politiche solo perché si definiscono non politiche e/o si attribuiscono alla Città metropolitana che, a sua volta, è definito quale ente non politico. Se le funzioni incidono sul soddisfacimento di diritti fondamentali ed implicano discrezionalità nelle scelte relative sono politiche. Da tale intuitiva considerazione si potrebbe far discendere l'ulteriore conclusione sull'opportunità di costituire tale ente quale ente politico democratico, ossia quale ente i cui organi decisionali siano rappresentativi delle collettività destinatarie delle decisioni stesse<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup>Ivi, p.23, cit.

<sup>67</sup>In base al modello delineato dall'art.18 del d.l. n. 95 del 2012 si erano proposte letture quale sistema di governance della Città metropolitane tendenzialmente depoliticizzato: tale valutazione poggiava sulla delimitazione di una forma di governo assolutamente diversa rispetto a quella prevista nella legge in esame. La formazione e l'organizzazione degli organi metropolitani in esso previste potevano portare a ritenere l'ente metropolitano un ente a carattere amministrativo-gestionale differente dalla Provincia. A proposito di tale modello, A. Lucarelli, "Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 10 ottobre 2012, p.3, parla di "sistema amministrativo metropolitano fondato su funzioni di coordinamento efficienti, economiche ed efficaci, tendenzialmente depoliticizzato". Il riferimento è alla f.d.g. della Città metropolitana delineata dall'art.18 del d.l. n. 95 del 2012, laddove la stessa risulta completamente stravolta dalle nuove previsioni in materia di cui alla legge in esame.

<sup>68</sup>D. Mone "Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014, p. 21.

<sup>69</sup>d.d.l. deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013 e presentato, il 20 agosto 2013, alla Camera dei Deputati intitolato "Abolizione delle Province" pone "le basi per la costituzione di un ente di governo delle aree metropolitane che non sia semplicemente una "provincia travestita, ma sia funzionale ad un'efficace e moderna *gestione* di aree che concepiscono unite all'interno di un comune sistema di flussi mobilità, di sistemi produttivi, di servizi sociali".

<sup>70</sup>D. Mone "Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014.



Nel testo di legge si è cercato di ovviare a questa criticità dell'istituendo ente attraverso la previsione della possibilità di elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano (comma 22). L'ipotesi in questione, sebbene accolta in molti statuti, sembra essere stata scoraggiata in tutti i modi dal legislatore, il quale ha previsto una serie di adempimenti preliminari che sicuramente disincentivano il ricorso a tale procedura. La disarticolazione del comune capoluogo in più Comuni è già un processo piuttosto lungo ma sicuramente l'ostacolo più grande all'elezione diretta è la previa disciplina con legge statale del sistema elettorale. Quindi, sebbene previsto dal testo di legge come facoltà delle Città metropolitane di prevedere l'elezione diretta negli statuti, dal punto di vista pratico la possibilità che tale evento si verifichi sembrerebbe piuttosto remota. Inoltre, mentre per le Città metropolitane potranno essere costituite da organi eletti a suffragio universale, nelle Province gli organi dei vertici politici dell'istituzione pubblica saranno determinati soltanto mediante elezioni di secondo livello, nelle quali cioè gli elettori saranno soltanto i titolari degli organi comunali presenti nell'ambito provinciale (comma 58). Il fatto che in alcune zone del territorio nazionale i cittadini avranno il diritto di voto per l'elezione degli organi dell'ente di area vasta ivi esistente, mentre in altre parti del territorio nazionale ciò non sarà possibile, produrrà, un'evidente differenza di trattamento circa le modalità di esercizio dei diritti politici<sup>71</sup>. Inoltre si noti che in caso di elezione diretta, la norma non dispone nulla circa le modalità di esercizio dell'elettorato passivo. Il comma 25 sancisce espressamente che "sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica", quindi si può ricavare che anche in caso di elezione diretta i consiglieri metropolitani dovrebbero essere sindaci o consiglieri dei Comuni. Per quanto riguarda, invece, l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, la norma nulla dispone circa la titolarità del diritto di elettorato passivo<sup>72</sup>.

La previsione di un'elezione diretta per il Sindaco metropolitano ed il Consiglio metropolitano è però subordinata ad una serie di condizioni poste "al fine di evitare una coabitazione tra due figure monocratiche così di peso, istituzionale e politico, come il Sindaco metropolitano e il Sindaco del comune capoluogo, dando luogo sul medesimo territorio ad una sorta di consolato"<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup>G. M. Salerno "Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 8 gennaio 2014, p. 15.

<sup>72</sup>In tal senso V. Cerulli Irelli "L'istituzione della Città metropolitana" pubblicato in *Forum Astrid*, relazione tenuta al Convegno "L'istituzione delle città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità" organizzato dalla Fondazione Astrid in collaborazione con Laboratorio Urbano e il comune di Milano - Milano 17 settembre 2012

<sup>73</sup>L. Vandelli "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma", p. 79, Maggioli Editore, 2014

Tale volontà del legislatore è evidenziata anche dalla coincidenza delle scadenze dei mandati metropolitani con quelli del comune capoluogo, sottolineando in questo modo il ruolo che il Sindaco del capoluogo esercita come elemento di saldatura dell'intero sistema metropolitano.

Non possono esserci due enti sovrapposti nello stesso territorio, con la duplicazione di classi politiche, tensioni, concorrenza e frammentazione di atti, procedure e poteri. Si tratta di un'impostazione dotata di una consistente razionalità; e che può avvalersi di consolidati ed importanti precedenti<sup>74</sup>. Per quanto riguarda le sole Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti (Roma, Milano e Napoli) la condizione necessaria per rendere ammissibile l'elezione diretta è invece, la ripartizione del territorio del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa in modo di giungere allo stesso modo ad un'ipotesi a doppio baricentro istituzionale e politico.

L'elemento di maggiore novità contenuto nella legge in esame è l'introduzione del voto ponderato<sup>75</sup>, previsto dall'art.1, comma 32, per il Consiglio metropolitano. Con esso si opera una diversificazione del peso della rappresentanza in funzione degli abitanti, esprimendo un principio di segno diverso rispetto a quello sintetizzato nel principio "una testa, un voto". L'utilizzo del sistema di voto ponderato neutralizza il maggior numero di consiglieri dei Comuni di maggiori dimensioni e assegna un valore finale che è proporzionale alla popolazione del comune che si rappresenta. Se, da un lato, il voto ponderato svolge nelle intenzioni del legislatore un ruolo di meccanismo equilibratore delle decisioni, dall'altro il sistema così concepito può contribuire a creare ulteriori elementi di criticità, perché esse saranno condizionate dal peso di ciascun comune, determinando fondati rischi di atteggiamenti marcatamente e dichiaratamente campanilistici. Inoltre, considerate le modalità di composizione dei due organi collegiali, si potrebbero verificare differenze non irrilevanti di ottiche del Consiglio rispetto alla Conferenza. Quest'ultima, composta

---

<sup>74</sup> Si veda sul punto L. Vandelli "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma", Maggioli Editore, 2014 il quale porta avanti l'esempio di Barcellona e, per contrasto, quello di Londra

<sup>75</sup> La ponderazione del voto avviene in due fasi, disciplinate ai commi dal 26 al 38 con l'Allegato A) per la definizione dei criteri e delle operazioni per la determinazione dell'indice ponderato. La prima fase è finalizzata alla perequazione del voto dei consiglieri dei Comuni più piccoli, rispetto ai Comuni più grandi, individuando un sistema ponderato su nove fasce di Comuni e con due distinti correttivi in relazione al rapporto tra popolazione complessiva della Città metropolitana e il singolo comune. A tal fine al voto dei consiglieri (compreso il Sindaco) dei Comuni più piccoli (sotto i 3.000 abitanti) è attribuito il valore di 1 al voto per ciascun consigliere; ai consiglieri degli altri Comuni è attribuito un valore proporzionalmente inferiore al crescere della soglia demografica, fino al valore di 0,20 (un quinto di 1) per la fascia più alta. In questo modo è riequilibrato il rapporto tra il numero dei consiglieri (che è circa di 1 a 5 tra le due fasce estreme). Intervengono in seguito due ulteriori correttivi volti a garantire maggiormente la ponderazione, con l'obiettivo di impedire che una fascia di Comuni possa rappresentare più del 35% della popolazione complessiva e che un solo comune possa essere rappresentato oltre il 45% della popolazione stessa.

da membri di diritto, coincidendo con l'insieme degli amministratori comunali del territorio della Città metropolitana ed esprimendo un voto ponderato non "calmierato" tende a riespandere il peso dei centri maggiori e ciò potrebbe farla flettere verso logiche più municipalistiche. Il componente del Consiglio invece, attraverso l'elezione di secondo grado, riceve un consenso attraverso la capacità di sintetizzare istanze tendenzialmente complessive del territorio metropolitano; di qui, rispetto ai due organi, potrebbero verificarsi dei "conflitti di lealtà"<sup>76</sup>.

Ovviamente le modalità di elezione degli organi incidono direttamente sulla forma di governo delle Città metropolitane. Una delle possibili scelte che la legge rimette agli statuti riguarda la facoltà di poter optare per un modello di tipo neo-parlamentare. Il Consiglio metropolitano è infatti esplicitamente definito "organo di indirizzo e controllo", è dotato di ampissimi poteri e potrebbe essere espressione di maggioranze politiche diverse da quelle di appartenenza del Sindaco metropolitano. Si potrebbero potenzialmente verificare quindi, situazioni di eccessiva compressione del ruolo del Sindaco che si rifletterebbero inevitabilmente sul piano della governabilità. Per ovviare a tali problematiche si potrebbe scegliere una sorta di forma di governo "parlamentare razionalizzata" che eviti una deriva di tipo assembleare<sup>77</sup>. Sussisterebbe comunque la possibilità che i due organi siano espressione di maggioranze politiche diverse. L'istituto cui ricorrere al fine di superare tale ipotesi di ingovernabilità potrebbe consistere in un coinvolgimento del Consiglio metropolitano nel momento di assegnazione delle deleghe da parte del Sindaco e nella gestione successiva di tale rapporto. A sostegno di tale ipotesi si potrebbe far valere la disposizione di cui al comma 41, in base alla quale si sancisce che il Sindaco metropolitano può conferire deleghe ai consiglieri "nel rispetto del principio di collegialità"<sup>78</sup>. Si potrebbe allora pensare, a funzioni consultive del Consiglio nell'ambito dei procedimenti di delega

---

<sup>76</sup> "Il sistema di formazione della Conferenza che scaturisce direttamente dal rapporto con la base territoriale di riferimento di ciascun componente, comporta di massima una propensione a trasfondere nella Conferenza le esigenze di quello stesso ambito territoriale della cui rappresentanza è investito il singolo componente della Conferenza. La modalità di costituzione del Consiglio richiede invece a ciascun candidato la capacità di sintetizzare e farsi credibile portatore di istanze più ampie, per le quali si attenua sensibilmente il riferimento al settore di provenienza territoriale", F. Leardini, "Sistemi di costituzione degli organi della Città metropolitana e quorum funzionali" in G. Perulli (a cura di), "La Città metropolitana", p. 52, Giappichelli Editore, Torino, 2014. Più avanti l'autore si spinge ad ipotizzare delle forme di demarchia (democrazia mediante sorteggio) per ovviare allo sviluppo di ottiche oligarchiche di appartenenza ad un gruppo in seno agli organi della Città metropolitana

<sup>77</sup> Tale è l'ipotesi avanzata da D. Mone D. Mone "Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 9 aprile 2014, p. 28

<sup>78</sup> Secondo l'interpretazione fornita da L. Vandelli in "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma", p. 114, Maggioli Editore, 2014, l'espressione va intesa nel senso che "le deleghe devono essere conferite ed esercitate nel rispetto delle competenze riservate al Consiglio".

<sup>79</sup>. Allo stesso modo si potrebbe introdurre a livello statutario l'istituto della sfiducia individuale<sup>80</sup> garantendone l'iniziativa a predeterminate minoranze (individuate in modo da impedirne un utilizzo pretestuoso) e contestualmente, nel rispetto della collegialità, sottoponendo la mozione al consiglio.

Tali istituti introducono un rapporto privilegiato fra Sindaco e consiglieri delegati da una parte e il resto del Consiglio dall'altra, un sistema di *check and balances* che garantisca la governabilità dell'ente.

## 7 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel capitolo precedente sono stati evidenziati i possibili profili di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge 7 aprile 2014, n°56, che sono stati oggetto di ricorso alla Corte costituzionale da parte delle Regioni. La Corte costituzionale ha depositato, in data 24 marzo 2015, la sentenza n. 50/2015 con la quale si è pronunciata sui ricorsi presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) avverso ben 58 commi (dei 151 originari, ma poi accresciuti in numero dalle successive modifiche legislative) dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), discussi in udienza pubblica lo scorso 24 febbraio<sup>81</sup>.

Innanzitutto la Corte ha respinto la preliminare questione di competenza basata sul presupposto che la mancata espressa previsione della "istituzione delle Città metropolitane" nell'ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato (ex art. 117, comma secondo, lett. p), Cost.) ne comporti l'automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui al comma quarto dell'art. 117 Cost. La Corte ha

---

<sup>79</sup> Alcuni autori (tra cui L. Vandelli in "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma", p. 113, Maggioli Editore, 2014) ritengono che un collegio di questo tipo non potrebbe adottare atti a rilevanza esterna, tuttavia lo statuto della Città metropolitana di Bari prevede espressamente all'art.21, n°8, che "i consiglieri delegati possono assumere atti a rilevanza esterna", mentre lo statuto della Città metropolitana di Bologna all'art. 34, n. 4, afferma che "il Sindaco metropolitano assegna deleghe delle funzioni di propria competenza, ivi compresa l'adozione dei relativi provvedimenti, a uno o più consiglieri metropolitani".

<sup>80</sup> Sulla legittimità dell'istituto della sfiducia individuale rispetto agli elementi della f.d.g. direttamente previsti nella legge, sembrano non esserci dubbi tenuto conto dell'analogia della stessa rispetto alla forma di governo parlamentare, dunque della mancanza dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano. Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 12 dell'11 gennaio 2006, ove si dichiara in contrasto con l'art. 122 Cost. la sfiducia individuale di un assessore regionale nell'ambito di una f.d.g. ad elezione diretta del Presidente regionale. In particolare il giudice, richiamando la sua precedente pronuncia (n. 7 del 1996), chiarisce come l'ammissibilità della sfiducia individuale va inquadrata nella forma di governo parlamentare.

<sup>81</sup> Sul punto si veda A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizi e M. De Donno, "Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura" in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 1 aprile 2015.

evidenziato il paradosso secondo cui una tale tesi porterebbe “alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato non potrebbe fare in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è un ente a rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari)”<sup>82</sup>. La competenza legislativa statale si fonderebbe invece, sul fatto che l’ente Città metropolitana è espressamente previsto in Costituzione (art. 114) e per tale motivo non potrebbe avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione almeno negli aspetti essenziali. In via generale dunque, “può dirsi che la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è stata ricostruita dalla sentenza n. 50 del 2015 facendo prevalere le esigenze per così dire "sostanzialistiche" di unitarietà e di immediatezza che erano a fondamento della riforma in questione”<sup>83</sup>.

Inoltre, viene rigettata l’obiezione proposta dalla Regione Campania circa la natura di legge-provvedimento della riforma in esame. La Corte infatti rileva come si tratti di una “legge a carattere innegabilmente generale”, dal momento che le sue disposizioni costituiscono principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale (art.1, comma 5, ultimo periodo, legge 56/2014).

Il punto successivo su cui si sofferma la sentenza della Corte è la questione posta relativamente alla violazione della procedura prevista dall’art. 133, comma primo, Cost. per la modificazione delle circoscrizioni. La Corte innanzitutto ammette che il procedimento di riordino che ha impegnato il legislatore “è stato necessariamente complesso”<sup>84</sup> e ciò avrebbe giustificato la mancata applicazione delle regole procedurali previste dall’art. 133 Cost. Inoltre, l’esplicito richiamo alla procedura prevista in Costituzione per la ridefinizione delle circoscrizioni, operato dal comma 6 della legge 56/2014, ne consentirebbe di per sé una lettura conforme al parametro costituzionale fissato dall’art.133 Cost.

Fondamentale è stato invece l’intervento della Corte riguardo la previsione, per i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano, di aderire alla Città metropolitana. Contrariamente a quanto ritenuto dalla dottrina infatti, la Corte ha affermato il principio secondo cui alla possibilità di opting-in (riconosciuta ai Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano)

---

<sup>82</sup> Sent. 50/2015, par. 3.4.1 del Considerato in diritto

<sup>83</sup> G. M. Salerno “La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, p. 4, 8 aprile 2015.

<sup>84</sup> Sent. 50/2015, par. 3.4.2 del Considerato in diritto

corrisponderebbe la speculare possibilità di opting-out per i Comuni che invece si trovano nel territorio metropolitano<sup>85</sup>. Si tratta, come è evidente, di un indirizzo che si pone in controtendenza rispetto alle considerazioni che erano state poste in dottrina.

Riguardo l'effettiva democraticità dell'ente, considerando la sua natura di ente di secondo grado, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza passata per rigettare le questioni sollevate nei ricorsi. Innanzitutto è stato affermato che la natura costituzionalmente necessaria di tali enti, ed il carattere autonomistico da essi impresso dall'art.5 Cost. non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. Già con la sentenza n.274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, come richiamate dalla Corte, era stata esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale riconoscendo proprio la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. Richiamando il dispositivo della sentenza n.98 del 1968 la stessa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico<sup>86</sup>.

L'elezione di secondo grado non si porrebbe nemmeno in contrasto con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale nella parte in cui prevede che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione diretta. A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea (affermata nella sentenza n. 325 del 2010), l'espressione *freely elected*, secondo la Corte, va intesa in maniera sostanziale, ossia riconoscendo l'esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate. L'elezione indiretta sarebbe quindi ammissibile purchè siano previsti dei meccanismi alternativi che comunque assicurino una reale partecipazione dei soggetti interessati. "Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti *ratione muneris* dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*"<sup>87</sup>. In altri termini, la previsione della decadenza da consigliere metropolitano come conseguenza della cessazione dalla carica comunale (art.1, comma 25, legge n.56 del 2014) e la possibilità che lo Statuto preveda l'elezione diretta, sarebbero condizioni sufficienti a rispettare il vincolo che gli organi siano *freely elected*.

---

<sup>85</sup> "Il denunciato comma 6 dell'art.1 della legge n.56 del 2014, non manca, infatti, di prevedere espressamente l'iniziativa dei Comuni [...] ai fini dell'adesione (sia pure ex post) alla Città metropolitana, il che per implicito comporta la speculare facoltà di uscirne", Ivi.

<sup>86</sup> Infatti non si può ritenere "che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato", Ivi.

<sup>87</sup> Ivi.

Più avanti la Corte respinge le obiezioni mosse nei confronti della necessaria coincidenza del Sindaco metropolitano con il Sindaco del comune capoluogo evidenziando come tale scelta non sia, in fase di prima attuazione, “irragionevole”<sup>88</sup> ma soprattutto richiamando la possibilità che in sede statutaria si possa optare per l’elezione diretta. Né contrasterebbe con il dettato costituzionale la previsione della previa articolazione territoriale del comune capoluogo in più Comuni, in quanto non si elimina, nel procedimento, il coinvolgimento delle popolazioni interessate. Né tale previsione sarebbe in contrasto con l’art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., essendo il presupposto di cui si discute comunque riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di “legislazione elettorale”.

Infine, con riguardo alla previsione di un potere sostitutivo riconosciuto in capo allo Stato in caso di mancata approvazione dello statuto nei termini previsti, tale disposizione, afferma la Corte, benchè non trovi espressa previsione in costituzione, “trova la sua giustificazione nell’esigenza di realizzare il principio dell’unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all’attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014”<sup>89</sup>.

La Corte costituzionale ha dunque respinto le obiezioni sollevate dai ricorsi regionali, spesso utilizzando “un’interpretazione funzionalista ed efficientista delle disposizioni costituzionali che disciplinano le modalità normative di determinazione dell’assetto e l’organizzazione delle autonomie territoriali”<sup>90</sup>.

## 8 LE SCELTE STATUTARIE

Gli statuti delle Città metropolitane attualmente adottati<sup>91</sup> presentano un’intelaiatura comune. I singoli statuti, sebbene in ordine diverso, presentano le seguenti parti: principi o disposizioni generali; ruolo e funzioni; organi; partecipazione popolare; rapporti con i Comuni nella Città metropolitana e al di fuori di essa; amministrazione e personale; disposizioni transitorie e finali. Tenuta ferma questa struttura di base, le modalità in cui sono state declinate le scelte statutarie presentano caratteri di affinità ma anche profonde divergenze.

---

<sup>88</sup> Ibidem, par. 3.3.4, lett. a) del Considerato in diritto.

<sup>89</sup> Ibidem, par. 3.4.4, lett. f) del Considerato in diritto.

<sup>90</sup> G. M. Salerno “La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, p. 4, 8 aprile 2015.

<sup>91</sup> Non sono ancora stati elaborati gli statuti delle Città metropolitane di Napoli e di Torino, mentre per ciò che riguarda Venezia e Reggio Calabria bisognerà attendere l’insediamento dei primi organi delle città metropolitane.

Un primo elemento di classificazione consente di distinguerli in ragione del numero degli articoli, tra cc.dd. “statuti brevi” (come quello della Città metropolitana di Firenze, che si struttura in 28 articoli) e “statuti lunghi” (quello della Città metropolitana di Milano che raggiunge la cifra di 70 articoli)<sup>92</sup>. Sembrerebbe, quindi, che alcune Città metropolitane abbiano optato per una struttura semplice e leggera mentre altre abbiano colto l’occasione della redazione dello statuto come un’importante fase costituente, giungendo all’elaborazione di vere e proprie costituzioni locali in formato ridotto (esemplificativo in tal senso è lo statuto della Città metropolitana di Milano).

Nel corso della trattazione si farà riferimento esclusivamente ad alcune variabili relative alla forma di governo, alla struttura degli organi e alle forme di partecipazione previste dallo statuto.

Delle sei Città metropolitane di cui è disponibile lo statuto solamente due hanno optato per l’elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano. Le città in questione sono Roma e Milano che, non a caso, rientrano nella disposizione di legge di cui all’art. 1, comma 22<sup>93</sup>, per cui hanno potuto usufruire di una condizione più favorevole, non essendo necessaria la complessa procedura di previa divisione del Comune capoluogo in più comuni. Conformemente a quanto disposto dalla legge, entrambe le città hanno previsto la costituzione di zone omogenee (per quel che riguarda Milano, queste devono essere necessariamente di ambito sovracomunale, mentre quelle di Roma devono comprendere una popolazione di almeno 120.000 abitanti). Lo statuto di Roma capitale costituisce inoltre un Coordinamento dei portavoce delle zone omogenee, presieduto dal Sindaco, “per promuovere la valorizzazione dell’equilibrio territoriale nell’azione amministrativa della Città metropolitana”<sup>94</sup>.

Per quel che riguarda gli istituti partecipativi, la maggior parte degli statuti ha rinviato la disciplina di tale materia ad un apposito regolamento da adottarsi, regolamento che, ad ogni modo, può prevedere istanze, petizioni proposte o referendum. Si distingue in tal senso lo statuto della Città metropolitana di Milano che, infatti, promuove un’ampia partecipazione dei cittadini attraverso la previsione, direttamente in statuto, di numerosissimi istituti partecipativi. A titolo esemplificativo si cita la possibilità di indire referendum popolari (consultivi, propositivi e abrogativi)<sup>95</sup>, nonché la possibilità che la formazione di atti di carattere generale sia preceduta da istruttoria pubblica

---

<sup>92</sup> Gli statuti di Bologna e Milano hanno inserito nello statuto persino un Preambolo.

<sup>93</sup> “per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa”.

<sup>94</sup> Statuto della Città metropolitana di Roma capitale, art. 28, n. 3.

<sup>95</sup> Statuto della Città metropolitana di Milano, art. 11.



deliberata dal Consiglio metropolitano<sup>96</sup>; inoltre per favorire ulteriormente la partecipazione, viene istituito un Forum metropolitano della società civile<sup>97</sup> convocato almeno una volta l'anno dal Sindaco. Pressoché tutte le Città metropolitane inoltre, promuovono, modalità di partecipazione in rete, democrazia elettronica e forme di cittadinanza digitale<sup>98</sup>.

Per ciò che riguarda gli organi invece, ad eccezione della Città metropolitana di Milano, tutti gli altri statuti hanno riconosciuto al Sindaco metropolitano il potere di decretazione di urgenza. Tale facoltà è stata però diversamente declinata dai vari statuti: mentre alcuni prevedono la possibilità che il Sindaco metropolitano possa direttamente esercitare i poteri del Consiglio metropolitano, emanando atti che devono essere ratificati da quest'ultimo entro un determinato lasso di tempo<sup>99</sup>, altri<sup>100</sup> riconoscono tale potere esclusivamente per l'adozione in via d'urgenza di provvedimenti di variazione del bilancio. Infine lo Statuto della Città metropolitana di Roma capitale (art.19) prevede l'esercizio di tale potere subordinatamente alla circostanza che il Consiglio metropolitano non abbia provveduto entro il termine indicato dal Sindaco metropolitano per l'adozione dell'atto ritenuto urgente. Al Sindaco metropolitano è inoltre generalmente riconosciuta una competenza generale-residuale rispetto alle competenze non espressamente attribuite dalla legge o dallo statuto al Consiglio metropolitano o alla Conferenza metropolitana e che, allo stesso tempo, non spettino ai dirigenti<sup>101</sup>.

Riguardo ai rapporti tra l'organo monocratico e il Consiglio metropolitano non si è operata nello statuto la previsione di un vero e proprio rapporto fiduciario con conseguente instaurazione di un sistema di tipo parlamentare, tuttavia si è voluto rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio metropolitano rispetto al Sindaco metropolitano prevedendo che quest'ultimo debba presentare un documento contenente le linee programmatiche del proprio mandato. Si deve senz'altro ritenere che, sebbene il Consiglio deliberi, in alcuni casi, su tale documento, la mancata approvazione non è ostativa all'effettivo insediamento del Sindaco metropolitano. Deve quindi ritenersi che il documento in questione rappresenti un atto di indirizzo, la cui violazione non comporta alcun tipo di responsabilità giuridica, bensì solamente una responsabilità di tipo politico.

---

<sup>96</sup> Ibidem, art. 8.

<sup>97</sup> Ibidem, art. 14

<sup>98</sup> Si veda ad esempio l'art. 11 dello statuto della Città metropolitana di Bologna

<sup>99</sup> Si vedano al riguardo gli statuti delle città metropolitane di Firenze (art.15) e Bari (art.17)

<sup>100</sup> In tal senso gli statuti delle città metropolitane di Genova (art. 14, n. 4, lettera f)) e Bologna (art. 33, n. 2, lettera i)).

<sup>101</sup> Questa la scelta operata dalle città metropolitane di Genova, Milano e Roma capitale.

Relativamente al funzionamento del Consiglio metropolitano, negli statuti è stata prevista la possibilità di costituzione di Commissioni consiliari per lo svolgimento dei lavori, nonché la facoltà riconosciuta ai consiglieri metropolitani di riunirsi in Gruppi consiliari<sup>102</sup>. Rispetto al dettato di legge, si è voluto rafforzare il ruolo riconosciuto al Consiglio metropolitano prevedendosi, in quasi tutti gli statuti, che il Sindaco metropolitano sia obbligato a convocare l'organo qualora lo richiedano un certo numero di consiglieri metropolitani. Per questi ultimi inoltre, sebbene, come ribadito in molti statuti, esercitino il loro ruolo senza vincolo di mandato, si prevede l'immediata decadenza dalla carica in caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo ad un certo numero di sedute consecutive. Si è voluto in questo modo rafforzare la responsabilità dei Consiglieri metropolitani, operando una scelta del tutto inedita, dal momento che si viene a imporre un vero e proprio obbligo in capo a tali soggetti che quindi comprime la loro libertà nell'esercizio del mandato. Con tale previsione infatti, una responsabilità tradizionalmente politica, su cui di norma dovrebbe esprimersi esclusivamente l'elettorato, viene elevata a fattispecie legale al cui verificarsi discende una conseguenza giuridica: la decadenza appunto<sup>103</sup>. Sfruttando la possibilità espressamente prevista all'art.1, comma 41, della legge 56/2014 sono state disciplinate nei vari statuti le modalità di conferimento di deleghe ai consiglieri metropolitani da parte del Sindaco metropolitano. I criteri per l'assegnazione delle deleghe non sono uniformi: lo statuto della Città metropolitana di Genova ne prevede un numero minimo (tre) e massimo (sette), mentre lo Statuto della Città metropolitana di Bari indica che esse devono essere conferite tenendo conto del principio delle pari opportunità. Contrariamente a quanto ipotizzato in dottrina<sup>104</sup>, i consiglieri delegati possono assumere atti a rilevanza esterna e possono riunirsi in uno specifico organo generalmente individuato con il nome di Coordinamento. Tale organo, composto dai Consiglieri delegati, dal vicesindaco e dal Sindaco metropolitano costituirebbe una sorta di esecutivo della Città metropolitana<sup>105</sup>.

La stessa possibilità di istituire commissioni è generalmente riconosciuta per il buon funzionamento della Conferenza metropolitana, il cui ruolo, in fase di redazione degli statuti, è

---

<sup>102</sup> Lo statuto della Città metropolitana di Roma capitale prevede che la Conferenza Presidenti dei gruppi consiliari coadiuvi il Sindaco nella programmazione dei lavori, un ruolo non dissimile a quello svolto dalle Conferenze dei Capigruppo nel Parlamento italiano.

<sup>103</sup> Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna prevede che la decadenza per mancata partecipazione alle sedute possa essere promossa da chiunque vi abbia interesse e che su tale proposta deliberi il Consiglio metropolitano a maggioranza dei  $\frac{3}{4}$  dei suoi componenti (computando a tal fine anche il Sindaco metropolitano).

<sup>104</sup> In tal senso, L. Vandelli in "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma", p. 113, Maggioli Editore, 2014.

<sup>105</sup> Tale interpretazione è rafforzata dalla previsione della responsabilità, individuale, per le iniziative assunte nell'ambito della delega, e, collegiale, per gli atti loro sottoposti dal Sindaco metropolitano.

stato rafforzato dalla previsione di pareri obbligatori in alcune materie, nonché dalla previsione di convocazione obbligatoria qualora ne facciano richiesta un determinato numero di sindaci.

Le conferenze statutarie hanno sfruttato al massimo l'ampia autonomia riconosciuta in fase di redazione dello statuto e conseguentemente hanno previsto in seno alla Città metropolitana alcuni organi ulteriori di cui non si fa alcuna menzione nel dettato di legge. Sono stati previsti quindi, una serie di organi deputati al controllo e alla supervisione del buon funzionamento della Città metropolitana<sup>106</sup>; altri invece, destinati a rafforzare il coordinamento dell'operato della Città metropolitana con quello degli organi esponenziali del territorio<sup>107</sup>.

Da una prima sommaria analisi degli statuti finora adottati si può trarre la conclusione che le città metropolitane hanno sfruttato al meglio l'ampia autonomia loro riconosciuta in sede statutaria da un lato operando delle scelte simili, soprattutto per ciò che concerne la struttura; dall'altro valorizzando le peculiarità proprie di ogni territorio, rendendo lo statuto effettivamente rispondente alle esigenze dei cittadini delle città metropolitane.

## 9 CONCLUSIONI

Con la legge 56/2014 il legislatore ha inteso costruire un sistema di Città metropolitane per rispondere alle problematiche di gestione degli interessi di comunità afferenti a sistemi economico-sociali che non possono più essere ricompresi nel tradizionale schema amministrativo rappresentato dalle Province, cioè tramite una divisione amministrativa del territorio nazionale imposta dal centro, in maniera uniforme ed omogenea. Con la riforma invece, viene in rilievo una divisione socio-economico-politica, che cerca di costruire dei sistemi di governo di comunità caratterizzate da interessi omogenei che sono chiamati a risolvere una serie di problematiche (rifiuti, trasporti, comunicazioni) che esorbitano, da un lato, dagli ambiti amministrativi tradizionalmente delineati e, dall'altro, dagli ambiti comunali ristretti ma che, allo stesso tempo, non possono essere risolte dalla regione (sistema anch'esso sottoposto a dura critica) attraverso un'aggregazione intorno a comunità più grandi individuate nei sistemi urbani più importanti

---

<sup>106</sup> Lo statuto della Città metropolitana di Genova ad esempio, prevede all'art. 36 l'istituzione di un Nucleo di valutazione con il compito di valutare l'adeguatezza delle scelte e degli strumenti in rapporto agli obiettivi prefissati. La Città metropolitana di Bari invece ha istituito un Controllo di gestione, un Nucleo di valutazione ed un Nucleo di controllo strategico.

<sup>107</sup> Come il Coordinamento delle zone omogenee, previsto nello Statuto della Città metropolitana di Roma capitale, ovvero l'Ufficio di Presidenza, previsto dallo statuto della Città metropolitana di Bologna, che ha lo scopo di raccordare le politiche e le azioni della Città metropolitana con quelle delle Unioni di Comuni ricomprese nel suo territorio.

presenti nel territorio nazionale. Questa scelta si presta ad alcune riflessioni, la prima delle quali è la non perfetta corrispondenza tra lo schema teorico proposto e quello delineato, in concreto, dalla legge 56/2014.

In alcuni casi infatti, la coerenza con i principi teorici del modello proposto si è verificata mentre in altre situazioni non vi è stata, con il risultato che la scelta di alcune Città metropolitane sembrerebbe rispondere più alla necessità di un'omogenea ripartizione di tali nuovi enti su tutto il territorio nazionale piuttosto che ad una precisa teoria.

Le Città metropolitane, in secondo luogo, vengono individuate per legge e ciò non consente la creazione per aggregazione di ulteriori Città metropolitane, laddove esistono (o potrebbero potenzialmente esistere nel futuro) altri sistemi locali che presentano lo stesso grado di complessità (si pensi alla provincia di Brescia che presenta una popolazione più che doppia rispetto a quella di Reggio Calabria<sup>108</sup>). La riforma quindi presenta alcuni caratteri di rigidità che dovrebbero costituire degli interessanti spunti di riflessione.

Altro elemento di interesse è il fatto che anche le stesse Città metropolitane individuate in maniera puntuale dalla legge presentano, tra loro, un certo grado di eterogeneità (si pensi a realtà come quelle di Roma e di Torino, che per dimensioni, popolazione e territorio presentano caratteri diversissimi).

Il compito di rilevare tali differenze e di rendere il nuovo ente effettivamente rispondente alle esigenze del territorio è demandato allo Statuto, documento che costituisce l'ossatura istituzionale delle Città metropolitane. Riconoscendo un'inedita autonomia statutaria, il legislatore ha fatto sì che le diverse Città metropolitane possano valorizzare le proprie peculiarità socio-economiche plasmando la propria fisionomia secondo le esigenze che sono proprie del territorio su cui insistono.

Una seconda questione che merita attenzione riguarda il modello di governo di questi territori, considerazione che ha diretta influenza sulle forme di rappresentanza degli interessi dei cittadini di quelle comunità. Il legislatore in prima battuta, ha voluto conferire al governo di area vasta una forma di rappresentanza indiretta, lasciando tuttavia agli statuti la possibilità di operare una scelta verso una forma di rappresentanza diretta. Queste due forme hanno al loro interno alcune criticità, che sono state evidenziate nel corso della trattazione, sebbene siano qualificabili entrambe come forme democratiche, come peraltro riconosciuto dalla Corte costituzionale che ha

---

<sup>108</sup> Fonte dati Istat, 8mila Census, su rilevamento censitario del 2011.

rigettato i ricorsi presentati dalle regioni. Sotto il profilo della rappresentanza si pone il problema relativo all'uguaglianza dell'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini. La previsione in alcuni statuti dell'elezione diretta del Consiglio metropolitano e del Sindaco metropolitano, infatti, introduce un discrimine nell'esercizio di tali diritti dal momento che alcuni cittadini potranno esprimere direttamente gli organi rappresentativi del loro territorio, mentre altri potranno esercitare tale potere solamente in via mediata. Se il punto fermo è determinato dalla necessità di avvicinare il più possibile gli interessi dei cittadini all'espressione della loro rappresentanza, meccanismo che si traduce in termini operativi nelle modalità di composizione degli organi della Città metropolitana, occorre allora valutare i meccanismi istituzionali che possono consentire il raggiungimento di tale obiettivo. Nelle elezioni in forma indiretta degli organi tale problema è stato in parte affrontato prevedendo dei meccanismi di ponderazione che bilancino il peso dei Comuni più popolosi; per quel che riguarda le elezioni dirette bisognerà valutare in che modo si è proceduto alla disarticolazione del Comune capoluogo ma soprattutto si dovrà attendere la legge statale che disciplina le modalità di elezione degli organi.

In ogni caso sarà cruciale individuare il modo in cui si realizza nel concreto la rappresentanza democratica, se dando maggiore rilievo all'espressione territoriale oppure a quelle di tipo politico. Si ripropone, quindi, anche al livello della Città metropolitana il conflitto tra rappresentanza politica e rappresentanza dei territori, conflitto che potrebbe sfociare o in una riproposizione delle fratture di tipo politico presenti nell'elettorato, oppure nella promozione di istanze municipalistiche che potrebbero potenzialmente paralizzare il buon funzionamento delle Città metropolitane. Nell'uno o nell'altro caso si presentano quindi dei forti elementi di criticità che dovrebbero essere oggetto di attente riflessioni.

## **BIBLIOGRAFIA**

**A. Lucarelli** “La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n.13/2014;

**A. Lucarelli** “Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014;

**A. Lucarelli** “Prime considerazioni in merito all’istituzione della Città metropolitana” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 10 ottobre 2012;

**A. Sterpa** “Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n.1/2015;

**A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi e M. De Donno**, “Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 1 aprile 2015;

**A. Spadaro**, “Le Città metropolitane, tra utopia e realtà” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n.1/2015;

**C. Bertolino**, “Nuovi spazi per le Regioni in materia di professioni e formazione professionale?” in *le Regioni*, 5-6/2012;

**C. Deodato** “Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive” in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it);

**C. Fusaro** “Appunto in ordine alla questione delle Province”, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013;

**C. Galbersanini** “L’istituzione della Città metropolitana nella legge Delrio” in *Centro studi sul federalismo*, giugno 2014;

**Censis** “Rileggere i territori per dare identità e governo dell’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa” report di ricerca, Roma, febbraio 2014;

- D. Mone** “Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 8/2014;
- D. Mone** “Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014;
- E. Balboni** “La Città metropolitana tra Regione e Comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2014;
- E. Ferioli** “Commento all'art. 133 Cost.”, in *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Utet, 2006;
- E. Furno** “Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n.1/2015;
- E. Grosso** “Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?”, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013;
- E. Rotelli** “Commento all’art.133 Cost.” in *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Utet, 2006;
- E. Rotelli** “Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta”, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino, 1999;
- F. Bassanini** “Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione di secondo grado degli organi delle nuove Province”, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013;
- F. Giglioni** “La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche” in *Federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 1/2014;
- F. Merloni** “Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto”, IRESM, 1986;
- F. Pizzetti** “Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione” in *Astrid Rassegna*, n. 13/2014;

- F. Pizzetti** “La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali” in Astrid Rassegna, n. 19/2013;
- G. De Martin** “Sul disegno di legge 1542 in materie di Province, Città metropolitane e Unioni dei Comuni”, appunto per audizione del Prof. Giancandido De Martin sul ddl 1542 - I Commissione Camera dei Deputati, 23/10/2013, pubblicato in Astrid Rassegna;
- G. F. Ferrari e P. Galeone** (a cura di) “Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali”, Il Mulino, 2010;
- G. M. Salerno** “La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?” in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 8 aprile 2015.
- G. M. Salerno** “Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità” in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2014;
- G. Marchetti** “Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali (con particolare riferimento alla l. n. 56/2014 in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni e al d.d.l. cost. n. 1543/2013 di abolizione delle Province) in Centro studi sul federalismo, giugno 2014;
- G. Perulli** (a cura di), “La Città metropolitana”, Giappichelli editore, Torino, 2014;
- G. Vesperini** “Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le province” in Giornale di diritto amministrativo, 8-9/2014;
- I. Lagrotta** “Commento agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267” in C. Napoli; N. Pignatelli, “Codice degli enti locali”, Nel diritto Editore, 2012;
- L. Vandelli** “Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n°56 commentata comma per comma”, Maggioli editore, 2014;
- L. Vandelli, A. Poggi**, “La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale”, Il Mulino, Bologna, 2006;
- M. Cecchetti** “Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni) in



Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014;

**O. Chessa** “La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi”, in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n.25/2013;

**P. Urbani** “Governi metropolitani e interessi nazionali”, Cedam, 1988;

**S. Gambino** “Autonomie territoriali e riforme” in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 11 marzo 2009;

**S. Staiano** “Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo”, in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n.1/2014;

**S. Staiano** “Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana” in Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Osservatorio Città metropolitane, n. 3/2014;

**V. Cerulli Irelli** “L’istituzione della Città metropolitana” relazione tenuta al Convegno “L’istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità” organizzato dalla Fondazione Astrid in collaborazione con Laboratorio Urbano e il comune di Milano - Milano 17 settembre 2012;

**W. Tortorella, M. Alluli** “Città metropolitane, la lunga attesa”, Marsilio, 2014;

**Camera dei deputati - Servizio studi** “Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni A. C. 1542- B” in Dossier n. 77/2 - Schede di lettura, 31 marzo 2014

**Senato - Servizio studi** “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, dossier n. 93, gennaio 2014

**Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro pre gli Affari Regionali e le Autonomie** “Nota n.1/2014. Legge 7 aprile 2014, n.56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi” del 23/10/2014

**Provincia di Torino** “Le funzioni della Provincia di Torino nella transizione verso la Città metropolitana”, Torino, 25 giugno 2014

## *ABSTRACT*

The study seeks to operate a clear analysis of the process which establishes metropolitan cities in the Italian territorial system, highlighting the history of previous legislation as well as the European experience from where it has drawn upon in drafting the chosen model. Following, it operates a detailed analysis of the system of Law 56/2014, highlighting also its critical profiles that have been subject of debate. Finally, it proposes a comparison of the statutes of the metropolitan cities currently available.

The reform implemented by Law 56/2014, radically changes the structural organization of the local government.

Indeed, it operates a recognition, even institutional, of those conurbations drawn by economic development and by concentration in large metropolitan areas of economic and social structures. The scope was to realise a thorough reorganization of local authorities that will now find their action in communities, with a new interpretation of the role of institutions such as facilities serving the needs of citizens.

The aim is to move from a hyper-structured model, of regions and provinces, to a functional and lighter model of metropolitan cities, able to use European resources and manage local public services for wide areas.

In metropolitan cities, in Europe and in the world, it is developed more than 30% of GDP; in Italy, nearly 20 million people live in large metropolitan areas, which already generate 35% of GDP.

The intense concentration of productive activities, the high population density, the interdependence of single municipalities that make up and characterize the metropolitan areas require a different institutional structure with tasks suitable to govern these different realities. The need, therefore, is to establish an institution for wide areas which is responsible for the care and management of interests that can no longer be rationally allocated to municipalities and even to the level of the regional administration.

The reform is part of a wider European process of establishment of metropolitan cities for the management of services for wide areas, a process that involves some of the most important European cities including Paris, London and Berlin.

Institutions specifically designed for metropolitan areas exist in almost all western legal systems, but they have been variously declined, as in organizational and administrative skills. It ranges from voluntary association of municipalities (like New York), to agency delegated to the performance of specific functions of service (joint committees of London until 1999), to "city-state" or "city-region" (like Berlin or Vienna), directly elected or not.

After two decades of substantial paralysis in the process of institution of metropolitan cities, Law of 7 April 2014, n. 56 on "Measures for metropolitan cities, provinces, unions and mergers of municipalities" finally intervened.

The general layout of the reform seeks to definitively overcome the obstacles that in the past had blocked the process of establishment of the metropolitan cities. It is, in fact, indicated a definite timetable for the steps to be undertaken and is expected, in the event of default in due time, a procedure for the exercise of replacement-power by the Government. Metropolitan cities are instituted in our legal system since 8 April 2014; and on 1 January 2015 replaced the existing provinces.

The new institution has a robust foundation, in fact, for the first time the government of metropolitan dimension is entrusted to the very hands of those who exercise functions in direct contact with citizens: the mayors and city councilmen. These individuals have shaped the profile of the metropolitan cities by elaborating and approving a statute with an unprecedented level of freedom. In so doing the single metropolitan cities may develop their economic, technological, cultural and social potential.

Law 56/2014 (composed of a single article and 151 paragraphs) directly identifies metropolitan cities of Turin, Milan, Venice, Genoa, Bologna, Florence, Bari, Naples, Reggio Calabria and Rome, as local authorities of wide area with the following institutional goals: care of the strategic development of the metropolitan area; promotion and integrated management of services, infrastructures and communication networks; care of institutional relations pertaining to their level.

The territory of the metropolitan city, pursuant to paragraph 6, coincides with that of the province, but still remains the initiative of municipalities, including the provincial capitals of provinces (in accordance with art. 133, first paragraph, of the Constitution), for the change in provincial districts and for adherence to the Metropolitan city.

The authorities of the metropolitan city are indicated in paragraph 7: the metropolitan mayor, the metropolitan Council and the metropolitan Conference. The office of metropolitan Mayor, metropolitan Councilor and member of the metropolitan Conference is held without charge (paragraph 24), in line with the need to cut public spending.

The metropolitan Mayor is, by law, the mayor of the provincial capital (paragraph 19), he is entrusted with the representation of the body, convenes and chairs the metropolitan Council and the metropolitan Conference, oversees the proper functioning of services and offices and is responsible for the enforcement of the acts (paragraph 8).

The metropolitan Mayor may also assign powers to the deputy mayor and, when provided for by statute, to metropolitan Councilors. The ability to delegate powers hints at the possibility of forming within the metropolitan Council, so to speak, a “restriced” council that could assume a role similar to the town Council.

The metropolitan Council is composed of the metropolitan Mayor and of a number of councilors which varies depending on population. It is the body of direction and control, it approves regulations, plans, programs and approves or takes any other measure submitted by the metropolitan Mayor; it also has the power of proposal concerning the statute and its changes. At the proposal of the metropolitan Mayor, the metropolitan Council adopts the financial statements to be submitted to the opinion of the metropolitan Conference. The metropolitan Council is a second degree elected body and remains in office for five years. Only the mayors and councilors of the municipalities, that are part of the territory of the metropolitan city, have the right to vote and to be elected.

The metropolitan Conference is composed of the metropolitan mayor, who convenes and presides over it, and the mayors of the municipalities belonging to the territory of the metropolitan city. It is responsible for the adoption of the statute and has advisory power in the budget approval procedures.

The statute lays down the basic organization of the institution, including powers and prerogatives of the bodies.

It may provide for the direct election by universal suffrage of the metropolitan Mayor and the metropolitan Council with the electoral system determined by state law (it is in fact subject to the exclusive jurisdiction of the State pursuant to art. 117, second paragraph, letter p), of the

Constitution ). In order to proceed to the direct election, the preliminary articulation of the main city in single municipalities is required.

In metropolitan cities of more than 3 million inhabitants (meet this requirement only Milan, Rome and Naples), as an alternative to the above procedure, it is necessary that the statutes provide for the establishment of zoning districts and that the capital municipality has divided its territory in areas with administrative autonomy.

These preliminary requirements aim to ensure greater representation of the elected bodies in relation to the population of the metropolitan city. In fact, with these devices the "weight" of the voters of the capital is weakened through an administrative division of the electorate.

To metropolitan cities are attributed: the basic functions of provinces and those attributed to the metropolitan city throughout the process of reorganization of the functions of the provinces; the general territory planning; the structuring of co-ordinated management of public services; the organization of public services of general interest in metropolitan areas; mobility and viability; the promotion and coordination of economic and social development

It has been shown that, according to the current division of powers between State and Regions, the first is not entitled to intervene in a matter that would seem to fall within residual regional powers.

As it is known, Article 117 - the main constitutional venue which identifies the areas belonging to the ordinary legislative power of the State - does not expressly include the "establishment of metropolitan cities". Indeed, it merely confers exclusively upon the state legislation the matter referred to in point p) of the second paragraph, which is "electoral legislation, governing bodies and fundamental functions of municipalities, provinces and metropolitan cities". Except that we should derive the residual legislative competence of the regions according to the fourth paragraph of Article 117 of the Constitution.

However, the competence of the state would be irreparably cut off if was lacking, at the same time, the power to determine the mode of creation, change or abolition of metropolitan cities. This fact has been the argument used by the Constitutional Court in rejecting the appeals filed by the regions.

It was also recognized as the identification of the ten metropolitan cities does not seem to respond to a rationally consistent criteria. For example, we find an extreme heterogeneity in

terms of size of territory, population density, interdependence of municipalities, concentration of production, services and infrastructure of these cities.

Another controversial point relates to the fact that metropolitan cities insist on the same territory of provinces, pursuant to paragraph 6, article 1 of the law. The paragraph in question expressly refers to the procedure pursuant Article. 133 of the Constitution for the change in provincial districts and extends it, dictating the same procedure for the accession to the metropolitan city by neighbouring municipalities.

However, paragraph 6 of Law 56/2014 provides for an additional sub-procedural stage completely unknown to the existing constitutional provisions. In fact, this unprecedented phase will be conducted by the Government; it is directed to reach an understanding between the region, that has shown itself adverse, and those municipalities which are willing to access to the metropolitan city; in case of no agreement, the process will end by giving the government the power to express "definitively" on the legislative initiative linked to the redefinition of provincial districts.

In other words, the role of local governments is reduced in comparison to what is guaranteed by Article 133 of the Constitution, while the consultative role of the region is strengthened and, furthermore, a decisive role is given to central government.

Another critical element is the fact that provinces are simultaneously emptied of functions, responsibilities, powers, goods and personnel. The provinces are constituent entities of the Republic pursuant to art. 114 of the Constitution, whose independence is protected "in accordance with the principles established by the Constitution", so the coincidence in the same area is a problematic element.

A further consideration concerns the current degree of representativeness of the institution. From Art. 114 of the Constitution, which makes metropolitan cities "constitutionally required", we could derive the need for the governing bodies to be elected by direct universal suffrage. In other words, if we accept the argument that autonomy is linked to the principle of direct elections and representation of local interests, the provision of second degree bodies for metropolitan cities would be contrary to the democratic-representative principle.

The problem affects the form of government of the institution: in fact, neither the mayor, nor the Council, elected indirectly, are responsible for their political work to the electorate and not even respond to the metropolitan Conference, the only body with a stronger popular investiture, albeit always of second Grade.

The main novelty contained in the bill under consideration is the introduction of weighted voting. With it, the law operates a diversification of the weight of the representation according to the inhabitants, expressing a principle which is in contrast with the one summarized in the formula "one person, one vote". The use of the weighted voting system neutralizes the weight of councilors of the larger municipalities and assigns a final value which is proportional to the population of the municipality that is represented.

The Constitutional Court, with the sentence number 50 of 2015, has definitely expressed on the ostensible constitutional problems filed by the regions, and it has rejected them. It also has recognized the democratic legitimacy of a second-degree government by detecting that also the head of state is elected indirectly. By pulling back the appeals, the Court has enabled the law to remain fully operational in its entirety.

The statutes of the metropolitan cities have a similar structure, though they differ by the number of articles which they are composed of. The role of citizen participation in political decision-making has been greatly enhanced by recognizing several participatory institutions (including referenda and petitions). Moreover, although they have not opted for a parliamentary model with bond of trust between the metropolitan Mayor and the council, the bond between the two bodies was strengthened, often having the metropolitan Mayor to present the guidelines of its mandate to the Council for approval. Many statutes have also decided to enhance the role of deputy councilors and deputy mayor, by constituting a sort of executive body, which in many statutes has been raised to the status of a constituent body of the Metropolitan city (usually with the name of Coordination).

From a first glance to the statutes adopted so far, we can draw the conclusion that the metropolitan cities have made the most of the wide autonomy granted them, on one hand by operating similar choices, especially as regards the structure; on the other hand, by emphasizing the peculiarities of each territory, in order for the statute to actually meet the needs of the citizens of the metropolitan cities.

One issue that deserves attention concerns the model of government of these territories. The law, at first, wanted to give the government of wide area an indirect form of representation, while acknowledging the possibility to make a choice towards a form of direct representation in the statute. Although both classified as democratic forms, as also recognized by the Constitutional Court, these two forms have in them some problems. In terms of representation, there is the

problem of equality of the exercise of political rights by citizens. The provision in some statutes of direct election for the metropolitan Council and the metropolitan mayor, in fact, introduces a distinction in the exercise of those rights since some citizens will be able to directly express the representative bodies of their territory, while others will be able to exercise this power only in a mediated way.

In any case it will be crucial to identify the way in which democratic representation, in concrete, is realized, whether giving more emphasis to the territorial expression or to those of a political nature. We can find, therefore, even at the level of the metropolitan city, the traditional conflict between political representation and representation of the territories, which could lead to conflict or in a revival of political fractures present in the electorate, or in the promotion of local instances that could potentially cripple the proper functioning of the metropolitan cities. In either case they arise important critical elements that should be the subject of careful thought.