



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**  
**Cattedra di Diritto Urbanistico**

**LA RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI: DALL'AREA  
METROPOLITANA ALLA CITTA' METROPOLITANA.  
LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA**

**RELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Paolo Urbani**

**CANDIDATA**  
**Maria Tomassetti**  
**Matr.121443**

**CORRELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Giuliano Fonderico**

**CORRELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Alessandro Botto**

**ANNO ACCADEMICO 2017-2018**

A Chiara, la mia *Città*.

*Vogliamo fondare il nostro Nuovo Stato, la nostra nuova Italia sopra la larga base del popolo italiano, unito, come è nei suoi comuni (...). Ma la base fondamentale deve essere il comune, deve essere la regione, deve essere il suffragio universale maschile e femminile. Il comune, organo del nostro autogoverno, self government che come parola ci viene dalla storia inglese, ma come esperienza, più ancora dai nostri gloriosi comuni italiani. Il comune che raccoglie le famiglie del territorio in cui c'è la torre che ricorda un passato, un campanile che indica il cielo, delle libere istituzioni le quali vengono dai padri e rappresentano il patrimonio della nostra storia italiana; il comune deve rimanere la base della futura democrazia. Questa unità territoriale è tanto più necessaria perché l'esperimento che essa ha fatto è tutt'altro che negativo. Quando il fascismo ha voluto cominciare a distruggere il tessuto delle nostre libertà, ha iniziato il suo attacco ai comuni perché è là nei consigli comunali, anche nei più piccoli, che il popolo impara a reggersi, e anche in molti consigli comunali dell'alta montagna certe volte i rappresentanti rurali hanno dimostrato molta più sapienza politica e amministrativa del gran consiglio del fascismo.*

Alcide De Gasperi, 23 Luglio 1948

*Morire come le allodole assetate sul miraggio (...)  
ma non vivere di lamento come un cardellino accecato.*

Giuseppe Ungaretti, Luglio 1918

Con gratitudine per l'eredità più preziosa, la libertà.

## INDICE

INTRODUZIONE.....	pag. 3
-------------------	--------

### CAPITOLO PRIMO FENOMENO METROPOLITANO

1. Le origini.....	pag. 6
2. Il dibattito in Italia.....	pag. 11
3. Gli enti locali: quattro <i>personaggi in cerca d'autore</i> .....	pag. 18
4. Dall'area metropolitana alla Città metropolitana.....	pag. 25
4.1 La pianificazione di area vasta.....	pag. 36
5. L. 142/90, l.267/00, l. 56/14: evoluzione o involuzione normativa?.....	pag. 40

### CAPITOLO SECONDO MODELLI A CONFRONTO

1. Alcuni esempi in Europa.....	pag. 46
2 Gran Bretagna: <i>il Caso Londra</i> .....	pag. 49
3 Germania.....	pag. 56
4 Spagna.....	pag. 62
5 Francia.....	pag. 68
6 Portogallo.....	pag. 71
7 Considerazioni generali.....	pag. 73

### CAPITOLO TERZO CASO ITALIANO

1. Legge 7 Aprile 2014, n.56.....	pag. 75
2. Analisi della legge: disposizioni generali.....	pag. 77

2.1	Città metropolitana.....	pag. 79
2.2	Le Province.....	pag. 94
2.3	Unioni e fusioni di Comuni: organi e funzionamento.....	pag. 104
2.4	Norme finali.....	pag. 113
3.	L'incostituzionalità della Legge <i>Delrio</i> nei ricorsi proposti dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.....	pag. 117
4.	Articolo 114 della Costituzione: <i>legge speciale</i> per Roma.....	pag. 124
5.	Modelli consolidati.....	pag. 130
6.	<i>Modeste proposte</i> .....	pag. 133

**CAPITOLO QUARTO**  
**LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA**

1.	Programmare il territorio.....	pag. 145
2.	Il piano territoriale di coordinamento provinciale.....	pag. 148
3.	Il piano strategico.....	pag. 149
4.	La pianificazione di area vasta.....	pag. 154
5.	Esperienze europee.....	pag. 155

<b>CONCLUSIONI</b> .....	pag. 158
--------------------------	----------

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	pag. 162
---------------------------	----------

## Introduzione

Il presente elaborato mira alla trattazione del processo normativo che negli ultimi anni ha caratterizzato la *riforma del governo locale*, l'evoluzione avutasi con il passaggio *dall'area metropolitana alla città metropolitana* e la *pianificazione* che ne è seguita.

Il capitolo primo incentrerà l'attenzione sull'origine, natura e funzioni del nuovo ente locale, sul dibattito avutosi in Italia in relazione alla sua identificazione e costituzione, sull'evoluzione dall'area metropolitana alla Città metropolitana, evidenziando ed analizzando gli aspetti differenziali. Sarà introdotto l'argomento riguardante la pianificazione del territorio, punto focale dell'intero elaborato. Infine verrà presentato un breve excursus normativo dei maggiori provvedimenti legislativi dedicati alla riorganizzazione delle istituzioni locali, (l. 8 giugno 1990, n. 142; l. 18 agosto 2000, n. 267; l. 7 aprile 2014, n. 56) legando gli stessi con il *file rouge* dei poteri, funzioni e perimetrazione. Questo permetterà di comprendere quali siano stati negli anni i punti di sviluppo o di stasi nell'individuazione di una disciplina chiara e concreta per il nuovo modello istituzionale.

Il capitolo secondo presenterà una comparazione del panorama nazionale con quello europeo, per meglio comprendere l'obiettivo a lungo termine che ha spinto il legislatore a voler rendere le nostre città più "leggere" e competitive a livello internazionale. Nello specifico l'attenzione sarà incentrata sul "*caso Londra*" e la riforma del *local government* come modello di interesse europeo, realizzata a seguito dell'indagine che anticipò la stesura del *Redcliff-Moud report*. Esempi di riferimento per il modello italiano ancora in fase di realizzazione potrebbero essere le esperienze inglesi che portarono all'istituzione nel 1974 del *Greater London Council* e della *Greater London Authority* nel 2000. Dall'evoluzione istituzionale che interessò l'Inghilterra si cercherà di individuare le esigenze di Roma, allo stesso tempo Città Metropolitana e Capitale, e la concreta possibilità di istituire un organismo tecnico inter-istituzionale. L'analisi comparativa si sposterà sulla presentazione dei restanti modelli metropolitani presenti nel continente, in particolare quello della Germania, Spagna, Francia e Portogallo.

Il capitolo terzo dedicato al “caso italiano”, sarà incentrato sull’analisi della Legge derubricata *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, la numero 56 del 2014, meglio conosciuta come Legge *Delrio*, legittimante il nuovo modello istituzionale. Dopo aver descritto gli elementi principali che costituiscono il dato normativo, analizzandone gli articoli di maggior interesse, sposteremo l’attenzione sull’attuazione di tale Legge, sugli obiettivi che si è posta e sulla problematiche sorte. Sempre in relazione alla *Legge Del Rio* verrà analizzata la successiva e determinante sentenza emessa dalla Corte Costituzionale in relazione alla presunta incostituzionalità della norma, a seguito dei ricorsi promossi da alcune Regioni. L’attenzione sarà posta in particolare su quattro elementi caratterizzanti e rappresentativi il punto di forza di ciascuna realtà metropolitana: *statuto, sindaco metropolitano, piano particolareggiato*. Quest’ultimo avrà inoltre dedicato un paragrafo a sé considerando l’importanza rappresentata dallo stesso nell’individuazione di un futuribile modello di sviluppo attraverso la pianificazione delle “nuove” città. Seguirà la lettura dell’articolo 114 della Costituzione per meglio comprendere il ruolo della Città di Roma e le possibili soluzioni adottate dal legislatore attraverso un serie di provvedimenti legislativi ad essa dedicati, in particolar modo la l.5 maggio 2009, n. 42.

In conclusione la scrivente ipotizza possibili proposte di soluzione alle lacune ancora evidenti nelle disposizioni normative ed all’attuazione ancora molto lenta delle medesime, incentrando il discorso su due aspetti cardine che sono il *principio di differenziazione* e la *valorizzazione del territorio*.





## CAPITOLO PRIMO

### IL FENOMENO METROPOLITANO

#### 1. Le origini

*D'una città non godi le sette o le settantasette meraviglie, ma la risposta che dà ad una tua domanda.<sup>1</sup>*

La parola *città* deriva dal concetto più astratto della parola *civitas*. Il termine in origine significava sia *diritto del cittadino*, sia cittadinanza romana e quindi nel senso più ampio, indicava i cittadini facenti parte di una comunità. Si distingue da *Urbs*, termine utilizzato per indicare la città come un complesso di abitazioni all'interno di una cinta muraria; infatti il termine sembra derivare dal verbo *urvare* che trova il suo significato nell'atto di tracciare il solco e quindi nel delimitare i confini della città. Questi presupposti sono utili per capire le caratteristiche più profonde, spesso nascoste, di ciò che abitualmente indichiamo con il termine città.<sup>2</sup> La storia delle città europee e la storia d'Europa sono frutto di un'unica vicenda. La città è il "palcoscenico" di due scenari distinti: quello fisico, rappresentato dalle città come struttura e quello "metafisico", rappresentato dai caratteri che i cittadini imprimono ad una città. Tuttavia al di là della differenza sostanziale, i due elementi diventano imprescindibili e si valorizzano a vicenda; lo scenario fisico conserva oltre al patrimonio materiale anche quei valori morali propri della struttura metafisica, rendendo la Città l'unico punto di accesso per raggiungere quei valori come l'identità dei luoghi, la stabilità delle esperienze passate e il fluire delle esperienze future.<sup>3</sup> La città è insieme di vicende culturali, economiche e sociali oltre che storiche e

---

<sup>1</sup> C. ITALO, *Le città invisibili*, Einaudi, 1972

<sup>2</sup> Vocabolario Treccani

<sup>3</sup> L. BENEVOLO, *La città nella storia d'Europa*, Editori Laterza, 1996

geografiche ed è per questo che spesso lo studio dei complessi urbani, della loro storia e della legislazione che deve regolarle, avviene attraverso i suoi cittadini. Il termine città lascia il posto a quello di Comune<sup>4</sup>, *in primis* all'interno della legislazione, accentuando in questo modo ogni denotazione socioeconomica che abbiamo visto essere determinante soprattutto per comprendere la natura della città stessa. Il termine utilizzato è fondamentale e deve essere scelto correttamente anche per delineare la distinzione che c'è con le realtà più piccole, soprattutto rurali.<sup>5</sup> Il termine *metropoli*, dal greco μήτηρ madre e πόλις città, indica etimologicamente *ciò che appartiene alla madrepatria* e quindi un nucleo centrale cui fanno riferimento più realtà circostanti, che in parte dipendono e in parte coadiuvano il centro. Si tratta di un insediamento urbano ad alta concentrazione insediativa ed elevata dinamica territoriale; anche da qui discende l'odierna considerazione e ruolo che attribuiamo alla Città metropolitana, a seguito dell'osservazione sulle numerose dinamiche socio-economiche che si sviluppano al suo interno<sup>6</sup>. Tuttavia non è facile dare una specifica definizione del termine metropoli se non quella di corpo urbano, molto grande per superficie e carico di popolazione, capace di fornire i propri servizi al di fuori dell'area istituzionale in cui essa si trova e di cui ne è vertice.<sup>7</sup> I processi di formazione di una metropoli non sempre sono ricostruibili o di facile identificazione, ma spesso sono il risultato di un fenomeno di *conurbazione*. Quest'ultimo si differenzia dall'*agglomerazione* in quanto l'avvicinamento dei centri urbani avviene in modo reciproco e determina una  *fusione*. Rispetto all'*agglomerazione*, la fusione si

---

<sup>4</sup> **Comune/Comunale**: *che è di tutti, della comunità*. Il termine comune ha un'etimologia latina e deriva dall'espressione *cum munis*, a cui si attribuisce il significato di *dono condiviso*. Leghiamo alla parola comune quella di *municipio*, anch'essa di derivazione latina, dall'espressione *munis accipio*, acquisto un dono. L'importanza del termine in questione ci permette di comprendere ciò che è alla base dell'attività di una pubblica amministrazione e del servizio che ella svolge per i suoi cittadini, al di là del diritto stesso che legittima il cittadino a ricevere quel servizio. Scaturisce da ciò un legame forte e imprescindibile fra le autorità che governano un territorio ed i suoi cittadini. Questo è il principio ispiratore che dovrebbe guidare l'attività amministrativa ed il legislatore nel riorganizzare gli enti.

<sup>5</sup> F. RUGGE in "Da città ad area metropolitana", Capuzzo, 2000

<sup>6</sup> P. URBANI, "Enciclopedia del diritto", Milano, Giuffrè Editore

<sup>7</sup> L. GAMBI, introduzione a "Da città ad area metropolitana", Capuzzo, 2000

ha in modo contemporaneo senza l'assorbimento di un ente nell'altro (ciò che invece accade nell'agglomerazione). Le differenze terminologiche sono essenzialmente legate al grado d'integrazione territoriale e socio-economica delle concentrazioni urbane.<sup>8</sup> L'espansione impatta insediamenti già esistenti, legati da un punto di vista funzionale ma non morfologico e soprattutto sociale, con interessi differenziati. Gli esodi che determinano la crescita urbana portano in città popolazioni rurali, caratterizzate da un background sociale diverso rispetto a quello della città ed è così che si crea sin da subito una frammentazione sociale, culturale e morfologica che si distacca nettamente dall'unità civica che definiva originariamente la città. Perde significato anche il ruolo dell'*urbe* e cioè delle mura che segnano i confini della città e della realtà sociale contenuta al suo interno, ravvisandosi la necessità di stabilire nuovi criteri per marcare le metropoli.<sup>9</sup> Individuare un nuovo modello amministrativo di ente locale, alla luce dell'inadeguatezza degli ordinari modelli istituzionali è da sempre l'obiettivo primario nella riorganizzazione e gestione delle nuove realtà urbane. Ad opinione di Massimo Severo Giannini, i legislatori si resero conto che, pur costituendo tali metropoli degli aggregati abitativi, l'applicazione dell'originaria struttura istituzionale propria dell'ente Comune non ne avrebbe permesso la governabilità.<sup>10</sup> La diffusione generalizzata dell'urbano ha modificato gradualmente l'originaria struttura della città, provocando il decentramento delle *forze vitali* di quest'ultima, delle abitazioni e soprattutto dell'individuo stesso. *Più la grande città si espande, più si decentra.*<sup>11</sup> La storia ci insegna che i fenomeni che determinano l'espansione delle città sono quasi sempre imprevedibili, inarrestabili ed il legislatore cerca di affrontarli di volta in volta con una regolamentazione che sia stabile ed adeguata. Max Weber nei suoi studi sociologici evidenzia che ciò che caratterizza l'espansione del contesto urbano è lo scambio economico da cui

---

<sup>8</sup> P. URBANI, "Enciclopedia del diritto", Milano, Giuffrè Editore

<sup>9</sup> P. CAPUZZO, *Da città ad area metropolitana*, 2000

<sup>10</sup> P. URBANI, "Enciclopedia del diritto", Milano, Giuffrè Editore

<sup>11</sup> AUGÈ, *Rammendare le metropoli*, Avvenire.it

derivano tutte le conseguenze sociali e culturali. In tutto il territorio nazionale, le Città hanno avuto il loro sviluppo nel momento in cui hanno iniziato a rappresentare per gli insediamenti circostanti un luogo di scambio economico e culturale. Di lì a poco coloro che ne avevano la possibilità hanno deciso di insediarsi stabilmente, generando lo spopolamento delle aree limitrofe. Questo probabilmente è stato il motivo (a volte l'errore) che ha permesso di concentrare tutte le risorse nei grandi centri urbani e le responsabilità che ne derivano ai loro amministratori. Da qui si sviluppa tutto l'iter normativo dei tempi moderni e l'azione del legislatore volta a favorire l'aumento di concentrazione di popolazione e attività produttive nelle grandi città. Tuttavia il legislatore ha considerato le medesime Città metropolitane "in divenire", essendo ignaro del modo in cui le stesse vadano organizzate e governate, spesso senza comprendere il potenziale del territorio e la valorizzazione di quest'ultimo che invece avrebbe portato a migliori risultati in tempi brevi, ad un potenziamento dei servizi per i cittadini. Questi ultimi stentano ancora a considerare la Città metropolitana come punto di riferimento, conservando la propria identità cittadina originaria, avvertendo la costrizione di "legarsi" ad una realtà che non gli appartiene. Nel corso degli anni l'ordinamento ha in parte accompagnato l'andamento di questo fenomeno ed in parte lo ha forzato. Le trasformazioni dei territori e delle loro istituzioni, che hanno riguardato l'Italia sin dagli anni sessanta, sono state oggetto di molteplici dibattiti e soprattutto di vicissitudini normative. Si è assistito *in primis* all'evoluzione della Città a metropoli, alla formazione seppur fragile delle Regioni, al progressivo sgretolamento delle Province, alla nascita dell'area vasta, poi identificatasi con la Città metropolitana, all'involutione delle Città a comuni polvere. Il moderno assetto della *Città di fatto*, che si espande sul territorio senza continuità, coinvolgendo il centro, la periferia, le comunità abitative conurbate e limitrofe, è la ragione alla base della nascita e sviluppo della *Città*

*metropolitana*.<sup>12</sup> Tuttavia la sua istituzione e l'adeguamento degli strumenti amministrativi, sono arrivati sin troppo tardi rispetto alla sua effettiva formazione, avvenuta attraverso lo sviluppo autonomo delle aree urbanizzate. È quindi necessario utilizzare quella definizione di Città, basata sui legami economico, sociali e territoriali, piuttosto che sui più tradizionali confini amministrativi, per meglio capire i cambiamenti in corso e valorizzare ciò che viene a costituirsi. La Città metropolitana dovrebbe in parte avere questo obiettivo: affrontare l'espansione territoriale (spesso incontrollabile a volte controllata) salvaguardando i caratteri originari della Città e migliorarli. Ma cosa si intende esattamente per città metropolitana? C'è ancora molta incertezza e lo stesso legislatore, considerata sicuramente l'inedita configurazione della realtà urbana che veniva a crearsi, si è rivelato spesso inadeguato ad affrontare il fenomeno. Giustamente, ha ritenuto opportuno superare l'organizzazione amministrativa originaria, la cui rigida uniformità istituzionale, a tutti i livelli di governo, si è resa da subito inadeguata nei confronti del fenomeno metropolitano, cercando di individuare un nuovo modello di *governance*. Merloni nel 1986 tracciò le basi concettuali su cui si sarebbe poi sviluppato il lungo processo di riforma: i livelli e la forma di governo, le caratteristiche e le funzioni di tale autorità, la delimitazione territoriale dell'area. Tutto ciò è ancora oggi oggetto di dibattito, considerando le molteplici possibilità e le differenti soluzioni adattabili. All'interno dei vari processi normativi l'obiettivo centrale è stato sempre quello di semplificare il sistema degli enti locali, riformando le strutture passate, eliminando quelle inutili, riconoscendo che il legame dei cittadini con le istituzioni, si crea partendo dal livello più basso di queste, all'interno dei territori dove il cittadino opera e si realizza. È qui che si individuano le necessità, si progettano le azioni più immediate, per garantire un adeguato vivere comune grazie alla capacità di ascolto delle istituzioni e la conoscenza immediata della realtà che si

---

<sup>12</sup>C. DEODATO, *La città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, 2013

trovano ad amministrare; è da qui che sorgono i primi problemi organizzativi delle nuove realtà istituzionali. Tuttavia se appare impossibile affrontare il gigantismo urbano con gli strumenti tradizionali, la soluzione migliore non è d'altra parte rappresentata dall'abolizione delle istituzioni originarie o dall'assorbimento delle stesse, così da rendere ancor più gravosa, in capo ad un unico soggetto, la gestione di un territorio troppo vasto. L'Italia è fra gli ultimi paesi europei per quanto riguarda la legislazione rivolta al fenomeno metropolitano e le poche leggi emanate (la cui applicazione è stata assente o rinviata) hanno generato un ulteriore caos normativo che poco (o nulla) ha risolto nel corso degli anni. Tutto questo spesso è stato cagionato dall'assenza di una precedente indagine che portasse a comprendere l'effettiva applicabilità della legge stessa.

## **2. Il dibattito in Italia**

È necessario partire dall'articolo 114 della Costituzione, riformato dalla legge cost. n. 3 del 2001, il quale recita: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello stato disciplina il suo ordinamento”*.

Analizzando questo articolo capiamo di trovarci dinanzi alla “chiave di volta” in grado di colmare le lacune e risolvere le problematiche che si sviluppano intorno all'ente Città metropolitana. Il riformato articolo 114 parte da un presupposto tutto nuovo: sono gli enti che organizzano e ripartiscono il territorio e non viceversa<sup>13</sup>; è il territorio che “serve” gli enti e non gli enti che “servono” il territorio. Il primo comma riconosce una posizione paritaria a tutti gli enti che costituiscono la

---

<sup>13</sup> G. De Muro, *Commento all'articolo 114 della Costituzione in Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006

Repubblica; infatti non a caso viene utilizzato il termine *costituita*. Ciò permette ai diversi livelli di governo di concorrere alla definizione delle politiche pubbliche, ma allo stesso tempo non stabilisce che si verifichi un'assoluta equiparazione tra questi e lo Stato, in quanto la potestà legislativa resta esclusiva di questo e della Regione. L'unità della Repubblica è così salvaguardata, ma anche la dipendenza degli enti al nucleo centrale. Continua a trattarsi più di una riorganizzazione territoriale che amministrativa, ulteriore causa del ritardo di costituzione delle Città metropolitane. La possibilità di dotarsi di un'organizzazione particolareggiata, con propri statuti, poteri e funzioni, concede una garanzia costituzionale all'autonomia conquistata da tali enti ed alla potestà statutaria, che venne per la prima volta attribuita dalla l.142. Nel terzo comma, la Costituzione riconosce e stabilisce la necessità che per Roma venga disposta una legge speciale che stabilisca una disciplina che possa organizzare al meglio la gestione e l'organizzazione della Città stessa. Tale dettato costituzionale fa riflettere ancora una volta sul fatto che Roma è allo stesso tempo Città e Capitale, emergendo così la necessità che non sia solo l'ente Comune o Città metropolitana ad interessarsi a ciò che coinvolge Roma, ma anche e soprattutto lo Stato. Da qui si sviluppa l'orientamento che segue la teoria dell'impossibilità che Roma venga considerata al pari di tutte le altre realtà comunali nazionali. La lettura dell'articolo 114 deve essere accompagnata all'articolo 5 della Costituzione che afferma: *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenze dell'autonomia e del decentramento.”* Solo se letti insieme, tali articoli configurano il governo locale in un quadro di autonomie ben definito. Si ribadisce nuovamente il concetto che lo Stato, mantenendo il suo ruolo di supremazia e centralità, ha il compito di adeguarsi alle esigenze degli enti locali, promuovendone lo sviluppo nel rispetto della loro autonomia, garantendo agli enti stessi di perseguire obiettivi anche differenziati fra

loro. È considerabile questo l'articolo che valorizza ciascun ente senza forzarne la scomparsa. L'aggregazione dei piccoli comuni, attraverso la fusione e l'unione degli stessi, è perseguita in via non autoritativa per assicurare il mantenimento dell'identità di ciascuno. Per favorire tale processo è stata istituita una figura punto di riferimento: il municipio. Quest'ultimo, considerabile il *fantasma di un comune una volta esistente*<sup>14</sup>, rappresenta l'organo collaterale del nuovo ente sorto dopo la fusione. Conserva del Comune un rappresentante ed un organo consultivo eletto dai cittadini del municipio, ma di fatto non possiede poteri tali che gli permettano di gestire concretamente il territorio cui il municipio fa riferimento. Con tale istituto, l'obiettivo del legislatore fu quello di offrire alle comunità locali stimoli alla fusione, attraverso uno strumento con cui poter affermare le proprie prerogative e peculiarità, riconoscendogli un'autonomia gestionale ridotta, all'interno di una struttura unitaria.<sup>15</sup>

Oltre agli accorpamenti tale disposizione normativa prevede l'istituzione di consorzi fra comuni o con la comunità montana, per la gestione dei servizi<sup>16</sup>. L'esame dei principi costituzionali ci ha in parte permesso di individuare una cornice normativa di riferimento in cui inserire il quadro dello sviluppo del governo del territorio. Tuttavia la prima vera riforma organica delle autonomie locali e la base dello sviluppo della Città metropolitana è rappresentata dalla l.142 del 1990, che non ha definito completamente il nuovo assetto degli enti locali, ma ha avviato un processo di riforme che nell'ultimo decennio hanno travolto equilibri oramai consolidati. La legge derubricata "*ordinamento delle autonomie locali*" determina nuovi principi sull'organizzazione amministrativa e funzioni, non solo dei comuni e delle province,

---

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, Legge 142/1990: *una mezza riforma*, *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, n°2, 1992

<sup>15</sup> L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Editore, 1991

<sup>16</sup> Il consorzio è costituito per la gestione di servizi o esercizio di funzioni in modo condiviso Sono costituiti tra enti locali allo scopo di assicurare la gestione in forma associata e organica di determinati servizi pubblici e funzioni che non possono essere garantiti con efficienza su semplice base comunale. La costituzione può avvenire sia facoltativamente che obbligatoriamente a seconda dell'interesse o del servizio che deve essere garantito alla collettività.



ma anche delle nuove autonomie che iniziano a formarsi: Unioni di comuni e Città metropolitane. Il *file rouge* tra la riforma degli anni novanta e quelle intervenute successivamente è: la semplificazione del governo locale e lo sviluppo economico-sociale alla base dell'evoluzione dimensionale dei centri urbani. La legge infatti interviene nei confronti di tutte le autonomie, in particolar modo nei riguardi dell'ente di Area vasta, la Provincia e la Città metropolitana. Il legislatore si mostra intenzionato a superare il criterio di uniformità dell'ordinamento locale precedente alla l.142/90. I progetti di legge non sono più conseguenza del diretto collegamento con l'amministrazione centrale ma forniscono dei principi guida a cui ciascun ente dovrà attenersi per meglio sviluppare una disciplina confacente alle esigenze della comunità e del territorio amministrato attraverso gli statuti ed i regolamenti adottati da ciascun ente<sup>17</sup>. Un ruolo centrale è sicuramente riconosciuto alle Regioni ed alle leggi da esse emanate soprattutto nel riparto delle funzioni. Il Legislatore rinvia alla fonte regionale la definizione degli interessi locali, ponendo anche le basi per l'involuzione dell'ente Provincia. Si ha così una delegificazione che trasferisce la competenza normativa su determinate materie dalla fonte statale a quella locale<sup>18</sup>. Soprattutto per la Città metropolitana il legislatore regionale dovrà indicare il riparto delle competenze tratte dalle funzioni che fino a quel momento erano state attribuite alla Provincia. In questo modo è rimessa alla Regione la scelta di calibrare il ruolo ed i poteri programmatori non solo dell'ente metropolitano ma anche dei comuni. Il riconoscimento di tale prerogativa alle regioni era legittimato dall'articolo 3 della legge stessa, che coordinava gli enti locali nelle materie di loro competenza definendone le condizioni ed i limiti, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione. Lo Stato affida tale gravoso compito alle regioni di seguire il processo di fusione dei comuni, senza attuare le politiche di "collaborazione" che la legge

---

<sup>17</sup> Corte Costituzionale, sent. 343/91

<sup>18</sup> M. CAMMELLI, *La politica di riforma del governo locale* in *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, 1990

stessa alla luce dell'articolo 3 aveva auspicato. L'obiettivo più importante posto dalla legge è quello di rendere ciascun ente protagonista e non destinatario passivo della normativa.<sup>19</sup> Tale obiettivo è sicuramente perseguito attraverso il riconoscimento dell'autonomia statutaria attribuita per la prima volta ai comuni ed alle province, attraverso cui poter stabilire le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e le attribuzioni degli organi. L'eredità lasciata dalla l.142 è allo stesso tempo importante ed insufficiente, soprattutto perché alcune disposizioni non hanno trovato attuazione (la disciplina sulle Città metropolitane ne è un esempio come lo è il rafforzamento delle province consolidatosi con tale legge e poi superato nel 2014). La domanda a cui ancora è difficile dare risposta è se è possibile considerare la Città metropolitana alternativa alla provincia, considerando che i due territori coincidono fra loro o l'una convive con l'altra, avendo le due un riparto di competenze distinto ed essendo considerate entrambe enti di area vasta. Ulteriore questione da comprendere è ciò che resta al di fuori della costituita Città metropolitana, diviene una nuova provincia o farà parte della precedente e sopravvive al nuovo ordinamento? La l.142 non risponde a queste domande. Il conferimento della potestà statutaria costituisce di fatto l'espressione più qualificante dell'autonomia dei comuni e delle province. Tuttavia questi ultimi non fanno dello stesso un uso innovativo per affermare le proprie prerogative ed organizzare in modo peculiare la realtà che sono chiamati a governare, ma lo rendono un "copiato" dagli altri enti. Con la l. 142/90 in realtà il legislatore italiano non definì completamente l'assetto degli enti locali, ma ne stabilì solo in parte il riordino, tracciando delle direttrici guida per lo sviluppo di norme di fonte statale, regionale e locale. Giannini già nel 1992 definì tale legge *una mezza riforma* e di fatto così è considerabile in quanto il riferimento principale è fatto ai comuni ed alle province, di cui sottolinea il ruolo fondamentale nel sistema a due livelli di governo, ma allo stesso tempo amplia i contenuti della legge

---

<sup>19</sup> G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali vent'anni dopo*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2010

ricomprendendo al suo interno la disciplina di varie categorie di altri enti. Nonostante ciò la legge rappresenta per l'epoca un grande passo nella riorganizzazione degli enti locali, in quanto avvia in questa fase un processo di rinnovo del sistema amministrativo-istituzionale in tutte le sue componenti. A modificare ulteriormente il contesto in cui opera la l.142 sono altre riforme successive di grande rilievo, come la l.81/1993 sull'*elezione diretta del sindaco e la riforma del sistema elettorale per i consigli*. È un importante sviluppo in materia di organi di governo che non avevano subito profonde modifiche dalla l. 142.

Segue la Legge numero 59 del 1997 (c.d. Bassanini), che in parte recepisce ed in parte modifica ed integra con ulteriori innovazioni quella del '90. Tale legge intervenendo sulle materie disciplinate dalla l.142 propone di realizzare un federalismo amministrativo potenziando il quadro istituzionale vigente.<sup>20</sup> Concede una grande possibilità agli enti locali nell'ambito dell'attività regolamentare, valorizzando la loro autonomia decisionale ed organizzativa, senza limitare il ruolo della Regione. Tale frammentazione di competenze (spesso usata come alibi per l'inattività da parte degli enti locali) rappresenta un passaggio fondamentale per l'attuazione del decentramento. Quest'ultimo ha accentuato l'esigenza di ampliare gli strumenti di raccordo tra i vari livelli di governo; si affermano così la conferenza Stato Regioni e la conferenza Stato città e autonomie locali. Tali conferenze rappresentano la sede principale in cui le amministrazioni centrali ed il sistema delle autonomie svolgono un confronto che precede la realizzazione delle norme che avranno incidenza nelle materie di competenza degli enti locali.

Le province da questo nuovo iter normativo ricevono una nuova legittimazione ponendosi di fatto come ente alternativo (addirittura in antitesi) con la città metropolitana. Il *decreto legislativo 267 del 2000* (TU ee.ll.) infine si propone di riunire in un quadro organico e sistematico riforme di un decennio, tanto incalzanti

---

<sup>20</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, 2011

quanto disorganiche. Il Testo Unico non innova complessivamente il sistema ma riorganizza e coordina le innovazioni precedenti.

Questi primi riferimenti normativi sono stati ampliati, nel decennio successivo, dalla riforma del Titolo V (Legge Costituzionale numero 3 del 2001), dal ddl 2959 del 2010 e dalla legge 135 del 2012, fino ad arrivare alla l.56 del 2014 recante nuove *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni* che analizzeremo nel terzo capitolo del presente elaborato. Il Titolo V, nello specifico (in relazione agli articoli costituzionali da cui siamo partiti) chiude in parte l'itinerario decennale di affrancamento dell'autonomia normativa locale ed il superamento del principio gerarchico nel sistema delle fonti. Resta comunque forte il valore dato alla fonte primaria e soprattutto al principio, che la potestà normativa debba svolgersi sempre nel rispetto di quest'ultima. Il nuovo Titolo V riconosce e definisce il pluralismo istituzionale soprattutto attraverso lo statuto ed il regolamento, i quali concorrono a definire il nuovo volto della Repubblica, negli ultimi anni maggiormente votata ad un carattere federalista, in cui ciascun ente determina in parte il modello di *governance* della propria comunità di riferimento. In sintesi possiamo affermare che anche il sistema delle fonti si è pian piano adeguato alla fisionomia pluralistica e autonomistica del sistema istituzionale, anche se non è emerso in modo esplicito il reale nesso tra autonomia locale e potestà normativa, statutaria e regolamentare (riconosciuta non solo dalla riforma del Titolo V, ma anche dalla l.142). Sembra tuttavia impossibile, in una prospettiva autonomistica, non qualificare gli enti locali anche alla luce di una potestà normativa.<sup>21</sup> Quest'ultimo aspetto, del tutto particolare, rappresenta il fulcro del decennio di riforme che si sono succedute. Se si riuscisse in futuro a dare piena ed effettiva attuazione al principio dell'autonomia normativa ed economica degli enti locali,

---

<sup>21</sup> G.C. DE MARTIN, *L'autonomia normativa degli enti locali nel pensiero di A.M. Sandulli*, Rivista trimestrale di diritto pubblico.

quasi sicuramente si otterrebbero contenuti in grado di dare un nuovo slancio non solo agli enti, ma anche ai territori e le comunità che li costituiscono.

### **3. Gli enti locali: quattro *personaggi in cerca di autore*.<sup>22</sup>**

La problematica maggiore, rispetto all'attuazione delle disposizioni normative emanate nel corso degli anni è sicuramente data dalla sovranità che ciascun ente esercita sul territorio. Anche dalle esperienze europee, che analizzeremo in seguito, emerge che nei paesi caratterizzati da un forte regionalismo e radicamento dei poteri locali è minore la possibilità che lo sviluppo dell'ente Città metropolitana avvenga in modo rapido. Il "problema" dei comuni nello Stato moderno fu analizzato già da Massimo Severo Giannini nel 1967, anni in cui è sorto il dibattito sulla forma che avrebbero dovuto assumere in tempi moderni gli enti locali. Giannini individuò come punti cardine della riforma ciò che nel 1990 diventerà oggetto della legge 142. È curioso come sin da subito si tracciarono possibili soluzioni ed oggi le stesse siano in parte ancora inattuate. La legge in questione configura il comune principale rappresentante della comunità amministrata, di cui cura gli interessi e lo sviluppo. Le competenze attribuite ai comuni presentano come punti di riferimento la popolazione ed il territorio. L'autonomia riconosciutagli, sempre nel rispetto della legge e delle competenze esplicitamente non attribuitegli, è anche quella di valutare la dimensione ottimale nell'esercitare tali funzioni, attuando forme di decentramento e di cooperazione con altre Amministrazioni comunali.<sup>23</sup> Tutto questo è frutto di un'importante disposizione della legge 142, che all'articolo 11 prevedeva modifiche territoriali, fusione ed istituzione di nuovi comuni (tale disposizione ha tuttavia trovato scarsa applicazione). Il particolarismo, che storicamente caratterizza il nostro

---

<sup>22</sup> L. PIRANDELLO, *Sei personaggi in cerca di autore*, 1921

<sup>23</sup> Cir. Min. int. 7 giugno 1990

assetto statale, ha portato a creare un'identità nazionale frammentata ed autoctona, molto radicata all'ente Comune ed alla figura del sindaco come amministratore e punto di riferimento per la collettività. Potremmo riassumere ciò che da sempre caratterizza la realtà nazionale nella frase di Massimo D'Azzeglio, *fatta l'Italia bisogna fare gli italiani*. L'Italia dei Comuni, sin dall'epoca medioevale, lascia un'eredità ai suoi cittadini che non sempre ha permesso loro di maturare un'idea di Patria che fosse effettivamente unitaria e per decenni questo debole rapporto con lo stato centrale è stato fronteggiato con un centralismo amministrativo. Il sodalizio fra cittadini ed Amministrazione comunale è stato rafforzato dalla l.83 del 1991, *sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*. Questo dettato normativo segna un importante passaggio per la legittimazione delle autorità locali ed un controllo diretto sul loro operato da parte dei cittadini. Tale legge argina una possibile assenza di responsabilità dell'amministratore che deve farsi carico delle esigenze, delle paure, delle aspirazioni dei cittadini e del territorio principale ricchezza<sup>24</sup> e punto di riferimento, soprattutto nelle realtà più piccole. La fiducia della comunità qualifica e legittima la figura del sindaco, colmando il vuoto creato fino a quel momento da una progressiva sfiducia verso i partiti politici.<sup>25</sup> Fatta questa premessa non dobbiamo stupirci del fatto che una legge per quanto precisa e razionale possa essere, non trova applicazione (soprattutto nel caso di specie) se non considera il carattere sociologico che si cela dietro un "semplice" organo amministrativo. Un ulteriore condizionamento al processo di formazione della Città metropolitana è stato cagionato *in primis* da una conflittualità fra i diversi livelli di governo, in quanto nessuno si è reso disponibile a cedere la propria sovranità; *in secundis* da una

---

<sup>24</sup> "Il comune è come il proletariato. La sua unica ricchezza è il territorio." Paolo Urbani

<sup>25</sup> Con il passare degli anni si è assistito ad un cambiamento nella logica che guida l'orientamento elettorale dei cittadini: il voto espresso da ciascuno a livello nazionale risulta espressione (e trasposizione) della fiducia rivolta ad un singolo rappresentante locale come istituzione e non come politico. Se prima infatti era la corrente politica nazionale ad orientare il voto dei cittadini, ad oggi è il risultato elettorale del partito ad essere determinato dall'orientamento politico locale. Si accentua così la distinzione delineata da Norberto Bobbio fra rappresentanza istituzionale e rappresentanza politica.

diffidenza dei comuni minori dinanzi alla prospettiva di un possibile assorbimento. L'errore che si è forse fatto nell'iter di formazione dell'ente Città metropolitana è stato quello di voler pretendere che ciascuna realtà, dalla più piccola alla più grande, divenisse da un momento all'altro "parte di un tutto". L'esperienza insegna che il *gigantismo urbano* non sempre "paga". Giannini, sin dai primi anni del dibattito sul come dovesse organizzarsi il governo dell'area metropolitana costituitasi per conurbazione o costituzione di Città metropolitana, avanzò la proposta di articolare il "megacomune" in più comuni per meglio gestire i servizi (reali e personali) sul territorio. Inoltre non è possibile considerare un Comune metropolitano "altro" dallo Stato, in quanto la realtà metropolitana rappresenta una questione di interesse non solo locale ma anche nazionale; le responsabilità e gli obiettivi sono troppo grandi per essere fatti ricadere solo sui sindaci.<sup>26</sup> Arriviamo alla Provincia: ente locale intermedio (da alcuni considerato come meramente programmatico) fra il Comune e la Regione, investito della "cura" degli interessi della comunità provinciale, (ma non anche della rappresentanza, che resta in capo al comune) destinatario di rilevanti funzioni amministrative in esteso ambito territoriale. Nell'attribuirle funzioni, la legge ha continuato a seguire il criterio delle competenze integrate e concorrenti con gli altri enti locali. L'istituzione delle provincie risale al 1859, negli anni immediatamente precedenti l'Unità d'Italia, su proposta di Urbano Rattazzi. Nel 1947 l'Assemblea Costituente, nonostante un'iniziale incertezza, confermò le provincie e le inserì nella Carta Costituzionale. Fino al 1970, anno in cui sono state istituite le regioni, il ruolo della provincia non è stato messo in discussione. La possibilità di sopprimere l'ente fu presentata (in tempi ancora non sospetti) da Ugo La Malfa in uno degli editoriali del quotidiano *La Voce Repubblicana* che lo ha visto direttore nel 1959. Si riprese a parlare di una possibile abolizione tra il 1989 e il

---

<sup>26</sup> Si rimanda a L. VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tentalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, 1997. L'autore descrive in modo tanto ironico quanto vero la difficile condizione di sindaco.

1990, quando si discusse in Parlamento del disegno di legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali. Il legislatore contro tendenza, decise di dare nuovo vigore all'ente provincia, le cui funzioni erano state comprese dalla nascita delle Regioni, alle quali peraltro furono riconosciuti rilevanti poteri di governo del territorio e sulle quali si è consolidato in questi anni un atteggiamento centralizzante nelle scelte di intervento. Il TU ee.ll. ha individuato la Provincia come livello di governo a cui devolvere la cura degli interessi territoriali di dimensione provinciale. Fino all'istituzione della Città metropolitana, la Provincia è stata ente di raccordo e indirizzo sovracomunale, maggiormente determinante nell'attività stessa dei comuni, nella gestione dei servizi e nel governo del territorio. La provincia si riafferma pian piano come istituzione di area vasta rappresentativa degli interessi della collettività ivi stabilita, con un potere di pianificazione sovraordinato rispetto a quello comunale. Nel 2000 il TU ee.ll. riprende l'orientamento già delineatosi negli anni precedenti, iniziando a svuotare la provincia delle più importanti competenze, raggiungendo in larga parte il suo scopo nel 2014 con la legge numero 56. Quest'ultima ha sensibilmente modificato la forma di governo, le modalità di elezione dell'organo di indirizzo ed il suo ruolo istituzionale, lasciandola a poco a poco, in una crisi identitaria e finanziaria. La provincia resta un ente locale tradizionale, ma nuovo allo stesso tempo, data la modifica delle strutture, dei poteri e delle funzioni. Il TU ee.ll. all'interno dell'articolo 20, da un lato afferma il PTCP ed il suo ruolo nella determinazione degli indirizzi generali e di assetto del territorio, ma limita di molto l'effettivo esercizio delle funzioni urbanistiche, direttamente attribuite dalla legge del 1990 alle province. Tale condizionamento è sicuramente in parte dovuto al processo di formazione del Piano territoriale di coordinamento, vista la necessità dell'emanazione di leggi regionali ed il relativo concorso dei comuni al procedimento alla formazione del piano provinciale.<sup>27</sup> Tale riforma ha riguardato

---

<sup>27</sup> P. URBANI, *Diritto Urbanistico*, Giappichelli Editore, Torino, 2017



esclusivamente le provincie delle Regioni a statuto ordinario, abolite o trasformate in Città metropolitane. Ad oggi in alcune regioni italiane, la Provincia resta come ente territoriale di secondo livello, sorretta da tante incertezze e poche importanti competenze, che difficilmente riesce a svolgere considerando i sempre meno fondi (e funzioni) devoluti dallo Stato. La svolta decisiva nel riordino degli enti locali si sarebbe avuta in occasione del referendum del dicembre 2016, la cui approvazione avrebbe determinato effetti importanti sul Titolo V della Costituzione, come l'abolizione delle province dal testo Costituzionale (quindi dall'intero ordinamento) ed un riassetto delle competenze nella potestà legislativa concorrente Stato – Regione. Quest'ultimo ente sarebbe stato protagonista di una rinascita che alcuni studiosi individuano con il termine di neo-regionalismo. La vittoria del *no* ha invece dato nuovo vigore alle provincie, le quali sono rientrate a pieno titolo nella Costituzione, regolate ampiamente da quest'ultima all'interno dell'articolo 114. Le ragioni, alla base dell'iter normativo che ha sottratto competenza alle stesse, sono state: poca efficienza, eccessivo numero di dipendenti, elevati costi. L'istituzione della Città metropolitana sembra però riconoscere indirettamente l'importanza del ruolo della provincia, considerate le similitudini con il modello metropolitano, come agevole punto di raccordo tra lo Stato ed i Comuni. I costi delle provincie hanno appesantito il bilancio nazionale a causa della cattiva politica di gestione dei fondi statali. La Regione fu considerata una potenziale sostituta ed il livello di governo più adeguato per un'azione complessiva di controllo e di gestione programmata del territorio. La commissione Giannini tentò di unificare nelle strutture amministrative regionali e locali tutte le funzioni di intervento delegando alle regioni la gran parte delle opere inizialmente di competenza statale. Gli enti locali che il legislatore intendeva potenziare (almeno negli anni 70) furono il Comune e la Regione, considerati i livelli di governo più idonei a rispondere alle esigenze dei cittadini: il primo per svolgere un controllo sul territorio e gestire interventi di limitate

dimensioni; la seconda per il ruolo autoritativo e di controllo nei riguardi del comune e gestione di interventi di ampie dimensioni. L'idea di Regione sviluppatasi in quegli anni fu "vincente" perché, in qualità di ente politico oltre che amministrativo, fu capace sin da subito di rappresentare le collettività esistenti in un'ottica regionale e quindi più ampia, senza stravolgere gli assetti socio-istituzionali esistenti e con l'obiettivo di presentarsi non come un'istituzione dalle competenze settoriali ma come ente orientato al complessivo governo del territorio.<sup>28</sup> La legittimazione di questo modello arriva con la legge 142/90. La Regione assume così un ruolo tutt'altro che secondario rispetto all'ordinamento comunale e provinciale confermando gran parte delle funzioni amministrative nelle materie di propria competenza. Tale istituzione avrebbe rappresentato il centro di coordinamento del sistema delle autonomie locali e delle politiche urbanistiche, che non trovavano scala adeguata all'interno dei confini comunali (facendo riferimento a comprensori ed ambiti ancora più vasti). Tuttavia l'orientamento *neoregionalista* ha lasciato successivamente il posto alla valorizzazione degli enti più prossimi ai cittadini ed alla conseguente autonomia locale, portando ad una progressiva perdita d'importanza e funzioni da parte della Regione, che per prima non dimostra di essere in grado di gestire correttamente il potere attribuitole dal legislatore. Quest'ultimo le affida un ruolo centrale anche per la costituzione delle Città metropolitane, riconoscendole un potere di promozione o arresto nel processo costitutivo dei nuovi governi. Anche la redistribuzione delle funzioni tra Comuni e Città metropolitane avviene secondo criteri diversi rispetto a quelli utilizzati per il riparto delle competenze tra comuni e province.<sup>29</sup> Tuttavia il progressivo declino delle Regioni e la stessa l.142 avevano lasciato pensare ad una rinascita del ruolo della provincia, unico ente interessato al successivo decentramento delle funzioni regionali. Le vicissitudini successive hanno

---

<sup>28</sup> F. Merloni, P. Urbani, *Il governo del territorio*, De Donato, 1977, pag 41

<sup>29</sup> G. De Martin, G. Meloni, F. Merloni, *Regioni e riforma delle autonomie*, Giuffrè Editore, Milano, 1995

poi portato a tutt'altro. Il legislatore sembra voler valorizzare sempre più il ruolo dello Stato centrale, il quale (più apparentemente che concretamente) potenzia gli enti prossimi ai cittadini, contrastando in parte la disposizione data dall'articolo 5 della Costituzione, che dispone un adeguamento dello Stato alle esigenze delle autonomie locali e non viceversa. Di fatto ci troviamo attualmente in presenza di una nuova istituzione locale (la Città metropolitana) affiancata da vecchi enti ancorati all'ordinamento grazie alle "rinnovate" disposizioni normative, che ne riconoscono la legittimità ed ai cittadini che non sono pronti ad abbandonare gli schemi tradizionali. Auspicare una nuova disciplina giuridica dei comuni metropolitani, consentendo loro di operare come più enti di area vasta, o una nuova disciplina che porti al definitivo riconoscimento di un unico ente di area vasta, cioè la regione metropolitana o la provincia metropolitana? La soluzione risiede veramente nel cambiamento drastico dei confini istituzionali i quali restano sinonimo di identità e comunità? La soluzione potrebbe risiedere nel moderno termine *governance*, che rappresenta un nuovo "modo di essere" dei processi decisionali, alternativo ma complesso, basato su una rete di interazione istituzionale, che valorizzi la comunicazione fra gli enti ed una progressiva apertura e sconfinamento dei confini originari, in modo da permettere un'effettiva crescita sociale ed economica. Inutile pensare ad una chiusura territoriale ed istituzionale in un'epoca in cui la competizione socio-economica (ed i scambi che ne derivano) si svolge non più solo su scala nazionale ma anche europea. L'ente intermedio si dimostra a questo punto necessario come strumento di raccordo fra i livelli di governo che operano su un territorio, che possiamo continuare a qualificare di area vasta, alla ricerca di un equilibrio che metta insieme tutte le istituzioni lì presenti. Per governare le comunità non bastano solo le regole, ma è necessario allocare risorse e servizi, in che modo? Sicuramente non partendo da una sterile Unione o fusione di piccoli comuni, che già incontrano estrema difficoltà nell'erogare servizi ordinari, o rendendo l'ente di area

vasta un *vaso di pandora* dove riversare problematica che tornerebbero ad essere della responsabilità di un solo individuo. Il sistema binario non sembrerebbe poter funzionare, in quanto si creerebbe un dialogo a senso unico poco produttivo. Invece, si potrebbe auspicare ad un sistema “circolare”? Torniamo alla figura della Città metropolitana, identificandola come “città territorio”, in qualità d’istituzione di raccordo in grado di valorizzare il potenziale di ciascuna comunità già esistente nel territorio di sua appartenenza. E quindi il sistema binario potrebbe di fatto realizzarsi tra lo Stato, che deve necessariamente continuare ad essere costantemente presente, e la Città metropolitana, che a sua volta dialogando con i comuni, istituisce un sistema di relazioni attraverso cui redistribuire servizi, facendo venir meno la qualificazione originaria che divide storicamente i borghi dalle città, il centro dalla periferia, il mare dalla montagna.<sup>30</sup> Emerge ancor più chiaramente che il governo di area vasta necessita di una stretta interrelazione tra le istituzioni nell’applicazione delle variabili di governo che sono il territorio, l’efficienza, la democrazia e la spesa.<sup>31</sup> In questo modo si renderebbe effettivamente tutto il territorio Città metropolitana, permettendo di concretizzare normativamente, parafrasando M.S. Giannini, ciò che esiste come un fatto urbanistico ma non ancora come fatto amministrativo.

#### **4. Dall’ area metropolitana alla Città metropolitana**

Non sempre l’elemento fattuale succede a quello di diritto; sicuramente questo è ciò che è accaduto per la costituzione delle aree metropolitane e della Città metropolitana. Il legislatore cerca di affrontare il fenomeno crescente della conurbazione traducendo il modello giuridico originario sulla base delle indicazioni pratiche e fattuali che si stavano verificando. Pur comprendendo l’incapacità degli

---

<sup>30</sup> P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*. Federalismi.it

<sup>31</sup> P. URBANI in *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, 1985

enti locali di gestire il nuovo assetto territoriale, il legislatore ha compiuto degli errori. Il primo, nel voler omologare tutto il territorio nazionale: la difficoltà risiede infatti nel voler necessariamente istituire un modello metropolitano dove non vi può essere a causa dell'assenza di una vocazione spontanea del territorio a divenire area metropolitana. L'obiettivo dell'applicazione di tale modello è sicuramente migliorare l'interazione tra le popolazioni, i servizi fruibili, e quindi, sulla base di un criterio logico intuitivo, non è possibile pensare che un territorio montano ad esempio possa divenire area o città metropolitana.<sup>32</sup> L'area metropolitana nasce con l'obiettivo di legare fra loro infrastrutture capaci di interagire in strette relazioni di complementarietà territoriale, divenendo così l'ambito di riferimento per le maggiori città costituite sul territorio. La realtà metropolitana si presenta sin da subito diversa da quella urbana "tradizionale", anche se la l.142 dimostra di avere il "desiderio" di circoscrivere con un atto amministrativo, in un unico perimetro territoriale, un insieme di relazioni estremamente differenziate, senza stabilire parametri o soglie funzionali, ma semplicemente individuando aree con necessità di un diverso sistema di governo del territorio. Il dibattito che anticipa l. 142 ruota proprio intorno al criterio di uniformità che da sempre elemento costitutivo dell'assetto organizzativo della nostra tradizione amministrativa. La peculiarità, caratterizzante le aree metropolitane e le specifiche soluzioni che quest'ultima richiedeva, ha creato ( e continua a creare ) non poche difficoltà al legislatore. La ratio che sta dietro la realtà metropolitana risiede nella volontà di creare una struttura unitaria molto simile ad un ente di area vasta, come la provincia o la regione, attribuendole funzioni spettanti fino a quel momento solo ai comuni, sulla base di un modello funzionale e soprattutto flessibile. L'individuazione delle nuove aree metropolitane avvenne nominativamente all'interno dell'articolo 17, che riconobbe come tali le *zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze,*

---

<sup>32</sup> A. CARULLO, *Dalla città metropolitana all'area metropolitana*. Rivista giuridica di urbanistica, 1990

*Roma, Bari, Napoli* e gli altri comuni legati alle aree da un rapporto di stretta integrazione economica e sociale. Tuttavia l'indeterminatezza della norma porta a comprendere al suo interno realtà diversificate, in quanto permette di realizzare sia un modello di area che circoscriva un aggregato costituito da centri urbani e sia un modello ampio che ricomprenda al suo interno anche realtà rurali interconnesse al nucleo urbano per diverse altre attività (attività lavorative, servizi ecc). L'assenza di uno schema rigido da applicare a tutte le situazioni permette sin da subito di considerare l'area metropolitana una categoria "in divenire", in quanto le diversità strutturali non risiedono solo tra realtà metropolitane e realtà minori, ma anche fra le stesse realtà metropolitane. La scelta riguardante la delimitazione dell'area viene fatta ricadere sulla Regione, la quale, sentiti i comuni e le province interessate entro un anno dalla pubblicazione della legge, si sarebbe occupata non solo di delimitare l'area, ma anche di riordinare le circoscrizioni comunali all'interno di quest'ultima, istituendo nuovi comuni sorti per scorporo delle aree intensamente urbanizzate o per fusione di comuni contigui. L'incertezza della legge aveva inizialmente non permesso di comprendere se l'area metropolitana dovesse necessariamente sostituirsi all'originario ente di area vasta o se i due potessero convivere. Il rafforzamento del potere della Regione risiede proprio nella possibilità di scelta tra le varie opzioni lasciate aperte dal legislatore; l'area poteva coincidere con la provincia o in caso contrario, sarebbe stata prevista l'istituzione di una nuova provincia nell'ambito territoriale non ricompreso nell'area metropolitana oppure prevedere l'incorporazione del territorio escluso in quello delle province confinanti. La Città metropolitana, costituitasi all'interno dell'area, acquisiva un potenziamento delle funzioni a seguito di una scelta compiuta dalla Regione, che in alternativa poteva lasciare in capo ai comuni originari tutte le funzioni non considerate dall'articolo 19. Tuttavia la possibilità che non vi fosse una necessaria coincidenza tra il territorio dell'area metropolitana e quello della provincia inizialmente sollevò qualche dubbio

di compatibilità costituzionale, stabilendo l'articolo 114 una tripartizione fra regioni, province e comuni. In un primo momento il problema fu aggirato dal comma quattro, che identificava l'autorità metropolitana con la provincia, considerando la denominazione di *Città metropolitana* come una semplice qualifica, non destando così dubbi sull'eventuale moltiplicarsi degli enti territoriali. L'autorità metropolitana (o il governo metropolitano) veniva costituita su proposta delle regioni attraverso un decreto delegato del governo, sentite le commissioni parlamentari. In questo modo l'area metropolitana poteva essere considerata come un sistema di città, al cui vertice si stabiliva la Città metropolitana con un territorio accentrato intorno al capoluogo, come sostanzialmente era accaduto per la provincia. La vera differenza con quest'ultima è il sistema che viene a crearsi intorno ad essa: si tratta di un sistema paritario (e non subordinato) di interazione fra le città, dal centro alla periferia, con poli di attrazione capaci di interagire tra loro, sotto la guida della Città metropolitana, a cui sono attribuite competenze sovracomunali.<sup>33</sup> Per questo motivo l'area metropolitana non deve considerarsi come una variante dell'ente provincia ma uno "strumento istituzionale" idoneo alla pianificazione e la riduzione degli squilibri. Ciò sarà possibile solo grazie alla cooperazione tra gli enti locali originari nel determinare le singole regole dell'area metropolitana di riferimento. La Città metropolitana, come stabilito dall'articolo 18 sottostà alle norme previste per la provincia (se compatibili) e si costituisce dei seguenti organi: *consiglio metropolitano, giunta metropolitana e sindaco metropolitano*. Il legislatore stabilisce poche regole essenziali per quanto riguarda l'assetto istituzionale dell'area metropolitana, nel rispetto del criterio di flessibilità, posto alla base della legge. Individuare l'organo principale nella figura del Sindaco, e non in quella del Presidente, porta ulteriormente a qualificare la Città metropolitana più come città che

---

<sup>33</sup> S.CATTANEO, *Indagine conoscitiva*, n.6, seduta 18 luglio 1990, atti camera.

come provincia.<sup>34</sup> Per quanto attiene alle funzioni, il legislatore applica un criterio di fondo: il carattere sovracomunale o l'esercizio in forma coordinata di tale competenze per ragioni di economicità ed efficienza. Il riordino delle competenze interessa in primo luogo quelle spettanti alla provincia. Il legislatore cerca di trovare una soluzione, che possa permettere all'autorità metropolitana di gestire al meglio le funzioni sul "nuovo" territorio, per rendere più efficienti i servizi stessi, lasciando ai comuni dell'area competenze che la legge espressamente non affida alla Città metropolitana; tuttavia ampio è il rinvio alle fonti regionali e statali. Ai comuni presenti sul territorio metropolitano è assicurato il pieno esercizio delle funzioni originarie, affinché sia garantita ai cittadini la corretta utilizzazione dei servizi ed un equilibrato rapporto tra dimensioni territoriali e demografiche. Importante ruolo è riconosciuto agli statuti, all'interno dei quali l'autorità metropolitana stabilisce gli elementi qualificanti la città sulla base delle esigenze strutturali di ciascun territorio: forma di governo, organizzazione e funzioni che permetteranno a ciascuna area di rendere particolare l'elemento strutturale generale rappresentato dal doppio livello di governo. Nonostante sembri chiara e facilmente applicabile, la delimitazione dell'organizzazione territoriale presentata all'interno della legge, per circa un decennio resta inattuata. La vera legittimazione della Città metropolitana si ha con il riconoscimento costituzionale della stessa all'interno dell'articolo 114 della Costituzione. La nuova istituzione ha ottenuto una doverosa equiparazione agli altri enti locali territoriali, soprattutto per quanto attiene la potestà regolamentare relativa alla disciplina dell'organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni. L'articolo 114 collocando gli enti di media area, come le Città metropolitane tra le istituzioni locali, riconosce definitivamente l'esistenza (e la necessità) di forme di governo differenziate per determinate aree territoriali.<sup>35</sup> Ventiquattro anni dopo, la legge 56

---

<sup>34</sup> La scelta non viene presa a caso, se si approfondisce la caratteristica del ruolo del sindaco. Quest'ultimo, visto da sempre come punto di riferimento per la comunità, è sicuramente la figura centrale della politica urbana, la più forte fra tutte quelle istituzionali perché legittimata direttamente dai cittadini.

<sup>35</sup> P.URBANI, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore



del 2014 introduce (nuovamente) *disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*. La legge *del Rio* anticipa una disciplina di riordino e semplificazione degli enti locali in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione riconfermando in larga parte il contenuto della l. 142/90. La l. 56 prosegue il processo di riforme di un sistema di governo locale costruito sui Comuni e le Città Metropolitane, in qualità di enti direttamente rappresentativi, con l'obiettivo di porre fine all'uniformità amministrativa fino a quel momento applicata. Il primato che la legge riconosce ai comuni è sicuramente appoggiato dalla costituzione, la quale all'interno dell'articolo 118 stabilisce: *le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*. La riforma viene organizzata con lo scopo di un riordino territoriale e risparmio di spesa pubblica, abbracciando in parte gli obiettivi posti dalla legge sulla *spending review*. Crescono attraverso tale orientamento le difficoltà di programmazione e svolgimento delle attività per gli amministratori, a causa non solo della certezza di riduzione delle risorse finanziarie, ma soprattutto dell'incertezza sulle entrate. La legge "Del Rio" tenta di innovare l'originaria organizzazione amministrativa senza dimostrarsi in grado di offrire soluzioni concrete. Il modello proposto dalla l. 56 si basa sulle attuali province, articolate a loro volta in due tipi di enti di secondo livello, guidati entrambi dai sindaci del territorio o da un sindaco metropolitano eletto da quest'ultimi, congiuntamente ai consiglieri comunali. Per le realtà minori la legge riconferma la possibilità di ovviare alla frammentazione dei piccoli comuni con gestioni associate, unioni e fusioni. La potestà statutaria si propone di continuare ad essere lo strumento principale per permettere a tutte le realtà, dalla più piccola alla più grande, di individuare le strategie migliori per

rispondere alle proprie esigenze. Le possibilità offerte dalla legge riguardano un riordino che coinvolge non solo i comuni, ma tutti gli enti locali e gli ambiti territoriali delle amministrazioni dello Stato. Il punto di forza della 1.56 è sicuramente la disciplina sulla Città metropolitana e dei suoi organi, come il sindaco metropolitano, di diritto sindaco della città capoluogo, ed il consiglio metropolitano composto dal sindaco in questione e da un numero di consiglieri eletti in base alla densità di popolazione. La Conferenza metropolitana è invece composta dal Sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni delle città costitutive il nuovo ente. Il processo di riordino così delineato si sarebbe dovuto concludere entro il dicembre 2014, ma a causa della difficile attuazione della legge, all'alba del 2017 il decreto Milleproroghe allunga la data di scadenza per l'assolvimento degli obblighi contenuti all'interno della stessa. Di fatto si arriva al 2018 con ancora tante incertezze e con una disciplina che resta in parte inapplicata. Le regioni confermano un ruolo centrale nell'applicazione e nella definizione specifica del contenuto della legge. Spetta nuovamente allo Stato stabilire la disciplina sui profili generali dell'ordinamento. Probabilmente l'ennesimo errore compiuto dal legislatore è stato quello di non dare sin da subito una disciplina organica alla legge, confidare nell'incertezza di una riforma costituzionale (essendo la legge completamente orientata alla vittoria del "sì" al referendum costituzionale) e promettere risorse finanziarie che di fatto non sono arrivate agli enti competenti. Tuttavia se pur in ritardo le regioni hanno provveduto ad emanare leggi accentrando su di loro molte funzioni anche per far fronte al permanere della provincia impossibilitata ad esercitare competenze fondamentali. Tuttavia alcune regioni non si sono limitate ad un trasferimento di funzioni dalle province ad altri enti del territorio, ma hanno effettivamente provveduto ad un sistema di riorganizzazione territoriale<sup>36</sup> in attuazione dell'articolo 144 1.56, adeguando la loro legislazione alle modifiche della "geografia istituzionale" del loro

---

<sup>36</sup> Legge regionale Emilia Romagna 13/2015; Toscana l. 22/2015; Umbria l. 10/2015; Marche l. 13/2015; Lombardia l. 19/2015; Puglia l.31/2015.

territorio. Riconfermare il ruolo delle regioni per lo sviluppo delle città metropolitane ha in parte reso più difficile per quest'ultime l'acquisizione dell'autonomia; i presidenti delle regioni continuano ad esercitare poteri spettanti ai sindaci metropolitani, arrogandosi potenzialità non valorizzate adeguatamente. L'urgenza del riordino territoriale dovrebbe spingersi verso l'effettivo e concreto esercizio delle funzioni piuttosto che su un "cumulo" di ulteriori norme in grado solo di dare definizioni in modo generico e confusionario. La redistribuzione delle funzioni e delle risorse necessitano riforme organiche per garantire servizi efficienti ai cittadini, scopo principale del riordino e della semplificazione del sistema istituzionale all'interno di uno Stato democratico.<sup>37</sup> La città metropolitana rappresenta ad oggi il ponte principale fra cittadini e governo, il quale deve dimostrare di essere presente all'interno delle politiche locali. La proposta d'istituire un Ministro delle città è l'appello che i sindaci metropolitani hanno rivolto allo Stato, sentendosi soli ad affrontare le sfide che gli sono presentate. Il futuro dell'Italia, come sostiene qualcuno di loro, passa dalle città, ma sono necessari i fondi oltre che le competenze (che non possono più ridursi a semplice attribuzione di funzioni generiche) oltre che una potestà normativa al pari delle regioni non mostrandosi più quella statutaria sufficiente ai bisogni delle realtà urbane. Ripartire dai comuni per rifondare il sistema dei poteri pubblici e della pubblica amministrazione, con un "sistema governo" che dia funzioni sì autonome, ma coordinate e integrate. La dimensione territoriale di ciascun comune o città metropolitana necessita di essere presa

---

<sup>37</sup> "Al prossimo governo chiediamo un'interlocuzione diretta che passi da un ministero per le città e da un tavolo di confronto permanente Roma-sindaci delle grandi città, con l'obiettivo di costruire un'agenda urbana nazionale. Lo Stato in tutte le sue articolazioni deve prendere coscienza che se le città sono il motore dello sviluppo, devono essere messe in condizione di esercitare quel ruolo. Vogliamo gestire direttamente materie come il trasporto pubblico locale e interventi come le ZES, zone a economia speciale, che inspiegabilmente sono invece affidati alle Regioni. Quelle Regioni che per se stesse rivendicano autonomia e poi tentano di limitare la nostra. Dovrebbero legiferare e programmare, lasciando la gestione alle Città Metropolitane nate per questo. Noi sindaci metropolitani vogliamo essere protagonisti della scrittura di un'agenda urbana nazionale, portare le nostre proposte al nuovo governo. Con la concretezza che contraddistingue i sindaci e con la compattezza che questo coordinamento, in seno all'Anci, dimostra a ogni riunione." A. DECARO, *Lavori di coordinamento delle città metropolitane*, Firenze, Marzo 2018

effettivamente in considerazione risultando ad oggi completamente inadeguata non solo per gli amministratori, ma anche per gli amministrati. Già Massimo Severo Giannini affrontò negli anni ottanta il problema del riordino territoriale nella “battaglia” contro i *comuni polvere*; l’approccio economico utilizzato in quella circostanza dal legislatore nel riorganizzare l’assetto istituzionale non è più sufficiente (e forse non lo è mai stato), in quanto devono essere presi in considerazione parametri come quello storico-ambientale e socio-economico.<sup>38</sup> Le diverse modalità di gestione, dei servizi e dei territori comunali proposte prima dalla l. 142 prima e dalla l.56 poi, si sono dimostrate fallimentari proprio per l’assenza di considerazione per gli aspetti sociali ed ambientali; la soluzione non risiede nell’unione, fusione, incorporazione o aggregazione di comuni (in quanto *due povertà non fanno una ricchezza*) nè in un’organizzazione monocentrica, bensì in un’organizzazione di tipo policentrico in grado di salvaguardare l’identità comunitaria di ciascun territorio e rispondere collettivamente alle sfide che il panorama europeo pone. Non deve trattarsi di una Città metropolitana che inglobi al suo interno tutte le realtà esistenti assumendo un ruolo da “usurpatore” di identità e tradizioni, ma di una Città nuova in cui tutti i comuni che vi entreranno saranno chiamati a definire le politiche del territorio e del suo governo. Il rapporto basato sulla fiducia reciproca non può essere imposto o sostituito da un’organizzazione mastodontica e centralista.<sup>39</sup> Sono necessarie strategie di pianificazione in grado di rendersi mutevoli per evolvere e favorire eventualmente l’ingresso di altre realtà comunali che lo desiderano. Entrare nel sistema metropolitano significa avere la possibilità di migliorare e migliorarsi sulla base di una crescente rete di interrelazioni proprio perché la città metropolitana non deve creare disagio ed isolamento. Questo permetterebbe a tutti i comuni di essere “protagonisti” e salvaguardare ciascuno la

---

<sup>38</sup> A. PIRANO, *Un comune policentrico per la nuova Italia*, Il Giornale dei Comuni, ottobre 2017

<sup>39</sup> A. PIRANO, *Un comune policentrico per la nuova Italia*, Il Giornale dei Comuni, ottobre 2017

propria autonomia. E le regioni? Non in grado di valorizzare il potere che le numerose leggi di riorganizzazione gli hanno conferito, hanno a volte istaurato a danno delle autonomie una sorta di “egemonia”, che inevitabilmente sfociava in un lassismo ed inattività da parte dell’ente superiore, nonostante avrebbe dovuto ritenersi coinvolto nel riordino degli enti locali. Ad avviso della scrivente, come già introdotto nel paragrafo precedente, il modello applicabile oggi in Italia dovrebbe basarsi sulla valorizzazione della Città metropolitana come “Città territorio” al di là dei confini provinciali, simile all’orientamento europeo verso le *macroregioni*. Il particolarismo che caratterizza l’Italia non permette, ora più di prima, di rimanere chiusi all’interno dei confini provinciali e regionali, che spesso rappresentano una *sovrapposizione istituzionale e governativa* sul territorio. La città metropolitana dovrebbe definitivamente sostituirsi all’ente provincia in quei territori in cui i comuni sarebbero funzionalmente legati ad essa, in applicazione della l.56, e riorganizzare le province come “nuove” aree metropolitane ( in quei territori geograficamente non votati al modello di Città metropolitana) in qualità di ente di area vasta come “strumento” di raccordo delle autonomie territoriali. Anche per le regioni sembrerebbe arrivato il momento di una riorganizzazione e razionalizzazione. Pensare ad una regione metropolitana basata su logiche geografiche comuni, densità di popolazione costituita non solo dai residenti, ma anche da utenti di altre regioni, potrebbe essere una nuova sfida per il legislatore. Lo sviluppo socio-economico porta i cittadini spontaneamente ad avere come punto di riferimento realtà urbane che permettano loro di valorizzarsi come persone creando in questo modo uno stabile legame col territorio.<sup>40</sup> Il coinvolgimento dei sindaci e degli organi locali deve essere

---

<sup>40</sup> Proverò a fare un esempio: la città de L’Aquila presa come modello è negli ultimi anni una città orientata al confronto con Roma, in quanto territorialmente vicine. La differenza regionale non permetterebbe al capoluogo abruzzese di sviluppare le sue politiche sono verso l’interno dei suoi territori e non verso l’esterno. Eppure i residenti svolgono gran parte delle loro attività nella capitale in grado di offrire più opportunità. A questo punto perché non ripensare la possibilità che L’Aquila entri a far parte del circuito della Città metropolitana di Roma piuttosto che formare essa stessa una città metropolitana inglobando al suo interno realtà minori spesso inesistenti? Il comune nasce e cresce con l’obiettivo di garantire servizi ai cittadini, quindi anche il *comune polvere* deve essere in grado di sopravvivere, ovviamente non da solo ma coadiuvato da un potere centrale oltre che locale. E

effettivo, perché solo in questo modo il potere centrale potrà capire le esigenze di ciascuna realtà metropolitana e legiferare non in modo sterile e distaccato. Il rapporto basato sulla fiducia reciproca non può essere imposto o sostituito da un'organizzazione mastodontica e centralista<sup>41</sup>, ma deve svilupparsi attraverso strategie differenziate e sostenibili che non siano di esclusivo interesse nazionale, in quanto si è chiamati a rispondere a sfide ben più grandi, come ad esempio quelle europee. Il principio di sussidiarietà ed adeguatezza non deve rappresentare un "alibi" attraverso cui gli enti rimandano ad un livello superiore od inferiore di governo un onere che invece compete a loro stessi. Il decentramento delle funzioni non deve essere considerato alternativo al principio di sussidiarietà, permettendo il primo di attribuire funzioni agli enti periferici, il secondo invece, che le stesse vengano svolte nel livello dell'ordinamento più competente; ciò significa che, anche se si trattasse di una funzione di competenza dell'ente periferico, la stessa potrebbe essere esercitata dal governo centrale essendo in concreto possesso di tale capacità. Ad oggi di fatto la Città metropolitana stenta ancora ad affermarsi, a causa delle problematiche incontrate dagli amministratori e delle incertezze mostrate nell'applicare il modello delineato dal legislatore. La creazione della Città metropolitana e della revisione delle province ha rappresentato sin da subito una sfida importante per la Nazione ed una grande opportunità per strutturare un modello governativo di tipo federalista a cui l'Italia è votata sin dalla sua nascita. La Città metropolitana è ancora oggi un soggetto in evoluzione a cui possono essere attribuite tutte le nuove esigenze che la società contemporanea presenta. *"... ma, al di là dello studio e degli approfondimenti, è la capacità di questo Paese di riformarsi che è in gioco. Riformismo significa visione strategica, cioè guardare lontano ai futuri assetti istituzionali, e pragmatismo, cioè senso pratico, nel perseguimento dell'obiettivo. Gli*

---

quindi L'Aquila potrebbe essere identificata come punto di raccordo tra la Capitale e le realtà limitrofe in un'ottica di comune appartenente ad una città metropolitana e nello stesso tempo come ente di area vasta per le zone interne.

<sup>41</sup> A. PIRANO, *Un comune policentrico per la nuova Italia*, Il Giornale dei Comuni, ottobre 2017

*ostacoli sono le resistenze conservatrici, talvolta bieche, ma anche le sirene del radicalismo: le une e le altre possono ritrovarsi insieme sul locomotore del treno delle riforme. Con il rischio di arrestare il treno e di provocare non il semplice arresto del Paese, ma il suo inesorabile scivolare all'indietro".<sup>42</sup>*

#### **4.1 La pianificazione di area vasta**

Il decentramento è sicuramente la soluzione preferibile ad oggi per far sì che ciascuna realtà metropolitana possa di fatto organizzarsi al meglio nella gestione del territorio; tuttavia decentramento non è sinonimo di “abbandono”.

È opportuno fare una digressione sull'importanza di conoscere il territorio, compreso ciò che realmente accade all'interno di quest'ultimo, prima di riorganizzare il suo assetto. Il *Greater London Council* fu anticipato da un lunghissimo studio sul territorio, il *Redcliffe-Maud Report*. In Italia il più delle volte importanti leggi “piombano” nell'ordinamento, con modifiche spesso radicali, senza aver prima appreso (o compreso) se realmente tale disposizione potesse avere un impatto positivo. L'attore che regola il territorio e la sua organizzazione è lo Stato, il quale ha il compito anche di veicolare i progetti europei, fatte salve le possibilità che sono riconosciute all'autonomia della Regione. L'autonomia che vuole essere riconosciuta agli enti, spesso non è rispettata ed il legislatore si rivela “cieco e sordo” dinanzi alle problematiche del territorio e sull'impossibilità di attuare le leggi su quest'ultimo. Da ciò deriva un indebolimento per gli enti locali, per la loro capacità e incapacità di governo nell'attuare le disposizioni emanate dal legislatore. Cammelli afferma che il “governo del territorio” poggia su strumenti troppo segnati dal titanismo di una progettualità senza tempo e dalla unilateralità di un pubblico onnicomprensivo. Il

---

<sup>42</sup> F. PATRONI GRIFFI, Napoli, 19/01/13

territorio è frutto di un complesso di (e complesse) relazioni che si svolgono su piani diversi e con obiettivi diversi ispirati a logiche più circolari che lineari.<sup>43</sup> Soprattutto la *politica delle città*<sup>44</sup> non può essere determinata correttamente né da un piano regolatore generale né da un piano territoriale di coordinamento, ai quali spetta chiaramente la determinazione dell'uso del suolo e l'assetto strutturale del territorio. Inoltre il decentramento, congiuntamente al principio di differenziazione, è visto come un punto di forza da valorizzare attraverso il principio di uguaglianza e non di uniformità. Parafrasando Tedesco, già Ministro dei lavori pubblici, l'errore è agire più sulla base dell'uniformità che dell'adeguatezza. Così emerge il non valore dell'uniformità e il valore dell'uguaglianza valorizzata dalla differenza.

Il piano territoriale di coordinamento (quello sconosciuto) ha rappresentato inizialmente lo strumento di pianificazione anticipata delle azioni e politiche territoriali. Il PTC è stato introdotto dalla l.142 come livello di pianificazione di media area, di competenza provinciale e sintesi di indicazioni provenienti da altre categorie di strumenti. L'utilizzo che le amministrazioni provinciali hanno fatto del piano territoriale non è stato ampio, in quanto quest'ultimo doveva essere accompagnato dall'emanazione di leggi regionali con il concorso dei comuni a tale procedimento. La sua potenzialità non è stata compresa dagli "addetti ai lavori", ma possiamo considerare un errore del legislatore non averne previsto l'utilizzo nella delimitazione dell'area metropolitana, così da renderla effettivamente funzionale al territorio. Il PTC avrebbe dovuto evidenziare il modo attraverso cui si articolano le relazioni tra gli abitanti ed i servizi da essi utilizzati. Ad esempio i trasporti che si snodano all'interno dell'area metropolitana, non sono più semplicemente un modo per entrare nella città, ma diventano un importante strumento di interrelazione capace di rendere tutto il territorio, città. Secondo le disposizioni inserite all'interno della

---

<sup>43</sup> M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, 2007

<sup>44</sup> P. URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G.GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO, pag. 87



1.142, la pianificazione territoriale metropolitana è riconducibile ad una scelta della Città metropolitana. Ci si pose una serie di questioni: quale tipo di piano (se fosse stato redatto) avrebbe prevalso; se si sarebbe potuta prospettare una connivenza fra i due; se vi fosse la possibilità di redigere un unico piano territoriale di coordinamento metropolitano (PTCM). Tuttavia la previsione di un sistema di pianificazione “a cascata” avrebbe finito per irrigidire ulteriormente l’organizzazione del territorio ma nessuna delle ipotesi individuate è stata alla fine applicata.

Il piano territoriale che porta alla perimetrazione permette di studiare strategie di governo che non si basino esclusivamente su fenomeni in atto o su una rigida struttura universalmente applicabile. Le dinamiche sociali ed economiche che si sviluppano in queste aree devono inevitabilmente portare a rivedere il precedente modello di pianificazione, a volte modificandolo, a volte abolendolo applicando il criterio della flessibilità e non quello della “razionalità organizzatoria”.<sup>45</sup> Ne deriva che l’area vasta in cui viene a costituirsi il governo metropolitano non può limitarsi ad essere identificata secondo i tradizionali modelli di pianificazione, soprattutto perché il territorio è in continua evoluzione. Non è possibile pensare di tracciare un confine che crei un solco profondo divisorio dalla realtà circostante, impossibile da superare per raggiungere non solo idealmente ma anche materialmente quest’ultima. Nell’ampliare e scavalcare i confini si realizzano le interconnessioni tra i vari interessi, che inseriti all’interno di un piano non renderanno lo stesso una semplice *rappresentazione cartografica*<sup>46</sup>.

Tale idea di fondo viene a svilupparsi ulteriormente all’interno della 1.56 che presenta un nuovo potenziale modello di pianificazione: il piano strategico<sup>47</sup>. Un futuribile modello di sviluppo può essere strutturato attraverso una pianificazione che

---

<sup>45</sup> P.URBANI, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell’assetto territoriale delle aree metropolitane*, Saggio.

<sup>46</sup> P.URBANI, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell’assetto territoriale delle aree metropolitane*, Saggio, Cit. pag. 630

<sup>47</sup> Rinvio al Capitolo terzo, paragrafo 3.1 del presente elaborato

accompagni e preveda soprattutto l'aspetto economico della stessa. La città ideale infatti non si presenta più, come nel Rinascimento, frutto di criteri e principi astratti di razionalità, ma come luogo privilegiato dell'agire umano e delle sue dinamiche irrazionali da incanalare in un ordine logico, *in quanto l'uomo non abita perché costruisce, ma costruisce perché abita*.<sup>48</sup> Ogni definizione di città è destinata ad esaurirsi rapidamente, ed a moltiplicarsi in altre immagini man mano che ci si avvicina mettendo pian piano in risalto la complessità che la contraddistingue.<sup>49</sup> *Una città, una campagna, da lontano è una città e una campagna, ma come ci si avvicina è case, alberi, tegole, foglie, erbe, formiche, gambe di formiche, all'infinito...*". Autorevole dottrina (Urbani) ancor prima che la l.56/2014 venisse promulgata, presentava la necessità che ogni città si dotasse di un piano quale strumento programmatico generale, che presentasse una visione completa delle politiche urbanistiche e di sviluppo delle aree metropolitane. Inoltre ciò permette di dare atto agli interventi locali o "superlocali" non rientranti nella pianificazione tradizionale, e di fatto tenerli in considerazione nella programmazione o attuazione delle scelte comunali. Nelle grandi aree urbane si incontrano e si sviluppano numerose questioni legate alle politiche economiche e sociali, che influenzano lo sviluppo delle città e conseguentemente quello del territorio. Si tratta sempre di beni (seppur immateriali) che presuppongono una regolamentazione precisa ed idonea ad assolvere i compiti di programmazione legati ai processi economici e sociali a cui il territorio fa da sfondo. È fondamentale che la pianificazione del territorio di area vasta si faccia espressione della gestione del territorio e degli scambi in modo da precedere gli sviluppi che si avranno sul territorio, per far sì che gli stessi abbiano luogo in modo "ordinato". La Città metropolitana in relazione alla vasta area di riferimento ha il compito di "moderare" il dialogo tra le istituzioni, per coniugare l'uso del territorio ( e la sua tutela) con gli interessi produttivi dando centralità alle scelte di governo locale. Gli

---

<sup>48</sup> P.RICOEUR

<sup>49</sup> R.PAVIA, *L'idea di città*, Collana storia urbana Franco Angeli, 1982

scenari di area vasta necessitano di strategie di lungo termine in quanto le grandi città sono da sempre luoghi di scambio per la loro importanza strategica. Ulteriore sicurezza richiesta alla pianificazione di area vasta è la salvaguardia della coesione sociale<sup>50</sup> delle comunità insediate. Le regole preventive dettate da una programmazione anticipata sono lo strumento che permetterà all'istituzione di area vasta di coniugare la competitività economica del territorio e le politiche sociali, che restano funzione primaria degli enti locali (del Comune in primis). La pianificazione dell'area vasta è un qualcosa che va oltre l'urbanistica o governo del territorio e prescinde dalla pianificazione tradizionale ma garantisce l'ampio rispetto del contenuto della stessa<sup>51</sup>. La fondamentale differenza tra il vecchio ed il nuovo modello di piano non è l'assenza di regole precise, quanto più la presenza di regole frutto di scelte pianificatorie orientate verso un sistema di *soft regulation* in grado di evolvere contestualmente alle esigenze dello sviluppo locale.

Lo strumento di conformazione del suolo in grado di far emergere ed interpretare gli interessi economico-sociali di una collettività, concretizza ciò che Urbani ha definito la "nuova frontiera della pianificazione urbanistica".

## **5 L. 142/90, l.267/00, l.56/14: evoluzione o involuzione normativa?**

La legge 142 del 1990 ha rappresentato l'atto normativo introduttivo, nel nostro ordinamento amministrativo, delle Città metropolitane, presentando una prima disciplina delle stesse, individuandole all'interno delle aree territoriali dei più

---

<sup>50</sup> Per *coesione sociale* si può intendere "la riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e culturali, nella qualità dei luoghi di vita e di lavoro, nella disponibilità dei servizi personali e reali, nelle opere di urbanizzazione ovvero in tutto quel sistema d'interventi *a rete* che concorrono in modo determinante a costituire o ricostituire un tessuto sociale carente di tali elementi al fine di garantire il recupero delle identità locali che si riconoscono in quei valori urbani." P.URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G.GIAPPICHELLI EDITORE-TORINO, 2007.

<sup>51</sup> Si pensi agli standard urbanistici introdotti dal d.m. 2 aprile 1968, n.1444 od alle opere di urbanizzazione, le convenzioni edilizie o la più recente *urbanistica consensuale*.

sviluppati capoluoghi italiani . La principale novità presentata dalla legge in questione riguardava la perimetrazione territoriale dell'area metropolitana di competenza della Regione previa consultazione dei comuni e delle province interessate prevedendo in capo al Governo un eventuale potere sostitutivo in caso di inadempimento (come previsto dall'articolo 20 della presente legge). Sempre in applicazione della legge (articolo 21.1) l'istituzione sarebbe dovuta avvenire entro i due anni successivi l'entrata in vigore del testo normativo, attraverso appositi decreti emanati dal Governo a seguito della proposta da parte della Regione. La previsione di un esercizio facoltativo di tale potere non ha ovviamente portato ai risultati sperati, a causa del timore che si potesse verificare una potenziale sottrazione di potestà governativa. Tuttavia la responsabilità dell'insuccesso iniziale risulta condivisa, in quanto si è verificata un'inerzia delle regioni da una parte ed un mancato intervento surrogatorio da parte del Governo dall'altra. Con un successivo intervento correttivo (l.265/1999) il legislatore ha tentato di riscrivere l'intera disciplina sull'ordinamento delle Autonomie Locali introducendo un iter istitutivo differente. All'interno dell'articolo sedici (successivamente abrogato dal TUee.ll.), non solo la vincolatività del procedimento istitutivo dell'area metropolitana, ma anche il trasferimento del potere d'iniziativa dell'individuazione della stessa dalle Regioni ai Comuni o ad alle Province. Restava invece facoltativa l'istituzione del nuovo ente di governo dell'area, il quale doveva essere nominato attraverso un procedimento articolato e complesso. La l.267 del 2000 (Testo Unico degli Enti Locali) lasciò invariato l'ordine normativo precedentemente delineato, riaffermando una sollecitazione per le Regioni di intervenire nel procedimento di delimitazione territoriale, ma attribuendo una piena autonomia agli enti locali di attivare quest'ultimo (art.22 TUee.ll. abrogato l.135/2012). Alla delimitazione del territorio dell'area metropolitana sarebbe seguita l'istituzione della Città metropolitana, secondo la procedura prevista dall'articolo ventitrè (abrogato dalla l.135/2012). Segue con la riforma del Titolo V nel 2003 un

riconoscimento ufficiale delle Città metropolitane all'interno della Costituzione, come ulteriore tentativo di formazione concreta al tanto ambito "progetto" legato a quest'ultime. Attraverso l'articolo 114, la struttura organizzativa dello Stato cambia profondamente; le Città metropolitane vengono ufficializzate come enti costitutivi della Repubblica (nonostante non fossero ancora fisicamente presenti sul territorio) mentre gli altri enti locali acquisiscono pari dignità istituzionale rispetto allo Stato. Tuttavia il legislatore riconduce la mancata attuazione del dettato normativo ad una negligenza dei comuni. Successiva "tappa" normativa compiuta nel percorso istitutivo della Città metropolitana è la 1.42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, integrata da alcune norme transitorie specificamente riferite alle Città metropolitane. Il compito di individuare la perimetrazione di quest'ultima e la successiva sua istituzione è attribuito ai Comuni di concerto con la Provincia, il cui territorio o parte di esso viene fatto coincidere con quello della futura Città metropolitana. Si riconferma ancora una volta il ruolo dei Comuni nell'individuazione del nuovo ente, attraverso un'attività autonoma ma sempre meno facoltativa. Anche la successiva 1.135/2012 (richiamando la precedente disciplina sulla perimetrazione della Città metropolitana) riconferma il contenuto della 1.42. Il legislatore compie un "passaggio di testimone" dalla Regione al Comune, in quanto considera la prima non in grado di svolgere il compito inizialmente assegnatole. Tuttavia per la definizione del contenuto del successivo disegno di legge, anche i Comuni perdono credibilità agli occhi dello Stato. Chiedere ai medesimi di svolgere in pochi mesi tale attività nell'ottica di raggiungere un obiettivo che si persegue da oltre vent'anni, sarebbe dovuto sembrare alquanto utopistico. Il Legislatore riconduce la mancata attuazione delle disposizioni normative ad una negligenza dei comuni ed è su questo presupposto che si sviluppa il contenuto della 1.56 (soprattutto per la perimetrazione). A distanza di ventotto anni dalla prevista istituzione delle Città metropolitane, con un'accelerazione mediata (e immediata) da una decretazione

d'urgenza, sembrava giunto ormai il momento per l'introduzione di una nuova articolazione nei livelli di amministrazione locale, completando il quadro istituzionale previsto dall'articolo 114 della Costituzione. La legge *Delrio* presenta l'assunto del legislatore per realizzare una "significativa riforma della geografia istituzionale della Repubblica" . Si ravvisa una coincidenza con gran parte delle disposizioni della legge 59 del 2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*). Questo ha rappresentato in parte la re-introduzione di una normativa precedentemente annullata dalla Corte Costituzionale, sempre attraverso una legge ordinaria (la 1.56 appunto) anch'essa orientata in un'ottica di razionalizzazione delle risorse economiche. L'articolo uno comma sei conferma per la perimetrazione, la coincidenza del territorio della Città metropolitana con la Provincia omonima ed il suo procedimento istitutivo. Il ruolo ai Comuni interessati, a cui segue il parere della Regione ed eventualmente l'intervento dello Governo che dinanzi ad un primo esito negativo, promuove un'intesa tra i due enti per un effettivo raggiungimento dell'obiettivo viene riconfermato. Le Città metropolitane sono tassativamente previste per legge, ma solo per le Regioni a statuto ordinario e la disposizione è accompagnata da un elenco preciso di città: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria. L'evoluzione normativa ha portato gli amministratori al passaggio da una fase facoltativa di tipo consultivo ad una di tipo impositivo. Ancora una volta la perimetrazione del territorio metropolitano ha portato il medesimo a coincidere con quello già precedentemente delineato per la Provincia, individuato come funzionale e già "collaudato", nonostante gli studi statistici rilevino importanti differenze tra i due. Il legislatore tenta in questo modo di individuare una soluzione legislativa alla cosiddetta "questione metropolitana" per arginare insuperabili campanilismi. Tuttavia la perimetrazione della Città metropolitana non rappresenta semplicemente l'individuazione di una porzione di suolo che possa "ospitare" la stessa; ovviamente

si tratterebbe di individuare un territorio non solo sulla base di confini geografici ma anche di confini economici e sociali. Il Legislatore continua ad essere guidato da una vaghezza concettuale, che lo porta a non avere ancora chiaro il concetto di Città o area metropolitana e questo lo disorienta nell'individuare una corretta tecnica di perimetrazione della stessa. Decidere di non abbandonare il dialogo fra i Comuni, per cui si era inizialmente optato con la l.142 e confermato con il TUEL, avrebbe permesso di strutturare un più specifico modello di governo da adattare alle diverse specificità territoriali di ciascuna area o Città metropolitana. A tale assenza di dialogo istituzionale deve aggiungersi quella tra il legislatore e gli scienziati della materia, che avrebbero permesso di individuare le connessioni che vengono a crearsi in un'area metropolitana, attraverso una sintesi fra le varie materie che sono legate al governo del territorio ( Urbanistica, Diritto, Economia, Storia, ecc.). Diversi fattori dovrebbero essere considerati nella definizione del perimetro dell'area metropolitana prima e della Città metropolitana poi : la definizione fisica urbana e la composizione del tessuto sociale; gli ambiti i gestione dei servizi pubblici, il tessuto industriale ed il lavoro ad esso annesso; le effettive connessioni o dipendenze fra i luoghi, che potrebbero crearsi per diversi ulteriori altri aspetti non programmabili. L'obiettivo sarebbe quello di costruire un sistema di indicatori che consenta di arrivare ad individuare correttamente quelle dinamiche economico e sociali, che permettano di sviluppare una geografia amministrativa che porti ad un corretto riordino territoriale. Se è vero che i Comuni in una prima fase non sono stati in grado di sfruttare a pieno l'autonomia che il legislatore gli aveva concesso, anche ad oggi la possibilità posta dal comma undici della l.56 non è molto utilizzata dalle amministrazioni metropolitane . Continua d'altra parte l'inefficienza del legislatore di realizzare una lettura analitica del territorio di riferimento per orientare i processi aggregativi che egli impone attraverso la legge. Ancora una volta viene a verificarsi un'incongruenza se si considera che la determinazione che sembra avere la Legge nel suo contenuto

non è poi concretamente applicata, considerando le numerose proroghe ed i ritardi nell'attuazione della stessa.



## CAPITOLO SECONDO

### MODELLI A CONFRONTO

#### 1 Alcuni esempi in Europa

L'Europa, sin dai primi anni del 1900, è stata un ottimo osservatorio per lo studio sulle Città metropolitane sia per la presenza di grandi metropoli sia per la differente organizzazione di cui si è dotata ciascuna di esse, da un punto di vista istituzionale e amministrativo. Dalla comparazione che seguirà in questo capitolo cercheremo di capire come non esistano soluzioni ottimali o standardizzate, ma a ciascuna differente realtà, con i suoi aspetti peculiari, deve adattarsi un modello, risultato di ciò che Urbani definisce un'*azione d'ingegneria istituzionale*. Tuttavia ciò non basta per strutturare un sistema amministrativo duraturo, se consideriamo che i poteri e le istituzioni coinvolte non sono solo quelle comunali, ma anche statali e soprattutto regionali, negli Stati dove tale ordinamento è previsto. Il modello metropolitano si sviluppa infatti sin da subito nelle nazioni con un forte governo centrale, come Gran Bretagna e la Francia, mentre stenta ad affermarsi nei paesi dove la cooperazione tra enti locali è molto solida<sup>52</sup>. Tuttavia ciascuna esperienza dimostra come al gigantismo urbano debba seguire una riorganizzazione dei poteri locali, inadeguati ad affrontare con gli strumenti tradizionali il fenomeno metropolitano. Giannini afferma infatti che il modello "Comune" in Italia non avrebbe permesso la governabilità di ciò che costituiva qualcosa di più di un semplice aggregato abitativo. Gli elementi condivisi che possiamo ravvisare da ciascuna esperienza sono due: il territorio e la gestione dei servizi. In ciascuna realtà metropolitana l'espansione territoriale non sempre è controllabile, infatti le istituzioni intervengono per porre un freno o

---

<sup>52</sup> P. URBANI, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore

comunque cercare di razionalizzare quanto accaduto. Londra e Parigi rappresentano il primo caso in cui fu condotto uno studio per comprendere quale fosse l'area adeguata da assegnare al governo metropolitano nell'ambito del territorio urbanizzato. Tuttavia tale *razionalizzazione dello spazio* non è sempre stata facile a causa della presenza di altri enti controllori di specifiche porzioni di territorio. Le maggiori difficoltà, come già accennato, si sono ravvisate in particolar modo nei territori con un'accentuata presenza regionale, come la Germania, la Spagna, l'Italia per le quali sono state adottate soluzioni differenti e di difficile individuazione. Per quanto riguarda la gestione dei servizi, questa rientra nella distribuzione delle funzioni tra autorità centrale e enti locali, sulla base di una distinzione fra servizio reale e personale. La scelta del modello organizzativo adottato da ciascuna realtà metropolitana si differenzia per via dell'esigenza e della scelta organizzativa fatta. I modelli ravvisabili sono di due tipi: *strutturale* o *funzionale*<sup>53</sup>. Il primo incide sulla struttura di governo esistente, sia esso comune centrale, provincia o regione, che viene modificato ed adeguato alla dimensione metropolitana che segue l'espansione territoriale. In che modo? Lasciando in vita i livelli di governo e riorganizzandoli attraverso fusione di Comuni, sostituzione dell'ente intermedio con un'autorità che controlli con i medesimi poteri, con poteri ridotti o aumentati, il territorio venutosi a creare ovvero attraverso l'assorbimento, da parte del potere centrale o da altro di più alto livello, delle funzioni prima attribuite alle amministrazioni locali più prossime ai cittadini. In Francia, Parigi nello specifico, si è avuta un'annessione al territorio del Comune centrale di tutti i Comuni limitrofi, con la fusione di più livelli di governo in un unico livello strutturando l'organizzazione governativa in governo centrale e livello intermedio. Un simile modello è stato adottato anche a Londra, città in cui fu istituita un'autorità apposita che controllasse e governasse lo sviluppo e la gestione della Città metropolitana, coadiuvata da una rete di enti primari posti a controllo

---

<sup>53</sup> P. URBANI, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore

delle attività legate alla singola porzione di territorio costitutivo la città metropolitana. In Stati come la Spagna e la Germania si è invece preferito rafforzare l'autorità regionale, concedendo ad essa numerosi poteri di organizzazione e gestione del territorio mantenendo comunque stabile la collaborazione con il governo centrale. Importante è il riconoscimento al governo regione di numerosi poteri normativi, che danno la possibilità all'ente di realizzare discipline specifiche per la gestione organizzativa del territorio senza che debba necessariamente intervenire lo Stato. Infine in Italia dove si è assistito in un primo momento alla rottura del comune centrale in comuni autonomi, per poi arrivare in un secondo momento alla fusione dei comuni autonomi in un unico Comune centrale<sup>54</sup>. La particolarità del modello funzionale, nonostante le differenze, è che insieme alla riorganizzazione istituzionale dell'autorità territoriale vi è inevitabilmente anche un trasferimento di funzioni, ma non una riorganizzazione delle medesime. Le funzioni restano le stesse con le medesime caratteristiche solo ripartite in modo differente fra le nuove autorità territoriali. Il modello funzionale invece si caratterizza per una ridistribuzione delle funzioni tra i livelli di governo esistenti, quali competenze strettamente legate alla gestione della città metropolitana. Il vantaggio o svantaggio proposto da questo modello è il minor impatto sulle istituzioni locali esistenti e sulla riorganizzazione dei confini territoriali. Tuttavia, ad avviso della scrivente, tale organizzazione non ha sempre permesso di affrontare ciò che invece naturalmente accade a seguito di un'espansione territoriale. Il territorio cresce, i confini si espandono naturalmente, ma non giuridicamente, le istituzioni sono sempre le stesse, spesso con i medesimi poteri e quindi incapaci di gestire la crescita non solo del territorio, ma anche dei servizi ad esso annessi ed alla sua popolazione. Si tratterebbe in questa circostanza di garantire i servizi primari pari al doppio o il triplo di quelli fino a quel momento

---

<sup>54</sup>P. URBANI, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore

garantiti, ed a quel punto la domanda è se l'autorità sarà in grado di continuare a garantire anche solo i servizi primari con le medesime funzioni.

## **2 Gran Bretagna, *Il caso Londra***

La trasformazione delle città non sempre avviene sulla base di un criterio prestabilito, quasi mai è accompagnata da regole che anticipano il fenomeno, a volte avviene e basta, il più delle volte in modo incontrollato. Il *caso Londra*, prende questo nome proprio per la particolarità e per l'*unicum* che si è verificato in Inghilterra a seguito dell'espansione territoriale del nucleo originario della città e per la capacità che gli amministratori ebbero nel far fronte a questo fenomeno attraverso la riorganizzazione delle istituzioni amministrative. La tradizione inglese conia il concetto di *self government* e *local government* la cui complessità è emersa dall'evoluzione degli assetti strutturali e funzionali delle diverse categorie di amministratori locali che si sono succedute sul territorio (parrocchie, contee, *boroughs*) sia alla collocazione dei relativi atti all'interno delle originarie fonti normative. L'evoluzione che ha caratterizzato l'assetto del *local government* è anche frutto di una serie di vicende storiche e sociali quali l'affermazione del potere monarchico, la salvaguardia delle libertà individuali, della stessa *common law* e del parlamento; i vecchi ordinamenti si sono uniti ai nuovi anche per un'idea forte della corona che voleva in questo modo assicurarsi l'appoggio di tutte le aree territoriali.<sup>55</sup> L'aspetto evolutivo delle amministrazioni locali inglesi rappresenta un valido esempio di razionalizzazione delle infrastrutture tecnico-amministrative per ciò che oggi accade in Italia ed in particolar modo a Roma. L'espansione che interessò la città di Londra la rese in breve tempo la capitale più grande del mondo. Per fornire

---

<sup>55</sup> G.F. FERRARI, P. GALEONE, *Città a confronto - Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna 2010, Studi e ricerche ANCI, pag.72

adeguate infrastrutture ed un'adeguata amministrazione, fu istituita, nel 1855 dal *Metropolis Management Act*, un'autorità chiamata *Metropolitan Board of Works*. Quest'ultima rappresentò il primo governo di tipo metropolitano ed il principale organismo di governo di Londra (fino alla costituzione del *London County Council* ) con il compito di seguire e accompagnare la crescita della città attraverso continui e necessari processi di modifica, per restare al passo con i bisogni della popolazione. Si ravvisò la necessità di superare l'iniziale sistema di governo, eccessivamente caotico, essendo assente un'assidua comunicazione fra i rappresentanti del territorio. Tuttavia, l'ente non era elettivo e questo permise alle precedenti autorità di governo (*Vestries* e *District boards*) di detenere alcuni poteri.<sup>56</sup> L'importanza di tale atto deve essere riconosciuta anche per aver creato l'istituzione più antica, fra gli enti locali inglesi, tutt'ora ad oggi presente: il *borough*. Le funzioni ed i privilegi riconosciuti a ciascun "quartiere" (il quale di fatto rappresenta una via di mezzo tra un municipio ed un comune) derivano esclusivamente dalla Legge o da atti del parlamento. Il distretto governativo risulta utile al funzionamento della struttura amministrativa, in quanto sviluppa le proprie attività in modo autonomo rispetto alla contea. Tuttavia, per far sì che ciò accada è necessario che le sue dimensioni siano tali da garantire tale attività. Infatti sono sorti nel corso degli anni alcuni nuovi *borough*, non solo mediante istituzione ma anche attraverso fusione o incorporazione, per rendere di fatto il territorio correttamente gestibile dagli amministratori e funzionale alle esigenze dei suoi abitanti. Per questo non deve sorprendere se si ravvisano ancora oggi delle differenze fra i vari distretti costitutivi la città di Londra<sup>57</sup>. L'atto del 1835 produsse in particolar modo i suoi effetti nel 1889 quando il *Metropolitan Board of Works* fu trasformato in *London County Council*; tale organo entrò in possesso delle

---

<sup>56</sup> J.F.B. FIRTH, M.P., *A practical scheme of London Municipal Reform: being an epitome of "The Municipality of London Bill"*, London, The London Municipal Reform League. 4, Lancaster House, Savoy, Strand, W.C.

<sup>57</sup> C.R. ATTLEE, M.A., *Borough council: Their constitution, Powers and duties*, The Fabian Society, 1920.

medesime funzioni e degli stessi obiettivi del primo, con la differenza di essere costituito da membri eletti dall'autorità generale della Grande Londra. Questo fu parte del risultato del *Local Government Act* (Legge sul governo locale) del 1888. Il legislatore iniziò a considerare Londra nel suo insieme, come un ente unitario e non come un insieme di entità distinte ed il *London County Council* rappresentò la prima forma di governo rappresentativa dell'intera area metropolitana; si può considerare quest'ultima la maggior autorità provinciale del suo tempo.<sup>58</sup> Il *County Government* di ciascuna contea inglese si applicò anche a Londra rendendo così la città "contea di se stessa".<sup>59</sup> Tuttavia l'allora area urbana poteva essere presa in considerazione esclusivamente come distretto e non ancora come Città metropolitana. Il territorio della Grande Londra presentava una struttura concentrica di quattro anelli (The Inner Urban, Suburban, Green Belt, Outer country ring) comprendente anche quello della Contea di Londra (operativa dal 1889 al 1965 come istituzione amministrativa)<sup>60</sup>.

Il Consiglio della Contea di Londra (in inglese *London County Council* e se si desidera fare una comparazione con il sistema italiano può essere paragonato ad un consiglio provinciale) rappresentò fino al 1965 l'organo amministrativo locale di massimo grado, a cui seguirono la costituzione di consigli municipali autonomi.<sup>61</sup> La prima domanda che ci si pose in merito alla costituzione di separati consigli municipali fu legata alle funzioni che avrebbero dovuto acquisire. Sin dall'istituzione del MBW si comprese che talune funzioni sarebbero state meglio esercitate da un organismo locale piuttosto che centrale, e viceversa; inoltre ciascun servizio svolto nel territorio dell'area metropolitana era gestito da un'autorità autonoma.<sup>62</sup> Una delle caratteristiche più evidenti di questo disegno di legge, distinto dalle misure che

---

<sup>58</sup> LONDON REFORM UNION, *The Truth about the works department of the London County Council*. The London Reform Union, Arundel Street, Strand, W.C., 1898.

<sup>59</sup> J.F.B. FIRTH, ESQ., M.P. *The constitution, proceedings and work of The London Council*, London Liberal and Radical Union, Suffolk House, Laurence Poutney Hill, E.C., 1888

<sup>60</sup> I. ANZUINI, *Appunti di Diritto urbanistico*, Facoltà di Ingegneria Edile-Architettura, Univaq, 2013

<sup>61</sup> P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, CEDAM, Padova, 1988

<sup>62</sup> J.F.B. FIRTH, M.P., *A practical scheme of London Municipal Reform: being an epitome of "The Municipality of London Bill"*, London, The London Municipal Reform League. 4, Lancaster House, Savoy, Strand, W.C., pag.9.

lo hanno preceduto, è il sistema perfettamente logico su cui esso è costruito, presentando la riforma la fusione o l'estinzione delle precedenti forme di governo, nell'ottica di semplificare il sistema amministrativo. L'originaria *City Corporation* venne trasformata in Municipio e le sue funzioni acquisite da quest'ultimo. La proposta di Legge costituita da cento clausole è il risultato di un bilanciamento di interessi esistenti con quelli che si sarebbero proposti in futuro.<sup>63</sup>

Successivamente con il *Local Government act* del 1899 vennero ad istituirsi i *Metropolitan Borough Council* nell'ottica di riorganizzare nuovamente l'intera area del territorio inglese, ancora caotica da un punto di vista amministrativo. Ovviamente viene ad essere ricompreso in tale ulteriore riforma il *Metropolitan Borough of London Council*, differente rispetto al *Municipal Borough*, per i suoi poteri e funzioni molto più ristrette rispetto a quelli attribuiti alle altre istituzioni.<sup>64</sup> Il legislatore inizia a sviluppare l'idea di città metropolitana organizzata su due (in alcuni casi tre) livelli di governo.<sup>65</sup> All'incirca cento anni dopo, anche la nuova struttura organizzativa fu anticipata da un'importante studio condotto da una Commissione Reale, presieduta dal *Civil Servant* John Radcliffe-Maud, incaricata di redigere una relazione, con l'obiettivo di riesaminare (per realizzare una successiva modifica) la struttura del governo locale in Inghilterra.<sup>66</sup> Tale indagine portò alla stesura del *Radcliffe-Maud Report*<sup>67</sup>, che anticipò la riforma della Grande Londra e la

---

<sup>63</sup> *The municipality of London Bill*, London Parliament, 1880.

<sup>64</sup> C.R. ATTLEE, M.A., *Metropolitan Borough Council, their constitution, power and duties*, The Fabian Society, 1920.

<sup>65</sup> Ad oggi alcune zone dell'Inghilterra presentano due livelli di governo locale: *County Council, District, Borough o City Councils*; altre zone del paese, presentano un solo livello (unitario) di governo, il quale fornisce tutti i servizi locali. I tre tipi principali sono: *unitary authorities in shire areas, London boroughs, metropolitan boroughs*. A Londra e nelle altre aree metropolitane, alcuni servizi sono forniti attraverso un'autorità congiunta, appunto metropolitana, che per Londra è la *Greater London Authority*.

<sup>66</sup> "To consider the structure of Local Government in England, outside Greater London, in relation to its existing functions; and to make recommendations for authorities and boundaries, and for functions and their division, having regard to the size and character of areas in which these can be most effectively exercised and the need to sustain a viable system of local democracy; and to report." R. JENKINS, *The London Gazette*, Tuesday, 7<sup>TH</sup> June 1966, page 6597, Royal Commission on Local Government in England.

<sup>67</sup> A cui si deve la distinzione tra servizi "reali" e "personali" successivamente ripresa anche da altri ordinamenti.

produzione del successivo provvedimento legislativo, il *Local Government Act* del 1972, istitutivo delle *metropolitan council* e del sistema di governo a due livelli. Quest'ultimo prevedeva una suddivisione di competenze tra i *metropolitan district council* (livello più prossimo ai cittadini) e i *metropolitan county council* (livello di governo superiore).<sup>68</sup> La proposta iniziale presentata all'interno del *report* fu quella di creare tre grandi aree metropolitane ciascuna con il proprio doppio livello di governo. Tuttavia la proposta iniziale non venne "consacrata" dalla Legge sul Governo Locale, che invece istituì sei nuove contee metropolitane<sup>69</sup> ciascuna contenente i propri *metropolitan*<sup>70</sup> *district*<sup>71</sup>. Concentrando ora l'attenzione su Londra, il governo laburista del 1986 abolì, il 31 marzo dello stesso anno, le forme di governo metropolitano esistenti nel paese, il *Greater London Council* ed il *Metropolitan County Council*, traferendo agli enti primari, quali appunto il *London Borough Councils* (Consiglio della Circoscrizione di Londra) ed al *Metropolitan District Councils* (Consiglio dei Distretto metropolitano) ed altre autorità esistenti, molte delle funzioni di area vasta da loro gestibili autonomamente od in forma associata con il governo centrale. La precedente suddivisione amministrativa ebbe un arresto durante il governo conservatore di Margaret Thatcher. Lo stesso primo ministro fu sin da subito sostenitore della soppressione dell'Autorità metropolitana di Londra, responsabile dell'amministrazione della Contea della Grande Londra, sostenendo l'importanza di una gestione del territorio che facesse capo al governo centrale, soprattutto in relazione ai servizi reali; mentre per i servizi personali i 32 *boroughs* si erano trovati a sottoscrivere accordi organizzativi per l'esercizio di

---

<sup>68</sup> G.F. FERRARI, P. GALEONE, *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010, Studi e ricerche ANCI, pag.89

<sup>69</sup> Greater Manchester, West Midlands, West Yorkshire, South Yorkshire, Merseyside, Tyne and Wear

<sup>70</sup> Si sviluppa un'ulteriore suddivisione istituzionale data dal permanere delle *non-metropolitan counties* sul territorio. La differenziazione ha come presupposto l'attribuzione di differenti competenze al *district council* ed al *county council*. A quest'ultimo nel caso delle *non-metropolitan counties* sino affidate le competenze di primaria importanza.

<sup>71</sup> G.F. FERRARI, P. GALEONE, *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010, Studi e ricerche ANCI, pag.89



alcune funzioni, come la pianificazione o la gestione dei servizi sovracomunali. L'originario *Greater London Council* fu sostituito da una serie di organi dipendenti dall'autorità centrale (come il *Government Office of London*) ed altri semplicemente rappresentativi dei *boroughs* di Londra. Scompare del tutto l'idea di un organo istituzionale che acquisisca la funzione di governare l'intera area metropolitana londinese.<sup>72</sup>

Successivamente con l'istituzione del governo laburista, la Gran Bretagna tra il 1997 ed il 2010 visse una stagione di profonde riforme, prima fra tutte la ricostituzione sulla medesima area dell'Autorità metropolitana, la *Greater London Authority*, a cui vennero attribuite delle macrofunzioni legate alla gestione della Città metropolitana. La *Greater London Authority* rappresenta un livello di governo unitario rivolto alla gestione del territorio relativo alla Città Metropolitana di Londra. Tale autorità è frutto dell'idea posta alla base delle principali riforme di governo sostenitrici del concetto della "Grande Londra" e quindi della visione della città come territorio metropolitano, giungendo a soluzioni organizzative coincidenti con un doppio livello amministrativo e differenziate rispetto al resto della nazione<sup>73</sup>. La GLA non è altro che l'Autorità Metropolitana di Londra costituita dal *Mayor of London* e dalla *London Assembly*. La *Greater London Authority* è affiancata da quattro organi funzionali che collaborano con essa allo svolgimento delle sue attività e sono: il *Transport for London*, la *Metropolitan Police Authority*, la *London Fire and Emergency Planning Authority* e la *London Development Agency*. Il doppio livello di governo si realizza mediante la diversa identificazione di un medesimo territorio, che è appunto quello della Città di Londra, il quale si qualifica allo stesso tempo come contea e come città metropolitana. Quindi si hanno da una parte i *Borough* con i loro

---

<sup>72</sup> Successivamente sia le *metropolitan counties*, sia i *metropolitan county council* sono stati aboliti; tuttavia le prime sopravvivono grazie al *London Government Act* del 1972 come aree di riferimento per lo svolgimento di alcuni servizi sul territorio.

<sup>73</sup> La riforma è per tale motivo innovativa, perché si inizia a considerare Londra come città unitaria dove ciascun *borough*, pur mantenendo la propria indipendenza, inizia ad essere ricompreso e coinvolto nell'attività dell'intero territorio. Nel corso del tempo la "Grande Londra" ha inglobato al suo interno diverse contee (o parti di esse) delle zone rurali circostanti.

*Council* e dall'altra la *Greater London Authority* con il *Mayor of London* e la *London Assembly*. La GLA, in qualità d'istituzione unitaria, si occupa di tutto ciò che riguarda Londra come Città Metropolitana. Tale autorità ha acquisito le funzioni dapprima svolte dal *London County Council*; dalla Contea di Londra, si passa alla Città Metropolitana di Londra ed alla presenza di un Sindaco. Il territorio della GLA coincide con quello del precedente *London Council*. L'ulteriore novità è rappresentata dalla gestione condivisa di ciò che attiene ai territori dei *borough*, ma rientra nelle attività della Città metropolitana ( per ciò che riguardava il *borough* ciascuno di questi continua ad occuparsi del proprio territorio). Per quanto riguarda le specifiche funzioni, il *Mayor of London* governa l'area della Grande Londra ed è l'unico Sindaco legittimato da un'elezione diretta nel Regno Unito.<sup>74</sup> Le competenze ad esso attribuite rientrano principalmente in quelle votate alla pianificazione strategica delle attività svolte sull'area della *Greater London*, di concerto con il competente organo funzionale da esso nominato e istituito per quella data materia. Segue l'approvazione da parte dell'assemblea (a seguito di consultazioni preliminari) e l'applicazione della *Greater London Authority*. La semplificazione del sistema metropolitano di Londra appare ad oggi "vincente" in quanto, la suddivisione del territorio in uno/due livelli di governo e la ripartizione delle competenze svolte al suo interno, porta non solo alla razionalizzazione dei servizi ma anche ad una più agevole amministrazione degli stessi. La Città metropolitana di Londra, con i suoi organi amministrativi, si occupa essenzialmente delle funzioni e dei servizi di Londra come area metropolitana, mentre è lasciata ai *London boroughs council* la gestione dei servizi riguardanti il territorio di loro appartenenza.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Le elezioni della *Greater London Authority*, per il *Mayor* nello specifico, sono state le prime a livello locale in Inghilterra e ciò rappresenta sicuramente l'aspetto più innovativo di tale modello.

<sup>75</sup> Il finanziamento per la gestione dei servizi sul territorio del *borough* proviene in parte dalla *Council Tax London* (Imposta sugli immobili) la quale è applicata a tutte le proprietà nazionali. Rientrano in questo tributo vari servizi locali (pulizia delle strade, raccolta dei rifiuti, ecc). La decisione dell'aliquota imponibile spetta a ciascun *Council* sulla base del valore dell'immobile e delle disposizioni della legge nazionale. Ulteriori altre spese avvengono di concerto con l'autorità centrale;

I “municipi londinesi” sono gli enti locali di maggior importanza, e la loro attività comprende la manutenzione di strade e scuole, il servizio di nettezza urbana e la gestione di ulteriori servizi sociali. Le funzioni che ricomprendono il territorio di più *Borough* sono gestiti contestualmente o delegate alla *Greater London Authority*. Tuttavia nessuna delle funzioni dei *boroughs* di Londra rientrano nella diretta sfera di competenza della GLA. La frammentazione amministrativa a cui fa fronte la riforma inglese attraverso la costituzione di un ente di area vasta, ad oggi rappresenta il modello più consono al perseguimento degli obiettivi; la divisione sulla base dei servizi da rendere alla popolazione porta i due livelli di governo ad agire in modo più semplificato ed efficace. L’opposizione politica tra governo centrale e amministrazione metropolitana, frutto anche dei contrasti fra i conservatori ed i laburisti, non ha condizionato infine la scelta di valorizzare sia il governo dell’area metropolitana sia i governi municipali (al posto delle soluzioni associative fra enti locali) rendendo Londra la città metropolitana più razionalizzata (oltre che razionale) e semplificata d’Europa.

### **3 Germania**

Per cercare di comprendere a pieno il sistema metropolitano tedesco, dobbiamo tenere in considerazione il fatto che nell’ordinamento in questione è assente un ente locale che possa essere qualificato al pari delle altre esperienze europee come Città metropolitana. Ciò che viene maggiormente a realizzarsi nell’organizzazione

---

ad esempio, per ciò che attiene il sistema sanitario nazionale, le spese per la manutenzione delle strutture spetta al *borough council*, mentre la spesa per la fruizione del servizio, alla *Greater London Authority*. Inoltre il *council tax benefit* come strumento di assistenza sociale sostiene le persone a basso reddito nel pagamento dell’imposta contributiva. Il controllo dei conti locali, delle spese delle unità sanitarie, è affidato ad un organo indipendente costituito nel 1982, l’*Audit Commission*, Fonte [www.gov.uk](http://www.gov.uk)

amministrativa d'oltralpe è la configurazione di grandi ambiti territoriali in regioni metropolitane<sup>76</sup> (*Metropolregionen*).

Il modello di Stato Federale viene per la prima volta adottato in Germania nel 1867 con l'istituzione del *Norddeutscher Bund*<sup>77</sup>. Per ciò che riguarda l'area metropolitana, quest'ultima sorge non come modello nazionale bensì locale in piena congruenza con la tradizione tedesca, che affida la configurazione legislativa e l'istituzione della stessa struttura federale alla competenza dei *Länder*. La suddivisione del territorio dello Stato centrale (*Bund*) in *Länd* venne revocata con l'avvento del nazionalsocialismo, ovviamente non incline a conservare la forte articolazione che si era creata a livello territoriale. Le rappresentanze locali dei *Länder* furono revocate, i loro governi sottomessi a quello centrale, le funzioni e poteri trasferiti al *Reich*. Il federalismo venne reintrodotta con la Costituzione del 1949; torna a ricostituirsi in Germania la presenza di un forte decentramento e, negli anni 1979-1985, un potenziamento dei poteri locali attraverso la fusione di enti di minori dimensioni. La riforma amministrativa tedesca ed il conseguente riordino del governo locale è frutto di un tentativo di semplificazione per porre rimedio alla rigidità del sistema governativo, sia al livello dei *Laender* sia locale. La Repubblica Federale Tedesca rappresenta un peculiare modello di "federalismo cooperativo", in cui a fianco del governo centrale, *Bund*, coesistono altri livelli di governo, i quali sulla base del principio di sussidiarietà e di "unità nella molteplicità"<sup>78</sup> perseguono un rapporto reciproco di cooperazione amministrativa anche attraverso i Comitati di alto livello, che producono raccomandazioni sul coordinamento dei *Länder* e delle municipalità. Tale aspetto del federalismo tedesco emerge anche dall'eterogeneità dei *Länder* le cui caratteristiche sono di origini premoderne ma razionalizzate dalla

---

<sup>76</sup> F. WALTER, *Metropolitan Governance in Germany. Comparing the Regions of Stuttgart and Hannover*, GRIN, 2003.

<sup>77</sup> A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pag.8

<sup>78</sup> P. BONDONIO, A. BADRIOTTI, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, Osservatorio Internazionale, Le istituzioni del federalismo, 2005

costituzione attuale. Quest'ultima garantisce una compresenza di istituzioni centrali forti ed autonomie significative all'interno di una dimensione regionale. Da un punto di vista organizzativo, la Repubblica Federale Tedesca si compone di tre livelli di governo: il Governo federale centrale, *Bund*, sedici Stati, *Länder*, i Comuni, *Gemeinden* e le Città-stato di Berlino, Amburgo e Brema. Ogni Stato, diviso in circondari, è rappresentato a livello federale nel *Bundestrat*, che è la Camera Federale, organo composto dai membri dei governi di ciascun *Länder*. La rappresentanza prescinde dalla consistenza demografica di ciascuna entità sub-statale, assicurando a ciascuna una posizione paritaria. A tale camera rappresentativa degli Stati membri si affianca una Camera politica, il *Bundestag*, come rappresentante delle istituzioni federate. Ad ogni livello istituzionale appartengono competenze specifiche; si evidenzia sin da subito l'accentuata cooperazione fra le diverse istituzioni ed il ruolo principale dei *Länder* rispetto al Governo centrale, che non assume una posizione gerarchica sui livelli inferiori. Lo Stato costituzionale ha inoltre rafforzato, nella gerarchia delle istituzioni locali, la posizione dei *Länder*, a cui gli enti amministrati sono direttamente sottoposti. La possibilità di legiferare per i *Länder* si presenta nel momento in cui il *Bund* si astiene dal farlo; ogni *Länder* ha la propria legislazione e ciò determina la sua forte autonomia dal punto di vista legislativo, ma anche una differenza fra le normative locali. Il potere sostitutivo dello Stato centrale è meramente eventuale e sussidiario; il provvedimento emanato verrà posto rimedio all'inerzia. In Germania l'esistenza di governi locali forti ed un sistema votato al decentramento non rappresenta una novità ascrivibile alla tendenza europea sviluppatasi negli anni sessanta, ma risale alla caduta dello Stato nazional-socialista. La Federazione nasce da un processo di tipo aggregativo precedente rispetto la Costituzione federale<sup>79</sup>. La definizione dei confini territoriali degli enti locali ha portato in alcuni casi alla scomparsa dei *Länder* storici ed all'istituzione di

---

<sup>79</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pag.31

nuovi, mediante la fusione di entità originariamente distinte. Nel sistema attuale, eventuali variazioni territoriali devono essere previste con leggi costituzionali sia della Federazione sia dei *Länder*, di cui è necessario un parere che anticipi il processo di ridefinizione del territorio. L'organizzazione della Repubblica è inoltre legittimata dalla Costituzione dei singoli Stati. L'entità federate hanno la potestà di dotarsi per il loro ordinamento di una Costituzione (non è da confondersi con lo Statuto presente negli ordinamenti di tipo regionale) a cui è devoluta la definizione dell'organizzazione, delle funzioni di ciascuno Stato e dei suoi rapporti con i cittadini. Tuttavia la Costituzione "centrale" non sempre prevale su quella degli Stati membri, ed anzi soccombe, quando la stessa presenta una disciplina *meno favorevole*.<sup>80</sup> La commistione che si ha tra i vari livelli di governo permette una ripartizione delle funzioni amministrative e una gestione dei servizi basata sulle effettive capacità ed esigenze di ciascun *Länder*. Viene a crearsi in questo modo un sistema di *governance* complesso, ma allo stesso funzionale; le politiche nazionali relative alle diverse competenze, sono determinate dal Parlamento Nazionale e dalle assemblee Comunali. L'area metropolitana sorge in territori precedentemente pianificati, con organismi istituzionali già strutturati ed assume le forme dimensionali di una Regione (se si vuole ipotizzare un paragone con l'ordinamento italiano) disciplinata da apposite leggi di ciascun *Länder* o da accordi interregionali. Le aree metropolitane tedesche sono enti di diritto pubblico che assumono un carattere variegato non lineare come la suddivisione amministrativa generale che pocanzi abbiamo illustrato. Il quadro giuridico si costituisce di undici regioni metropolitane: la seconda più grande include la capitale federale, le restanti coincidono con le città-stato di Amburgo e Brema e con le otto capitali dei *Länder* maggiori; le cinque regioni metropolitane minori sono situate all'interno di un *Länd*. Le tipologie di ciascuna area metropolitana sono diverse a seconda dell'appartenenza

---

<sup>80</sup> A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pag.23

o meno dell'ente locale al *Länd*. Più nello specifico, la suddivisione del territorio è articolata in varie forme: *città-regione* di Berlino, *città circondario*, *circondario regione*, *circondario*.<sup>81</sup> La prima sorge dalla fusione di enti locali periferici con quello centrale, creando un nuovo ente locale a struttura decentrata. La seconda si sviluppa attraverso le stesse forme e procedure di una città e successivamente acquisisce le forme di un ente paragonabile all'Unione di comuni. Tuttavia nel caso di specie viene meno il principio della simmetria dei poteri delle città costituenti il circondario in quanto alla città principale sono riconosciuti anche funzioni amministrative del *Länd*. La terza rappresenta un ente territoriale autonomo; le funzioni sono acquisite in via residuale rispetto al *Länd* (la cui Capitale resta autonoma) e svolte nell'ottica di assistere i comuni nelle loro attività amministrative. L'attribuzione di ciascuna funzione può essere disposta anche in via di accordi, che portano i comuni ad acquisire competenze che spettano alla regione o delegare a quest'ultima lo svolgimento di attività sue proprie. L'ultimo modello presenta una struttura equiparabile al modello città- circondario solo per la forma di governo, in quanto la città principale resta slegata dal circondario di riferimento. Ancora una volta i *Länder* assumono un ruolo centrale grazie alle loro competenze legislative esclusive, soprattutto per quanto riguarda il controllo di legittimità degli atti prodotti dagli enti territoriali operanti nell'area metropolitana di appartenenza. Le funzioni delle aree metropolitane si risolvono in quelli che nell'ordinamento inglese vengono a qualificarsi come servizi reali: pianificazione del territorio, gestione dei servizi e delle infrastrutture sovralocali, nettezza urbana, servizi ospedalieri e sociali.<sup>82</sup> Fra i tre modelli, quello più rilevante è sicuramente il primo: la *città – stato* o città circondario hanno un regime giuridico particolare, in cui sono concentrati tutti i

---

<sup>81</sup> G.F. FERRARI, P. GALEONE, *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010, pag.126

<sup>82</sup> Il finanziamento per la gestione dei servizi deriva da un'acquisizione autonoma da parte dell'ente territoriale fatto salvo l'eventuale apporti dato dal *Länd* nell'eventualità in cui si ravvisi un deficit di finanza "locale". L'apporto economico di ciascun ente è stabilito sulla base della forza contributiva del territorio calcolata *pro capite*.

livelli di amministrazione. La *città – stato* rappresenta da sola un *Land*, quindi uno Stato federato; gli organi che la costituiscono sono allo stesso tempo amministrativi e statali. Il Sindaco (*Bürgermeister*) è Primo ministro, la Giunta comunale (*Senat*) è Governo, il Consiglio comunale (*Abgeordnetenhaus*) è Parlamento. La *città-stato* è suddivisa in distretti amministrativi con un proprio Consiglio (*Bezirksverordnetenversammlung*) e un Sindaco distrettuale (*Bezirksbürgermeister*) con funzioni specifiche su delega del Senato di Berlino<sup>83</sup>. Quest'ultimo ha il compito di istituire i distretti ed eventualmente modificarli o abolirli. Tale *Länder* comprende il territorio di un'unica grande Città, con un proprio regime giuridico, che concentra in un unico ente i livelli di amministrazione ed ovviamente le loro funzioni. La *Città-stato* si avvicina molto al modello di Città metropolitana europeo, seppur nell'ordinamento tedesco non esista un ente qualificato come tale.

L'idea, che sta alla base dell'ente pubblico in Germania, è quella che la Pubblica Amministrazione sia dotata di elevati strumenti di responsabilizzazione istituzionale per garantire nel modo più efficiente possibile i servizi ai cittadini. Quest'ultimi rappresentano all'interno dell'organizzazione di ciascun singolo stato un elemento di forza per l'affermazione dei *Länder*, data l'inclinazione alla partecipazione attiva alla vita pubblica. Ciascuno Stato si dota infatti di nuove forme di collaborazione nella gestione dei servizi, affidando quando possibile gli stessi anche a privati. Tale modello di "Stato abilitante"<sup>84</sup> rafforza non solo il rapporto che si instaura tra i cittadini ed i *Länder*, ma anche tra questi ultimi, i *Bund* e le autorità locali, sulla base di una razionale distribuzione delle competenze, divisione delle responsabilità, flessibilità della struttura amministrativa sempre incline all'innovazione, nel rispetto della più ampia libertà decisionale di ciascuna istituzione. Il principio di sussidiarietà costituzionalmente garantito, rappresenta in modo pratico la volontà del legislatore di

---

<sup>83</sup> F. PALERMO, J. WOELK, Il riordino territoriale dei Comuni in Germania, in *Amministrare*, 3, 2001

<sup>84</sup> P. BONDONIO, A. BADRIOTTI, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, Osservatorio Internazionale, Le istituzioni del federalismo, 2005



scongiurare una suddivisione rigida e definitiva delle competenze tra gli attori istituzionali, nel rispetto del principio di assegnazione al livello di governo più adeguato a svolgere quella determinata competenza sulla base delle esigenze delle comunità amministrative. Questo orientamento porta a considerare le funzioni amministrative prive di uno schema rigido nella loro attribuzione ed i confini territoriali riorganizzabili, in quanto entrambi gli aspetti assumono una dimensione che supera i confini giuridici istituzionali, nell'ottica di assecondare la dimensione territoriale che viene a formarsi spontaneamente.

#### **4 Spagna**

Le caratteristiche del modello metropolitano iberico risulta familiare al giurista italiano, in quanto è proprio della Spagna il modello continentale.

La Spagna è caratterizzata da un decentramento regionale che prevede comunità autonome con un'accentuata potestà statutaria. Il territorio presenta una doppia suddivisione: provincia e comunità autonome, le quali acquisiscono competenze differenziate a seconda delle caratteristiche e delle esigenze. Sono presenti cinquanta province, 8.116 municipi e diciassette *comunidades*.<sup>85</sup> L'organizzazione governativa delle stesse è rappresentata dal Parlamento, dal consiglio esecutivo e della Presidenza. La decisione di costituire delle comunità autonome è data dalla presenza sul territorio di popolazioni culturalmente differenti; sono riservate allo Stato tutte quelle materie che non sono espressamente acquisite dalla comunità. Si esclude<sup>86</sup> la presenza di aree metropolitane all'interno delle *Comunidades* considerando le diverse caratteristiche e scopo che l'istituzione metropolitana presenta. La comunità

---

<sup>85</sup> Andalusia, Aragona, Asturie, Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia e León, Castiglia - La Mancia, Catalogna, Estremadura, Galizia, Madrid, Murcia, Navarra, Paesi Baschi, La Rioja, Valencia.

<sup>86</sup> Unica eccezione è la Catalogna, la Galizia (1.4/2012) e Valencia (1.5/2004).

autonoma può sorgere inoltre da Province limitrofe, con caratteristiche comuni, che decidano di accedere all'autogoverno. La Provincia è un ente locale con personalità giuridica propria, costituito da un insieme di Comuni presenti sul territorio di riferimento. Il governo della stessa è affidato ad organi di carattere rappresentativo disciplinati dall'articolo centoquarantuno della Costituzione. I Comuni (*Municipios*) presentano un'autonomia costituzionalmente garantita per la gestione dei propri interessi e sono costituiti dai seguenti organi: il Sindaco (*Alcalde*), il Consiglio comunale (*Ajuntamientos*) ed i Consiglieri (*Concejales*). Madrid, Capitale della Spagna, costituisce da sola una *Comunidad Autonoma*, non divisa in Province, ma solo in Comuni. Ad oggi non è ancora chiaro se qualificare Madrid come una comunità autonoma o come una Città metropolitana (ma più da un punto di vista sostanziale che giuridico). Le funzioni delle due istituzioni sono essenzialmente le stesse; tra tutte le competenze risultano come fondamentali, quelle legate al potere legislativo ed esecutivo, secondo solo alle autorità centrali dello Stato. Ciò avvicina la Comunità autonoma (o Città metropolitana) di Madrid al modello di *città-stato*. Tuttavia l'orientamento preferito dal legislatore madrilenno è la preferenza ad istituire non un'unica grande città metropolitana, quanto più tante di esse, considerando che l'ente in questione viene visto maggiormente come un "gestore di servizi", piuttosto che un'istituzione specializzata<sup>87</sup>. Questo rappresenta qual è l'orientamento dell'ordinamento spagnolo nella costituzione degli enti metropolitani, che vengono ad essere istituite sul territorio solo se consone alle esigenze dello stesso; altrimenti viene a permanere il modello tradizionale, cioè quello della Comunità autonoma. L'area metropolitana di Barcellona, costituitasi nel 2011, è la più rappresentativa fra le aree metropolitane ed formata da 36 comuni e si estende per 636 km sul territorio della Catalogna. La forma di governo è un'istituzione di secondo grado ad elezione diretta e le competenze sono divise in territorio, ambiente, trasporto, mobilità.

---

<sup>87</sup> M. CARRER - S. ROSSI, *Le Città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione ANCI, 2014

Quest'ultime divise in tre grandi aree non sono gestite esclusivamente dalla Città metropolitana, in quanto del territorio si occupa congiuntamente al governo della Città metropolitana di Barcellona, anche *Generalitat*, che rappresenta il sistema amministrativo-istituzionale del governo autonomo della Catalogna. Per quanto riguarda invece l'erogazione dei servizi può esservi sia la delega ai Comuni sia l'erogazione congiunta con la città metropolitana. Il Presidente dirige il governo e l'amministrazione dell'area metropolitana, possiede il voto decisivo in caso di parità di voti ed è eletto dal Consiglio metropolitano. Quest'ultimo è costituito dai sindaci di ogni comune dell'area metropolitana, più i consiglieri eletti in ciascun comune in via proporzionale al risultato elettorale. La Giunta di governo assiste il presidente dell'area metropolitana nell'esercizio dei suoi poteri ed è composta dal Presidente, dal Vicepresidente e da un numero di consiglieri metropolitani non superiore ad un terzo del numero dei sindaci. La costituzione dell'area metropolitana di Barcellona inizia già negli anni settanta con una gestione dei servizi su scala metropolitana, ma di fatto l'area metropolitana come istituzione venne creata solo a seguito di una legge del Parlamento autonomo della Catalogna. Lo sviluppo del processo di formazione è definibile "a geometria variabile" in quanto ha permesso ai comuni costituenti la città metropolitana di partecipare in modo volontario e soprattutto adeguato alle proprie esigenze. Il numero dei comuni si è trovato a crescere progressivamente, avendo compreso quest'ultimi che l'accentuata frammentazione e isolamento si sarebbe potuto arginare solo attraverso una collaborazione tra le istituzioni locali e con il perseguimento di pratiche metropolitane, che hanno poi portato a dare all'area metropolitana non solo un risvolto fattuale ma anche giuridico<sup>88</sup>. Tuttavia la presenza delle comunità autonome ha reso in un primo momento più difficile l'affermazione della Città metropolitana; la stessa Barcellona solo nel 2011 (dopo quarant'anni), in attuazione della legge 31 del 2010, è riuscita ad istituire un governo

---

<sup>88</sup> M.GONZALEZ MEDINA, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (Politecnico di Milano)

metropolitano. La flessibilità offerta dal legislatore non ha giovato all'affermazione dell'istituzione metropolitane, la quale continua ad essere visto come un ente di rappresentanza di secondo livello e non come un ente di gestione.<sup>89</sup> Le Regioni, cioè le *Comunidades Autònoma*, hanno un ruolo determinate nella costituzione delle aree metropolitane se consideriamo che le stesse non sono costituzionalmente riconosciute ed è necessaria una legge del parlamento autonomo per costituirle. Anche se entrate in ritardo nelle politiche regionali è stato possibile considerare la nascita delle aree metropolitane nell'ottica di una semplificazione amministrativa (caratterizzata da una forte frammentazione istituzionale) ed in quella di un riequilibrio tra i diversi livelli di governo, potenziando in questo modo il potere dei Comuni rispetto a quello regionale, con una progressiva acquisizione di competenze. La prima entità sovra comunale di Barcellona all'interno dell'area metropolitana venne costituita nel 1974 con il nome di *Entidad Metropolitana de Barcelona*. Nel 1978 il governo elimina quest'ultima istituzione trasferendo alla *Generalitat* la pianificazione territoriale (competenza principale dell'autorità) ed istituendo ulteriori due autorità: *Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos* (comprendente trentatrè comuni) e *Entidad Metropolitana del Transporte* (diciotto comuni) accentuando in questo modo la frammentazione e rendendo più complessa l'affermazione della realtà metropolitana. La l.7 del 1985, *Regolatrice delle basi del regime degli enti locali*, disciplina la creazione delle Aree metropolitane che vengono a formarsi a seguito di una consultazione tra l'amministrazione statale ed i consigli comunali e provinciali interessati e soprattutto costituiti da grandi agglomerazioni urbane con nuclei abitativi. Successivamente, nel 1988, ventitrè comuni dell'area si organizzano per cooperare sul territorio creando *Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona*, fino a che nel 2003 i Sindaci chiedono l'approvazione di una legge dell'area metropolitana di Barcellona per

---

<sup>89</sup> M. CARRER - S. ROSSI, *Le Città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione ANCI, 2014

legalizzare il processo di integrazione informale metropolitana. Tuttavia è solo nel 2010 che i comuni ottengono quanto fino a quel momento chiesto: la 1.31/2010 dell' *Área Metropolitana de Barcelona* con natura di governo locale territoriale e non solo funzionale, integrando le tre autorità metropolitane e rafforzando le loro competenze (recupera la competenza di pianificazione territoriale). All'AMB sono riconosciuti poteri normativi regolamentari, ed i suoi organi di governo sono: il Presidente, il Consiglio metropolitano (*Consejo Metropolitano*), la Giunta (*Junta de Gobierno*), Commissione speciale dei conti (*Comisión Especial de Cuentas*). Il Consiglio rappresenta tutti i comuni dell'area ed è costituito dai Sindaci e da altri membri scelti dal Consiglio comunale. L'elezione (di secondo livello) è comunque legata alle preferenze espresse dai cittadini e la durata dell'incarico coincide con i rispettivi mandati del comune di appartenenza. Il consiglio dei Sindaci ha la facoltà di proporre al Consiglio dell'AMB il Presidente, il quale necessariamente deve coincidere con il Sindaco di uno dei comuni costituenti la Città metropolitana.

La legittimazione dal basso (non dai cittadini bensì dalle istituzioni locali) che acquista l'area metropolitana segna la fine di un processo irreversibile in cui i cambiamenti istituzionali avutisi non hanno inciso sulla struttura funzionale dell'area cresciuta autonomamente. Essendo stato un processo che coinvolge le istituzioni e non i cittadini, quest'ultimi hanno avvertito, e giovato, di un miglioramento sull'erogazione dei servizi piuttosto che sulla creazione di una comunità metropolitana. Il presupposto per la creazione di un'area metropolitana è dunque la concretizzazione di un'area urbana con particolari esigenze a cui rispondere con soluzioni giuridiche *ad hoc*<sup>90</sup>. L'ordinamento spagnolo è il primo a riconoscere ed affermare la teoria della differenziazione. La legge statale 57 del 2003 introduce un nuovo titolo relativo al *Régimen de organización de los municipios de gran población*, il quale differenzia tra i Comuni di piccole e medie dimensioni ed i grandi

---

<sup>90</sup> M. GONZALEZ MEDINA, *Il processo di istituzionalizzazione della città metropolitana sulla base dell'esperienza spagnola*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 1

centri urbani. La legge chiaramente afferma che l'uniformità della disciplina precedente sugli enti locali, riconducibile al modello europeo-continentale francese, non si può considerare adeguata alle esigenze delle grandi città, in quanto la modernizzazione degli enti locali passa proprio attraverso la differenziazione.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> M. CARRER - S. ROSSI, *Le Città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione ANCI, 2014

## 5 Francia

Il concetto di area metropolitana nell'esperienza francese si presenta come un ulteriore livello di governo il cui assetto istituzionale è comunque molto diverso ed a tratti meno sviluppato rispetto al resto dell'esperienze europee. La Francia si presenta ancora come uno stato fortemente centralizzato anche se la sua organizzazione è ufficialmente decentrata. Il territorio è suddiviso in ventidue Regioni, le quali a loro volta sono ripartite in novantasei dipartimenti (*départements*) frazionati in distretti amministrativi municipali (*arrondissements*) a loro volta strutturati in cantoni divisi in comuni. Oltre a questi livelli di enti locali, il legislatore ha istituito unioni di comuni nell'ottica di rafforzare e semplificare la cooperazione delle stesse. La *Loi Chevenement* (1.99-586) ha stabilito il ruolo dell'*Établissements publics de coopération intercommunale* come un quarto livello di organizzazione territoriale con competenze legate alla gestione di diverse aree urbane. Il EPCI si struttura in tre differenti livelli: *communautés de communes* (comunità di comuni) *communautés d'agglomérations* (comunità di agglomerazioni) *communautés urbaines* (comunità urbane). Quest'ultime (in totale sedici) sono di fatto devolute all'amministrazione delle aree metropolitane in quanto sono organizzate per comprendere nel loro territorio un ampio numero di abitanti e competenze rivolte ad attività su ampia scala ( pianificazione delle politiche territoriali, trasporto pubblico, smaltimento rifiuti). Per la gestione delle aree urbane sono anche direttamente coinvolti i Comuni di Parigi, Lione e Marsiglia, alle quali corrispondono rispettivamente due comunità urbane: *Greater Lion* e *Marseille Provence Metropolis*. Questi comuni beneficiano ovviamente di uno status speciale ma con ordinarie competenze, le stesse attribuite agli enti locali.<sup>92</sup> Parigi, con la sua area metropolitana detta anche *Grand Paris* (o *Greater Paris*), si estende al di là del

---

<sup>92</sup> B. POUJADE in *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010

territorio comunale parigino ed è costituita da 1.798 comuni e presenta una delle densità abitative più alte del mondo. La *Gran Paris* rientra tra le istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale (EPCI) ed ha un suo statuto particolare e competenze strategiche attribuitele dalla legge. La città è allo stesso tempo Capitale, capoluogo di Regione dell'Île-de-France e dipartimento di quest'ultima; presenta venti arrondissement municipali, i quali possiedono un proprio consiglio, un sindaco e rappresentanti presso il *Conseil de Paris*, organo collegiale con funzioni di consiglio municipale e consiglio generale per la città. Dal 2009 è stata affiancata agli enti già esistenti un nuovo organo, *Paris Métropole*, in qualità di autorità metropolitana. Quest'ultima è costituita dal Sindaco di Parigi e dai presidenti delle strutture di cooperazione intercomunale, affiancati da una Conferenza metropolitana con compiti di coordinamento e cooperazione con il livello regionale. È presente inoltre un ulteriore organo giuridico intermedio con funzione di amministrazione su delega delle metropoli di una parte del territorio. La regione di Parigi condivide le competenze con il comune nella gestione dei trasporti e dello sviluppo territoriale. Emerge una difficoltà nell'amministrare la *regione-città capitale* a causa della divisione tra i numerosi enti che la governano, spesso incapaci di collaborare tra loro. Le *collectivités territoriales* (enti locali) sono da sempre parte essenziale del sistema amministrativo francese, in quanto è per tramite di quest'ultime che la politica nazionale si esprime e si diffonde e tale decentramento permette agli organi locali di gestire in via diretta le attività sul territorio. Tuttavia la preponderanza del potere centrale su quello degli enti locali ha portato lo Stato ad avere un ruolo determinante per il decentramento amministrativo francese. La nozione di collettività locale si sviluppa solo con la comparsa del movimento urbano in tre momenti essenziali, ciascuno dei quali ha permesso di strutturare un carattere delle comunità locali: la Rivoluzione ha ispirato la struttura territoriale, sostituendo alla complessa organizzazione del vecchio regime un modello di tipo uniforme basato sulle



circoscrizioni; il periodo napoleonico ha stabilito la struttura amministrativa dello Stato e le successive riforme amministrative (fino a quella della V Repubblica) hanno permesso agli enti locali di non divenire semplici circoscrizioni amministrative<sup>93</sup>. Il momento più importante del processo di decentramento è la legge costituzionale 276 del 2003, a seguito della quale, la Costituzione ha iniziato a valorizzare le realtà territoriali conservando i caratteri di indivisibilità ed uguaglianza. Si comprende logicamente che ciascun ente avrebbe potuto svolgere in maniera più efficiente il proprio ruolo sul territorio di riferimento nonostante non abbia portato ad una vera e propria semplificazione amministrativa. La “clausola di competenza” permette il coinvolgimento degli enti, primi fra tutti i comuni, nell’acquisire funzioni non specificamente assegnate o se assegnate, che verranno svolte da loro con una migliore capacità di gestione. La riforma riconosce la possibilità per ciascun ente di dotarsi di uno Statuto, integrato dalla legislazione di settore. La stratificazione dei poteri decisionali, simile ad una *millefeuille*<sup>94</sup> *français*, ha creato spesso inevitabili difficoltà specialmente nella gestione delle aree urbane. Le competenze di ciascun ente locale sono divise sulla base delle materie e soprattutto dell’interesse che una data autorità ha nello svolgere l’attività stessa. La legge (7/01 e 22/07 del 1983) ha escluso sin da subito la prevalenza di un ente locale rispetto ad un altro, consentendo loro di cooperare nella gestione delle varie attività, al di fuori dell’ambito delle competenze esclusive, nel rispetto di un’autonomia gestionale. L’iniziativa di tale rimodellamento è sempre venuta dal centro e non dalla periferia, a differenza di altri paesi di tradizione pluralista o federalista. La Regione stessa è concepita come uno strumento tecnico per coordinare il sistema amministrativo sopra-regionale, controllato dallo Stato e coadiuvato dai rappresentanti locali. Tuttavia tale ripartizione di competenze soprattutto per la

---

<sup>93</sup> A.V., *Le autonomie locali nei paesi della comunità economica europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1981

<sup>94</sup> B. POUJADE in *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010

realizzazione di grandi infrastrutture, non ha permesso un'effettiva affermazione dell'ente Regione. L'errore in parte compiuto dal legislatore francese è stato quello di non stabilire, una volta compreso quale fosse l'ente che meglio avrebbe gestito una data funzione, la chiara attribuzione della stessa nello svolgimento delle sue funzioni. La riforma amministrativa della V Repubblica ha permesso di superare definitivamente quello che fino a quel momento era stato un decentramento parziale, con uno snellimento dei servizi centrali dello Stato, ed una deconcentrazione dei poteri di decisione dal governo centrale a quello locale. Nonostante non sia stato completamente stravolta la struttura amministrativa, data la scelta dei governi di non capovolgere eccessivamente il modello di governo e ridisegnare del tutto la "carta comunale", l'ampliamento territoriale e le esigenze che ne sono derivate hanno portato anche la Francia ad un cambiamento. I miglioramenti prospettati dal Legislatore francese sono oggi in fase di attuazione; la legge n.58 del 2014 (*de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropole*) ha reso automatica la trasformazione in metropoli delle unioni dei comuni capoluoghi regionali situate al centro di un'area urbana, con più di quattrocentomila abitanti. Il livello di integrazione territoriale non è tuttavia omogeneo in tutte le zone del territorio e la *Métropole* presenta diversi modelli di governo per le grandi aree urbane in grado di adattarsi alle singole esigenze delle realtà territoriali in cui andranno ad operare.

## **6 Portogallo**

Il Portogallo si presenta come uno Stato con natura unitaria ma la Costituzione prevede un potere locale e ne disciplina in dettaglio la materia, sulla base di tre importanti principi: sussidiarietà, autonomia e decentramento amministrativo. Il

potere locale è rappresentato dalle autarchie locali che sono le *freguesias*, i municipi e le regioni amministrative. Il primo modello di ente rappresenta un *unicum* dell'ordinamento portoghese, che concede allo stesso un insieme di attribuzioni proprie e specifiche per il perseguimento degli obiettivi in qualità dell'ente più prossimo ai cittadini. Un ulteriore ruolo centrale è svolto dai municipi a differenza delle regioni, presenti all'interno dello stato solo in un numero pari a due. L'organizzazione presentata si fonda su ragioni storiche, che hanno condotto il Portogallo a valorizzare maggiormente il livello istituzionale più basso, i municipi, i quali si sono dimostrati maggiormente in grado di garantire l'attuazione dei servizi e delle politiche socio economiche. L'assenza di un forte sviluppo del regionalismo si presenta come una scelta volontaria del legislatore, un'omissione poco giustificata se si considera che la Costituzione legittima e garantisce la formazione delle Regioni. Il forte decentramento amministrativo ha condotto i Comuni ad istituire nuove entità giuridiche mediante l'associazione o la fusione degli stessi. Il regime legale delle stesse è dato dalle leggi n.10 e 11/2003 e dal primo modello, quello associativo, si sviluppa l'ente Area metropolitana. La l.10/2003 definisce le competenze ed il funzionamento degli organi di tale ente, dividendole, sulla base del numero degli abitanti in Grandi aree metropolitane e Comunità urbane. Le Aree metropolitane portoghesi sono due: Lisbona e Porto. Quest'ultime costituiscono una forma specifica di associazione di comuni, e rispettivamente si qualificano da un punto di vista territoriale come Grande Lisbona e Grande Porto. Non ammettendo l'ordinamento l'introduzione di nuove figure amministrative, se non nel limite delle grandi aree urbane, le stesse sono state istituite nel 1991 con la l.44. Tale disciplina è stata successivamente integrata dalla l.10/2003 che ha previsto come finalità dell'area metropolitana, il coordinamento degli investimenti. Gli organi dell'ente sono: il Presidente, due Vice-presidente, la Giunta, l'Assemblea ed il Consiglio metropolitano. Gli organi di vertice sono eletti dalla Giunta, che è un organo

esecutivo composto dai Sindaci appartenenti all'ente. L'Assemblea svolge il ruolo di organo legislativo con rappresentanti scelti dalle assemblee municipali. La legge del 2003 prevede due diverse forme di governo metropolitano a seconda della densità di popolazione: *Grandes Areas Metropolitanas* e *Comurb-Comunidad Urbanas*. Le funzioni principali delle stesse sono la pianificazione del territorio e gestione dello stesso da un punto di vista ambientale; programmazione degli investimenti pubblici e dello sviluppo economico; organizzare il settore dei trasporti e del trattamento dei rifiuti urbani. Le Città metropolitane di Lisbona e Porto devono inoltre assicurare il coordinamento tra le attività dei Comuni presenti sul territorio ma non possono trasferire ad essi somme appartenenti al proprio patrimonio per sostenere finanziamenti esclusivamente di interesse municipale, nonostante le risorse principali originano in particolare dai contributi dei comuni stessi.

## **7 Considerazioni generali**

Guardando alle esperienze europee emerge che gli elementi istitutivi degli ordinamenti differenziati sono per tutti i sistemi potenzialmente gli stessi: il territorio, la democrazia/partecipazione, la spesa<sup>95</sup> ; ogni percorso di riforma intrapreso qualora non tenesse in considerazione tali elementi sarebbe destinato a fallire. Ciascun ordinamento, sulla base degli stessi, ricerca la soluzione più adeguata al contesto in cui si trova ad operare, per valorizzarlo al meglio, cercando di far fronte anche alla loro mutevolezza e dinamicità dal punto di vista contenutistico, soprattutto per quanto riguarda l'ambito territoriale e la sua comunità. Tali variabili condizionano ampiamente le forme ed i livelli di governo, quindi potremmo dire che quest'ultimi dovrebbero essere determinati dalle funzioni e non viceversa.<sup>96</sup> Tuttavia

---

<sup>95</sup> P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, CEDAM 1988

<sup>96</sup> P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, CEDAM 1988

l'ente Città metropolitana presenta in alcune circostanze caratteristiche univoche se si tratta di paesi confinanti o comunque nei quali è applicato un modello di tipo continentale. Ovviamente la regola stabilisce ben altro e cioè che il modello è sempre frutto della storia giuridica, dell'autonomia che l'ordinamento centrale effettivamente riconosce agli enti locali, dalla configurazione geografica della nazione, dalla distribuzione delle città sul territorio e della diffusione della "cultura" della realtà metropolitana. Infine è necessario considerare che tutti queste variabili sono da collegare all'ultima, fra tutte la più determinante: la volontà politica<sup>97</sup>. La comparazione tracciata in questo capitolo non intende individuare la soluzione migliore da applicare al caso concreto, data la specificità di ogni esperienza, quanto appunto trarre da quest'ultime delle valutazioni generali che tuttavia non conducono a soluzioni perfette ma quasi sempre ad una sperimentazione e semplificazione dei modelli già applicati. La disciplina delle Città metropolitane si sviluppa essenzialmente sui problemi, le esigenze ed una ricerca soluzioni più consone e necessarie. Capovolgere l'assetto tradizionale del sistema amministrativo non sempre risulta essere la scelta perseguita dai governi, anche a volte commettendo l'errore di non comprendere l'inadeguatezza dei sistemi originari e soprattutto di confinare il fenomeno metropolitano al contesto locale e non anche nazionale. Il ruolo del governo centrale appare sempre più rilevante nel garantire il corretto sviluppo delle locali aree metropolitane sotto due aspetti: il primo rappresentato dal concreto supporto all'applicazione ed al funzionamento delle politiche di governo ed il secondo da quello economico, contribuendo lo Stato con adeguati finanziamenti per l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite.

---

<sup>97</sup> M. CARRER - S. ROSSI, *Le Città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione ANCI, 2014

## CAPITOLO TERZO

### IL CASO ITALIANO

#### 1. Legge 7 Aprile 2014, n. 56

I tentativi di riforma dell'ordinamento degli enti locali, soprattutto del governo dell'area vasta prima e metropolitana poi, si sarebbero dovuti concludere a distanza di ventiquattro anni proprio con la legge 56, anticipata in corso di realizzazione da un ampio dibattito. I susseguiti tentativi di istituzione ed i successivi fallimenti hanno spesso qualificato le stesse come “grandi incompiute”. Il problema, che ha condotto in parte al fallimento anche questo ulteriore tentativo, risiede nella carenza di chiarezza che una legge di riordino avrebbe dovuto presentare. L'incongruenza degli obiettivi politico-istituzionali ravvisabili all'interno del testo ha determinato in più occasioni l'incertezza degli amministratori nell'applicare le disposizioni dello stesso. L'ottica in cui si è incentrata tutta la riforma *Delrio* è sicuramente quella della *spending review* e della riduzione complessiva dei costi della politica e della pubblica amministrazione. Questa necessità di massimo risparmio ha reso il legislatore cieco dinanzi all'effettivo bisogno di riordino territoriale ed all'eventuale esigenza che un livello intermedio di governo fra le regioni ed i tanti comuni restasse presente. A distanza di quattro anni, le province sono ancora poste in un “limbo” costrette a “preoccuparsi ma non occuparsi” vista l'ambiguità della disciplina e l'immagine diversa che lo Stato e la regione hanno di loro. Tuttavia l'ambiguità delle caratteristiche proprie dell'ente provincia non risalgono alla sola legge 56, in quanto la stessa nasce come ente di decentramento statale, a volte qualificabile come ente

territoriale autonomo, altre volte come ente controllato dalla regione e già oggetto di un primo tentativo di riforma, dapprima con una decretazione d'urgenza, sempre rivolta ai tagli della spesa pubblica, ed in seguito con la l.148 del 2011. Infine un ulteriore errore è stato quello di rinviare l'applicazione di alcune disposizioni e successive modifiche al disegno di legge costituzionale ed alla riforma che si sarebbe dovuta avere a seguito del referendum del dicembre duemilasedici, che avrebbe portato non solo alla soppressione delle province, ma anche ad una ripartizione delle competenze e la composizione della seconda Camera. La scelta del legislatore sul modello da adottare in Italia è ricaduta su quello di tipo *strutturale*, che ha determinato da parte della provincia una "successione a titolo universale" nei riguardi della Città Metropolitana. Nel dibattito che aveva anticipato la formazione della disciplina fu presa in considerazione anche la possibilità di utilizzare un modello funzionale, votato a strutturare l'organizzazione dell'area metropolitana sulla base delle funzioni che si sarebbero dovute attribuire a quest'ultima. Dall'altra parte sembrerebbe emergere maggiormente la dimensione amministrativo-gestionale della realtà metropolitana<sup>98</sup> rafforzandosi così il profilo funzionale dell'ente. Tuttavia l'obiettivo del legislatore è quello di articolare l'attività della Città Metropolitana attraverso una *governance* politica ed amministrativa, concorrendo con lo Stato per l'azione di programmazione e pianificazione e con gli enti locali per ciò che riguarda la gestione dei servizi pubblici su area vasta, in parte optando nuovamente per un'uniformità all'interno della specialità. Il *file rouge* della città metropolitana all'interno della l.56 si snoda attraverso tre elementi di rilievo: i poteri, la perimetrazione e le funzioni. È riuscita la legge in questi quattro anni ad esprimere una governabilità? La risposta è no.

---

<sup>98</sup> A. LUCARELLI, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene 2014

## 2. Analisi della Legge<sup>99</sup>: disposizioni generali

Prima che nel marzo 2014 venisse posta in Senato la questione di fiducia, la l.56 era composta in capi e articoli accompagnati da una specifica prescrizione costituzionale come linea guida per l'applicazione e interpretazione degli articoli; di conseguenza dovendo ottenere attraverso la mozione di fiducia ottenere l'approvazione dell'intero testo normativo, quest'ultimo non ha potuto che essere collegato ad uno solo articolo specifico oggetto della mozione. Si arriva così ad una legge composta da un solo articolo con ben 151 comma, con un testo più difficile da comprendere, dal carattere "stabile" per la parte relativa alle funzioni di comuni e unioni, "provvisoria" per le città metropolitane ed a "scadenza" rispetto alle province.<sup>100</sup>

1. *La presente legge<sup>101</sup> detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*
2. *Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.*
3. *Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97.*

---

<sup>99</sup> L'analisi degli articoli della l.56/2014 è interamente avvenuta con l'ausilio del manuale *La riforma degli enti territoriali* a cura di F. PIZZETTI, Giuffrè Editore, 2015

<sup>100</sup> F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè Editore, 2015

<sup>101</sup> Legge 7 aprile 2014 n.56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni*, (GU n.81 del 7-04-2014)



4. *Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza; le unioni e le fusioni di comuni sono disciplinate dai commi da 104 a 141.*

Il *comma uno* presenta l'oggetto della legge e definisce l'ambito di applicazione di quest'ultima. Il contenuto minimo presuppone, che per le innovazioni introdotte si stabilisca un coordinamento con il TUEL, il quale integrerà il testo della 1.56 nell'eventualità in cui le sue norme non vengano abrogate o siano palesemente in contrasto. Importante è la specificazione dell'adeguamento del testo e di tutto l'ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, con un rimando implicito all'articolo 118 della Costituzione, attraverso cui il legislatore ha la possibilità di arginare l'uniformità fino a quel momento caratterizzante la disciplina del sistema amministrativo. Il richiamo di tali principi indica la linea di fondo che la legge intende perseguire, assumendo così un ruolo centrale non solo nell'applicazione della 1.56, ma di tutte le disposizioni ad essa collegate e riguardanti l'ordinamento amministrativo. Tale orientamento pone la legge in una posizione differenziata rispetto a quello tradizionale dell'organizzazione degli enti, da sempre votata all'uniformità della disciplina. La riforma del Titolo V della Costituzione in parte anticipa tale diversa direzione che tuttavia è ancora radicata all'interno del TUEL.

Il *comma due* individua le caratteristiche fondamentali delle città metropolitane dal punto di vista strutturale e finalistico. Tale disposizione normativa riconosce la città metropolitana come "Ente territoriale di area vasta" individuando nel territorio il discrimine della natura del nuovo ente. Tuttavia quest'ultimo non presenta come obiettivo esclusivamente la cura degli interessi delle comunità insediate all'interno del territorio, in quanto gli organi del nuovo ente non hanno la legittimazione diretta della comunità e la gestione dei servizi è rimessa ai comuni ed alle province. Viene a crearsi una rotta con il sistema tradizionale del governo locale per l'idea che l'ente in

questione nasce con l'obiettivo di uno sviluppo strategico sul territorio e la gestione integrata dei servizi.

Il *comma tre* traccia la disciplina delle “nuove” province, anch'esse definite come enti di area vasta ma non territoriali, implicitamente collegando la loro attività ad un territorio specifico. La provvisorietà a cui tale comma fa riferimento, anche di rimando al resto della disciplina, è strettamente legata all'attesa della riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione. La disciplina delle province appare a questo punto transitoria e la sua applicazione subordinata interamente alla riforma costituzionale.

Il *comma quattro* è dedicato all'unione dei comuni. Quest'ultimo ente non è previsto dalla Costituzione ed anch'esso rinvia alle esigenze di finanza pubblica che hanno caratterizzato tutte le riforme degli ultimi anni. Anche in questo caso la disciplina non appare esaustiva per una scelta voluta dal legislatore, affidando una precisazione della stessa alle regioni.

## **2.1 Città Metropolitana**

5. *In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. 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.*

- 6.** *Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. 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.*

I *comma cinque e sei* descrivono l'ambito territoriale della Città metropolitana. Il *comma* si apre con un diretto rimando alla riforma costituzionale del Titolo V ed alle successive leggi di attuazione. Letteralmente il *comma* in questione riguarderebbe esclusivamente le città metropolitane elencate e Roma, disciplinata dall'articolo 114. Il richiamo alla Costituzione risulta essere importante per ciò che attiene l'attribuzione delle competenze nel rispetto di quelle statali e regionali. Il *comma cinque* specifica inoltre che le regioni a statuto speciale non hanno obblighi, bensì il dovere di adeguarsi alla legge nell'eventualità tracciassero una disciplina relativa alle città e aree metropolitane. Il *comma sei* individua l'ambito territoriale delle Città metropolitane, coincidente con quello della provincia omonima, che si considera

automaticamente soppressa, in modo da assicurare la diretta applicazione di tutta la disciplina. Tuttavia la rigidità del comma in questione non permette di considerare altri aspetti rilevanti ai fini della corretta costruzione del territorio. In questo modo si evince di fatto un'attenuazione della disciplina, che prevede un procedimento specifico per la modificazione dello stesso. È previsto, per dare la possibilità di attuare la disciplina, un eventuale intervento sostitutivo del Governo, nel caso in cui la regione nel rilasciare il parere di modifica territoriale, si sia espressa negativamente. Per quanto riguarda i Comuni che andranno a costituire la Città metropolitana, la legge concede loro la possibilità di uscire o entrare dal territorio della costituenda città, riconoscendo in questo modo anche ad essi una disciplina di variazione territoriale. La flessibilità di tale disposizione tende ad evitare che la regione possa arrestare il processo di modifica del territorio senza evidenti giuste ragioni. La soppressione delle province non avutasi a seguito del referendum del dicembre 2016 permette di far ancora riferimento al testo dell'articolo 113 della Costituzione valevole in generale per ogni variazione territoriale.

7. *Sono organi della città metropolitana: il sindaco metropolitano; il consiglio metropolitano; la conferenza metropolitana.*
8. *Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con i voti che rappresentino*

*almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente. La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9.*

- 9. La conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.*

I *comma sette, otto e nove* disciplinano gli organi della città metropolitana. L'elenco presentato dal *comma sette* è chiuso, nel richiamo della volontà del legislatore di adottare un modello organizzativo che sia diverso rispetto a quello finora conosciuto. La responsabilità esecutiva è concentrata tutta sul Sindaco essendo assente l'organo di Giunta previsto per i Comuni; l'organo assembleare è rappresentato dal Consiglio, a cui sono attribuiti poteri di indirizzo e di regolazione e dall'Assemblea metropolitana, composta da tutti i sindaci dei Comuni costitutivi attraverso cui si garantisce loro la partecipazione alle decisioni più importanti. Il *comma sette* fornisce una presentazione dell'organizzazione amministrativa in modo differenziato, in quanto pone al primo posto l'organo monocratico ed a seguire quelli assembleari, rimarcando la centralità del ruolo del Sindaco e la sua diretta legittimazione da parte della comunità che rappresenta, coincidendo in una prima fase con il Sindaco del comune capoluogo. I *commi otto e nove* si riferiscono entrambi alle competenze degli organi individuati dall'articolo sette. Vi è un richiamo al Testo Unico degli Enti Locali, che attribuisce le medesime funzioni agli organi in questione, tuttavia con una significativa differenza: nel TUEL il Sindaco od il Presidente della provincia, non sono solo rappresentanti dei loro enti, ma sono direttamente responsabili della propria comunità, del territorio e delle attività ad esse legate; mentre nella 1.56 il

Sindaco metropolitano ed il nuovo Presidente di provincia sono responsabili per le proprie attività dinanzi agli organi dei rispettivi enti, ma non direttamente verso la città o la provincia di riferimento.<sup>102</sup> Il Sindaco metropolitano ed il Presidente della Provincia acquistano ulteriori funzioni anche attraverso lo statuto; il TUEL disponeva che oltre lo statuto anche ulteriori leggi e regolamenti attribuissero competenze agli organi amministrativi. La 1.56 esalta l'importanza dello Statuto rendendolo in un certo qual modo la fonte-pilastro dell'attività dell'ente e delle sue funzioni. Tale disposizione normativa evidenzia ancora una volta l'abbandono da parte della 1.56 dell'uniformità della disciplina caratterizzante il nostro sistema amministrativo; l'apertura nei confronti dello statuto, a cui viene permesso di definire le competenze degli organi, supera l'originaria ideologia su cui si struttura tradizionalmente il sistema amministrativo italiano. È curioso come non prima di questo momento sia stata messa in dubbio l'inadeguatezza di tale principio, in un ordinamento fatto di differenze e frammentazioni; tale presa di coscienza, sempre più diffusa, ha condotto la dottrina ed il legislatore a dare degli strumenti direttamente ai comuni per cercare attraverso unioni o fusioni con la 1.142 prima e con la 1.56 poi, di porre rimedio a tale situazione, tuttavia fino ad oggi con scarsi risultati. La valorizzazione delle differenze e l'abbandono dell'uniformità rappresentano due strade diverse di una stessa direzione ancora difficile da seguire. Il consiglio metropolitano è definito come organo di indirizzo e controllo, con una funzione consultiva e di decisione relativamente al contenuto dello statuto. Si cerca subito di comprendere quale sia l'equilibrio in grado di essere raggiunto fra questi organi; con il precedente testo normativo (TUEL) sembrerebbe che il sindaco abbia preso il sopravvento sulle decisioni amministrative relegando di molto il ruolo del consiglio comunale. Tuttavia la realtà ha nel corso dimostrato il contrario, se pensiamo che i sindaci sono stati spesso oggetto non solo delle influenze della maggioranza del

---

<sup>102</sup> F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, GIUFFRÈ EDITORE, 2014

Consiglio comunale, ma dei cittadini stessi la cui legittimazione politica viene a volte conquistata a caro prezzo. Torna il compito dello statuto a cui sarà rimandata la capacità di bilanciare i ruoli degli organi della città metropolitana, affinché ciascuno di essi possa affermare il proprio ruolo. Da una parte si cerca di evitare che il Sindaco metropolitano possa condizionare il ruolo del Consiglio attraverso i suoi poteri di proposta e dall'altra che venga effettivamente a tener conto del potere di proposta del consiglio metropolitano, prima che quest'ultimo possa approvare l'atto. Resta da capire se lo statuto consideri il potere di proposta del sindaco metropolitano come un potere indeterminato o determinato. Il procedimento di formazione del bilancio risulta essere complesso e formato da numerosi fasi in cui sono coinvolti tutti gli organi della città metropolitana. Tale procedimento è delineato dalla legge, ma può essere modificato dallo statuto, e la sua complessità è data dalla volontà del legislatore di dare ampio spazio e concretezza ai poteri consultivi soprattutto degli organi assembleari.

**10.** *Nel rispetto della presente legge lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, fermo restando quanto disposto dai commi 8 e 9.*

**11.** *Oltre alle materie di cui al comma 10, lo statuto: 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 le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per*

*l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; c) può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti; d) regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.*

*17. In caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015 si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

I *comma dieci e undici* regolano il ruolo dello statuto. Il comma è una norma aperta, in quanto non regola specificamente il contenuto dello statuto, ma lo delinea in modo generale, per permettere all'amministrazione della città metropolitana di definirlo al meglio. Ancora una volta si assiste all'impossibilità di applicare il TUEL alle città metropolitane, se non nella misura in cui disciplini aspetti non in contrasto con la 1.56. Il valore acquisito dallo Statuto dipende anche dalla transitorietà della legge *Delrio* e la possibilità che le Città metropolitana acquisisca ulteriori funzioni. Per ciò che attiene l'approvazione dello statuto, la 1.56 dispone un procedimento che porta all'adozione dello stesso da parte della conferenza metropolitana, permettendo ai suoi componenti, i sindaci, di interagire nella definizione del contenuto. Tuttavia ci si chiede ancora se effettivamente lo statuto ed il suo contenuto siano rappresentativi della volontà e degli obiettivi che tutti i comuni della città metropolitana intendano perseguire. Il *comma undici* individua alcuni aspetti che lo statuto deve



necessariamente disciplinare, dando a quest'ultimo un carattere di uniformità di tipo garantista. Una particolarità di tale articolo risiede nella possibilità di consentire alla fonte statutaria di regolare non solo i rapporti interni ma aspetti esterni relativi ai rapporti che vengono a crearsi con altri enti territoriali diversi dalla città metropolitana. Lo Statuto in questo modo rappresenta un elemento cardine nella struttura della città metropolitana e ciò è ribadito implicitamente anche all'interno del *comma diciassette*, che non concede più di sei mesi alla Città metropolitana prima che il potere sostitutivo statale venga esercitato. La potestà statutaria è in grado di permettere alle Città metropolitane di acquisire veramente e valorizzare quella differenziazione che il legislatore tenta di raggiungere con la nuova disciplina; per tale ragione esige un ampio coordinamento non solo tra le istituzioni locali ma anche tra le fonti normative, in una nuova ottica più di integrazione che di separazione. La valorizzazione dello statuto determina un'importante evoluzione fra le fonti del diritto, in quanto libera l'autonomia normativa locale da una logica gerarchica ed espande il principio di competenza nel perseguimento dell'obiettivo di realizzare un ordinamento in cui tutti possano concorrere per permettere all'autonomia di convivere con l'unità.<sup>103</sup>

**19.** *Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.*

**20** *Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da: a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.*

**21** *Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio*

---

<sup>103</sup> DE MARTIN, *L'autonomia normativa degli enti locali nel pensiero di Aldo Maria Sandulli*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

*metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo.*

**22.** *Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. E' inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. E' altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, 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, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.*

Il comma diciannove, nonostante la sua brevità, risulta essere molto significativo. Quest'ultimo infatti implicitamente definisce l'ambito territoriale della Città metropolitana e le sue principali caratteristiche: densità di popolazione pari a quella dei comuni dell'ex provincia se insieme considerati, maggior rilevanza dal punto di

vista economico e sociale. Tuttavia la scelta di individuare il sindaco del comune capoluogo come sindaco della costituenda Città metropolitana, potrebbe sembrare scontato ma in realtà il seguente *comma ventidue* prevede la possibilità dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano. Tuttavia l'ulteriore importanza del comma diciannove all'alba della costituzione delle Città metropolitane, risiede nel fatto che assume un ruolo garantista; un'eventuale distinzione personale tra il sindaco della città metropolitana ed il sindaco del comune capoluogo, avrebbe potuto cagionare un doppio governo di pari peso politico, ma ideologicamente contrapposto. Tale possibilità avrebbe reso più difficile l'avvio della Città metropolitana; per tale ragione il legislatore ha deciso di subordinare la previsione del comma ventidue, non solo alla disposizione statutaria, ma anche ad un'adeguata legge elettorale nazionale ed una riorganizzazione del comune capoluogo in zone omogenee. Il *comma venti* dispone la costituzione del consiglio metropolitano; l'assemblea elettiva territoriale varia al variare del numero della popolazione residente e non al numero dei comuni, ed è articolata in tre differenti gruppi. Il legislatore ha chiaramente voluto evitare che tale organo acquisisse le stesse caratteristiche (e divisioni politiche) degli organi comunali tradizionali. Il ruolo del Consiglio metropolitano, in qualità di organo assembleare, è infatti quello di divenire luogo di incontro e non di scontro fra i rappresentanti del territorio; implicitamente si torna a favorire la pratica delle unioni e fusioni fra i comuni. Il *comma ventuno* stabilisce che la durata in carica del consiglio comunale sia di cinque anni senza che sia prevista una possibilità di scioglimento, salvo il caso in cui ci sia una modifica del consiglio comunale del comune capoluogo. Il legislatore ritiene opportuno che dal punto di vista politico il rinnovo dell'amministrazione del comune capoluogo sia a tal punto importante, per le stesse ragioni che stanno alla base dell'elezione del sindaco, da giustificare anche il rinnovo dell'amministrazione metropolitana. La possibilità di un'elezione diretta del sindaco metropolitano, inserita all'interno del *comma ventidue* come già

accennato, si pone come scelta alternativa e derogatoria alla disposizione del comma diciannove. La norma in questione attenua l'imposizione del legislatore rispetto alla figura rappresentante la costituenda realtà metropolitana. Da un punto di vista politico, il risentimento dei comuni costitutivi l'area metropolitana, metteva ulteriormente a rischio l'affermazione del nuovo ente, già in parte considerato un'imposizione. La scelta iniziale appare logica e giustificata da una scelta basata su criteri oggettivi, ma deve seguire la possibilità di una differente legittimazione dell'istituzione principale. Invece, da un punto di vista giuridico, il legislatore avrebbe rischiato una pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte per un'attribuzione esclusiva senza un alternativo percorso che avrebbe potuto condurre ad un'elezione diretta. Quest'ultima in realtà viene resa di difficile applicazione in quanto porterebbe ad una disarticolazione del comune capoluogo, per evitare che il peso politico di quest'ultimo condizioni il corretto esito dell'elezione. Quindi di fatto (e di diritto) l'unica strada percorribile sembrerebbe quella delineata dal comma diciannove.

*25 Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano.*

*26 L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto.*

*27 Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. In caso contrario, l'ufficio elettorale di cui al comma 29 riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti*

*al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo. La lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto dal comma 26 è inammissibile.*

**30** *Il consiglio metropolitano è eletto con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana. L'elezione avviene in unica giornata presso l'ufficio elettorale di cui al comma 29.*

**32** *Ciascun elettore esprime un voto che viene ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui è sindaco o consigliere, determinata ai sensi del comma 33.*

**38** *A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane.*

La 1.56 contiene anche la disciplina del sistema per l'elezione del consiglio metropolitano, disciplinata in tutte le sue fasi; la ponderazione studiata dal legislatore cerca di evitare che le realtà più grandi possano mettere al margine quelle più piccole od anche viceversa, senza alterare il "peso" che ciascuna comunità rappresenta. Le difficoltà del legislatore nel trovare il giusto equilibrio sono state non poche (trattandosi di un'elezione di secondo grado) soprattutto per evitare un ulteriore rifiuto da parte delle comunità del nuovo ente e garantire loro una giusta partecipazione indipendentemente dalla dimensione e dalla collocazione sul territorio. Gli elettori del consiglio metropolitano come stabilito dal comma venticinque sono tutti i Sindaci ed i consiglieri comunali del territorio metropolitano. Condizione di eleggibilità è essere consiglieri in carica, ma non viene a considerarsi decaduto chi sia stato rieletto nel medesimo comune od in altri comuni della città metropolitana. In caso di decadenza il testo normativo prevede il subentro da parte

del primo degli esclusi della lista. La logica politica di tutela delle minoranze e della massima rappresentanza del territorio è posta anche alla base del *comma ventisei* il quale garantisce la possibilità di presentazione di liste anche da gruppi e partiti minoritari, con la presenza di una lista concorrente composta da un numero di candidati pari alla metà o pari al totale del numero dei consiglieri da eleggere. I *comma ventisette e ventotto* stabiliscono che la composizione del consiglio metropolitano deve essere improntata sulla parità di genere, soprattutto nei comuni più piccoli dove questa non è ancora affermata. I *comma trenta - trentacinque* sono dedicati alle modalità di voto da seguire per l'elezione del consiglio. Anche queste norme sono frutto di scelte precise per evitare che il voto possa essere influenzato dalla forte appartenenza territoriale dei candidati e degli elettori. Ai fini elettorali il *comma trentatrè* suddivide i comuni in nove fasce esclusive per tale sistema elettorale in modo da bilanciare più o meno correttamente il peso demografico di ciascun comune.

*44 A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi*

*e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.*

- 45. Restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione.*
- 46. Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.*
- 47. Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali.*

L'elenco di cui al *comma quarantaquattro* indica le funzioni fondamentali della città metropolitana, definendone il ruolo e le finalità del nuovo ente. Il primo gruppo rappresenta le funzioni inizialmente attribuite alla provincia, di carattere gestionale e soprattutto programmatico e di indirizzo. Tale comma attua congiuntamente l'articolo 114 e 117 della Costituzione rispettivamente dedicati all'istituzione della città metropolitana ed all'attribuzione a quest'ultima delle funzioni fondamentali. Primo elemento, fra tutti il più importante, è il *piano strategico triennale del territorio metropolitano*, atto di indirizzo per l'ente nell'esercizio delle funzioni dei comuni appartenenti all'area metropolitana e lo sviluppo del territorio. Tale potere di indirizzo porta la Città metropolitana ad assumere un ruolo determinante, non solo per lo sviluppo locale, ma anche nazionale, grazie al valore strategico che ad oggi le viene riconosciuto. Tuttavia è necessario capire quali siano i limiti posti a tale potere, distinguendo in modo puntuale gli atti di pianificazione e di attuazione, nel rispetto degli ambiti di competenza. Anche se si tratta di un organo di secondo grado, costituito dai rappresentanti di tutte le comunità del territorio, il potere ad esso attribuito, se mal gestito, rischierebbe di creare possibili tensioni fra le istituzioni non solo metropolitane e comunali, ma anche regionali. Per tale ragione si rimanda nel corso del comma alle "intese" con i comuni e le unioni dei comuni seguendo l'obiettivo posto anche dell'articolo 116 della costituzione. Nel delineare l'ambito metropolitano, soprattutto in relazione alla mobilità ed alla viabilità, la competenza di regolazione e programmazione sembrerebbe prescindere dalla pianificazione urbanistica comunale, che anzi dovrà adattarsi all'attività regolatoria della Città metropolitana. Lo sviluppo economico e sociale, cui deve aspirare la medesima, permette al legislatore di concederle un potere più ampio e indeterminato rispetto agli altri, limitato di fatto solo dalla quantità di risorse a disposizione. Ciò significa che la Città metropolitana più sarà in grado di realizzare una ricerca innovativa di fondi sia nazionali che comunitari, anche attraverso le attività dei privati, maggiori



saranno le possibilità per lo sviluppo del territorio. Le funzioni fondamentali riconosciute alla Città metropolitana sono da considerarsi un vincolo anche per lo Stato, che ha la possibilità di modificarle solo attraverso una legge specifica; quindi ciò significa che sia lo Stato che la Regione possono regolare, ma non sottrarre, le competenze riconosciute dal legislatore alla città metropolitana. Quest'ultima inoltre deve essere posta nelle condizioni, da parte degli enti stessi, di esercitare le funzioni ad essa demandate, nel rispetto del principio delineato da tale comma. Torna ad essere sottolineato l'importante compito dello Stato, cioè quello di affiancare le realtà metropolitane senza demandare completamente loro lo svolgimento isolato di un'attività congiunta. Tale obiettivo può essere raggiunto anche attraverso l'assegnazione di nuove funzioni alle città metropolitane, con un richiamo all'articolo 118 della costituzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà ed adeguatezza.

## **2.2 Le Province**

*51. In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge.*

*52. Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione.*

Il comma cinquantuno sottolinea ancora una volta il ruolo transitorio della l.56 in attesa della riforma costituzionale. La posizione della provincia soffre

dell'impossibilità della legge di esprimersi chiaramente nel definire la sua disciplina, senza che venga violata la costituzione. Tale comma si presenta in questo modo maggiormente come una clausola della futura dottrina dell'ente. Il comma cinquantadue d'altra parte riconferma il ruolo della regione dinanzi alle nuove province.

*54. Sono organi delle province di cui ai commi da 51 a 53 esclusivamente: a) il presidente della provincia; b) il consiglio provinciale; c) l'assemblea dei sindaci.*

*55. Il presidente della provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del presidente della provincia il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei sindaci. A seguito del parere espresso dall'assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente. L'assemblea dei sindaci ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. L'assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.*

*56. L'assemblea dei sindaci è costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia.*

*57. Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

L'individuazione specifica degli organi delle province ed il divieto di istituirne di nuove, traccia un vincolo semplice e specifico che non pone equivoci soprattutto nella fase iniziale dell'attuazione della 1.56. Il *comma cinquantacinque* ricalca in larga parte il *comma otto*, entrambi dedicati alla figura rappresentativa dell'ente: rispettivamente il Presidente della Provincia ed il Sindaco metropolitano. Tuttavia c'è una prima importante differenza sostanziale: il ruolo del primo ha una valenza esclusivamente interna, mentre quella del secondo è orientata a creare una rete di connessione anche all'esterno del suo ambito territoriale. Il Presidente della Provincia viene "relegato" in questo modo a svolgere una funzione esclusivamente di tipo programmatico e gestionale, sulla base di poche e limitate funzioni. Tuttavia le differenti modalità di elezione, presentano subito un Presidente sicuramente più forte del Sindaco metropolitano, che non giova di un mandato elettivo ricevuto da tutti gli amministratori del territorio. Tale differenza sostanziale, nel confronto appena fatto, si può riproporre anche per gli organi ausiliari e cioè per il Consiglio provinciale e quello metropolitano. Anche l'Assemblea dei sindaci svolge un ruolo differente rispetto alla Conferenza metropolitana, rappresentando la prima un organo che svolge un'ulteriore funzione di supporto agli enti territoriali esistenti.

*58. Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia.*

*60. Sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.*

Il *comma cinquantotto* rappresenta il primo elemento di discontinuità rispetto alla precedente disciplina dedicata alla provincia. Anche quest'ultima si qualifica come ente di secondo grado e la scelta fatta dal legislatore sottolinea la sua volontà di stravolgere completamente l'originario assetto istituzionale, nell'ottica di una successiva abolizione delle Province, non solo per ridurre costi e funzioni ma anche per ridurre i componenti della classe politica elettiva del paese. Gli organi di questo ente non sono più composti da una classe politica locale di legittimazione popolare, in concorrenza con le altre classi politiche, bensì di legittimazione istituzionale. Differentemente dal Sindaco metropolitano il Presidente della provincia deve rispettare dei requisiti di eleggibilità; tuttavia nel caso in cui lo statuto della città metropolitana optasse per un metodo diverso dalla connessione personale con il Sindaco del comune capoluogo, quest'ultimo dovrebbe essere eletto a suffragio universale e diretto e non con un'elezione di secondo grado.

*81. Nel caso di cui al comma 79, lettera a), il consiglio provinciale eletto ai sensi dei commi da 67 a 78 svolge fino al 31 dicembre 2014 le funzioni relative ad atti preparatori e alle modifiche statutarie conseguenti alla presente legge; l'assemblea dei sindaci, su proposta del consiglio provinciale, approva le predette modifiche entro il 31 dicembre 2014. Entro la medesima data, si procede quindi all'elezione del presidente ai sensi dei commi da 58 a 65. Per le prime elezioni di cui al precedente periodo sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti. In caso di mancata approvazione delle modifiche statutarie entro il 30 giugno 2015 si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

*82. Nel caso di cui al comma 79, lettera a), in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della presente legge*

*ovvero, qualora la provincia sia commissariata, il commissario, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonchè la giunta provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione, comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del testo unico, e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 65 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.*

- 83.** *Nel caso di cui al comma 79, lettera b), l'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie conseguenti alla presente legge entro sei mesi dall'insediamento del consiglio provinciale. In caso di mancata approvazione delle modifiche statutarie entro la predetta data si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

Le funzioni nel periodo transitorio della “vecchia” alla “nuova” Provincia sono indicate all'interno dei *comma ottantuno, ottantadue, ottantatrè*. La 1.56 delinea una normativa provvisoria, finalizzata a disciplinare la fine del mandato degli organi precedenti e l'inizio del nuovo, essendo differenti le modalità di elezione e le loro funzioni. Gli organi rimasti in carica precedentemente si trovano tuttavia ad operare in un contesto frammentato, che sarebbe dovuto rimanere transitorio fino al dicembre duemilaquindici, ma di fatto divenuto poi definitivo. Il nuovo presidente sarebbe entrato in carica dopo il suo insediamento ponendo fine al mandato transitorio del precedente incaricato. Il compito principale del Consiglio provinciale e dell'Assemblea dei sindaci è invece quello di redigere e approvare lo statuto.

- 85.** *Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonchè tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in*

*ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

- 86.** *Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.*
- 87.** *Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.*

Anche il *comma ottantacinque* presenta un elenco puntuale delle funzioni che sono attribuite alla Provincia. Quest'ultimo evidenzia sin da subito l'ulteriore divergenza con la Città metropolitana, non solo per la diversità di poteri e funzioni, ma soprattutto per la valenza politica che il legislatore continua a riservare alla Provincia, dequalificandola ad ente territoriale di area vasta. La differenza dei ruoli che emerge dall'elenco delle funzioni è sicuramente resa tale anche dalla dotazione organica della Città metropolitana rispetto alla Provincia. Infatti le funzioni fondamentali sono ridotte a sei, solo due delle quali di tipo gestionale: la viabilità e

l'edilizia scolastica. Le restanti funzioni hanno carattere di pianificazione, di autorizzazione, di controllo e sono la pianificazione territoriale di coordinamento e la valorizzazione dell'ambiente. È evidente che il passaggio dalla "vecchia" alla "nuova" provincia è segnato soprattutto dall'attribuzione delle "nuove" funzioni.

- 89.** *Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonchè al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonchè le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale.*
- 90.** *Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza*

*pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: a) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali; b) per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

- 91.** *Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze.*

La disciplina del trasferimento alle province di funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica di competenza comunale, segue il principio di adeguatezza, sussidiarietà e valorizzazione delle autonomie funzionali, sopprimendo tuttavia gli enti di settore dapprima competenti. Tale comma disorienta ancora una volta il lettore se si considera che evidenzia un ulteriore aspetto della provincia e cioè quello di “contenitore” di funzioni di area vasta, che “sconfinano” il territorio comunale. Il comma novantuno si ricongiunge con il comma ottantanove definendo i relativi



ambiti di competenza tra Stato e regioni mediante accordo tra le stesse all'interno della conferenza unificata. L'attuazione di tali due comma avviene all'interno dell'accordo datato 11 settembre 2014; quest'ultimo assicura la piena applicazione dell'articolo 118 della Costituzione garantendo la continuità e semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi. L'invito di un impegno reciproco di Stato e regioni è chiaramente espresso all'interno del provvedimento, per assicurare il processo di riordino in conformità della 1.56 e della Costituzione. Tuttavia il contenuto di tale disposizione attuativa sembra nella realtà non essere tale, ma per questo si rimanderà ai paragrafi successivi. Un'ulteriore incongruenza si ravvisa all'interno della *lettera c* la quale stabilisce che le funzioni non fondamentali della vecchia provincia, non attribuite alle Città metropolitane, devono essere riallocate in capo ai Comuni. La contraddizione è evidente se si pensa che il comma novantuno attribuisce invece alcune funzioni dei comuni alla Provincia. Si sarà trattato di un legislatore pragmatico, desideroso di valorizzare al meglio ciascun territorio connesso alla città metropolitana? Probabilmente sì, o forse no. La legislazione statale e regionale acquisisce nell'immediato, rispetto alle Città metropolitane, il compito di definire le loro attività, essendo non solo enti locali di nuova istituzione, ma anche sprovvisti di una disciplina dal contenuto determinato. Il dispositivo prevede anche la possibilità che le funzioni non riallocate, fra nessuno degli enti locali, possano essere rimodulate o ancor di più soppresse, nel rispetto della l. n. 190/2014 (*legge di stabilità 2015*). Si costituisce un sistema di osservatori per assicurare un'effettiva collaborazione nel corso di tutto il processo di riordino; lo scopo infatti è quello di garantire l'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione, scelte operative concrete e differenziate, a seconda delle esigenze nel rispetto della disciplina di base comune a tutte le realtà amministrative. Il termine per l'attuazione del processo di riordino viene postposto dall'adozione in ritardo dell'accordo, da cui il primo termine dipende. Il *comma novantacinque* avrebbe dovuto assicurare una

data certa per il processo di riordino, creando così un'incertezza con il rapporto che si sarebbe dovuto creare con il punto dieci dell'accordo; l'uno avrebbe dovuto dipendere dall'altro? Nonostante l'incertezza legata all'aspetto temporale, resta ferma la disposizione che il governo può esercitare in via facoltativa, e anche successivamente, il potere sostitutivo nel processo di riordino che spetta in primis alle Regioni.

*101. Salvo quanto previsto dai commi 102 e 103, la città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge.*

*102. Le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall'articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42. 103. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, con le modalità previste al comma 11, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.*

Il *comma centouno* estende la disciplina metropolitana anche alla Città di Roma, senza tuttavia omologare completamente quest'ultima alle altre Città, rimarcando di fatto le specificità e differenze che la distaccano notevolmente dalle altre realtà metropolitane, nel rispetto dell'articolo 114 della Costituzione. La disciplina caratterizzante la città di Roma è costituita non solo dalla l.56, ma anche da leggi speciali e soprattutto dal dettato normativo inserito nella legge 42 del 2009; quest'ultima è citata all'interno del *comma centodue*, che richiamando l'articolo 24 conferma l'originaria struttura istituzionale di Roma, lasciando la qualifica di

Capitale al Comune di Roma e non alla città metropolitana. Questo insieme di disposizioni normative crea non poche incertezze e qualche problema di armonizzazione ma il *comma centotre* impone allo statuto di assicurare alla Città di Roma di poter svolgere correttamente sia le funzioni di città metropolitana sia di capitale.

### **2.3 Unioni e fusioni di comuni: organi e funzionamento.**

- 104.** *I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e i commi da 1 a 13 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono abrogati.*
- 105.** *All'articolo 32 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il terzo periodo del comma 3 è sostituito dal seguente: «Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune»; b) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di*

*prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione»; c) dopo il comma 5-bis è inserito il seguente: «5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni».*

**106.** *Per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5-ter dell'articolo 32 del testo unico, come modificati dal comma 105, lo statuto dell'unione di comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti.*

I comma *centoquattro, centocinque e centosei* svolgono il preciso compito di abrogare e ricostruire l'intera disciplina dedicata alle unioni e fusioni di comuni. L'obiettivo principale è quello di liberare la disciplina dalle disposizioni, che si sono susseguite nel corso degli anni, attraverso i numerosi interventi normativi. In questo modo il legislatore crea le condizioni per permettere alla l.56 di essere applicata senza incertezze (o quasi). Il primo elemento innovativo è rappresentato dal consiglio dell'unione, in una composizione di un numero di consiglieri variabile, ma sufficiente a rappresentare tutti i comuni. Questo accade in quanto l'unione deve acquisire una forma flessibile, capace di ricomprendere in più momenti ulteriori comuni che vogliano entrare a farvi parte. Il legislatore cerca chiaramente di incentivare quanto più possibile l'aggregazione dei comuni, non solo minori, ma

anche connessi tra loro da rapporti economico-sociali. L'intento è perseguito anche riconoscendo alle unioni, una potestà statutaria e regolamentare purchè subordinata al rispetto del contenuto della l.56 e dei vincoli da essa posti. L'approvazione dello statuto, da parte dei consigli dei comuni associati, si qualifica particolarmente importante, perché garantisce l'effettivo coinvolgimento di tutti gli attori nel procedimento decisionale. Ma la qualifica di tale ente di fatto qual è? Le unioni infatti non sono comuni, né enti territoriali e questo influisce anche sulle funzioni fondamentali originarie. Un elemento interessante è la figura del segretario comunale, che non rientra nell'organico dell'ente, ma le funzioni di tale figura sono svolte da uno dei segretari dei comuni associati. Dal punto di vista normativo c'è un richiamo alla legislazione regionale, riconosciuta anche dall'articolo 117 della Costituzione. Tuttavia non è escluso un intervento dello Stato, in accordo con il successivo articolo 119, creando in questo modo un ampio e spesso irrisolto dibattito tra i due legislatori. Alla regione di fatto non viene riconosciuta una competenza generale in materia di unioni, ma solo alcune competenze il cui svolgimento si risolve in una possibilità e non in un dovere. Infatti spetta alle unioni, attraverso lo Statuto, stabilire l'organizzazione, il funzionamento, la perimetrazione e le soglie demografiche fermi restando i vincoli stabiliti dal *comma centocinque*. In ogni caso si evidenzia ancora una volta una serie di problemi senza soluzione.

**107.** *All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 28-bis è sostituito dal seguente: «28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni»; b) il comma 31 è sostituito dal seguente: «31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni*

*appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite».*

**108.** *Tutte le cariche nell'unione sono esercitate a titolo gratuito. 109. Per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo comune nato dalla fusione di piu' comuni cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e agli amministratori delle unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.*

Il *comma centosette* merita un'attenzione particolare, in quanto pone una differenziazione delle soglie demografiche dei comuni. È qui che si annoda la complessa rete di rapporti tra le realtà di medie dimensioni ed i comuni "polvere". Tale norma si propone di tener conto delle diverse situazioni che vengono a verificarsi nelle realtà locali (evidenziate non solo dalle condizioni territoriali ma anche dalle leggi regionali) e di impedire che vengano a crearsi una serie di unioni piccole e frammentate, fissando un limite minimo e non massimo delle soglie demografiche. La gratuità delle cariche negli organi dell'unione rientra fra le caratteristiche proprie della stessa, e cioè il contenimento della spesa pubblica. Tale differenza di trattamento non appare però giustificata nonostante siano a carico delle città metropolitane e delle province gli oneri connessi alle attività legate allo status di amministratore. Lo *status* acquisito dagli amministratori diviene indebitamente l'unico mezzo che permette di assumersi il rischio di ricoprire tale carica amministrativa. Il *comma centonove* cerca infatti di evitare che possa esserci un

timore da parte degli amministratori nello scegliere la strada della fusione, rischiando di non avere di fatto vantaggi di alcun tipo nello svolgere tale carica, indipendentemente dal numero di abitanti.

*116. In caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del testo unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.*

*117. L'articolo 15, comma 2, del testo unico è sostituito dal seguente: «2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi».*

*118. Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni.*

Il comma centosedici torna a sottolineare nuovamente l'importanza dello Statuto come strumento di determinazione delle politiche locali, nell'aree interessate alle fusioni di comuni, soprattutto per la molteplicità delle forme di raccordo con le comunità precedenti. Per garantire la continuità con la precedente realtà sociale e territoriale, la legge stabilisce che il nuovo ente possa decidere di prevedere differenti e flessibili forme di collegamento per affrontare al meglio la transizione. Il richiamo

all'articolo 16 del TUEL porta il legislatore a suggerire un'opzione già inserita all'interno della 1.142: l'istituzione di municipi. Ulteriore forma di continuità è prevista dal *comma centodiciassette* stabilendo che lo statuto deve essere adottato da parte di tutti i comuni coinvolti anche in maniera anticipata rispetto alla conclusione del processo di fusione. Trovarsi ad approvare lo Statuto prima ancora di giungere ad una fusione è un compromesso che il legislatore probabilmente concede per garantire il coinvolgimento di tutti i comuni nel processo decisionale che porterà alla costituzione del nuovo ente, rendendo chiare sin da subito l'organizzazione, le principali caratteristiche e le forme di decentramento pensate per il nuovo comune, cercando così di rimuovere le iniziali diffidenze verso la nuova forma organizzativa. In questo modo viene permesso a quest'ultimo di essere sin da subito operativo al momento della sua costituzione, senza che si debba attendere del tempo per stabilire un organico. Tuttavia il Comune diventerà ovviamente operativo solo in presenza degli organi amministrativi per la gestione dell'ente. In questo caso, se i Comuni costituenti sono in grado di garantire l'immediata elezione dei nuovi organi, il nuovo Comune può dirsi operativo, altrimenti avverrà la nomina di un commissario<sup>104</sup> che la legge prevede per gestire il periodo di transizione fra le due fasi. Infine anche il *comma centodiciotto* sembrerebbe creare i presupposti di ulteriore fiducia verso i comuni costituenti, stabilendo con chiarezza le norme da applicare e le condizioni richieste per la fusione.

**130.** *I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune*

---

<sup>104</sup> *Comma 120 1.56 Il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso.*



*incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.*

Il comma centotrenta individua un'ulteriore pratica di riorganizzazione degli enti locali: l'incorporazione. Il legislatore dedica a quest'ultima un comma specifico con l'intento di distinguerla nettamente dalla fusione, che presenta di fatto caratteristiche simili. La prima differenza risiede nella contiguità fra i comuni che partecipano all'incorporazione, la quale deve essere obbligatoria e non facoltativa come per la fusione. La seconda differenza è che il comune incorporante conserva la propria "personalità" subentrando nei rapporti giuridici dei comuni incorporati, che invece vedono decadere i propri organi al momento della loro incorporazione. Per le fusioni la legge si trova invece a parlare sempre di "nuovo comune" e quindi di un ente con una nuova personalità. Anche lo Statuto resta quello originario del Comune incorporante, fatte salve le dovute integrazioni garantiste, mediante procedimento ordinario, che possano prevedere adeguate forme di partecipazione e decentramento dei servizi. La differenza appare di notevole portata, in quanto nell'ambito del processo di formazione dello statuto (e quindi delle regole del nuovo ente) non vi è

un coinvolgimento diretto degli organi dei comuni incorporandi. L' *escamotage* individuato dal legislatore è il referendum consultivo da svolgersi fra le popolazioni interessate all'incorporazione, prima che i consigli comunali avviino la procedura richiesta.

**133.** *I comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore.*

**135.** *All'articolo 16, comma 17, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti: «a) per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due; b) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo di assessori è stabilito in quattro»; b) le lettere c) e d) sono abrogate.*

**138.** *Ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati.*

La norma nel *comma centotratte*, al di là della specifica definizione temporale, può avere modalità di applicazioni differenti a seconda delle differenti situazioni in cui la stessa verrà ad attuarsi, considerando la complessità del processo di riorganizzazione

territoriale ed istituzionale, nel rispetto del principio di uguaglianza fra gli enti di stessa dimensione. Le modifiche alla composizione dei consigli comunali, disciplinate dal *comma centotrentacinque*, portano a rimodulare il numero dei consiglieri e degli assessori creando esclusivamente due fasce di comuni. Tale comma, insieme a quello successivo, risulta essere di notevole importanza, in quanto si trova a rafforzare la democrazia rappresentativa invertendo l'orientamento che si era intrapreso con i precedenti interventi normativi. Il legislatore precedente aveva individuato soprattutto nei Comuni di minori dimensioni il "terreno più fertile" dove operare tagli e riduzione agli sprechi della politica ed ai costi (assolutamente contenuti) amministrativi. Il nuovo legislatore di contro riconosce l'importanza del ruolo del consigliere e dell'assessore, soprattutto negli enti di modeste dimensioni, in cui viene a svolgere un'attività spinta da una concreta passione civica e politica, totalmente a beneficio dei cittadini e spesso disinteressata. Stesso ideale caratterizza il *comma centotrentotto* che prevede la possibilità di un terzo mandato per i sindaci nei comuni con meno di tremila abitanti. Tale disposizione si giustifica in quanto individua nella figura del Sindaco un punto di riferimento per la popolazione, specialmente in quei comuni posti nelle aree interne spesso tagliati fuori dalle politiche sociali dei centri di maggiori dimensioni. Dall'altra parte si potrebbe ipotizzare, che dietro la possibilità concessa dal legislatore, si celi in realtà il timore di quest'ultimo di dover operare degli eventuali commissariamenti essendo di fatto a conoscenza delle difficoltà che i sindaci sono costretti ad affrontare in questo periodo per carenza di fondi, di limitazioni all'attività amministrativa, di tutele e di spesso di eccessivi controlli da parte della magistratura.

## **2.4 Norme finali**

*144. Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore.*

*146. Con riferimento alle città metropolitane e alle province trasformate ai sensi della presente legge, fino a una revisione del patto di stabilità che tenga conto delle funzioni a esse attribuite, i nuovi enti sono tenuti a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle province di cui alla legislazione previgente ovvero alle quali subentrano.*

I comma centoquarantaquattro e centoquarantacinque rappresentano le due norme di chiusura a carattere generale. Torna a rimarcarsi il ruolo della regione nell'ambito del processo evolutivo degli enti locali ed il suo dovere nel creare le condizioni ottimali, affinché tale riordino possa avvenire in modo armonico. Tuttavia la norma sembrerebbe contenere non solo un invito, bensì un velato carattere impositivo, alla luce del quale lo Stato impone alle Regioni di adeguare la loro legislazione alla nuova legge. Tale obbligo generale riguarda la l.56 in tutte le sue parti e richiede, sia di modificare le norme che siano in contrasto con quest'ultima, sia di crearne di nuove quando ne risultano necessarie. Tuttavia tale lettura lascia aperti dei dubbi sulla legittimità costituzionale di un vincolo posto dallo Stato, per materie devolute alla competenza regionale. La chiave di volta dovrebbe ritrovarsi all'interno dell'articolo 117 della Costituzione, che rappresenterebbe una base abbastanza solida da permettere allo Stato di porre tale veto. Inoltre il comma porta a considerare la diversità di posizioni che verrà a crearsi fra le varie regioni nello sviluppo e nell'adeguamento della normativa. Tuttavia nonostante i molteplici dubbi che crea tale norma di chiusura è sicuramente preferibile dare un'interpretazione più ampia

della stessa, in modo anche da favorire una stretta collaborazione fra i vari legislatori, per riuscire a dare piena attuazione alla l.56; si individua così nella Costituzione, non un limite per i legislatori, quanto più garanzie reciproche che ad ogni modo permettano loro di lavorare in sinergia e non di ostacolarsi. Il *comma centoquarantacinque* è dedicato alle regioni a statuto speciale, e necessario è il collegamento con il comma cinque della presente legge. Quest'ultimo è sì dedicato alla costituzione delle Città metropolitane, ma appunto richiama anche la disciplina per le regioni a statuto speciale. Il coordinamento fra le due norme risulta essere necessario soprattutto per la tempistica che la legge impone di rispettare anche alle regioni in questione, in quanto ogni ritardo da parte di quest'ultime nella costituzione delle città metropolitane (considerate il nuovo fulcro dello sviluppo economico e sociale), arrecherebbe un danno non solo alla comunità di appartenenza, ma a tutto il sistema nazionale. La differenza sostanziale è comunque posta dall'assenza di un'individuazione specifica da parte del legislatore delle città appartenenti alle regioni a statuto speciale, che debbano assumere il ruolo di città metropolitana. La specialità viene salvaguardata proprio dall'assenza di un elenco chiuso, come quello previsto per le regioni a statuto ordinario, rimettendo alla scelta delle regioni a statuto speciale, ogni scelta territoriale autonoma.

*147. Fermi restando gli interventi di riduzione organizzativa e gli obiettivi complessivi di economicità e di revisione della spesa previsti dalla legislazione vigente, il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana. La riorganizzazione avviene secondo piani adottati dalle*

*pubbliche amministrazioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge; i piani sono comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dell'interno per il coordinamento della logistica sul territorio, al Commissario per la revisione della spesa e alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I piani indicano i risparmi attesi dalla riorganizzazione nel successivo triennio. Qualora le amministrazioni statali o gli enti pubblici nazionali non presentino i predetti piani nel termine indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri nomina, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un commissario per la redazione del piano.*

I comma a chiusura della l. 56 stabiliscono gli ambiti territoriali dei nuovi enti di area vasta ed il loro collegamento e l'organizzazione periferica della pubblica amministrazione. Il *comma centoquarantasette* sottrae l'ambito territoriale delle amministrazioni pubbliche da quello degli enti di area vasta e stabilisce la riformulazione dell'organico della pubblica amministrazione. La disposizione del legislatore di staccare gli enti di area vasta dalle amministrazioni pubbliche periferiche, rispecchia la volontà di rendere flessibile il modello Città metropolitana in modo tale che un'eventuale ridefinizione territoriale non andrebbe ad incidere sugli altri enti. Tale rimodulazione comporta una rottura nel tradizionale assetto degli enti originari ( provincia – prefettura – uffici decentrati PA) che vedeva coincidere quest'ultimi sul medesimo territorio. Tuttavia l'orientamento originario di istituire in tutte le nuove province degli uffici periferici della pubblica amministrazione è stato pian piano abbandonato, anche precedentemente la l.56. Tutto questo per dare una stabilità territoriale agli ambiti decentrati delle pubbliche amministrazioni senza che queste vengano coinvolte, ogni qual volta ci sia un ripensamento dei confini territoriali, in un processo di riordino. L'individuazione dell'ambito territoriale ottimale, per l'esercizio decentrato delle funzioni, spetta alle amministrazioni entro il

termine indicato dalla legge. Il legislatore in teoria ha cercato di inserire anche all'interno della l.56 una riorganizzazione di tutte le amministrazioni pubbliche e non solo degli enti locali; in pratica tale ambizioso progetto, a seguito della presentazione al governo di un disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione (d.d.l. delega n. 1577), è rimasto tale.

**149.** *Al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché per accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma di cui alla presente legge, il Ministro per gli affari regionali predispone, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla presente legge e la verifica dei risultati ottenuti. Su proposta del Ministro per gli affari regionali, con accordo sancito nella Conferenza unificata, sono stabilite le modalità di monitoraggio sullo stato di attuazione della riforma.*

**151.** *La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.*

Il valore della disposizione inserita all'interno dell'articolo centoquarantanove risiede nella consapevolezza del legislatore che non è considerabile sufficiente emanare una legge o una riforma per vedere quest'ultima applicata, soprattutto nell'ipotesi in cui sia di notevole portata. Il monitoraggio del governo sull'attuazione

della legge si rende necessario per assicurare l'attuazione delle disposizioni normative. Questo indirettamente dimostra che vi è un riconoscimento della complessità della riforma, non sempre molto coerente nelle sue disposizioni, e delle difficoltà che gli originari enti locali avrebbero incontrato nel procedimento di sviluppo. Il comma rimanda all'accordo datato 11 settembre 2014, esplicitando che esso rappresenta anche applicazione del comma in commento. Tale "premessa" posta dal comma in questione risulta tuttavia incoerente con la successiva disposizione del *comma centocinquantuno* che invece determina il tempo di entrata in vigore della legge il giorno immediatamente successivo la pubblicazione della stessa. La giustificazione che si può dare a tale scelta, nonostante il riconoscimento della complessità della legge, è che era vicino il termine per il rinnovo dei consigli provinciali; la corsa "contro il tempo" è data da una volontà di risparmio di spesa e soprattutto di una continuità a livello istituzionale, coerentemente con lo spirito che ha mosso il legislatore nel definire l'intera disciplina.

### **3 L'incostituzionalità della Legge *Delrio* nei ricorsi proposti dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.**

Le principali questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia con riferimento alla legge 7 aprile 2014, n.56 hanno riguardato: la titolarità della potestà legislativa per l'istituzione della Città Metropolitana, l'inosservanza delle disposizioni costituzionali in materia di ridefinizione dei confini territoriali dei Comuni e delle Province, i poteri sostitutivi, l'attribuzione delle funzioni amministrative, la legittimazione democratica ed il principio autonomista.<sup>105</sup> La prima questione suddetta è stata sollevata da tutte le

---

<sup>105</sup> Comma 4-19, 21, 22, 25, 42, 48, 54-58, 60-65, 67, 69-79, 81, 83, 89-92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133, 149.



ricorrenti, le quali negavano sussistere in capo allo Stato la competenza legislativa per l'istituzione delle Città metropolitane, che invece sarebbe dovuta appartenere alle Regioni. La questione sorge dall'interpretazione letterale dell'articolo 117, lettera p, comma 2 della Costituzione, che muove dall'implicito assunto che il termine "istituzione" sia da intendere come atto che dà vita alle Città metropolitane e presupposto distinguibile dalle caratteristiche che dovranno essere attribuite alla stessa. La l. 56 viene a considerarsi non come una fonte che disciplina gli enti legittimati dall'articolo 114 della Costituzione, ma come una disposizione normativa che direttamente va ad istituire gli organi in questione, riconoscendo implicitamente la competenza allo Stato e non alla Regione; la "rivendicazione" da parte di quest'ultima sorge proprio dall'assenza di un'espressa menzione all'interno della legge e della Costituzione. Tuttavia quest'ultima porterebbe a dedurre il contrario, riservando alla legge statale sia la disciplina elettorale sia la regolamentazione delle funzioni fondamentali e la scelta della forma di governo delle Città metropolitane. A rigor di logica spetterebbe allo Stato anche il compito di istituirle. La Regione Veneto argomenta il suo ricorso affermando che, anche nell'eventualità in cui si volesse ricorrere all'articolo 133 della Costituzione identificando la Città Metropolitana con la Provincia, si verificherebbe una violazione dell'iter procedimentale, il quale presuppone un'iniziativa dei Comuni ed un parere della Regione prima dell'istituzione di una nuova Provincia o del mutamento della circoscrizione della stessa. La Regione Campania è invece dell'avviso che l'identificazione delle nove Città metropolitane, elencate all'interno della l. 56, non sia da considerarsi accettabile, in quanto espressione di una legge-provvedimento priva dei caratteri di ragionevolezza, astrattezza e generalità; l'assenza di ragionevolezza porta ad identificare la l. 56 come "materiale" e non "formale", mentre l'assenza di astrattezza e generalità fa considerare la stessa carente del carattere inclusivo (essendo state coinvolte solo nove province oltre le cento

esistenti) che dovrebbe essere contenuto in ciascun provvedimento normativo.<sup>106</sup> All'interno dei ricorsi della Regione Puglia e Veneto si individua un autonomo profilo di presunta incostituzionalità relativamente la disciplina della ridefinizione del territorio dei Comuni e della Città metropolitana. La Regione Puglia ( e Veneto con differenti argomentazioni) eccepisce l'incompetenza della legge statale a disporre della modifica delle circoscrizioni comunali (ex articolo 1, comma 22) essendo assente una specifica attribuzione di tale competenza all'interno dell'articolo 117 della Costituzione, con un rinvio implicito all'articolo 133.1 della medesima, che attribuisce alla legge statale solo la competenza di modificare le circoscrizioni delle province e non quelle dei comuni, la cui competenza viene a ricadere sulla legge regionale.<sup>107</sup> Inoltre sembrerebbe venir meno secondo la ricorrente, il necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate. Per l'adesione dei Comuni alla Città metropolitana, la Regione Veneto individua un'ipotesi di irragionevolezza e illegittimità della l.56: nel primo caso, per una carenza nella continuità territoriale, nel secondo caso per l'intervento sostitutivo del Governo quando non si raggiunga un accordo, in quanto assente in capo a costui una potestà in materia. La Regione Campania (e Puglia anche per le fusioni) eccepisce l'incostituzionalità delle disposizioni che regolano le Unioni di Comuni, non riconoscendo una generale potestà legislativa allo Stato in materia, potendo quest'ultimo intervenire solo nei limiti di quanto consentito. La censura dei poteri sostitutivi arriva invece dai ricorsi della Regione Campania e Puglia. Entrambe le Regioni considerano incostituzionale il comma novantacinque dell'articolo uno, il quale dispone un intervento sostitutivo del Governo, decorsi i sei mesi dall'entrata in vigore della legge, senza che le Regioni abbiano provveduto a dare attuazione all'accordo della conferenza unificata

---

<sup>106</sup> B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte Costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?*, 2015.

<sup>107</sup> Art. 133 Cost. *Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa 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.*

relativa alla nuova allocazione delle funzioni amministrative, ai sensi della legge 131/2003. La norma è ritenuta in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione, nella parte in cui non è previsto *“un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento.”* Stessa illegittimità viene eccepita nelle disposizioni dei comma diciassette, ottantuno e ottantatré, nel caso di mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria. Per ciò che attiene l'allocazione delle funzioni amministrative, oggetto di eccezione è il comma novantuno relativo al già citato accordo Stato - Regioni, in quanto entrambe le istituzioni sono chiamate ad individuare le funzioni oggetto del riordino. Un ulteriore specifico motivo di ricorso è eccepito dalla Regione Veneto, la quale considera incostituzionale la forma di governo della Città metropolitana perché contrastante con il principio autonomista e con la legittimazione democratica degli organi rappresentanti le autonomie locali. La Regione Veneto considera la soluzione imposta dalla legge non riferibile all'intero corpo elettorale, ma solo agli elettori del Comune capoluogo, coincidendo il Sindaco della Città metropolitana con il Sindaco del Comune Capoluogo ed attribuendo alla Conferenza metropolitana poteri unicamente propositivi e consultivi (ex articolo 1 comma otto e nove). La questione si incentra non solo sull'autonomia (principale caratteristica degli enti locali) quanto più sulla connessione che quest'ultima ha con il principio democratico-rappresentativo che prevede l'elezione diretta e la rappresentanza degli interessi. L'argomento richiamato dalla Regione Veneto è individuato nell'articolo cinque e centodiciassette della Costituzione, nell'articolo tre della Carta Europea delle autonomie locali e nell'obbligo di prevedere l'elezione diretta degli organi che amministrano i livelli intermedi di governo. Infine anche il passaggio della Provincia da ente politico rappresentativo ad ente di secondo grado, viene considerato incostituzionale (ancora una volta dalla Regione Veneto) perché in contrasto con la

natura originaria delle comunità insediate nel territorio, coincidente con la provincia e non ricompreso in quello della Città metropolitana, essendo ancora la prima considerata come ente costitutivo della Repubblica ( art. 114 Cost.). Con la sentenza 50 del 2015 la Corte Costituzionale rigetta i ricorsi delle Regioni avverso i cinquantotto comma della l.56, considerando infondati i motivi a sostegno delle eccezioni poste dalle stesse. I giudici della Corte Costituzionale analizzano anzitutto la questione legata al presupposto che l'istituzione della Città metropolitana sia di competenza regionale esclusiva, a fronte di una mancata previsione della stessa, nel novero delle materie di competenza esclusiva statale. Accogliere questa eccezione, secondo la Corte, significherebbe legittimare ogni singola Regione a sostituire lo Stato in ciascun campo che non può considerarsi di sua competenza esclusiva. Un ulteriore argomento a sostegno della dichiarazione di non fondatezza sorge dal considerare la Città metropolitana ente di rilevanza nazionale e sovranazionale, desumendo inoltre dall'art. 114 della Costituzione, l'esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Inoltre la Corte specifica che le Città metropolitane sono destinate a subentrare alla Provincia, la cui istituzione rientra nella piena competenza statale. Allo stesso modo il Giudice costituzionale ritiene non fondata la questione di presunta violazione del procedimento istitutivo della costituenda Città (art. 133 Cost). La Corte afferma che il procedimento dettato dall'articolo in questione vale nei confronti dei singoli casi e quello di specie è riferibile ad un generale "riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica" e ciò giustifica anche l'assenza della procedura rinforzata per la modifica delle circoscrizioni provinciali (ex art. 133.1 cost.) ed un'azione autonoma dello Stato (almeno in una fase iniziale), la cui carenza non permetterebbe di stabilire un'omogeneità su tutto il territorio nazionale dell'attuazione delle norme in questione. Inoltre, la Corte considera *in primis* costituzionalmente adeguata al

*principio di conservazione*<sup>108</sup> la lettura del comma sei della 1.56 ed *in secundis* salvaguardata la previsione (come unico principio inderogabile) del “necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate” (anche se applicata in via secondaria). In relazione alla figura del Sindaco della Città metropolitana l’assenza di incostituzionalità è data dal fatto che la disposizione non presenta un carattere irreversibile, ma solo una disposizione legata esclusivamente alla prima fase di attuazione del governo del nuovo ente territoriale, in quanto la legge rimette la decisione allo Statuto, nella fase successiva, di optare per l’elezione diretta del proprio Sindaco. Anche la previsione della Conferenza metropolitana quale organo consultivo è da considerarsi accettabile per la possibilità che in sede di approvazione dello statuto possano attribuirsi alla stessa ulteriori competenze. La scelta viene a ricadere sul Comune capoluogo per l’importanza ricoperta dallo stesso e per le capacità che il Sindaco già presenta nel gestire una città di grandi dimensioni. Per ciò che riguarda l’individuazione delle funzioni non fondamentali, oggetto del possibile trasferimento ai sensi del comma ottantanove dell’articolo uno, la Corte Costituzionale sottolinea l’importanza dell’accordo in Conferenza unificata, attraverso cui lo Stato e le Regioni emanano gli atti di propria competenza. Il giudice delle leggi dichiara cessata la materia del contendere considerato il raggiungimento di tale accordo in data 11 settembre 2014, con la successiva emissione del d.p.c.m. indicato nel comma novantadue, che ha condotto ad una definizione congiunta delle competenze e della loro ripartizione tra Stato e Regioni, in piena applicazione del principio di leale collaborazione. Il rispetto di quest’ultimo, sottolinea la Corte, fa venir meno una logica del potere unilaterale da parte dello Stato e dà garanzia di una posizione paritaria del ruolo delle regioni partecipanti all’accordo. Il modello di governo di secondo grado, contestato non poco dalle ricorrenti, non è tacciato di incostituzionalità, in quanto il Giudice costituzionale afferma che il ragionamento

---

<sup>108</sup> Punto 3.4.2 del considerato in diritto della sentenza.

della disposizione posta dalla l.56 viene a basarsi sull'idea di sovranità nazionale. Quest'ultima prevale sul principio di autonomia nell'eventualità in cui le esigenze unitarie, che non possono essere disciplinate o gestite in modo autonomo, devono necessariamente far capo ad un unico soggetto, che è appunto lo Stato. La "natura costituzionale" degli enti che istituiscono la Repubblica ed il loro carattere autonomistico, non implica necessariamente l'elezione diretta dei loro organi. La Corte riconosce ancora una volta la piena compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado con il principio di autonomia, affermando inoltre che la rappresentanza può manifestarsi in forme diverse (ma comunque garantiste) che assicurino un'effettiva partecipazione degli interessati anche attraverso forme alternative di sussidiarietà orizzontale (tenendo conto che non è esclusa del tutto la possibilità di ricorrere ad un'elezione diretta). Alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione, viene quindi ritenuta ulteriormente legittima la presenza di un modello di governo locale di secondo grado<sup>109</sup> e la non necessaria coincidenza tra la sovranità popolare ed istituti di democrazia diretta.<sup>110</sup> Infine il riferimento alla Carta Europea delle autonomie locali non è tenuto in considerazione dalla Corte perchè il documento citato rappresenta un mero atto di indirizzo, cui non limita la competenza del legislatore statale. L'allora tanto attesa pronuncia della Corte Costituzionale non ha permesso di risolvere in modo esaustivo i dubbi sollevati dalle ricorrenti. Tuttavia la stessa ha permesso l'avvio delle Città metropolitane, e forse proprio per tale obiettivo il Giudice (o l'avvocato?) delle leggi, ha cercato di fare in modo di non aggravare ulteriormente la già difficile posizione delle stesse. Ad ogni modo pende ancora sulle Città metropolitane la stessa sorte di Prometeo incatenato.

---

<sup>109</sup> La Corte Costituzionale presenta anche un'argomentazione di carattere sostanziale portando come esempio l'elezione di secondo grado per la più alta carica dello Stato. Tuttavia è proprio questo riferimento quello che meno si confà alla corretta interpretazione della norma, in quanto quella del Presidente della Repubblica è di fatto una carica istituzionale di tipo rappresentativo. Il paradosso che si manifesta proprio in questa circostanza risiede nel fatto che il cittadino, date le vicissitudini che storicamente hanno caratterizzato l'Italia "dei Comuni", si identifica maggiormente nella figura del Sindaco piuttosto che in quella del Presidente della Repubblica.

<sup>110</sup> Y. GUERRA, *Le città metropolitane: a che punto siamo?*, Istituzioni del federalismo / Numero speciale

## 5 Articolo 114 della Costituzione: *legge speciale per Roma*

La delimitazione dell'Area metropolitana capitolina viene deliberata<sup>111</sup> dal Consiglio Comunale di Roma nel Gennaio 2001. Nel rispetto della l.142 del 1990 (con undici anni di ritardo sui tempi della l.142 ma con nove mesi di anticipo sulla riforma costituzionale), il Comune delibera la sua definitiva partecipazione alla costituenda Area metropolitana proponendo alla Regione Lazio la delimitazione della stessa, tenendo conto di ulteriori comuni aderenti, in modo da far coincidere il territorio degli stessi con quello del nuovo ente.<sup>112</sup> Tale definizione fu in parte anticipata da uno studio che, nell'ottobre del 1994, l'Amministrazione Comunale affidò ad una commissione di studiosi per comprendere il potenziale ruolo che Roma avrebbe potuto assumere, attraverso un esame comparato delle principali esperienze europee. Ciò che ne scaturì fu un *libro bianco* che condusse a strutturare differenti possibilità per la Capitale: una legge speciale ordinaria, (adeguamento del modello metropolitano della l.142 alle esigenze reali) un assetto di Regione o Città regione per la Capitale<sup>113</sup>. Il comune di Roma nella stessa sede costituì il Consiglio metropolitano ed il Coordinamento metropolitano; il primo composto dai consiglieri eletti da ciascun consiglio comunale con funzioni esercitate in forma coordinata, il secondo rappresentato dal Sindaco dei comuni coinvolti e dal presidente di ciascuna circoscrizione con funzione di coordinamento e controllo. Il primario riferimento della normativa su Roma è rappresentato dall'articolo 114 della Costituzione, il quale ribadisce nuovamente il concetto di autonomia territoriale. La differenziazione proposta non si presenta come un'ingiusta disparità, quanto più come un'esigenza

---

<sup>111</sup> Delib. C.C. n.21 del 18 gennaio 2001, successivamente modificata con Delib.ne del Comm. Straord. n. 113 del 25 maggio 2001. Tale deliberazione segue la n.235 del 4 novembre 1994 recante il *Parere sulla delimitazione territoriale dell'area metropolitana ai sensi dell'articolo 17.2 l.142/1990*.

<sup>112</sup> La Giunta Regionale del Lazio con la delibera del 1991 riconosce la necessità di un adeguamento di Roma a Capitale Città metropolitana, senza tuttavia cogliere la portata dei ruoli che avrebbero caratterizzato le due congiunte ma pur diverse istituzioni. La scelta, sulla base di due differenti ipotesi, cadde sul modello di "delimitazione ampia" che comprendeva tutti i Comuni della Provincia di Roma, per una continuità di governo tra l'ambito territoriale provinciale e quello della Città metropolitana.

<sup>113</sup> S. BELLOMIA, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011

reale della stessa amministrazione ed una risposta dello Stato ai bisogni diffusi sul territorio ed alle esigenze reali dei cittadini.<sup>114</sup> Una legge su Roma Capitale non rappresenta in realtà una “deroga”, bensì un *corpus* normativo non qualificabile come una prerogativa tale da mettere in pericolo quella costituzionalmente protetta degli altri comuni italiani<sup>115</sup>. La lettura congiunta di tale articolo con il 117 della Costituzione, porta le Città metropolitane ad acquisire dei poteri regolamentari funzionali all’azione amministrativa, confermando i poteri legislativi in capo allo Stato ed alla Regione. Esiste un raccordo tra la funzione amministrativa ed il potere regolamentare, in quanto per comprendere l’ambito di applicazione di quest’ultimo si deve partire dalle funzioni.<sup>116</sup> Quest’ultime infatti sono ciò che rendono particolareggiata una potestà, che tuttavia non presenta una sostanziale differenza rispetto a quella propria di ciascun ente territoriale. Ed è quindi nel contenuto, piuttosto che nella forma, che si stabiliscono i poteri del nuovo ente. È il 2007, apparentemente, l’anno della svolta, grazie all’attuazione della riserva di legge<sup>117</sup> per l’ordinamento di Roma, con espresso riferimento all’articolo 117 ( ed indirettamente 114) della Costituzione. Attraverso tale legge Roma inizia a qualificarsi come un potenziale ente territoriale diverso da quelli già costituiti, per le sue funzioni riconducibili soprattutto al ruolo di Capitale.

La legge numero 42 del 2009, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, rappresenta la disciplina ordinamentale transitoria per gli enti metropolitani ed un ulteriore passo avanti nell’evoluzione della normativa dedicata all’organizzazione di Roma Capitale. Anche in assenza di un riferimento specifico all’articolo 114 della Costituzione l’articolo 24 della legge in questione, sempre in via transitoria, disponeva che:

*“Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei*

---

<sup>114</sup> S. GATTAMELATA, *Riflessioni de iure condendo in merito alle funzioni ed ai poteri di Roma Capitale*, in Riv. Amm. 2009, 7-8, Parte I – Contributi al diritto ed alla scienza dell’amministrazione, 1-12.

<sup>115</sup> F. MERLONI, *Roma città capitale e città metropolitana*, in AA.VV., *Roma Capitale della nuova Repubblica*, Rimini, 1996

<sup>116</sup> M.C. ROMANO, *Spazi e confini dell’autonomia regolamentare: i regolamenti dei comuni nell’art.117, VI comma Cost.*, in *Diritto amministrativo*, 2007

<sup>117</sup> *Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l’istituzione delle Città metropolitane e per l’ordinamento di Roma Capitale della Repubblica*.



*limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.”*

Mutando l'ordinamento del Comune di Roma, il legislatore ha giustamente riconosciuto alla stessa ulteriori altre funzioni per svolgere adeguatamente il ruolo di Città metropolitana oltre che di Capitale<sup>118</sup>. Per il nuovo assetto ordinamentale di Roma fu prevista un'attuazione anticipata rispetto al resto delle Città metropolitane, per rispondere all'esigenza di stabilire un migliore assetto delle funzioni e degli obiettivi che deve svolgere la città.

“Roma Capitale”, come ente territoriale speciale, è istituita nell'ottobre 2010 con d.lgs<sup>119</sup> numero 156, anch'esso contenente norme provvisorie per la città di Roma, in attesa di una disciplina definitiva sulle Città metropolitane. Il decreto legislativo si limita a fissare l'assetto ordinamentale senza precisare ulteriormente funzioni e competenze.

Gli organi amministrativi operano attraverso regolamenti adottati dal consiglio comunale di Roma, denominato *assemblea capitolina*, il quale oltre a specificare le funzioni già delineate dalla legge, riconosce ad essa un proprio patrimonio

---

<sup>118</sup> Articolo 24.3 e 24.4 l.42/2009 : 3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di *Assemblea capitolina*, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

<sup>119</sup> Decreto legislativo, 17/09/2010 n° 156, G.U. 18/09/2010.

commisurato alle esigenze della città e delle sue attività. L'assemblea, composta dal Sindaco e da quarantotto consiglieri, rappresenta l'organo di indirizzo e controllo politico amministrativo della capitale. In sostituzione della Giunta comunale viene posta la *Giunta capitolina* mentre il ruolo del Sindaco resta invariato, con tutti i problemi che ne sono derivati e che continueranno a derivarne. L'unica novità che interessa da subito quest'ultimo è la possibilità di essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri per questioni riguardanti la Capitale. Anche la "nuova" Giunta mantiene le competenze ordinarie e residuali riconosciute dal TUEL. Roma presenta sul piano funzionale un carattere di governo diretto del territorio che la costituisce. Quest'ultimo è suddiviso in quindici Municipi<sup>120</sup>, ciascuno con un presidente scelto con elezione diretta ed una Giunta municipale formata da sei assessori, uno dei quali ricopre il ruolo di vicepresidente. Ciò la rende a tutti gli effetti un nuovo ente capace di esercitare le sue funzioni in via diretta<sup>121</sup>. Tale prerogativa la pone su un piano differenziale rispetto alle altre realtà metropolitane, le quali soprattutto in una fase transitoria, acquisiscono la forma di modello associativo e collaborativo per svolgere un ruolo di coordinamento e promozione. Inoltre l'articolo ventiquattro prevedeva anche per Roma la possibilità che venisse ad istituirsi sul territorio della stessa una Città metropolitana, che comprendesse i Comuni di tutto il territorio della provincia. Tale scelta del legislatore si mostrò sin da subito di difficile realizzazione a causa delle già numerose difficoltà di cui la città era interessata. Pur considerando il ruolo di Roma, allo stesso tempo città e Capitale, la legge non permette di riconoscere le competenze che le sono attribuite nello svolgimento dell'uno o dell'altro ruolo. Gli ambiti funzionali delineati dall'articolo ventiquattro, caratterizzano in molti casi più la città metropolitana come modello generale che la sola Roma. A tal proposito la scelta iniziale di non attuare direttamente su Roma il modello ordinario di Città metropolitana ma potenziare la figura della Capitale, attraverso il suo modesto ruolo di comune, non ha prodotto l'effetto desiderato ma una polarizzazione da parte della stessa sulla Città metropolitana. Si manifesta sin da subito l'incompletezza (e

---

<sup>120</sup> La delimitazione territoriale dei Municipi si è avuta con Deliberazione n.11 Assemblea Capitolina del 11 marzo 2013.

<sup>121</sup> Tale aspetto sembra essere ribadito dall'articolo 23 della l.42 il quale presenta l'elenco delle costituite o costituende Città metropolitane tra le quali Roma è assente. L'interpretazione che la dottrina da a questo aspetto è proprio la volontà di separare il "destino" di Roma da quello delle restanti realtà metropolitane.

inadeguatezza) di tale legge nel definire, non solo il ruolo di Roma, ma anche delle altre Città metropolitane, incentrandosi la stessa più sul noto “federalismo fiscale”. Nei cinque anni successivi l’emanazione della l.42 si sono susseguiti ulteriori decreti legislativi in attuazione dell’articolo 24 della presente legge: il dlgs 156<sup>122</sup> del 2010, composto da sette articoli tutti dedicati agli organi di governo di Roma Capitale; il dlgs 61<sup>123</sup> del 2012 volto al conferimento di ulteriori funzioni amministrative, rientranti in parte nell’ambito della competenza legislativa della Regione; infine il dlgs 51<sup>124</sup> del 2013 come correttivo del numero 61. Attraverso tali tentativi di specialità nell’ordinarietà, si arriva alla tanto attesa l.56 del 2014. La disciplina per Roma Capitale si articola all’interno degli articoli 101, 102, 103, i quali rimarcano la specificità del ruolo della Città di Roma e ciò che la differenzia dalle altre Città metropolitane, sulla base dell’articolo 114 della Costituzione e degli altri provvedimenti legislativi precedentemente emanati (e pocanzi elencati). Con riferimento all’articolo ventiquattro della l.42, un’ulteriore particolarità è ravvisabile nell’articolo 103, il quale rinvia allo Statuto, affidando indirettamente a quest’ultimo un ruolo gravoso ed insostenibile: la corretta organizzazione della città da un punto di vista funzionale e amministrativo. Ulteriormente si cerca di colmare l’assenza di una potestà legislativa (unica soluzione per la questione sollevata) con l’ampia (ma pur sempre insufficiente) potestà statutaria.

Possiamo concludere affermando che la Costituzione e le differenti disposizione legislative che si sono susseguite hanno riconosciuto la Città di Roma come *species* nel più ampio *genus* del modello Città metropolitana. Tuttavia le stesse hanno cagionato una crescente confusione e incertezza. Se da una parte l’articolo 114 della Costituzione menziona Roma Capitale e la necessità che la stessa venga disciplinata da un’apposita legge ordinaria dello Stato, dall’altra non troviamo un simile riferimento negli articoli che seguono (dal 116 al 120 Cost.). Il legislatore utilizza quel margine di discrezionalità concesso dalla Costituzione stessa, per fornire Roma di una legge apposita, senza incontrare eccessivi limiti posti dalle disposizioni

---

<sup>122</sup> Dlgs 17 settembre 2010, n. 156 recante *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale.*

<sup>123</sup> Dlgs 18 aprile 2012, n.61 recante *Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.*

<sup>124</sup> Dlgs del 26 aprile 2013, n.51 *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*

afferenti gli altri enti locali. La dimensione di Roma ed il ruolo che la stessa è chiamato a compiere le attribuisce una posizione che potremmo definire “ultraprovinciale”, che in parte configura la stessa come un ente peculiare dal carattere regionale (non solo da un punto di vista territoriale ma anche e soprattutto funzionale). Sempre l’articolo 114, non permette di comprendere se Roma rappresenti un vero e proprio nuovo “ente” territoriale o se le vengano riconosciute esclusivamente delle funzioni particolari e diversificate che caratterizzano il suo ruolo di Capitale<sup>125</sup>. Tuttavia insistere solo sull’aspetto di Roma come Città metropolitana o come Capitale risulta comunque sbagliato, perché entrambi i ruoli rispondono ad un interesse, il primo legato alla dimensione locale, il secondo nazionale ed internazionale. Un ulteriore importante aspetto (forse il più importante) su cui si dovrà porre l’attenzione è l’assenza di una concreta possibilità che la legge ordinaria dello Stato (anche sulla base del 114 Cost.) possa attribuire a Roma Capitale funzioni legislative. La soluzione paventata dal legislatore costituzionale del 2001 fu quella di ripensare Roma in un’ottica regionale. Equiparando la Capitale della Repubblica ad una Regione, anche seguendo il modello “città – regione” di matrice germanica, Roma avrebbe potuto ottenere una potestà legislativa. Questo “nodo” non sciolto dal legislatore è ciò che blocca l’effettivo sviluppo della città (ma anche del resto delle Città metropolitane). Il potere regolamentare nonostante l’ampia libertà contenutistica non appare sufficiente a rispondere alle esigenze della Capitale della Repubblica come ente policentrico. Alla luce di queste considerazioni sembrerebbe possibile qualificare la riforma costituzionale del 2001 come un’occasione mancata e la legge statale su Roma Capitale come un provvedimento legislativo avente tutt’altro oggetto. È ancora auspicabile una legge speciale ed organica? *Ai posteri l’ardua sentenza*<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> S. BELLOMIA, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, G. Giappichelli Editore, Torino 2011, pag.104

<sup>126</sup> A. MANZONI, *Il cinque maggio*, 1821, vv 31-32

## 6 Modelli consolidati

Fra i modelli di Città metropolitana consolidati, certo non è ravvisabile quello italiano. Le critiche<sup>127</sup> mosse alla l.56/2014 cercano di evidenziare le carenze ed il conseguente insuccesso della stessa. Ad oggi l'istituzione di tale ente appare più formale che sostanziale ed il termine metropolitano più una qualifica che una caratteristica. La pluralità di modelli dimostra chiaramente come ad ogni singola realtà spetti il proprio; ciascuno può apprendere ma non sostituirsi all'altro. L'analisi comparata degli stessi ha portato ad evidenziare le caratteristiche dei sistemi europei perché più vicini e comuni al nostro. Tuttavia è necessario tenere in considerazione la presenza nel resto del mondo di agglomerati urbani e Città metropolitane molto più grandi e organizzate su un modello completamente differente, in quanto sono altre le problematiche e le esigenze dei loro territori.

L'assenza di concretezza ancora oggi ci porta a non comprendere se siamo dinanzi ad un nuovo ente con caratteristiche sue proprie o ad una "nuova" provincia che torna con caratteristiche solo parzialmente diverse nel vecchio ordinamento. Ma questa considerazione finirebbe per sminuire il ben più importante ruolo che dovrebbe svolgere la Città metropolitana. L'idea di un modello metropolitano italiano come "mini-regione<sup>128</sup>" risulta ad oggi inattuabile nel nostro sistema amministrativo più per questioni di carattere politico che strutturale. La Regione (nonostante negli ultimi anni non abbia ampiamente assolto al ruolo guida che l'ordinamento le attribuisce) non rinuncerebbe alle sue prerogative. Quest'ultima ha sempre considerato la Città metropolitana di riferimento come antagonista piuttosto che come ente da valorizzare in qualità di rappresentante diretto di quella porzione di territorio dalle caratteristiche metropolitane. L'assenza di un modello consolidato è dipesa inoltre (e soprattutto)

---

<sup>127</sup> Si rinvia al capitolo 3.6 del presente elaborato.

<sup>128</sup> Modello ipotizzato nel primo capitolo del presente elaborato. Si rinvia al capitolo 1 paragrafo 4.

dall'assenza di un chiaro intervento dello Stato che strutturasse una politica per le Città in modo organico. Questo è ciò che accade nel resto dei paesi europei i quali non rimettono la gestione degli enti metropolitani direttamente agli stessi o al livello di governo immediatamente superiore. Se si considerano le grandi aree urbane, alla luce della sua importanza strategica, sembra ovvio che lo Stato non può sollevarsi dal dare un'organicità alla disciplina, ma anzi dovrebbe creare un'interconnessione fra tutte le Città metropolitane. Ulteriore aspetto, trascurato non poco dal governo centrale, è il finanziamento che quest'ultimo dovrebbe riconoscere agli enti locali. Le occasionali risorse pubbliche non sono sufficienti per garantire il corretto svolgimento delle attività amministrative e la risoluzione dei problemi legate a quest'ultime (prime fra tutte infrastrutture e mobilità). Tali attività non possono essere coperte dal bilancio dell'ente locale (dal più piccolo al più grande) sul quale lo Stato si limita ad imporre regole e standard senza fare in modo di permettere l'effettiva attuazione degli stessi. Questo non significa escludere l'autonomia, quanto più creare delle possibilità che permettano di attuarla. Le esperienze europee hanno dimostrato l'importanza dell'autonomia che permette a ciascuna realtà metropolitana di affermarsi correttamente. Il problema del nostro modello è il radicamento sterile al governo centrale, il quale vigila sull'ente metropolitano in qualità di "giudice di gara" piuttosto che di "allenatore". È proprio il suo ruolo di controllore *super partes*, che lo rende sì presente ma terzo alle vicende, con interventi spesso solo di tipo sanzionatorio. Tale posizione dello Stato ha portato il nostro modello, fatto di regole non chiare, a non essere applicato o ad essere applicato in modo erroneo. Ciò che manca è una sinergia fra le istituzioni, un punto di vista unitario seppur particolareggiato. Il ruolo attivo (ma discreto) e presente (ma non invadente), assunto dai governi centrali di altri Stati europei, ha permesso al proprio modello metropolitano di affermarsi ed avere successo negli anni (per l'Inghilterra addirittura nei secoli). L'affermazione dei restanti modelli è stata tale per la diversa

considerazione che sin dall'inizio si è avuta per l'area metropolitana. Quest'ultime non sono state valutate come il semplice frutto della fusione tra centri medio-piccoli, densamente abitati, funzionalmente collegati. Il sistema che viene a costituirsi intorno ad un nucleo centrale deve creare una rete di connessione che metta insieme ciascuna realtà limitrofa integrandola al centro da un punto di vista socio-economico. La qualità del modello dipende dalla capacità *in primis* di comprendere al meglio le esigenze della realtà metropolitana, *in secundis* di integrare le popolazioni con i diversi territori, da un punto di vista ideale e soprattutto reale (migliorando la mobilità e l'accesso ai servizi). Tutto questo è chiaramente realizzabile attraverso uno studio accurato che permetta di rispondere alla "domanda di governo" attraverso l'attribuzione di specifiche funzioni, superando l'ostacolo che divide la "città reale" dalla "città amministrativa" delimitandone nuovamente i confini<sup>129</sup>. Ciò ha portato l'Inghilterra ad istituire un governo metropolitano di secondo livello ad elezione diretta, con un'autorità metropolitana che si occupa del governo del territorio in collaborazione con le autorità locali. In Germania d'altro canto l'area metropolitana venutasi a formare è stata trasformata in Città-Stato o Città-Regione acquisendo tutti i poteri propri di quel livello di governo. In queste due realtà metropolitane vi è stata sin da subito una specifica attribuzione di funzioni al livello di governo ritenuto più idoneo a svolgerle. Da cui poi si sono strutturati i differenti modelli di Città metropolitana tenendo conto degli aspetti storici e socio-economico caratterizzanti le realtà in questione. Si realizza di fatto concretamente ciò che Massimo Severo Giannini<sup>130</sup> ed altri illustri giuristi ritenevano si dovesse verificare anche nel nostro ordinamento.

---

<sup>129</sup> M. CARRER – S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, IFEL – Fondazione ANCI, 2014, pag.2

<sup>130</sup> M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1959 ora in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 719 ss.

## ***7 Modeste proposte***

***Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.***<sup>131</sup>

Arrivati a questo punto dell'elaborato credo sia giunto il momento di capire più pragmaticamente, superando l'aspetto teorico, cosa effettivamente sia successo alle nostre città e cosa il legislatore ha cercato di realizzare in questi ventotto anni. Le domande a cui dovremmo cercare di dare risposta sono: perché proprio il modello Città metropolitana? Come sono articolati effettivamente le funzioni, i poteri e la perimetrazione? Uniformità o differenziazione? Autonomia o sussidiarietà? La legge 56 ha permesso una buona governabilità in questi quattro anni?

L'istituzione della Città metropolitana rappresenta la sfida più rilevante posta dalla l.56 del 2014. Rispondere alla domanda sul perché la scelta di questo modello istituzionale è semplice, volgendo lo sguardo alle realtà urbane europee ed alle esigenze che il secolo attuale fa sorgere nell'ambito della sfera economica e sociale. L'Italia, già abbastanza in ritardo sui tempi, nonostante molti illuminati studiosi (Urbani, Giannini) sin dagli anni ottanta avevano posto il legislatore dinanzi a questa esigenza, non ha potuto più tirarsi indietro. Tuttavia il primo grande sbaglio compiuto dal legislatore è stato quello di intraprendere un procedimento istitutivo del nuovo ente, prima ancora di individuare l'obiettivo da raggiungere. Invece di stabilire sin dall'inizio il motivo della costituzione dello stesso e soprattutto a cosa quest'ultimo sarebbe servito, il legislatore si è sin da subito dilungato nel definire (in modo complesso e poco chiaro) le caratteristiche dell'assetto istituzionale e del suo organico amministrativo. Inoltre è evidente l'assenza dei requisiti di necessità e di urgenza, che possano giustificare un decreto legge per dare attuazione ad una previsione normativa presente nel nostro ordinamento da più di vent'anni. La stessa perimetrazione avrebbe dovuto rappresentare uno *step* successivo nell'istituzione

---

<sup>131</sup> G. TOMASI di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Feltrinelli Editore, 1958.



della Città e delle sue caratteristiche istituzionali. Partendo dalle funzioni attribuite al nuovo ente, il quadro complessivo che emerge dalla l.56 è quello di una Città metropolitana con delle caratteristiche che le conferiscono un ruolo statico e dinamico allo stesso tempo. Tuttavia concepire questi enti come Istituzioni territoriali con una capacità espansiva (comunque poco chiara) rispetto al loro ruolo originario, crea incertezza tra gli amministratori. Basti pensare alle competenze primarie che sono: la pianificazione territoriale generale ed il piano strategico triennale del territorio; di cosa si tratta esattamente? Il territorio di riferimento è solo quello della Città metropolitana o dell'intera provincia? E la pianificazione territoriale già esistente, viene a soccombere rispetto alla successiva o quest'ultima diviene una sovrapposizione delle molteplici altre pianificazioni gestite dagli altri enti, tutti di fatto competenti sullo stesso territorio?

Ulteriore *punctum dolens* è il ruolo della Provincia. Il tema della soppressione delle province non è ovviamente una novità della l.56 e neppure la loro trasformazione in enti di area vasta, con limitate funzioni ed un ambito territoriale definito e ridotto rispetto all'originario. L'abolizione (scelta principale del legislatore) lascia ad oggi il posto alla trasformazione, che avrebbe dovuto rappresentare la soluzione temporanea "in attesa della riforma costituzionale" ma di fatto poi divenuta definitiva a causa del negativo esito referendario. La riorganizzazione delle province segue la direzione del dibattito politico istituzionale; il legislatore compie una scelta coerente a quella dell'esecutivo. Tuttavia se da una parte tale scelta può definirsi coerente, dall'altra non può essere considerata logica. Logico sarebbe stato attendere l'esito dell'iter normativo introdotto dal d.d.l 2013 e poi intraprendere la "macroriforma" degli enti locali. Ci si trova a questo punto dinanzi ad una legge, che avanza tra limiti posti dalla Costituzione (riconoscendo ancora quest'ultima le province come enti costitutivi della Repubblica) e nella direzione del d.d.l 2013 e 2014, cercando di configurare le nuove province come l'anticipazione della futura forma organizzativa

dei nuovi enti di area vasta. La l. 56 che avrebbe dovuto rappresentare un mezzo transitorio fra il vecchio ed il nuovo ordinamento, assume il ruolo di disciplina definitiva della nuova Provincia. Le difficoltà in cui quest'ultima si trova ad operare sono non solo di tipo normativo, ma anche di tipo amministrativo, tecnico e finanziario. Il legislatore trasforma quindi la provincia in un ente di area vasta a gestione limitata di poche competenze tra cui: programmazione provinciale della rete scolastica, gestione edilizia scolastica, mobilità e viabilità. "Piccole" competenze ma con grandi responsabilità. Tuttavia oltre agli ambiti, il legislatore riduce notevolmente i finanziamenti e le risorse da investire localmente nelle suddette attività. Ancora una volta l'illogicità che spinge l'attività del legislatore lascia i governanti ( ed i governati) increduli; perché far permanere delle competenze di importanza primaria ad un ente che avrebbe dovuto terminare il suo ciclo vitale e poi estinguersi? Solo l'edilizia scolastica ad oggi rappresenta una delle principali emergenze a cui si è cercato di far fronte con interventi veloci non solo per la messa in sicurezza ma anche per ulteriori migliorie qualitative come accessibilità, igiene, acquisto di arredi, riscaldamento, materiali per lo svolgimento di attività, e molto altro. La legge di stabilità (e la stessa l.56) riconosce alle province solo le risorse finanziarie necessarie per la gestione delle loro attività, mentre i finanziamenti precedentemente assegnati alle medesime saranno trasferiti contestualmente al passaggio delle competenze. La responsabilità dell'inefficienze, non può certo essere fatta ricadere completamente sull'ente di area vasta che si è trovato, in relazione all'attività presa in considerazione, a presentare numerosi progetti di riqualificazione scolastica ed a non avere un soddisfacente supporto da parte del potere centrale, che per tutta risposta ha continuato ad operare ulteriori tagli attraverso manovre finanziarie finalizzate al fantomatico risanamento della spesa pubblica. Ci troviamo a questo punto dinanzi ad un ente in "via di estinzione", con poche ma fondamentali competenze e quasi nulle risorse finanziarie per adempierle. E quindi nel caso in

questione la buona scuola (ma non solo quella) può essere tale non attraverso banali slogan ma mettendo nelle condizioni i responsabili del servizio di garantire ciò che chiamiamo diritto allo studio, o più ampiamente, diritto. La seconda competenza, che è quella riguardante la viabilità, comprende la manutenzione delle strade, non solo relativamente al manto autostradale ma anche per le attività stagionali come la rimozione della neve, il taglio erba, etc. Le province non hanno soldi e non sempre riescono a garantire tali servizi, i comuni non possono adempiere, non avendone loro espressamente le competenze e le regioni si danno “alla macchia”, nonostante (dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001) abbiano in maniera sistematica ampliato il proprio ruolo anche sul piano amministrativo, spesso divenendo le stesse “antagoniste” delle province, nell’ottica di una nuova forma di “regionalismo accentrato”.

La scelta più semplice da adottare per evitare qualsivoglia genere di problema è chiudere le strade, vietare con delle ordinanze la viabilità per evitare incidenti ed eventuali responsabilità che ne deriveranno. Il criterio di affidare alla Provincia le funzioni di area vasta, nel senso di valorizzare il secondo livello di governo locale, deve avvenire all’interno di un progetto di riforma complessivo del sistema amministrativo, che dovrebbe portare ad una differente visione del ruolo della Regione, semplificando e alleggerendo anche quest’ultima.<sup>132</sup>

Relativamente ai poteri, la figura centrale resta quella del Sindaco, sia esso “comunale” o metropolitano. La nomina di quest’ultimo avviene con un atto di autorità prima ed un’elezione di secondo grado poi. Sarà compito dello Statuto stabilire se nelle nomine successive dovrà essere eletto con un’elezione diretta. E la democrazia rappresentativa dove va a finire? A parere dei più sembrerebbe che quest’ultima venga meno attraverso una nomina impositiva. Tuttavia il problema del *modus operandi* dell’elezione del Sindaco non risiede tanto nell’assenza di

---

<sup>132</sup> L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2015

democrazia rappresentativa, quanto più nell'individuare una persona effettivamente in grado di svolgere il ruolo che è chiamato a ricoprire. Tra i Sindaci dei Comuni che partecipano al Consiglio Metropolitan, potrebbe esserci una persona maggiormente capace e preparata rispetto al Sindaco del capoluogo, e quindi perché non scartare il primo a favore del secondo? Inoltre ci si deve chiedere se sia il caso di prevedere che tale atto impositivo lasci la libertà al sindaco del comune capoluogo di declinare tale carica. E allora qui torna il problema di stabilire in che modo venga poi nominato il rappresentante della Città metropolitana, non potendo sollevare dal proprio incarico un Sindaco, che nasce come amministratore del suo comune ed è forte della legittimità che gli viene data dai suoi cittadini. Qualora le prime due problematiche venissero risolte, lo sarebbe anche quella legata al dubbio della democrazia rappresentativa. Quest'ultima non si può considerare assente in quanto la legittimazione del Sindaco di primo livello (quello "comunale") resta inalterata ed è lì che si sviluppa la democrazia rappresentativa.<sup>133</sup> Inoltre la nomina del Sindaco metropolitan avverrà attraverso un Consiglio formato da altrettante persone elette direttamente dai cittadini. È necessario entrare nell'ottica che il Sindaco metropolitan si qualifica come figura tecnica, di raccordo fra i delegati delle comunità, le quali inoltre continueranno ad identificarsi con il proprio sindaco perdendo di fatto anche l'interesse di dover essere chiamati ad eleggere un rappresentante, che sentirebbero comunque lontano dalla propria realtà. Per questo motivo la natura del Comune, che andrà a costituire la Città metropolitana, deve rimanere così come è sempre stata nel corso degli anni, senza che venga a cambiare i suoi connotati ed il Sindaco le funzioni principali. Da qui sorge un'ulteriore differenza con la Provincia ed il suo presidente. Il Sindaco metropolitan ha il compito di istaurare rapporti con l'esterno nell'ottica di rendere la città "madre"

---

<sup>133</sup> Anche la Corte Costituzionale interpreta il principio *de quo*, disponendo l'effettiva dipendenza della carica metropolitana da quella ricoperta nel Comune di appartenenza e quindi direttamente legittimata rifacendosi alla Carta europea delle autonomie (nonostante sia un mero atto di indirizzo) che prevede degli organi *free elected*.

motore dell'economia e sviluppo sociale del suo territorio; quindi mentre i sindaci "comunali" continueranno ad occuparsi della gestione dei loro enti e dei servizi ad essi annessi, il sindaco metropolitano si concentrerà sulla progettazione a larga scala. I due sindaci devono acquisire competenze specifiche proporzionalmente al carico di lavoro e responsabilità che riescono a sopportare, snellendo così l'attività di ciascuno e condividendo le responsabilità, selezionando le attività strategiche di area vasta rispetto a quelle di prossimità, a contatto con i cittadini, indirizzandole secondo un disegno unitario, che valorizzi le differenze ma che eviti frammentazione e conflitti. In Italia non è presente la figura dell'Autorità metropolitana ma sarebbe molto facile costituirla sulla base del modello della *Greater London Authority*. Nell'ordinamento della nostra Città metropolitana è presente un organo monocratico, il Sindaco metropolitano ed un organo collegiale, la Conferenza metropolitana. Sulla base della distinzione tra servizi reali e personali e sull'incidenza che quest'ultimi hanno su un dato territorio di riferimento, l'Autorità metropolitana, nella figura congiunta del Sindaco metropolitano e della Conferenza, diverrebbe effettivamente competente di tutto ciò che ricomprende il territorio metropolitano mentre ciascun Sindaco "comunale", preso singolarmente ed esternamente la Conferenza continuerebbe ad occuparsi del proprio comune. Ciò accade a Londra che è allo stesso tempo contea e Città metropolitana ed ai *boroughs* che autonomamente la costituiscono.<sup>134</sup> Sarebbe ipotizzabile istituire tale autorità esclusivamente per Roma, considerato il ruolo che la stessa svolge in qualità di Comune, Città metropolitana e Capitale.

Le esigenze dei cittadini, della Nazione, dell'Unione Europea crescono sempre di più, come crescono le sfide. Se si riversasse sul Sindaco metropolitano l'intera attività del Sindaco "comunale", moltiplicando le funzioni per l'ampiezza del territorio, si ripartirebbe dal punto di partenza. Il Sindaco metropolitano si occuperà dello sviluppo, dell'innovazione, della progettazione, delle sfide su larga scala, di

---

<sup>134</sup> Si rimanda al Capitolo primo, paragrafo 3.1, del presente elaborato.

intrattenere i rapporti con gli altri sindaci metropolitani e le autorità; alle attività interne strettamente legate a garantire i servizi primari, ci penserà il sindaco “comunale”, a cui i poteri superiori dovranno garantire assistenza tecnica e soprattutto finanziaria. Dal punto di vista tecnico (per fare un esempio) è interessante soffermarci su un'ulteriore figura, quella del segretario comunale. Continuare a non prevedere quest'ultimo nell'organico dell'amministrazione non è concepibile. Il Sindaco non può più trovarsi a dover “rincorrere” il funzionario per cercare di svolgere anche le attività basilari e necessarie per la vita del Comune (consiglio comunale e giunta) e per lui stesso quando necessita di un parere legale. Stiamo ovviamente parlando dei comuni di ridotte dimensioni ai quali tuttavia deve essere garantito lo svolgimento una serie di attività che necessitano del funzionario suddetto. Per l'aspetto finanziario si deve tener conto di un'altra questione che pone su due differenti posizioni di pensiero: la gratuità della carica. Questo aspetto ad avviso della scrivente rende difficile una scelta netta di posizione perché entrambe le scelte sarebbero legittimate da giuste motivazioni. Sicuramente la gratuità della carica permetterebbe di individuare la persona più votata da spirito di servizio a svolgere tale compito nell'esclusivo bene e interesse dei cittadini. Tuttavia, ciò rischierebbe di non dare le medesime possibilità a tutti coloro che intenderebbero svolgere tale compito, non avendo una disponibilità economica autonoma. Inoltre si porrebbe l'amministratore nelle condizioni di mantenere l'occupazione originaria trovandosi nella condizione di doversi preoccupare di più ruoli che richiedono impegno e responsabilità, ma che rischierebbero di essere svolti non con le dovute attenzioni. Ancora una volta si comprende come il risparmio di spesa non possa e non debba arrivare dalle somme irrisorie (“spiccioli”) che rendono ancor meno agevole un'attività di per se già gravosa. Il cittadino stesso non sarebbe mai così ingenuo da pensare che un impegno pesante e difficile quale è quello richiesto da una seria attività politica, venga svolto nell'interesse comune senza un adeguato

compenso. Si arriva a comprendere come la differenza tra Città metropolitana e Provincia esista davvero, qualora si cercasse di dare alla prima, un'evoluzione dell'idea iniziale della seconda; un'idea nuova, più dinamica e funzionale. La Città metropolitana non consiste solo nel cambiare nome alla provincia, ma nello strutturare e ristrutturare un'istituzione trans-provinciale. La provincia infatti ha svolto solo un'attività di gestione, per la maggior parte burocratica, chiudendo ancora di più i rapporti e le attività, non solo all'esterno della realtà provinciale ma soprattutto all'interno.

Ma, se vi è coincidenza tra la perimetrazione della Città metropolitana e quella della provincia, non ancora abolita, quale dei due enti avrà diritto di prevalenza, non essendo ancora del tutto chiara la suddivisione delle competenze? È evidente il rischio di una sovrapposizione di ruoli, di competenze, di funzioni: quale dei due dovrà prevalere sull'altro? Inoltre, sempre riguardo alla perimetrazione, ben può accadere che i rapporti economici, commerciali, professionali, culturali che una Città metropolitana può intraprendere con il territorio circostante vadano ben oltre il territorio provinciale, a volte estendendosi anche oltre i confini regionali, ed a volte addirittura fino all'estero. Vengono a crearsi così rapporti interprovinciali, interregionali, internazionali a cui la legge non può porre un freno bensì un incentivo. E se d'altra parte l'ampiezza territoriale e demografica risulta eccessiva, perché le condizioni socio economiche rendono gravosa una coincidenza della Città metropolitana con la provincia, non sarebbe meglio riorganizzare il territorio riducendolo? Entrambe le situazioni presentano due esempi pratici, che sono la Città di Milano e Roma Capitale. E' chiaro che la Città metropolitana acquista un senso soltanto se gestisce un territorio omogeneo, con questioni e problematiche comuni, non semplicemente per "successione a titolo universale" alla corrispondente soppressa Provincia.

Infine, nei territori che non sono votati ad una realtà metropolitana quale potrà essere la forma di governo intermedia che faccia da raccordo sul territorio? Ancora la provincia? E se quest'ultima venisse abolita? La scelta dove ricadrebbe, sulla Regione o sulle Unioni e fusioni di comuni? Quasi sicuramente sulla seconda. Anche in questo caso la scelta di fondo sarebbe funzionale nell'ipotesi in cui all'aumentare della popolazione, aumentassero i finanziamenti e fossero potenziati i servizi. Ma anche in questo frangente la scelta del legislatore è assunta nell'ottica di un risparmio di spesa. L'Unione dei comuni (o fusioni) è una possibilità aperta sin dal 1990, possibilità sì, soluzione dipende. Dipende da cosa? Dal territorio. Quest'ultimo ha una vocazione specifica che va rispettata e allora, i territori con comuni limitrofi divisi solo da un confine legale, possono ben pensare di unire le proprie forze; i comuni divisi non solo da confini legali, ma anche e soprattutto geografici, come sono quelli di montagna, quasi mai hanno la possibilità di condividere già quel poco che hanno. Pensiamo a quei comuni, spesso a diversi chilometri di distanza tra loro: i consorzi, il personale a scavalco, i servizi garantiti a giorni alterni, il servizio scuolabus condiviso esistono già. Il legislatore "magnanimo" concede ai suoi amministratori di fissare autonomamente l'aliquota fiscale che poi potrà sfruttare per il finanziamento delle attività. Tuttavia costui non sa che il margine d'azione per un'amministrazione è limitato ad una soglia base perché le vita, già resa difficile dalle condizioni territoriali, non può essere ulteriormente aggravata dalle imposte fiscali. E quindi ci si ritrova dinanzi a comuni che tentano di sopravvivere senza guida ne tutela. Questo dimostra come il livello intermedio di governo deve essere concretamente presente ed assumere le forme che le caratteristiche territoriali alla luce della loro vocazione economica, sociale ed istituzionale chiedono. Differenziazione è la chiave di volta. Torniamo al problema iniziale: il legislatore ha pensato si potesse riorganizzare un sistema istituzionale con nuovi organi e nuovi modelli, partendo dal tetto della costruzione e non dalle fondamenta. Il legislatore



evidentemente ha pensato bene di non porsi questo genere di domande intraprendendo un percorso antidromico. Oltre al territorio, le persone che lo abitano che vocazione possiedono? Neanche questo il legislatore si è domandato. Nel corso degli anni si è passati da una classe di statisti in cui riporre massima fiducia e sindaci non sempre votati alla buona amministrazione, ad esattamente (o quasi) il contrario. Non sarà questa la sede in cui ci si schiererà a favore dei comuni contro lo Stato, perché purtroppo ad oggi i comuni ed i loro amministratori pagano le conseguenze di una gestione sbagliata dei numerosi fondi che il potere centrale inviava ai suoi enti; finanziamenti che dovevano essere utilizzati in qualsiasi modo pur di non essere restituiti. È sicuramente vero che non tutte le realtà istituzionali italiane vivono le stesse condizioni in quanto in Regioni come Emilia Romagna, Toscana, Lombardia e Piemonte le istituzioni hanno garantito una governabilità applicando quanto di strategico è inserito all'interno della legge *Delrio*. Ma l'Italia è costituita da venti regioni e non da quattro ed è proprio delle restanti sedici è necessario occuparsi. Ma non potrebbe essere questa un'epoca di rinnovata fiducia? L'attuale panorama politico ci porta a pensare il contrario, ma la diffidenza, l'isolamento ed il campanilismo non sono di certo un'ottimale soluzione. Ripartire dai comuni, dai sindaci e cercare di incentivare nuovamente uno sviluppo economico.<sup>135</sup> È necessario

---

<sup>135</sup> In data 16 maggio 2018 il Presidente dell'ANCI Decaro presenta la proposta di Legge "liberiamo i sindaci" al Governo, per rimuovere quegli ostacoli che impediscono alla Pubblica Amministrazione di "correre" avanti e svolgere serenamente la propria attività. Afferma Decaro: "Veniamo da un periodo durissimo di tagli lineari. Oggi si riparte chiudendo alcune partite ancora aperte, chiedendo innanzitutto autonomia. Fare il sindaco è un grande onore ma sta diventando sempre più un mestiere difficile, per via del moltiplicarsi delle decisioni scomode e impopolari da prendere che ci espongono alla quasi certezza di metterci nei guai. Chiedo al Governo di liberarci dai troppi e inutili vincoli ai quali siamo ancora sottoposti. Perché se si liberano i Sindaci, l'Italia riparte davvero. Per questo credo che sia arrivato il momento di sottoscrivere un Patto tra Stato e Comuni per aprire ad un'Agenda urbana nazionale su temi di importanza fondamentale come l'ambiente, il lavoro, la sicurezza, l'individuazione delle migliori soluzioni contro le difficoltà economiche in cui versano gli amministratori. Sono convinto che dobbiamo stare uniti, attaccati l'uno all'altro, per essere più forti nelle nostre rivendicazioni, e per sostenerci nei momenti di difficoltà. Per tendere la mano, tutti insieme, a chi ha visto crollare in un minuto il suo paese, in una notte terribile. A chi è costretto ad accompagnare i bambini a scuola con la propria auto perché non ha lo scuolabus. A chi deve risorgere dalle ceneri finanziarie di una gestione scellerata. A chi sta lottando contro la corruzione. A chi subisce ogni giorno le intimidazioni dalla mafia. Siamo e dobbiamo rimanere una grande famiglia che condivide i problemi e trova insieme le soluzioni. Per i sindaci, e per le loro comunità."

tornare a concepire un ruolo stringente del Comune nella determinazione delle attività economiche che intendono svilupparsi sul territorio per evitare che l'incontrollata liberalizzazione favorisca investimenti "volatili". Per dare concretezza e solidità allo sviluppo, il comune non può semplicemente assistere alla formazione di una futuribile ignota attività produttiva. Le città e le loro amministrazioni sono ferme a causa degli eccessivi vincoli e controlli che non permettono ai loro amministratori di lavorare serenamente. La nuova legge avrebbe dovuto definire con maggiore chiarezza le funzioni e concederne di maggiori, per permettere alle città di seguire lo sviluppo economico e sociale che da anni auspicano. La funzione primaria della legge è quella di riconoscere e non creare la realtà metropolitana; attribuire una potestà legislativa alle Città metropolitane potrebbe essere la vera innovazione che il nostro ordinamento dovrebbe cercare di realizzare. Un'autonomia effettiva ed assistita dal Governo centrale; un'autonomia anche normativa. I cittadini sono cambiati, sono più attenti e più esigenti, i primi controllori dei governanti, anche se le loro richieste restano semplici e riconducibili ad una *banale buona amministrazione*<sup>136</sup>. Questo dimostra come in realtà non sono solo le istituzioni a dover cambiare, ma anche i cittadini stessi, se è vero che la classe politica è diretta espressione di chi la elegge. Ripartire dalle persone, per garantir loro un benessere economico e sociale attraverso un coinvolgimento diretto alla vita politica. L'articolo 118 della Costituzione è il "lasciapassare" nel nuovo ordinamento. Non è assolutamente necessario ipotizzare nuovi modelli istituzionali per riorganizzare le Città ed i territori, in quanto sicuramente è sufficiente potenziare e definire meglio quelli già esistenti e costituzionalmente garantiti. L'Italia dei Comuni insegna qual è l'orientamento che la nostra nazione deve avere, sempre nell'ottica della differenziazione; l'identificazione del cittadino con il suo comune, l'appartenenza ad un territorio, il rapporto della comunità all'esterno ed all'intero della stessa, si

---

<sup>136</sup> S. CASSESE, Intervento al Convegno "Roma, quali strumenti per il governo della Capitale? Dialogo tra esperti e istituzioni" Roma, 10 ottobre 2017

ravvisa in poche realtà nazionali; basti pensare che la domanda che ciascuno di noi pone quando incontra un proprio connazionale non è da dove vieni ma *di dove sei?*. Preparato così il terreno e le fondamenta, si è pronti a costruire la struttura ed infine a porvi su il tetto, rappresentato dalle istituzioni, che ad oggi sono il punto di arrivo e non quello di partenza. *Questo Paese non si salverà, la stagione dei diritti e delle libertà si rivelerà effimera, se in Italia non nascerà un nuovo senso del dovere*<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> A.MORO, 1970.

## CAPITOLO QUARTO

### LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

#### **1 Programmare il territorio**

La Città metropolitana non può più essere considerata semplicemente un luogo fisico e la sua pianificazione come la trasposizione cartacea di una struttura urbana consolidata. Il dinamismo territoriale caratterizzante l'area vasta richiede sempre più un adeguamento continuo ed una pianificazione che accompagni in modo razionale lo sviluppo del territorio. Più che di pianificazione è possibile parlare di programmazione, proprio per il modello economico-sociale che si intende raggiungere. Le forti interazioni che vengono a crearsi tra differenti realtà influenzano spesso il rapido cambiamento vocazionale che una Città possiede. Quest'ultima potrà ad esempio ritrovarsi centro di uno sviluppo legato al settore terziario dopo anni di attività legate al settore primario<sup>138</sup>. Ciò dimostra di fatto come una moderna Città, quale è quella metropolitana, pur essendo delimitata da confini, non può essere limitata dagli stessi. Ancora una volta si ravvisa l'importanza di conoscere il territorio e la sua vocazione, per individuare l'area più consona al programma che si intende intraprendere. Per tale ragione alla Città metropolitana deve essere attribuito il compito di elaborare un piano d'area a contenuto socio-economico, non rientrante nella gerarchia dei piani e non limitato a strutturare il territorio da un punto di vista urbanistico ed a cui potrebbero (o meglio dovrebbero)

---

<sup>138</sup> Un chiaro esempio può essere la Città di Torino la cui economia è stata trainata dagli anni sessanta ad oggi dal gruppo FIAT. I capovolgimenti non solo di tipo economico, ma anche politico non hanno più permesso all'assetto originario di sopravvivere e la Città per sviluppare una nuova forma di economia ha ben deciso di cambiare orientamento investendo nel turismo e nella cultura. Tutto questo attraverso una ponderata e strutturata programmazione che ovviamente ha richiesto non pochi anni per far emergere concreti risultati.

prendere parte tutti i soggetti pubblici e privati<sup>139</sup>. Si evidenzia una crisi dell'originaria gerarchia dei piani, che da sempre è stata posta su un piano differenziale rispetto alla gerarchia degli interessi. Nella sfera della pianificazione del territorio, l'eccessiva "proliferazione" dei piani urbanistici dal carattere statico, non permetteva di adeguare gli interessi pubblici e privati alle esigenze della collettività. Considerando che l'oggetto della pianificazione è praticamente lo stesso a tutti i livelli, si risolve che non ha particolare senso stabilire le stesse cose in modo ripetitivo. La Città metropolitana, in qualità di connettore fra le diverse realtà, acquisisce tale prerogativa attraverso la pianificazione strategica, in quanto fa confluire le diverse situazioni ed esigenze all'interno di un unico piano programmatico. Quest'ultimo si identifica come la cornice programmatoria, all'interno della quale vengono ad intrecciarsi numerose e rilevanti questioni di politica economica, frutto di una visione strategica complessiva della pianificazione di area vasta<sup>140</sup>. L'aspetto economico viene inevitabilmente ad imporsi su quello territoriale, in quanto le scelte economiche prevalgono sugli assetti esistenti. Si potrebbe considerare all'interno della presente gerarchia di interessi anche il coinvolgimento del privato al procedimento di formazione del piano, proprio per meglio garantire il perseguimento dei suoi interessi<sup>141</sup>. Viene ad applicarsi quanto precedentemente già presentato da autorevole dottrina in merito al trinomio *istituzioni-economia-territorio*<sup>142</sup>, che il professor Urbani inserisce in quello che definisce un *gioco di responsabilità*. Quest'ultimo si presenta come tale in quanto ciascuno di questi attori non può prescindere dall'altro se vuole raggiungere uno

---

<sup>139</sup> "Redigere un piano di direzione che individui le scelte di pianificazione strategica che s'intendono far convergere nell'area metropolitana. Non si tratta quindi di un piano con effetti urbanistici vincolanti sui piani di livello subregionale, ma una sorta di *strategic plan* nel quale siano contenute non solo le opzioni di sviluppo socioeconomico, nel senso della indicazione delle politiche statali e regionali (*strategic policy issues*) ma soprattutto le localizzazioni di massima dei grandi interventi." P. URBANI, *Governi*, op. cit., p.189-190

<sup>140</sup> P.URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

<sup>141</sup> Si rinvia al capitolo 3 paragrafo 3.1 del presente elaborato.

<sup>142</sup> P.URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

sviluppo armonico, duraturo e sostenibile. Sviluppando tale collegamento sarà possibile studiare una disciplina del territorio che, giocando a favore della competitività, sarà in grado non solo di interpretare le esigenze della crescita sociale ed economica ma anche di dare “dimensione territoriale a tale sviluppo”<sup>143</sup>. Il piano regolatore generale ha da sempre destinato una porzione del territorio comunale alle attività produttive, regolando gli interventi finalizzati alla localizzazione di impianti industriali. Cercava in questo modo di soddisfare le richieste di insediamento nell’ambito urbano dei grandi gruppi finanziari. La 1.865/71 introduce per tale destinazione uno specifico piano attuativo: il Piano degli insediamenti produttivi. Quest’ultimo era finalizzato ad attuare il PRG, a regolare l’attività edificatoria sull’area interessata, garantendo l’acquisizione delle aree medesime a basso costo. Il PIP inoltre rappresenta uno strumento alternativo al PTC nel caso quest’ultimo non fosse stato redatto. Tuttavia anche il piano degli investimenti produttivi risulta essere non adeguato a rispondere al particolare obiettivo di sviluppo che si pone la città “moderna”. Sembra chiaro che la pianificazione del territorio non è più vista come una semplice imposizione dall’alto, ma come uno strumento per dar forma armonicamente al territorio ed alle sue caratteristiche. La nuova idea di piano non porta (o almeno non dovrebbe) più il legislatore e gli operatori del diritto a ragionare in un’ottica di preferenza tra le vecchie gerarchie di piani e interessi, ma crea una nuova gerarchia di interessi che possa trovare espressione all’interno di un unico atto rappresentato dal piano strategico. Si tratterà di una codeterminazione delle scelte urbanistiche in un’ottica di flessibilità della pianificazione, che valorizzi il partenariato pubblico privato nella gestione del territorio e crei una sorta di patto sociale frutto dell’orientamento di un’urbanistica per accordi piuttosto che per provvedimenti. Risulta necessario conformare gli strumenti pianificatori abbandonando l’artificiosa tecnica di rappresentazione del territorio che mette

---

<sup>143</sup> P. .URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO, pag. 7.

insieme dati statistici senza considerare le logiche sostanziali costituite da elementi storico-economici oltre che geografici.

## **2Il piano territoriale di coordinamento provinciale**

Il piano territoriale di coordinamento provinciale rappresenta da sempre il piano territoriale di area vasta. Nonostante il suo compito fosse appunto quello di coordinamento degli interventi e di definire l' "ossatura" della Nazione il suo ruolo non può essere considerato particolarmente dinamico. Il carattere sovraordinato del piano medesimo è dato dalla maggior importanza degli interessi coinvolti, cui il piano si trova ad organizzare. Il profilo soggettivo di tale strumento di pianificazione muta a seguito dell'emanazione della l. 156/2014, che attribuisce la funzione di pianificazione di area vasta alle province ed alla Città metropolitana<sup>144</sup>. Tale piano nasce con l'obiettivo di divenire il punto di convergenza di tutte le discipline contenute negli strumenti di pianificazione inferiori. Il legislatore cerca di realizzare un quadro unitario che possa organizzare in modo organico la molteplicità dei piani presenti nell'ordinamento. Tuttavia non è apparso mai del tutto chiaro se, la natura prescrittiva del piano territoriale di coordinamento provinciale fosse sorta in realtà per sostituirsi ( e non solo per coordinare) gli strumenti di pianificazione già presenti<sup>145</sup>. Lo stesso infatti presenta un carattere non solo programmatico ma anche prettamente urbanistico. Il piano territoriale di coordinamento provinciale fa da "spartiacque" tra la politiche territoriali della Regione ed il piano regolatore generale dei comuni, creando una sintesi a cui sommare la pianificazione delle grandi scelte strategiche. A seguito dell'istituzione delle Città metropolitane e la conseguente

---

<sup>144</sup> Nella l.1150/42 il piano territoriale di coordinamento era di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

<sup>145</sup> P.URBANI, *Diritto Urbanistico*, Giappichelli Editore, Torino, 2017

potenziale soppressione (o quasi) delle province, la l.56 riconferma il ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale. Tuttavia se la pianificazione in generale non è in grado da sola di perseguire tutti gli interessi pubblici riconducibili all'organizzazione del territorio, ancor meno lo sarà un piano territoriale adattato ( a fatica) ad un territorio votato ad un differente modello di pianificazione. Per tale motivo il legislatore, nel stabilire la nuova disciplina pianificatoria, ha riconosciuto (indirettamente) la necessità che tale ordinario strumento venisse affiancato da un modello di pianificazione in grado di perseguire obiettivi non raggiungibili dalla staticità del piano territoriale di coordinamento.

### **3 Il piano strategico**

*“Il piano strategico è in primo luogo un atto di fiducia in sé stessi ed esprime la volontà di fare conto sulle risorse e sulle capacità innovative della società locale<sup>146</sup>”.* Si tratta di un documento programmatico, frutto di una pianificazione strategica all'interno del quale inserire il “bagaglio” di esperienze e di potenzialità di un territorio. Il coinvolgimento allargato e l'aggregazione di tutte le forze qualificate presenti è l'obiettivo alla base di tale pianificazione strategica ed un nuovo modo che gli attori pubblici e privati, protagonisti della società hanno per costruire un futuro condiviso in un “cantiere aperto” di imprenditorialità collettiva<sup>147</sup>. La disciplina di tale piano è inserita all'interno dell'articolo uno, comma quarantaquattro, lett. a, l.56/2014, fra le funzioni trasferite dalla Provincia alla Città metropolitana<sup>148</sup>. La

---

<sup>146</sup> Introduzione al documento finale del Piano Strategico di Torino 2000.

<sup>147</sup> *Il Piano Strategico della città e del suo territorio*, Città di Cuneo, progetto Cuneo 2020.

<sup>148</sup> Art. 1.44, l.56/2014 *A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali:*



generica trattazione da parte della legge sulle caratteristiche del piano non ha permesso di comprendere inizialmente le finalità dello stesso ed a quale autorità spettasse la sua redazione.

Fra le funzioni<sup>149</sup> originarie della Provincia vi era la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento, il cui rapporto con il piano strategico non fu da subito chiaro agli amministratori. A rigor di logica, se la Città metropolitana avrebbe dovuto acquisire le funzioni della Provincia, stessa sorte sarebbe dovuta spettare al PTC; inoltre non si comprese inizialmente se quest'ultimo fosse da considerarsi sostituito o alternativo al piano strategico. Ovviamente tra le tre ipotesi varate solo la terza può essere considerata corretta; alla luce delle funzioni fondamentali acquisite dall'ente metropolitano, tale innovativo modello di pianificazione non può che spettare allo stesso. Tuttavia alla Città metropolitana non spetta il ruolo di concorrente nell'elaborazione del piano, quanto più di "direttore", il cui ruolo non preveda l'attribuzione diretta di una funzione di pianificazione territoriale<sup>150</sup> (sulla scia del precedente piano territoriale di coordinamento) in quanto per la stessa continua ad essere sufficiente quest'ultimo ed il PRG di ciascun comune. In questo modo è possibile conciliare la gerarchia dei piani con la gerarchia degli interessi<sup>151</sup>,

---

*a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;*

*b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;*

<sup>149</sup> Art.20.2 TUEL: La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

<sup>150</sup> P.URBANI, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, Saggio, Giuffrè Editore.

<sup>151</sup> Si rinvia al capitolo 3, paragrafo 3 del presente elaborato.

individuando inoltre il giusto temperamento tra gli obiettivi degli enti territoriali rappresentativi degli interessi della collettività da un punto di vista pubblicistico e quelli del settore economico portatore anch'esso di interessi della collettività, ma da un punto di vista privatistico. Entrambi gli interessi, cooperando insieme, permetteranno di sviluppare l'interesse primario che è lo sviluppo socio-economico della Città e della sua comunità. È possibile considerare il piano strategico come una sorta di "patto sociale" tra gli operatori pubblici e privati per la collettività. A questo punto si riconoscerebbe la possibilità per l'ente pubblico (la Città metropolitana in questo caso) di inserirsi nella pianificazione delle attività economiche contrariamente all'orientamento europeo promosso dalla direttiva 2006/123/CE<sup>152</sup> (*Bolkestein*) dell'Unione Europea. Ciò che interessa di tale direttiva, nell'ambito della liberalizzazione delle attività produttive, è l'esclusione di un eventuale potere inibitorio da parte del Comune relativamente alla programmazione commerciale che gli operatori economici venivano a redigere. La direttiva prima, la 1.214/2001 (*decreto salvaitalia*) poi, aveva riconosciuto agli strumenti di pianificazione urbanistica il potere di sostituire il piano commerciale e porre dei limiti all'iniziativa economica, non per fini strettamente commerciali ma solo per ragioni di interesse generale (tutela dell'ambiente, dei lavoratori, della salute etc.). Il nuovo orientamento stravolge il rapporto gerarchico in precedenza delineato ponendo su un

---

<sup>152</sup> La presente è stata attuata nell'ordinamento italiano dal dlgs 26 marzo 2010, n.59. Capi I, articolo 1, oggetto e finalità: 1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale.

2. Le disposizioni della Parte prima del presente decreto sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale.

3. Relativamente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, i principi desumibili dalle disposizioni di cui alla Parte prima del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

4. Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente decreto.

piano di superiorità il piano strategico, a discapito della programmazione commerciale. Attribuire un potere coercitivo alla Città metropolitana (ed ai Comuni) serve per dare alla stessa la garanzia di rilanciare correttamente il territorio, attraverso l'attività economica che modifica (a volte prepotentemente) il contesto della Città. Tale potestà è importante in quanto solo l'ente che si occupa del governo del territorio è in grado di comprendere al meglio quale siano le esigenze di quest'ultimo e che tipo di investimenti necessitano per il suo sviluppo<sup>153</sup>. Infatti ciò che conta è la qualità degli investimenti piuttosto che la quantità degli stessi, possibilmente non solo immediati e particolaristici ma soprattutto orientati ad una sopravvivenza di medio e lungo termine. Si rafforza inoltre la garanzia di partecipazione del privato alla formazione del piano (garantita, ma non del tutto assicurata, per il PRG<sup>154</sup>). Questo ci permette di ricollegarci alla “nuova” gerarchia degli interessi, inserendone un ulteriore che è appunto la partecipazione effettiva del privato alla formazione del piano. Inoltre la legittimità di tale nuovo orientamento può derivare anche dall'articolo<sup>155</sup> 118 della Costituzione, considerandosi la formazione del piano strategico un'attività di interesse generale ed un modo per ciascun soggetto di contribuire a ridefinire l'identità della Città programmandone il suo futuro. Non si deve commettere l'errore di considerare il piano strategico alla stregua dei suoi “predecessori” e cioè come un qualcosa statico. Si tratta infatti del risultato, non definito, di un processo in continua evoluzione reso possibile da un'ampia pianificazione all'interno della quale le singole azioni e gli obiettivi possono svilupparsi con ampia flessibilità. In egual misura la definizione dei confini che segnano l'ambito di applicazione del piano, non può essere solo di tipo

---

<sup>153</sup> Non avrebbe senso ad esempio decidere di sviluppare delle attività tipiche del settore terziario in un luogo che ha come vocazione uno sviluppo tipico di un settore primario.

<sup>154</sup> All'interno della l.142/90 è affidato alla Regione il compito di disciplinare il ruolo dei Comuni nella formazione del piano e la disciplina della garanzia di idonee forme di pubblicità per dare effettività alla partecipazione dei soggetti privati e pubblici ed all'eventuale presentazioni di varianti al piano.

<sup>155</sup> ART. 118.5 Costituzione: *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

amministrativo, in quanto sicuramente vengono ad estendersi su un'area più ampia rispetto a quella della Città metropolitana. Quindi anche la delimitazione fisica e territoriale sarà stabilita in itinere dagli attori<sup>156</sup> per rendere efficace l'implementazione dell'azione di governo relativa ai fenomeni di trasformazione. Le Città metropolitane<sup>157</sup> munite di un piano strategico, come strumento di governo del territorio, entrano a far parte della Rete Città Strategiche (*ReCS*<sup>158</sup>) e seguite da una Commissione Permanente<sup>159</sup>. In luogo di tale istituzione i rappresentanti delle Città metropolitane affrontano le questioni più ampie legate alla pianificazione strategica, in quanto lo sviluppo economico sociale che intende raggiungere la stessa, deve necessariamente prevedere l'utilizzo di strumenti ulteriori che l'ordinamento mette a disposizione<sup>160</sup>. La Città metropolitana richiede una riorganizzazione complessiva della consistenza territoriale per evitare un aggravio degli squilibri<sup>161</sup>. Dunque, il piano strategico deve risultare il prodotto di una scelta politico-amministrativa discrezionale capace di capitalizzare le risorse del territorio per un innovativo, armonico e duraturo sviluppo dello stesso.

---

<sup>156</sup> Per dare qualità al piano gli individui chiamati ed interagire con l'amministrazione devono recare un apporto qualificato e costruttivo. La semplice opposizione o critica sterile non permetterebbe alla pianificazione strategica di raggiungere l'obiettivo per il quale è stata istituita. Anche la scelta del metodo per l'elaborazione del piano deve considerarsi determinante per la definizione delle politiche socio economiche che si intendono intraprendere.

<sup>157</sup> Città dotate di un Piano strategico: ATRI (TE), AVERSA, (CE) BARI, BENEVENTO, BARLETTA, BOLOGNA, BOLZANO, BRINDISI, CASTELVETRANO, CUNEO, ERICE (TP), FIRENZE, FLORINAS, GENOVA, LAMEZIA TERME, LA SPEZIA, LECCE, MESSINA, NAPOLI, NOVARA, NUORO, ORISTANO, PESARO, PISA, PIACENZA, POTENZA, QUARTU, SANT'ELENA (CA), RIMINI, ROMA CAPITALE, SALERNO, SASSARI, SAVONA, TEMPIO PAUSANIA (Olbia-Tempio), TORINO, TRENTO, UNIONE MONTANA COMUNI MUGELLO (FI), URBINO, VENEZIA, VITERBO.

<sup>158</sup> Associazione nazionale di comuni e province dotati di pianificazione strategica istituita nel 2004.

<sup>159</sup> Sulla scia delle attività avanzate dall'associazione *ReCS*, l'ANCI ha istituito nel maggio 2013 tale commissione in qualità di sede istituzionale dove far convergere le esperienze metropolitane della pianificazione strategica e supportare i comuni nella formazione e nell'utilizzo di tale strumento.

<sup>160</sup> Un esempio può essere l'*Accordo di partenariato* 2014-2020 in tema di Città metropolitane per l'impiego di fondi strutturali (nazionali ed europei) promosso dall'Agenzia per la Coesione territoriale.

<sup>161</sup> O.SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*. Federalismi.it, 2018

#### **4 La pianificazione di area vasta**

Il problema di quale fosse lo strumento di pianificazione di area vasta è risolto dalla l.56/2014. L'evoluzione dell'ordinamento attribuisce tale funzione di pianificazione alle province ed alle Città metropolitane. All'interno del comma ottantacinque della medesima legge è stabilito che le province, quali enti con funzioni di area vasta, esercitino come funzione fondamentale la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento. Il legislatore conserva quindi il piano territoriale di coordinamento provinciale (introdotto dalla l.142/90) come strumento conformativo del territorio. Il comma quarantaquattro riprende la funzione di pianificazione riconducibile alla Città metropolitana, in qualità di ente beneficiario delle funzioni fondamentali della provincia, attribuendo indirettamente alla medesima la redazione del PTCP. Nel medesimo comma viene inoltre predisposta per la Città metropolitana la redazione del piano strategico triennale del territorio metropolitano, quale atto programmatico e di indirizzo. La scelta sembrerebbe sensata considerato che, optando per una coincidenza territoriale dell'area vasta con l'ambito di pianificazione provinciale, si mantenesse il medesimo strumento di pianificazione. La differenza tra le caratteristiche strutturali dell'area metropolitana e quelle della provincia rende il PTC inidoneo da solo a pianificare il territorio. Nell'analisi dei due strumenti pianificatori sono emerse le loro sostanziali divergenze. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale possiede una natura programmatica e prescrittiva, con una funzione di conservazione. Al piano strategico, il legislatore, attribuisce una funzione di sollecitazione allo sviluppo senza permettergli di produrre effetti prescrittivi. Presi singolarmente tali strumenti di pianificazione non sarebbero in grado di garantire una governabilità del territorio di area vasta.

La complessità ed il dinamismo della realtà metropolitana reclamano la redazione di un piano di area vasta che sintetizzi nel suo contenuto le principali caratteristiche del

piano territoriale di coordinamento e del piano strategico. Le lacune contenutistiche del primo sono compensate dal secondo rendendo, in questo modo, completo lo strumento di pianificazione. Il piano strategico svolgerà un ruolo integrativo, orientato a definire la *politica della città*<sup>162</sup>, che prescinde dal contesto generale ma definisce lo specifico. La pianificazione di area vasta potrà dirsi così funzionale, in quanto, il medesimo piano determinerà contemporaneamente le caratteristiche statiche (assetto urbano-territoriale) e dinamiche (socio-economiche) del territorio. Quindi i due strumenti di pianificazione devono a loro volta considerarsi coincidenti, Il tema delle caratteristiche dell'area vasta, e della sua valorizzazione, deve coincidere necessariamente con quello della dimensione operativa del piano. Il piano di area vasta svolge ancora una volta un ruolo di coordinamento intercomunale integrato dall'insieme delle azioni programmate strutturate all'interno del piano strategico. Tale coordinamento, per evitare di apparire un semplice aggettivo, dovrà risolversi in un insieme di operazioni da compiere piuttosto che in una somma di iniziative possibili<sup>163</sup>.

## **5 Pianificare in Europa**

Le esperienze di pianificazione negli altri paesi europei si presentano senza dubbio più operative e coerenti alle innovazioni territoriali ed istituzionali che si sono susseguite. I modelli di riferimento che analizzeremo saranno rappresentati da quello tedesco ed inglese. In Germania la funzione di pianificazione territoriale è attribuita ai *Länder*. L'autonomia riconosciuta a ciascuno Stato federale porta ciascun piano

---

<sup>162</sup> P. URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G.GIAPPICHELLI EDITORE-TORINO, 2007

<sup>163</sup> G. ASTENGO, voce *Urbanistica*, Enciclopedia Universale dell'Arte, Sansoni, Firenze

ad acquisire una denominazione ed, ovviamente, contenuto differente. I tipi<sup>164</sup> di piano presenti nell'ordinamento federale sono: il piano territoriale (*Landesraumordnungsprogramme*) ed il piano di sviluppo (*Landes Entwicklungsprogramme*). La loro funzione è quella di fornire le direttive generali a cui dovranno attenersi i piani elaborati a livello inferiore. La presenza di molteplici piani dalle differenti caratteristiche strutturali e l'incidenza che questi hanno sul territorio di riferimento ha comunque portato alla formazione di un sistema di piani "a cascata". Tali piani, redatti e approvati sempre con il consenso dell'autorità competente di ciascun *Land* sono: il piano territoriale delle circoscrizioni di governo affidati alla redazione dei comitati regionali; i piani di sviluppo del territorio distrettuale (*Landkreisentwicklungsplane*) comprendenti un insieme di piccoli e medi comuni che insieme costituiscono il comprensorio; il piano di fabbricazione (molto simile per contenuto e funzionalità al nostro PRG) a livello di ciascun territorio comunale. Tale complesso sistema che inizia al livello del *Land* e termina in quello del comune, presenta i livelli di pianificazione ben ordinati ed integrati tra loro. L'attività di pianificazione in Inghilterra si sviluppa attraverso un processo integrato fra i vari livelli di governo. Il più importante fra questi è sicuramente il livello di contea, il cui territorio è organizzato dal piano di struttura (*Structure plan*)<sup>165</sup>. La funzionalità di tale piano deriva sicuramente dalla metodologia adottata per la redazione del medesimo, la quale prevede un preliminare "rapporto ricognitivo"<sup>166</sup>. Quest'ultimo permette di comprendere le caratteristiche del territorio e gli strumenti necessari per svolgere una corretta pianificazione. Il piano di struttura comprende al suo interno una pianificazione legata non solo all'organizzazione materiale del territorio ma anche le pianificazioni di sviluppo economico-sociale. Questo primo

---

<sup>164</sup> F. ARCHIBUGI, *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, in Congresso nazionale di Architettura "Politiche edilizie ed urbanistiche in Italia", Roma

<sup>165</sup> F. ARCHIBUGI, *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, in Congresso nazionale di Architettura "Politiche edilizie ed urbanistiche in Italia", Roma

<sup>166</sup> F. ARCHIBUGI, *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, in Congresso nazionale di Architettura "Politiche edilizie ed urbanistiche in Italia", Roma

livello di pianificazione territoriale è seguito da un ulteriore livello (il secondo appunto) che si articola a livello dei distretti. Il piano locale (*local plan*) può essere di tre tipologie<sup>167</sup>: il piano di distretto (*District plan*) a cui è affidata l'utilizzazione del suolo; il piano delle zone di intervento (*Action area plan*) riferito alla rigenerazione urbana; il piano ad hoc (*Subject plan*), il quale pianifica una specifica tipologia di intervento su un dato territorio. La differenza contenutistica dei vari piani porta gli stessi ad assicurare un'integrazione di tipo orizzontale dal punto di vista contenutistico ed una di tipo verticale da un punto di vista istituzionale.

---

<sup>167</sup> F. ARCHIBUGI, *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, in Congresso nazionale di Architettura "Politiche edilizie ed urbanistiche in Italia", Roma



## CONCLUSIONI

*Tanto tuonò che piovve*<sup>168</sup>.

Il futuro della nostra Nazione si costruirà nei prossimi anni nelle Città. Governare i territori per guidarne l'evoluzione ( non lasciando che sia la seconda a prevalere indisturbata sui primi) è l'obiettivo strategico che farà delle Città luoghi competitivi e garantisti del benessere dei cittadini. La destrutturazione delle aree urbane e la crescente "disurbanizzazione" ha reso incomprensibile per molti anni il fenomeno evolutivo delle città. Tuttavia è proprio da qui che sorgono nuove possibilità di sviluppo e riorganizzazione degli assetti territoriali, istituzionali ed economico-sociali.

Il quadro legislativo minuziosamente formato dal legislatore in questi anni è apparso eccessivamente rigido e uniforme. Il dibattito istituzionale sembrerebbe abbia posto l'attenzione principale su problematiche di carattere politico ( il ruolo della Città metropolitana come nuovo ente intermedio, i rapporti tra i Sindaci metropolitani e comunali, la sorte delle Province, ecc.) piuttosto che sulla necessità di individuare una moderna pianificazione territoriale. Quest'ultima e la legislazione urbanistica devono invece ispirarsi a principi di flessibilità, differenziazione e visione strategica. Le differenti discipline che concorrono a definire le caratteristiche di una Città metropolitana richiedono inoltre un'applicazione più ampia del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo deve prospettarsi come uno strumento di intervento a priori, che orienti alla co-pianificazione delle strategie di governo del territorio piuttosto che come elemento d'intervento a posteriori sussidiario e possibilista. Le comunità ed i poteri locali si rivelano molto spesso inadeguati a concretizzare le politiche urbane in quanto le opere di trasformazione territoriale che producano un

---

<sup>168</sup>Σωκράτης, Filosofo, Atene 470 – 399 a.C.

effetto sinergico tra le varie discipline richiedono competenze e risorse di cui loro sono sprovvisti. Inoltre è necessario considerare che vi è una differenza sostanziale tra area urbana, area metropolitana e Città metropolitana. Pensare all'area metropolitana solo come un ambito urbano particolarmente esteso, la cui istituzionalizzazione porta alla costituzione della successiva Città metropolitana, non permette di comprenderne le caratteristiche. Le esigenze metropolitane richiedono l'acquisizione di funzioni e politiche di "scala metropolitana", che inglobino al loro interno la dimensione urbana e quella locale, una molteplicità di attori ed una differente concezione spazio-temporale. La *geometria variabile* (presentata da Paolo Urbani già da tempo) quale miglior tecnica di pianificazione territoriale è ciò che permette di organizzare la conurbazione e gli insediamenti produttivi in un'ottica, sì "urbanocentrica", ma in grado di valorizzare tutta l'area di riferimento. Le potenzialità del centro urbano dovranno rappresentare una possibilità di sviluppo per i territori periferici isolati geograficamente e, soprattutto, politicamente. La perimetrazione dell'area metropolitana, con lo scopo di istituirne una Città, non può essere il risultato di una circoscrizione amministrativa o della formalizzazione di una situazione fattuale, proprio per le numerose variabili presenti sul territorio, che portano quest'ultimo ad evolvere costantemente. La Città metropolitana è il miglior esempio di luogo di coesione dove cittadini ed istituzioni possono esprimere se stessi e le loro aspirazioni. Per questo la sua pianificazione deve essere il risultato di una procedura ispirata da una logica di ascolto, di osservazione delle trasformazioni, di un'anticipazione delle strategie da porre in atto. Di conseguenza ciò che si richiede sono strumenti moderni e innovativi che permettano di gestire le nuove politiche urbanistiche. L'uniformità degli assetti istituzionali e delle norme applicabili risulta inadeguata proprio per le differenti vocazioni che ciascun territorio o realtà urbana presenta. La riduzione della superficie territoriale è un'altra soluzione che meglio permetterebbe un agevole sviluppo urbano. La realtà metropolitana non deve essere

necessariamente considerata in un'ottica di gigantismo urbano. Lo stesso Giannini sin dagli anni ottanta presentò la possibilità di dover calibrare la dimensione territoriale con il numero di abitanti (teoricamente non più di duecentomila per Città). In questo modo un'amministrazione comunale può meglio garantire la fruizione di servizi reali e personali ai cittadini. Lo sviluppo sostenibile (principale obiettivo dei tempi moderni) non è rivolto esclusivamente all'ambiente come luogo fisico, ma anche a coloro che lo abitano. La Città sostenibile si configura come quella in grado di garantire un'elevata qualità di vita ai cittadini. La responsabilità di uno sviluppo eticamente corretto, verso la società futura, risiede non solo nei governanti ma anche nei governati. Soprattutto per questo è necessario rilanciare una nuova pianificazione metropolitana strategica dedicata agli insediamenti produttivi. In tal modo sarà possibile individuare strategie economiche che generino sul territorio attività con efficienza allocativa di lungo termine. La potestà normativa, richiesta dalle Città metropolitane, al pari delle Regioni nelle materie di loro diretta competenza, deve essere concessa per meglio attuare le strategie programmate dalle amministrazioni. È necessario formulare una strategia che metta insieme obiettivi generali, stabili ed uniformi ed obiettivi specifici, capaci di trasformazioni al variare delle condizioni socio-economiche. Pensare di continuare sulla scia di una gerarchia istituzionale dei poteri locali, al cui vertice sono poste esclusivamente le Regioni, non rende le nostre Città competitive al pari delle realtà urbane europee, il cui approccio strutturale è maggiormente dinamico ed evolutivo. Lo stato dell'arte presenta una situazione di incertezza e stasi nonostante i numerosi dibattiti e produzioni normative che si sono succedute nel corso degli anni. La stessa legge *Delrio* non ha permesso una governabilità delle realtà metropolitane, rivelandosi una norma positiva e non positiva. L'unità territoriale risulta impossibile da raggiungere con una sterile uniformità dei provvedimenti legislativi. La nostra storia, sin dal Risorgimento, ci insegna che è possibile trovare unità nella separazione.

Differenziazione intesa non come disuguaglianza bensì particolarismo; basi normative solide uguali per tutte le realtà territoriali permetteranno di sviluppare delle discipline differenziate aderenti alle esigenze specifiche. In particolar modo Roma, tuttora sprovvista di una legge attraverso cui poter svolgere agevolmente il ruolo di Città e Capitale, ne rappresenta il miglior esempio pratico. Una buona forma di federalismo (in parte già caratteristica organizzativa nel nostro assetto istituzionale) permetterebbe di raggiungere, nella separazione, un'unità nazionale non geografica ma di sviluppo economico-sociale e pari diritti nella fruizione di servizi reali e personali. Un nuovo “Risorgimento amministrativo” è la vera sfida che attende posti i governanti ed i governati. Ciascuno ne uscirà vincitore se lavorando in sinergia, comprenderà che *la Patria è come la madre, della quale un figlio non può parlare come d'altra donna*<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> C. CATTANEO da *La scienza nuova* di G. Vico, 1744

## BIBLIOGRAFIA

A.V. (autori vari), *Le autonomie locali nei paesi della comunità economica europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1981

ANZUINI I., *Appunti di Diritto Urbanistico*, Facoltà di Ingegneria, Corso di Laurea in Ingegneria Edile-Architettura u.e. ,Univaq, 2013

ARCHIBUGI F., *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, in Congresso nazionale di Architettura “Politiche edilizie ed urbanistiche in Italia”, Roma

ASTENGO G., voce *Urbanistica*, Enciclopedia Universale dell'Arte, Sansoni, Firenze

ATTLEE C.R., M.A., *Borough council: Their constitution, Powers and duties*, The Fabian Society, 1920.

ATTLEE C.R., M.A., *Metropolitan Borough Council, their constitution, power and duties*, The Fabian Society, 1920.

AUGÈ, *Rammendare le metropoli*, Avvenire.it

BELLOMIA S., *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011

BENEVOLO L., *La città nella storia d'Europa*, Editori Laterza, 1996

BONDONIO P., BADRIOTTI A., *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, Osservatorio Internazionale, Le istituzioni del federalismo, 2005

CAMMELLI M., *La politica di riforma del governo locale in Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, 1990

CAMMELLI M., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, 2007

CARRER M. – ROSSI S., *Le Città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione ANCI, 2014

CARROZZA P., *Le province della post-modernità: la città territoriale*.  
Federalismi.it

CASSESE S., Intervento al Convegno “*Roma, quali strumenti per il governo della Capitale? Dialogo tra esperti e istituzioni*” Roma, 10 ottobre 2017

CARULLO A., *Dalla città metropolitana all’area metropolitana*. Rivista giuridica di urbanistica, 1990

CATTANEO C. da *La scienza nuova* di G. Vico del 1744, 1818

CATTANEO S., *Indagine conoscitiva*, n.6, seduta 18 luglio 1990, atti camera.

CITTÀ DI CUNEO, *Il Piano Strategico della città e del suo territorio*, progetto Cuneo 2020.

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2013

DECARO A., *Lavori di coordinamento delle città metropolitane*, Firenze, Marzo 2018

DE MARTIN G.C., *L'autonomia normativa degli enti locali nel pensiero di A.M. Sandulli*, Rivista trimestrale di diritto pubblico.

DE MARTIN G., MELONI G., MERLONI F., *Regioni e riforma delle autonomie*, Giuffrè Editore, Milano, 1995

DE MURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione in Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006

DEODATO C., *La città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, 2013

DI GIACOMO RUSSO B., *La Corte Costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?*, 2015.

FERRARI G.F., GALEONE P., *Città a confronto - Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna 2010, Studi e ricerche ANCI

GATTAMELATA S., *Riflessioni de iure condendo in merito alle funzioni ed ai poteri di Roma Capitale*, in Riv. Amm. 2009, 7-8, Parte I – Contributi al diritto ed alla scienza dell'amministrazione, 1-12.

GONZALEZ MEDINA M., Appunti, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

GONZALEZ MEDINA G., *Il processo di istituzionalizzazione della città metropolitana sulla base dell'esperienza spagnola*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 1

FIRTH J.F.B, M.P., *A practical scheme of London Municipal Reform: being an epitome of "The Municipality of London Bill"*, London, The London Municipal Reform League. 4, Lancaster House, Savoy, Strand, W.C.

FIRTH J.F.B., ESQ.,M.P. *The constitution, proceedings and work of The London Council*, London Liberal and Radical Union, Suffolk House, Laurence Poutney Hill, E.C., 1888

GAMBI L., introduzione a *Da città ad area metropolitana*, Capuzzo, 2000

GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in Amministrazione civile, 1959 ora in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 719 ss.

GIANNINI M.S., *Legge 142/1990: una mezza riforma*, *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, n'2, 1992



GUERRA Y., *Le città metropolitane: a che punto siamo?*, Istituzioni del federalismo  
/ *Numero speciale*

JENKINS R., *The London Gazette*, Tuesday, 7<sup>TH</sup> June 1966, page 6597, Royal  
Commission on Local Government in England.

LONDON PARLIAMENT, *The municipality of London Bill*, 1880.

LONDON REFORM UNION, *The Truth about the works department of the London  
County Council*. The London Reform Union, Aroundel Street, Strand, W.C., 1898.

LUCARELLI A., *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene 2014

MANZONI A., *Il cinque maggio, 1821*, vv 31-32

MERLONI F., *Roma città capitale e città metropolitana*, in AA.VV., *Roma Capitale  
della nuova Repubblica*, Rimini, 1996

MERLONI F., URBANI P., *Il governo del territorio*, De Donato, 1977, pag. 41

MORO A., 1970

PALERMO F., WOELK J., *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in  
*Amministrare*, 3, 2001

PATRONI GRIFFI F., *Discorso*, Napoli, 19/01/13

PAVIA R., *L'idea di città*, Collana storia urbana Franco Angeli, 1982

PIANO STRATEGICO TORINO, *Documento finale*, 2000

PIRANDELLO L., *Sei personaggi in cerca di autore*, 1921

PIRANO A., *Un comune policentrico per la nuova Italia*, *Il Giornale dei Comuni*, ottobre 2017

PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè Editore, 2015

POUJADE B. in *Città a confronto – Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino, Bologna, 2010

ROMANO M.C., *Spazi e confini dell'autonomia regolamentare: i regolamenti dei comuni nell'art.117, VI comma Cost.*, in *Diritto amministrativo*, 2007

Σωκράτης , Filosofo, Atene 470 – 399 a.C.

SPATARO O., *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*. Federalismi.it, 201

TOMASI DI LAMPEDUSA G., *Il Gattopardo*, Feltrinelli Editore, 1958.

RUGGE F. in *Da città ad area metropolitana*, Capuzzo, 2000

URBANI P., *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè Editore

URBANI P., *Diritto Urbanistico*, Giappichelli Editore, Torino, 2017

URBANI P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, CEDAM, Padova, 1988

URBANI P. in *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, 1985

URBANI P., *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, Saggio.

URBANI P., *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, G.GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

VANDELLI L., *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2015

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli Editore, 1991

VANDELLI L., *Sindaci e miti. Sisifo, Tentalo e Damocle nell’amministrazione locale*, Il Mulino, 1997.

VESPERINI G., *La legge sulle autonomie locali vent’anni dopo*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2010

VOCABOLARIO TRECCANI

WALTER F., *Metropolitan Governance in Germany. Comparing the Regions of Stuttgart and Hannover*, GRIN, 2003.

WWW. GOV. UK