

# 4

## **CITTÀ METROPOLITANA: IL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE**

*Paolo Giangaspero  
Federico Gambini  
Alessia Ottavia Cozzi  
Pietro Faraguna*

**1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA  
CITTÀ METROPOLITANA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

**2. LA GOVERNANCE DELLE CITTÀ METROPOLITANE**

**3. LE FUNZIONI**

**4. LE CITTÀ METROPOLITANE NEGLI ATTUALI DISEGNI  
DI LEGGE ORDINARIA E COSTITUZIONALE**

**5. I POTERI CONFORMATIVI DELL'ISTITUTO DELLA  
CITTÀ METROPOLITANA ALLA LUCE DELLA POTESTÀ  
PRIMARIA ORDINAMENTALE DELLA REGIONE FRIULI  
VENEZIA GIULIA**

5.1. Considerazioni generali

5.2. Il procedimento di istituzione

5.3. L'assetto organizzativo e funzionale del nuovo ente

**6. LE CONSEGUENZE IN ORDINE ALLA IPOTESI DI  
ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE**

## 1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

\* I testi fanno riferimento alla normativa in vigore fino a dicembre 2013

(a cura di Pietro Faraguna)

La disciplina dell'ente Città Metropolitana nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia potrebbe considerarsi – in virtù della potestà primaria riconosciuta dallo Statuto in materia di governo degli Enti locali di cui si dirà più avanti – in buona parte indifferente rispetto al quadro normativo statale che disciplina l'ente Città Metropolitana. Se ciò è in parte fondato in una prospettiva meramente formale – fatti comunque salvi i limiti di questo tipo di potestà (armonia con la Costituzione, rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali...) – limitare l'analisi giuridica ai temi della Città Metropolitana entro i confini del Friuli Venezia Giulia potrebbe indurre in un errore di prospettiva. Le vicende normative che riguardano l'ente a livello nazionale impattano infatti anche sulla disciplina regionale, innanzitutto in virtù di un'inevitabile contaminazione di "cultura giuridica", che nella storia italiana degli ultimi decenni ha conosciuto un rapporto altalenante tra Stato e Autonomie locali, fra regionalismo, tentativi di accelerazioni di stampo federalista e bruschi rallentamenti centralisti. La contaminazione rileva anche in virtù del fatto che dalle tensioni e difficoltà (come si vedranno, varie e numerose nella travagliata storia di un Ente che finora esiste solo sulla carta), e il relativo contenzioso costituzionale che queste difficoltà fanno emergere, si possono acquisire dati giuridici senz'altro applicabili al contesto regionale.

È perciò ragionevole prendere le mosse dal percorso che la Città Metropolitana ha conosciuto nell'ordinamento giuridico statale.

La prima disciplina delle città metropolitane nell'ordinamento italiano viene disposta dalla l. n. 142/1990 (artt. 16-21). La normativa individuava le nove realtà delle Regioni ordinarie (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e i comuni a questi contermini) in cui avrebbe dovuto costituirsi il nuovo Ente, che avrebbe compreso i Comuni indicati e «gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali» (art. 1, l. n. 142/1990).

La logica del primo modello normativo di Città Metropolitana è stata definita di tipo "top-down": si predisponeva un unico schema, uniformemente rivolto a tutte le diverse realtà individuate *ex lege*, sostitutivo dell'ente provinciale. La procedura prevedeva tappe garantite da termini stabiliti dalla legge (poi "puntualmente" disattesi nella prassi): un anno per la delimitazione da parte della Regione, sentiti gli enti locali interessati, dell'area metropolitana; due anni per la successiva emanazione da parte del Governo di decreti costitutivi le città metropolitane e il parallelo riordino territoriale, per opera della Regione, con l'eventuale scorporo dal Comune capoluogo di parti del territorio.

La *governance* prevista per le Città metropolitane contemplava classicamente i tre organi (Consiglio, Giunta e Sindaco), di diretta elezione. Le funzioni da attribuire erano tipicamente funzioni di area vasta prima esercitate dalle Province, unitamente ad alcune funzioni assorbite dai Comuni in essa inclusi (pianificazione territoriale, viabilità, traffico, trasporti e servizi a rete, coordinamento dello sviluppo economico, etc).

In pochissimi casi si andò oltre il primo passo (la delimitazione regionale del territorio, così fu per la Liguria, il Veneto, l'Emilia Romagna, rispettivamente con l.r. n. 12/1991, l.r. n. 36/1993, l.r. n. 33/1995) e fu vana la previsione di poteri sostitutivi del Governo, che avrebbe potuto (o meglio dovuto) intervenire in via surrogatoria in caso di inerzia della Regione. In nessun caso si giunse alla costituzione delle nuove Città metropolitane. Ciò indusse il legislatore ad apportare interventi correttivi, dapprima con la l. n. 436/1993, che interveniva per differire gli inadempiti termini di cui alla legge precedente, e cominciava ad aprire a una logica di differenziazione istituzionale per le diverse realtà contemplate dalla prima norma. Si ammetteva il ricorso a forme consortili e si ammetteva il ricorso a moduli consensuali, disciplinati già dagli artt. 24-27 l. n. 142/1990 e dall'art. 15 della l. n. 241/1990. Ma la novità più rilevante dell'intervento legislativo apportato nel 1993 fu quello di rendere facoltativo e non più obbligatorio il procedimento di perimetrazione dell'area metropolitana da parte delle Regioni interessate. L'*input* di tutto il procedimento istitutivo diveniva dunque meramente eventuale. Nemmeno la proroga dei termini di cui all'iniziale legge del 1990 condusse a effetti benefici, e infatti allo scadere della medesima proroga (23 maggio 1995), essa non venne più rinnovata, e quel procedimento istitutivo delle Città metropolitane si arrestò definitivamente.

La torsione dal modello "autoritativo", omogeneo e *top-down*, ad un modello elastico, volontario e *bottom-up* si riconosce limpidamente nelle modifiche apportate dalla l. n. 265/1999, poi recepita integralmente nel t.u.e.l. del 2000. Il procedimento prevede che la Regione proceda, su conforme proposta degli enti locali interessati, entro 180 giorni dalla proposta stessa, alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Le norme prevedono altresì l'intervento sostitutivo del Governo nel caso in cui la Regione sia inadempiente. Una volta delimitato il territorio dell'area metropolitana, con relativa individuazione dei Comuni che ne fanno parte, il successivo passaggio è quello dell'istituzione della Città Metropolitana secondo la procedura prevista dall'art. 23 del t.u.e.l.

Viene elaborata una proposta di statuto della Città Metropolitana, attraverso le deliberazioni dei Consigli dei Comuni interessati: il contenuto necessario dello Statuto consiste nell'individuazione del territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni dell'Ente; la proposta di Statuto viene adottata dall'Assemblea degli enti locali interessati; entro 180 giorni dall'adozione dello Statuto, la proposta istitutiva viene sottoposta a referendum popolare nel territorio dei Comuni interessati: la proposta si intende approvata con il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto, espressa in almeno metà più uno dei Comuni interessati; in caso di approvazione referendaria, la relativa proposta di legge di istituzione della Città Metropolitana viene trasmessa ad una della due Camere entro 90 giorni dall'approvazione popolare; il procedimento si chiude con l'approvazione della legge statale istitutiva della Città Metropolitana.

Quanto alle funzioni dell'Ente, queste sono *ex lege* quelle della Provincia; quelle definite dallo Statuto della Città Metropolitana (e che quindi i Comuni interessati hanno inteso più utilmente esercitabili a livello dell'ente metropolitano) e le funzioni regionali che non richiedendo l'unitario esercizio a livello regionale, vengono conferite agli enti locali sulla base dell'art. 4, l. n. 59/1997 (cd. Legge Bassanini).

Sulla base di questo modello legislativo si giunge quindi alla "costituzionalizzazione" delle Città metropolitane: con l. cost. 3/2001 la Città Metropolitana diventa infatti ente costitutivo della Repubblica, assieme a Comuni, Province, Regioni e Stato. La Costituzione dispone quindi una prima disciplina in ordine ai contenuti dell'autonomia – attribuendovi, al pari degli altri enti, potestà statutaria e normativa –, e si prevede inoltre, nel quadro del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo com-

ma, lett p), che una legge dello Stato definisca le funzioni fondamentali per le Città metropolitane.

Il primo tentativo di dare corso alla nuova spinta costituzionale è posto in essere dalla l. n. 131/2003 che attribuiva al Governo delega per definire le funzioni fondamentali di tutti gli Enti locali. La delega scade però senza che alcun esercizio da parte del Governo.

Ulteriore intervento è apportato dalla l. n. 42/2009, nota come legge di delega per l'attuazione del federalismo fiscale. L'art. 23 recante «norme transitorie per le città metropolitane», mira a consentire la prima istituzione delle Città Metropolitane con una disciplina destinata ad essere vigente «fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge». La procedura prevede tre possibili fonti di iniziativa: la proposta istitutiva può essere avanzata congiuntamente dal Comune capoluogo e dalla Provincia; oppure può essere avanzata dal Comune capoluogo insieme ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata (purché contino almeno il 60% della popolazione); oppure da parte della Provincia congiuntamente da almeno il 20% dei Comuni della Provincia (anche in questo caso, purché rappresentino almeno il 60% della popolazione provinciale). Il contenuto necessario della proposta consiste nella delimitazione del perimetro della Città Metropolitana; nell'articolazione interna in Comuni e in una proposta di Statuto provvisorio, il cui contenuto necessario consiste a sua volta nell'individuazione delle forme di coordinamento dell'azione del nuovo ente e nella disciplina delle modalità di elezione o individuazione del Presidente del Consiglio provvisorio, composto da tutti i Sindaci dei Comuni coinvolti e dal Presidente della Provincia.

La proposta è sottoposta al parere della Regione interessata, e successivamente a referendum in ambito provinciale. La procedura istitutiva si conclude infine con l'adozione da parte del Governo, in forza di specifica delega, di decreti legislativi istitutivi della Città Metropolitana, in conformità alla proposta sottoposta alla consultazione di Enti e popolazioni interessate.

Il modello transitorio disegnato dalla l. n. 42/2009 non determina *ipso iure* la cessazione della Provincia: la soppressione della Provincia di riferimento è prevista soltanto al momento dell'inseadimento degli organi ordinari della Città Metropolitana, da individuarsi con la successiva legge dello Stato a cui fa riferimento l'art. 23, comma 1, della l. n. 42/2009.

La stessa l. n. 42/2009, art. 24, è la base normativa del dlgs n. 156/2010, che disciplina l'ordinamento transitorio di Roma capitale. Tale normativa rileva ai fini della presente analisi in quanto è definita provvisoria in vista dell'istituzione delle Città metropolitane. Essa si limita alla disciplina degli organi di governo, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco. Per ciò che attiene all'Assemblea, è composta da 48 Consiglieri più il Sindaco e svolge funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo. Il Sindaco è responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale e la Giunta collabora con il Sindaco nell'esercizio delle funzioni di governo di Roma capitale. La Giunta è composta da assessori nominati dal Sindaco, nella misura di un quarto dei Consiglieri dell'Assemblea.

Le funzioni sono determinate dalla legge di delega n. 42/2009, la quale attribuisce, oltre alle funzioni già attribuite al Comune di Roma, ulteriori funzioni amministrative in materia di valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, di sviluppo del settore produttivo e turismo, di sviluppo urbano, di edilizia pubblica e privata, di servizi urbani (trasporto pubblico e mobilità), e di protezione civile.

Lo stesso art. 24, l. n. 42/2009 stabilisce che le disposizioni disposte per Roma capitale si intendono riferite alla Città Metropolitana di Roma capitale quando sarà attuata la disciplina delle Città metropolitane.

Un ultimo cenno merita infine un iter normativo posto in essere mediante decreto legge dal Governo Monti nella XVI legislatura, e che pareva voler autoritativamente dare avvio all'esperienza delle Città metropolitane, con una sempre crescente "decisione" normativa. Il d.l. 95/2010, convertito con (significative) modificazioni in l. n. 135/2012, sul riordino e la razionalizzazione delle Province, prevede infatti che «le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013». Si disciplina inoltre il relativo territorio che «coincide con quello della provincia contestualmente soppressa ai sensi del comma 1, fermo restando il potere di iniziativa dei comuni ai sensi dell'articolo 133,

*primo comma, della Costituzione»* e la *governance* secondo cui organi della Città Metropolitana sono il Consiglio metropolitano e il Sindaco metropolitano, il quale può nominare un Vicesindaco e attribuire deleghe a singoli Consiglieri.

Quanto all'organo di vertice si prevedono diverse alternative, in quanto è lo Statuto della Città Metropolitana a stabilire se il Sindaco metropolitano: a) sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; b) sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della Provincia; c) sia eletto a suffragio universale e diretto.

Quanto al Consiglio, il numero dei componenti è determinato in base alla popolazione della Città Metropolitana e questi sono eletti, tra i Sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio della Città Metropolitana, da un collegio formato da questi ultimi e dai Consiglieri dei medesimi Comuni.

Alle Città metropolitane, oltre a venire attribuite tutte le funzioni proprie delle Province vengono attribuite *ex lege* ulteriori funzioni fondamentali, tra cui la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Un emendamento inserito in sede di conversione ha inoltre introdotto la possibilità di ripartire il territorio della Città Metropolitana in diversi Comuni, attraverso una procedura piuttosto articolata che prevede il parere della Regione interessata e una consultazione popolare, la cui validità è subordinata al raggiungimento di un quorum strutturale nel caso in cui il parere regionale sia negativo.

Sempre in sede di conversione si è previsto inoltre che lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Il procedimento di istituzione delle Città metropolitane è stato però congelato dall'articolo 1, comma 115, della l. n. 228/2012, che prevede che fino al 31 dicembre 2013 sia sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui al d.l. 95 del 2012.

Il congelamento è stato però infine superato dall'intervento della Corte costituzionale che con sentenza n. 220/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme del d.l. 95 del 2012, tra le quali – oltre alla disciplina sul riordino delle Province

– anche le norme sulle Città metropolitane. La pronuncia della Corte rileva qui non solo per aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del d.l. 95 del 2012, recante la disciplina per la «Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio», ma anche per le indicazioni che la Corte fornisce, e per quelle che non fornisce, sul metodo di riforma degli enti intermedi.

L'articolata sentenza della Corte, molto attesa soprattutto per ciò che concerneva il processo di riordino delle Province, con tutta probabilità non ha infatti messo la parola fine al travagliato percorso di riforma degli enti intermedi nell'ordinamento italiano, ma attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale si è fornita una lezione di metodo al legislatore. I diversi interventi normativi che in conclusione della XVI legislatura si erano stratificati in materia di ordinamento degli enti intermedi venivano infatti impugnati sulla base di molteplici censure di illegittimità. La Corte sceglie però di dare priorità logica e giuridica al profilo di illegittimità costituzionale relativo all'idoneità del mezzo (il decreto legge) a veicolare una riforma degli enti in questione. La Corte costituzionale, ravvisando l'evidente mancanza di quei requisiti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'intervento mediante decreto legge, dichiara l'invalidità dell'impianto normativo.

La motivazione della sentenza non ha però affatto i toni di una pietra tombale sul processo di riforma complessivo, di cui la Corte non sembra affatto disconoscere l'utilità e la stessa necessità. Sebbene il dispositivo della sentenza sia ampiamente demolitorio (vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi l'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011; gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012; e in via consequenziale l'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011), la sentenza 220/2013 non impegna più di tanto la Corte sul piano delle prospettive di riforma né sugli strumenti idonei a percorrerla (ferma restando l'inidoneità del decreto legge), né – tanto meno – sugli esiti di essa.

Non vi sono infatti indicazioni sull'idoneità della legge ordinaria a stabilire modificazioni delle circoscrizioni provinciali al di fuori della traccia indicata dalla Costituzione, né vi sono indicazioni univoche sull'idoneità della legge ordinaria a trasformare le Province in enti di secondo grado (non direttamente eletto dai cit-

tadini). L'unico punto fermo che la Corte fissa nella sentenza n. 220/2013 è la necessità di ricorrere al procedimento di revisione costituzionale «solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale» (punto 12.1 *cons. dir.*). In sostanza, per sopprimere le Province è necessaria una legge di revisione costituzionale che le espunga dall'art. 114 Cost.

Alcune riflessioni sui disegni di legge costituzionale e ordinaria *in itinere* presentati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale saranno presentati nel seguito dell'analisi.

## 2. LA GOVERNANCE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

(a cura di Alessia Ottavia Cozzi)

L'indagine sulla possibile forma di governo della Città Metropolitana qui condotta si riconnette a quanto verrà precisato nel prosieguo dell'indagine in merito alla ampiezza della potestà ordinamentale regionale. Si è già visto che, fino agli interventi più recenti operati nel corso della XVI legislatura, la Città Metropolitana poteva essere definita come un livello di governo a geometria variabile, caratterizzato da un grado di potenziale diversità legata anche a fattori fattuali, quali il territorio e la popolazione. Tale primo elemento induce ad escludere, di per sé, l'esistenza di un unico modello di *governance*, a favore della scelta tra una pluralità di soluzioni, da valutarsi in rapporto a peculiari condizioni locali.

In secondo luogo, neppure sotto il profilo storico, come si è visto, il modello di *governance* è rimasto unico e costante nel tempo, atteso che la legislazione statale ha sposato diverse opzioni.

In terzo luogo, in ogni caso, è dubbio che il modello attualmente vigente nella legislazione statale, di cui si dirà, sia vincolante per la Regione Friuli Venezia Giulia, potendo la definizione della forma di governo ritenersi ragionevolmente propria della potestà ordinamentale riconosciuta dall'art. 4, n. 1 bis, Statuto (v. *infra*). Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, merita ribadire che la giurisprudenza della Corte costituzionale non è nitida nell'ascrivere la forma di governo dell'ente locale alla potestà ordinamentale attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni a Statuto speciale. Per chiarire definitivamente se la Regione a Statuto speciale sia libera di disegnare le modalità di costituzione degli organi di rappresentanza della Città Metropolitana in maniera diversa dalla legislazione statale, si confidava in una indicazione della Corte costituzionale, nella risoluzione delle questioni che avevano ad oggetto il processo di riordino delle Province che ha interessato le ultime fasi della XVI legislatura. La sentenza della Corte n. 220/2013, già richiamata, si è però fermata molto prima, accogliendo le questioni, e dichiarando illegittime le disposizioni impuginate, sulla base dell'inidoneità dello strumento del decreto legge. Non paiono, dunque, trarsi da tale sentenza elementi inequivoci utili a capire i confini della potestà ordinamentale regionale delle Regioni a Statuto speciale, problema che rimane aperto e che sarà affrontato in apposito paragrafo del presente studio.

Proprio alla luce di tale permanente incertezza, conviene cominciare l'analisi dalla disciplina statale. Quale ultimo avvertimento preliminare, è opportuno chiarire che l'esame che segue prende le mosse anche dalle disposizioni sulle città metropolitane che sono state dichiarate illegittime con la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 230/2013. Ciò in quanto, a tacere della loro attuale inefficacia, esse delineano un modello di Città Metropolitana che, come si vedrà più avanti, è stato ripreso dai disegni di legge presentanti dal Governo proprio per dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale. La descrizione di tali modelli è, pertanto, in ogni caso utile per inquadrare gli orientamenti del legislatore statale.

I modelli di *governance* previsti nelle diverse disposizioni di legge statale succedutesi nel tempo possono ripartirsi a seconda di due fattori: la tipologia degli organi della Città Metropolitana; le modalità previste per la loro formazione.

Per ciò che attiene alla tipologia degli organi, la legislazione statale si è caratterizzata per due costanti e una variabile. Le costanti sono rappresentate dalla presenza di un organo monocratico al vertice della Città Metropolitana e di un organo assembleare; la variabile, invece, è costituita dalla presenza di un organo collegiale di governo.

La disciplina originaria, contenuta nel Capo VI della l. n. 142/1990, all'art. 18 operava per la Città Metropolitana una trasposizione del modello previsto per i Comuni e le Province. La prospettiva era conforme alla previsione delle città metropolitane come enti sostitutivi delle Province. Vi si prevedano tre organi: il Consiglio metropolitano, la Giunta metropolitana e il Sindaco metropolitano. Parimenti, erano estese alla formazione degli organi le discipline elettorali previste per le Province, adottando dunque l'elezione diretta per il Consiglio metropolitano. La denominazione dell'organo di vertice quale "Sindaco", in luogo di "Presidente", aveva indotto la dottrina a ritenere, nel silenzio della legge, che l'organo esercitasse anche le funzioni di ufficiale del Governo proprie del Sindaco del Comune. Vi era, dunque, in sintesi, una traslazione degli organi e del modello elettivo provinciale, riferiti ad un ente che il legislatore voleva sostitutivo della Provincia. All'abbandono, voluto dalla successiva legislazione, di un modello omogeneo e "top down" di Città Metropolitana, ha fatto seguito una rimessione alla fase istitutiva dell'ente della definizione della sua forma di governo. La tipologia e le modalità formazione degli organi, infatti, sono state rese contenuto necessario dello Statuto del nuovo ente. In particolare, la

l. n. 265/1999, sostituendo l'art. 18 l. n. 142/1990, ha previsto, al secondo comma, che la proposta di Statuto della Città Metropolitana, adottata dall'assemblea degli enti locali interessati su conforme deliberazione dei consigli comunali, dovesse disciplinare «l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni» dell'ente. Spariva il riferimento esplicito al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco metropolitani. Rimaneva, invece, la modalità di elezione diretta per la formazione degli organi (cfr. art. 18, c. 4, l. n. 142/1990: «All'elezione degli organi della Città Metropolitana si procede al primo turno utile ai sensi della legge 7 giugno 1991, n. 182 e s.m.», recante Norme per lo svolgimento delle elezioni dei Consigli provinciali, comunali e circoscrizionali.).

Tali disposizioni sono confluite nel TUEL, artt. 22 – 26 contenuti nel Capo II, dedicato alle Aree metropolitane. In particolare, all'art. 23, c. 2, si confermava la rimessione alla proposta di Statuto della Città Metropolitana dell'organizzazione e dell'articolazione interna dell'ente. Parimenti, al comma 4, trovava conferma il sistema di elezione degli organi «*ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali*». Implicitamente, per vero, il TUEL ammetteva la potenziale conservazione, quali organi della Città Metropolitana, del Consiglio, della Giunta e del Sindaco metropolitano, citando i rispettivi organi nel Capo IV relativo allo *Status degli amministratori locali*. L'art. 77, c. 2, stabiliva, in tema di aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali, che «*Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, ... i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali*». Parimenti, un rinvio ai «*consiglieri comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane ...*» era contenuto nell'art. 79, c. 1, TUEL, in materia di permessi e licenze dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, aventi tali cariche. Trattasi di disposizioni che, tuttavia, secondo la dottrina, non intendevano precostituire gli organi della Città Metropolitana, in contraddizione con quanto stabilito dallo stesso TUEL al Capo II, bensì estendere prerogative individuali nel caso il soggetto rivestisse la corrispondente carica. Un tanto si sarebbe ricavato espressamente dall'inciso di cui all'art. 77, c. 2, in cui l'ambito di applicazione delle definizioni ivi contenute era limitato al relativo Capo.

Un indirizzo legislativo del tutto diverso, come anticipato, ha preso avvio con la l. n. 42/2009, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*, in attuazione dell'art. 119 Costi-

tuzione. Il Parlamento ha inteso accelerare il processo di attuazione delle città metropolitane riappropriandosi della definizione dei loro tratti fondamentali e riducendo, per l'effetto, l'autonoma determinazione degli enti locali interessati.

La l. n. 42/2009 ha posto una disciplina transitoria per l'istituzione delle città metropolitane «*fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge*». Per ciò che attiene agli organi, l'art. 23, c. 6, lett. b) ha direttamente previsto che siano organi un'assemblea rappresentativa di secondo livello, denominata «consiglio provvisorio della Città Metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della Città Metropolitana e dal Presidente della Provincia. Per l'organo di vertice, la disposizione rinvia la scelta alla proposta di statuto provvisorio, ammettendo che quest'ultimo disciplini le «modalità di elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lett. b)». Il modello è dunque quello di una elezione di secondo livello per l'organo assembleare e di una alternativa, riservata a una scelta autonoma degli enti, tra modalità elettiva o altra modalità – addirittura non elettiva, nella misura in cui si parla di "individuazione" – dell'organo di vertice, non più denominato "Sindaco". Tali linee di indirizzo hanno trovato conferma nella più recente disciplina statale in materia, introdotta dal d.l. n. 95/2012, conv. in l. n. 135/2012, con cui si è inteso dare diretta attuazione agli artt. 114 e 117, c. 2, lett. p), Cost. attraverso un meccanismo di istituzione *ex lege* delle città metropolitane. Coerentemente a tale indirizzo, il legislatore ha ridotto la discrezionalità rimessa ai Comuni interessati nella definizione degli organi della Città Metropolitana, in sede di proposta di statuto, per porre una disciplina analitica degli organi dell'ente e della loro composizione. Prevede, dunque, l'art. 18, c. 3, d.l. n. 95/2012 che siano organi della Città Metropolitana il Consiglio metropolitano e il Sindaco metropolitano. Sparisce la giunta metropolitana come organo collegiale autonomo dotato di specifiche funzioni. La disposizione prevede, infatti, che il Sindaco possa (facoltativamente) nominare un Vicesindaco e attribuire deleghe a singoli Consiglieri. Attesa l'entità delle funzioni che si vorrebbero proprie della Città Metropolitana, la scelta di abolire la giunta potrebbe apparire per vero discutibile. Lo spazio di autonomia rimesso allo Statuto della Città Metropolitana è circoscritto alla selezione delle modalità di individuazione del Sindaco tra tre ipotesi predeterminate. Nel testo originario

dell'art. 18 d.l. n. 95/2012 erano previste le seguenti alternative: l'attribuzione della carica di diritto al Sindaco del Comune capoluogo; l'adozione di un sistema di elezione da parte del Consiglio metropolitano, al pari di quanto introdotto in sede di riorganizzazione delle Province; l'adozione di una elezione di primo livello, a suffragio universale e diretto. In sede di conversione, la l. n. 135/2012 ha introdotto significative modifiche a tale disciplina, di cui si dirà a breve. Analogamente dettagliata è la disciplina della composizione del Consiglio metropolitano. Il Consiglio si caratterizza per la dimensione ridotta, preconstituita numericamente per legge. L'art. 18, c. 5, d.l. n. 95/2012 fissa il numero di sedici Consiglieri nelle città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni di abitanti; dodici Consiglieri per popolazione superiore agli 800.000 abitanti e inferiore o pari a tre milioni di abitanti; dieci Consiglieri per le altre città metropolitane. Conviene richiamare che è la stessa disposizione, al comma 1, a definire le città metropolitane nelle province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Ammesso che – cosa di cui si dubita – tale modello debba essere ripreso parimenti nella Regione Friuli Venezia Giulia, la Città Metropolitana dell'area triestina dovrebbe avere un Consiglio di dieci componenti. Per completezza, con successivo d.l. n. 188/2012, decaduto per mancata conversione, il Governo aveva ulteriormente ridotto il numero dei Consiglieri metropolitani, fissandone il numero massimo in dieci indipendentemente dalla popolazione (art. 5, c. 1, lett. g), sostitutivo dell'art. 18, c. 5, d.l. n. 95/2012 come convertito, secondo cui «il consiglio metropolitano è composto da non più di dieci componenti»). Quanto alla composizione, nella versione originaria dell'art. 18, c. 5, contenuta nel d.l. n. 95/2012, il Consiglio era necessariamente organo rappresentativo di secondo livello: «I componenti del consiglio metropolitano sono eletti, tra i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio delle città metropolitane, da un collegio formato da questi ultimi e dai consiglieri dei medesimi comuni, secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale e con garanzia del rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze. L'elezione del consiglio metropolitano ha luogo entro quarantacinque giorni dalla proclamazione del sindaco del Comune capoluogo o, nel caso di [elezione secondo le modalità previste per il Presidente della Provincia] contestualmente alla sua elezione. Entro quindici giorni dalla proclamazione dei consiglieri della Città Metropolitana, il sindaco metropolitano convoca il consiglio metropolitano per il suo insediamento». In

sede di conversione sono state introdotte significative modifiche, prevedendo in sostanza un doppio binario: Città Metropolitana ordinaria; Città Metropolitana con articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni. Tale scelta, ai sensi dell'art. 18, c. 2bis, deve essere operata dallo statuto dell'ente, su proposta del Comune capoluogo deliberata a maggioranza qualificata e con speciale procedimento che prevede il parere della regione e un referendum di tutti i cittadini della Città Metropolitana. In tale ipotesi «il capoluogo di regione diventa la Città Metropolitana che comprende nel proprio territorio il comune capoluogo di regione». Mentre per le città metropolitane ordinarie la legge di conversione ha previsto la necessaria composizione del Consiglio mediante elezione di secondo livello, mantenendo fermo il modello già introdotto in via transitoria dalla l. n. 42/2009 e adottato successivamente per le Province, nel caso di Città Metropolitana capoluogo il Consiglio può essere eletto a suffragio universale e diretto, ai sensi dell'art. 75 TUEL per le elezioni dirette del Consiglio provinciale. L'art. 5 d.l. n. 188/2012, non convertito, aveva voluto rendere ancora più stringente il testo dell'art. 18 d.l. n. 95/2012, che ora si commenta, riformulando il comma 6 come segue: «6. I componenti del consiglio metropolitano sono eletti: a) nei casi di cui al comma 4, lettere a) e b) [sindaco di diritto è il sindaco del Comune capoluogo; sindaco eletto dal consiglio provinciale] tra i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nel territorio della Città Metropolitana, da un collegio formato dai medesimi secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale; b) nei casi di cui al medesimo comma 4, lettera c), [elezione del sindaco della Città Metropolitana capoluogo a suffragio universale e diretto] secondo il sistema previsto dall'articolo 75 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il richiamo di cui al comma 1 del citato articolo 75 alle disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 122, è da intendersi al testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Quanto al Sindaco, mentre per la Città Metropolitana ordinaria l'art. 18, c. 4, lett. a) e b), legittima soltanto l'opzione tra sindaco del Comune capoluogo e elezione da parte del Consiglio metropolitano, esclusivamente nel caso di Città Metropolitana capoluogo è consentita l'elezione a suffragio universale e diretto (art. 18, c. 4, lett. c) risultante dalla legge di conversione; l'art. 5 d.l. n. 188/2012, non convertito, intendeva chiarire che il suffragio universale e diretto per l'elezione del sindaco fosse

ammisibile esclusivamente in caso di Città Metropolitana capoluogo, come segue: «f) al comma 4, lettera c), prima delle parole: «nel caso» è inserita la parola: «solo» e dopo le parole: «comma 2-bis» sono inserite le seguenti: «e questa sia attuata, ai sensi del predetto comma, tramite il referendum e la legge regionale ovvero nel caso della Città Metropolitana di Roma Capitale,»). Infine, la legge di conversione del d.l. n. 95/2012 ha, per entrambe le variabili analizzate, ampliato l'elettorato passivo dei candidati a Consiglieri della Città Metropolitana, comprendendo non soltanto i Sindaci dei Comuni interessati, come previsto nel testo originario del d.l., ma anche i Consiglieri comunali. L'art. 18, c. 6, nella versione originaria stabiliva: «I componenti del consiglio metropolitano sono eletti, tra i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio delle città metropolitane, da un collegio formato da questi ultimi e dai consiglieri dei medesimi comuni». La versione vigente recita: «I componenti del consiglio metropolitano sono eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni ricompresi nel territorio delle città metropolitane, da un collegio formato dai medesimi». Tale modifica non è indifferente ai fini della composizione dell'organo, che passa da componenti omogenei (Sindaci, espressione delle maggioranze, benché potenzialmente diverse, nei rispettivi Comuni) a componenti potenzialmente differenziati per funzioni e per rappresentanza (Sindaci e Consiglieri, espressione anche di minoranze interne ai consigli comunali di provenienza). Tale rilievo può, da un lato, aumentare il grado di rappresentatività delle minoranze, tanto che risulta omissivo in sede di conversione l'inciso «e con garanzia del rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze» inizialmente presente nell'art. 18, c. 6; dall'altro, incrementare il grado di "politicalità" dell'organo, a discapito di una rappresentanza di soli organi di vertice dei rispettivi enti comunali di base. Merita di essere richiamato, inoltre, l'art. 18, c. 10, in tema di emolumenti, ripreso in termini identici dall'art. 23, c. 6, lett. c) l. n. 42/2009, secondo cui: «La titolarità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco è a titolo esclusivamente onorifico e non comporta la spettanza di alcuna forma di remunerazione, indennità di funzione o gettone di presenza». L'efficacia delle disposizioni ora descritte, tuttavia, è sospesa fino al 31 dicembre 2013 per effetto dell'art. 1, c. 115, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

Volendo sintetizzare il modello di *governance* descritto, si tratta di forma di governo imperniata su due soli organi, Sindaco e Consiglio, quest'ultimo ristretto. Il modello ha due varianti, a se-

conda che si tratti di Città Metropolitana ordinaria o Città Metropolitana capoluogo ai sensi dell'art. 18, c. 2 bis. Nel primo caso, il Consiglio è organo di secondo livello, composto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali eletti da un collegio composto dai medesimi soggetti in carica nei Comuni compresi nel territorio della Città Metropolitana. Sussiste un parallelismo tra questa opzione introdotta per la Città Metropolitana e le scelte adottate nella medesima legislatura per le Province. Ai sensi dell'art. 23, c. 15, 16 e 17, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011 (ora non più in vigore, in quanto dichiarati incostituzionali): «*Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni. 16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012. 17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti*».

Rispetto all'impostazione adottata per le Province, il d.l. n. 95/2012 autorizza e rimette allo Statuto dell'ente le modalità di individuazione del Sindaco metropolitano del modello di Città Metropolitana ordinario, prevedendo l'alternativa tra: Consiglio metropolitano di secondo livello e Sindaco di diritto nella persona del sindaco del capoluogo; Consiglio metropolitano di secondo livello che elegge il Sindaco metropolitano.

Per la Città Metropolitana capoluogo, invece, possono aversi, parrebbe in aggiunta alle ipotesi precedenti, un Consiglio e un Sindaco entrambi eletti a suffragio universale e diretto.

Il grado di rappresentatività e le funzioni di indirizzo politico degli organi appaiono sostanzialmente diversi nelle due ipotesi. L'elezione a suffragio universale e diretto avvicina gli organi della Città Metropolitana a quelli dei Comuni, in particolare al sindaco, non più al Presidente della Provincia, per il quale è stata eliminata l'elezione diretta; l'elezione di secondo livello del consiglio metropolitano, e a sua volta l'elezione del Sindaco metropolitano da parte del Consiglio, produce cariche il cui legame legittimante con l'elettorato è mediato, dunque con un grado politico di rappresentatività e responsabilità che appare meno intenso, come accade per gli organi di secondo livello. L'opzione che vorrebbe Sindaco metropolitano il Sindaco del capoluogo, infine, può determinare un'influenza incisiva del Comune capoluogo nell'esercizio in concreto delle funzioni dell'ente, con conseguente possibile sbilanciamento degli interessi degli altri Comuni compresi nel territorio di riferimento.

Si è visto che nella legislazione statale i modelli relativi alla costituzione degli organi della Città Metropolitana tendono essenzialmente a due poli: un modello elettivo a suffragio universale e diretto, al pari del meccanismo utilizzato per la formazione degli organi delle autonomie locali tradizionali, Comuni e Province, prima della riorganizzazione provinciale; un modello elettivo di secondo livello, in cui sia l'organo assembleare che l'organo di vertice sono espressione dei rappresentanti eletti degli enti locali che ne determinano la costituzione. Tali modelli sono stati alternativi nel tempo, e nell'ultima disciplina che il legislatore ha inteso adottare – quella di cui al d.l. n. 95/2012, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 220/2013 – convivevano in due alternative ipotesi di Città Metropolitana.

Quanto all'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, l'opzione è stata per il primo modello, di elezione diretta. La l.r. n. 1/2006, all'art. 9, c. 7, prevede: «*Per gli organi, le elezioni e il funzionamento delle città metropolitane si applicano, in quanto compatibili, le norme per i Comuni*».

La possibilità di considerare immune dagli interventi statali la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali, come si vedrà, seppur ragionevolmente fondata, è attualmente posta in dubbio. L'art. 18, c. 11, d.l. n. 95/2012, conv. in l. n. 135/2012 stabilisce che «*Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nel rispetto degli statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*». Ma sul punto si tornerà in seguito.

### 3. LE FUNZIONI

(a cura di Federico Gambini)

Per quanto riguarda l'analisi delle funzioni delle Città metropolitane conviene senz'altro prendere le mosse dal testo costituzionale. Il nuovo art. 114 Cost. le inserisce tra gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, allo stesso modo dei Comuni e delle Province (nonché di Regioni e Stato). È evidente pertanto, da un lato, che le Città metropolitane debbano rappresentare gli interessi della loro comunità territoriale al pari degli altri enti locali ma, dall'altro, che si debba trattare di soggetti necessariamente differenziati proprio da Comuni e Province, non essendo altrimenti giustificabile una loro specifica previsione in Costituzione. Peraltro lo stesso articolo 114 chiarisce al secondo comma come anche le Città metropolitane, al pari degli altri enti territoriali, abbiano autonomia statutaria (il che esclude che il loro statuto possa essere approvato con legge statale) nonché funzioni e poteri propri. A tale previsione va necessariamente collegato il successivo art. 118 che attribuisce le funzioni amministrative «ai Comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato» secondo i noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. È evidente quindi che, al pari di quanto avviene per il livello provinciale o regionale, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Città metropolitane debba rispondere all'esigenza di un più corretto svolgimento di tali funzioni in considerazione della migliore capacità di governo da parte dell'ente territoriale più vasto. Il secondo comma del medesimo art. 118 precisa inoltre che anche le Città metropolitane, al pari di Comuni e Province, sono titolari di funzioni proprie e di quelle «*conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*». L'art. 117 chiarisce altresì che le Città metropolitane, al pari degli altri enti territoriali, sono dotate di autonomia regolamentare e di «*funzioni fondamentali*».

Non è questa la sede per approfondire la distinzione tra funzioni proprie (art. 114) e funzioni fondamentali (art. 117), anche perché la stessa non appare decisiva ai fini della breve analisi che segue.

Si deve invece ricordare che la già citata legge delega n. 132/2003 stabiliva che, nell'individuare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, il Governo dovesse prevedere la titolarità di «funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di

ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento» e dovesse altresì valorizzare «i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione».

Un passo ulteriore nel concretizzare il novero delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane è stato compiuto dalla successiva legge delega n. 42/2009 laddove si prevedeva (art. 23, comma sesto) che, sia pure «ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie... le funzioni fondamentali della Provincia sono considerate in via provvisoria, funzioni fondamentali della Città Metropolitana». A ciò si aggiungeva subito che si dovessero considerare funzioni fondamentali di tale ente: «1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale».

Questa impostazione appare in certo modo consolidata sia a livello statale sia, per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, a livello regionale.

Sotto il primo profilo, l'art. 18 del d.l. 95/2012, convertito con modifiche nella l. n. 135/2012, ha confermato l'attribuzione alla Città Metropolitana delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle indicate ai nn. 1), 2) e 3) della citata l. 42/2009, aggiungendo altresì quelle attinenti a mobilità e viabilità. Anche in materia di funzioni, si ritiene utile riprendere il contenuto di tali disposizioni, benché oggi dichiarate incostituzionali con sentenza n. 220/2013.

A livello regionale, peraltro, l'art. 9 della l.r. n. 1/2006 riprende in maniera sostanzialmente identica la citata previsione dell'art. 23 della l. 42/2009, aggiungendo che «*la legge istitutiva della Città Metropolitana può prevedere ... il conferimento di ulteriori funzioni al nuovo ente locale*».

Pur nel difficile e farraginoso percorso di attuazione di questi «nuovi» enti territoriali, il nucleo fondamentale delle funzioni da attribuire *ab initio* agli stessi sembra quindi in qualche modo delineato.

Non suscita, ovviamente, particolari problemi la previsione che alla Città Metropolitana siano attribuite le funzioni della Provincia, in quanto la Città stessa (è chiara in questo senso la previsione dell'art. 9, comma 5, l.r. n. 1/2006) «succede» alla Pro-

vincia per effetto dell'approvazione della legge che la istituisce. Quanto alle funzioni ulteriori individuate sia a livello statale sia regionale, le stesse appaiono il frutto della concreta applicazione del principio di adeguatezza sopra ricordato.

Naturalmente questo può (e deve) reputarsi il nucleo minimo di funzioni attribuite alle Città, anche perché se quelle esplicitamente individuate fossero le uniche funzioni dell'Ente territoriale in questione, ben difficilmente si potrebbe giustificare la sua previsione in Costituzione, considerata al differenza tutto sommato non troppo marcata rispetto alle attribuzioni *standard* delle esistenti Province.

Ecco allora che un ruolo decisivo nella conformazione delle competenze «metropolitane» spetta alla legge istitutiva della Città che, come previsto per la nostra Regione dal citato art. 9 della l.r. n. 1/2006, potrà prevedere il conferimento di ulteriori funzioni al nuovo ente locale.

Tale conferimento potrà indubbiamente comportare il trasferimento alla Città Metropolitana di funzioni amministrative regionali (ad esempio, pianificazioni di area vasta *sub* regionali) e di funzioni comunali (piani regolatori urbanistici, trasporti, polizia amministrativa urbana), che trovino nel nuovo Ente territoriale la loro migliore allocazione in rapporto al territorio e alla popolazione. Per l'istituzione di Città metropolitane al di fuori delle regioni a statuto speciale si prevede (da ultimo si veda il citato art. 18 del d.l. n. 95/2012) anche la possibilità del trasferimento di funzioni di livello statale (e in dottrina si fa a proposito l'esempio delle funzioni attribuite con provvedimenti di protezione civile ad alcuni Sindaci metropolitani come commissari straordinari su alcuni specifici temi: traffico, mobilità, ecc.). Naturalmente tale facoltà non può dirsi *de plano* concessa anche nel nostro caso, posto che la legge istitutiva della Città Metropolitana sarebbe, ex art. 9, l.r. n. 1/2006, una legge regionale.

La particolarità della Città Metropolitana rispetto agli enti locali tradizionalmente conosciuti dal nostro ordinamento, dovrebbe per di più consentire proprio una migliore calibrazione delle funzioni da attribuire alla stessa in virtù di una specifica individuazione delle esigenze legate alla sua conformazione.

Quanto alla concreta articolazione delle funzioni della Città Metropolitana di Trieste, i risultati dell'indagine condotta dall'unità sociologica della presente ricerca appaiono in linea con la disciplina appena esaminata.

Le funzioni di «*pianificazione territoriale*», «*pulizia delle strade, raccolta e trattamenti dei rifiuti; trasporti urbani; attrazione di at-*

*tività economiche*» coincidono in buona parte e comunque sono perfettamente compatibili con quelle individuate sia dalla normativa statale che da quella regionale come nucleo fondamentale delle competenze attribuite *ab origine* all'Ente territoriale in questione.



#### 4. LE CITTÀ METROPOLITANE NEGLI ATTUALI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE E ORDINARIA

(a cura di Alessia Ottavia Cozzi)

In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013, che ha dichiarato incostituzionali numerose disposizioni degli ultimi interventi legislativi statali volti a modificare le Province e istituire le Città metropolitane per illegittimo ricorso allo strumento del decreto legge, il Governo ha presentato lo stesso giorno alla Camera due disegni di legge sulla materia, l'uno costituzionale (ddl n. 1543); il secondo di legge ordinaria (ddl n. 1542). Tali atti sono ancora attualmente all'esame del Parlamento. Non dettano, pertanto, disposizioni in vigore. Tuttavia, appare opportuna una loro breve descrizione per dare conto degli sviluppi potenziali della legislazione statale in materia. Entrambi i disegni si inseriscono in un unico quadro di fondo, volto a sopprimere le Province e a sostituirle, nel tempo, da un lato con le Città metropolitane, per le aree in cui ciò è previsto, dall'altro con le unioni (obbligatorie) tra i Comuni. Il legislatore ha, innanzitutto, preso atto delle indicazioni della Corte costituzionale, sul punto chiare, relativamente alla necessità di una legge di revisione costituzionale per sopprimere le Province. Il ddl costituzionale presentato alla Camera dei deputati con il n. 1543 è intitolato, appunto "Abolizione delle province" e prevede, al primo comma dell'art. 1: "Sono abolite le Province". Per ciò che qui rileva, la riforma è di interesse perché, nell'eliminare le Province attraverso un intervento sull'art. 114 Cost., il disegno di legge interviene anche sulle città metropolitane. Si è detto che l'art. 114 Cost., nel delineare i soggetti che compongono la Repubblica, prevede oggi in posizione paritaria i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato. Il disegno di legge costituzionale riscrive l'art. 114, comma 1, Cost. eliminando sia le Province che le città metropolitane. Parimenti, le città metropolitane sono espunte dal secondo comma dell'art. 114 Cost., che rimarrebbe formulato come segue: *"I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"*. Infine, sempre l'art.1 del ddl costituzionale n. 1543 aggiunge un ultimo comma all'art. 114, dedicato solo alle città metropolitane: *"La legge dello Stato definisce il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle città metropolitane, enti di governo delle aree metropolitane"*.

I tratti essenziali di questa modifica, a prima lettura, sembrano essere i seguenti: innanzitutto, le città metropolitane hanno perso la "dignità" di risiedere nel primo comma dell'art. 114, c. 1, Cost.; come pure non sono più definite *"enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni"*, a mente del secondo comma. Il significato che se ne può trarre è che le città metropolitane non sono enti costituzionalmente necessari, come invece sono Comuni e Regioni, né non sono enti autonomi, perdendo la garanzia della potestà statutaria. Ciò, si noti, nonostante la parificazione delle città metropolitane agli altri enti locali permanga negli artt. 117 e 118 Cost., su cui il ddl che si commenta non interviene. Alle città metropolitane è riservato, come detto, il nuovo ultimo comma dell'art. 114 Cost., che, per differenza, deve delineare un ente con caratteristiche diverse dal Comune e dalla Regione, unici enti autonomi rimasti a comporre necessariamente la Repubblica. Ma in che cosa consiste tale differenza? La risposta la si coglie nella relazione di accompagnamento al parallelo disegno di legge ordinaria pendente alle Camere e consiste nel fatto che solo Comuni e Regioni sono intesi come enti incaricati della rappresentanza politica diretta della rispettiva comunità di riferimento; mentre le città metropolitane sono enti intermedi di diversa natura, non politicamente rappresentativi. Il ddl costituzionale sembra rispondere così a una domanda di fondo fondamentale che si era posta la dottrina nel dibattito sull'abolizione delle Province: se fosse necessaria la permanenza di un ente politico – rappresentativo intermedio tra Regione e Comune. In sostanza, se necessariamente determinate funzioni esercitate su una certa area territoriale abbiano un tasso di politicità tale da dover essere necessariamente imputate a un organo rappresentativo che se ne assuma la responsabilità; detto in altre parole, se l'esercizio di certe funzioni richieda un ente intermedio con legittimazione democratica (così R. Bin, in *Le Regioni*, 2012, 908). L'articolazione del nuovo art. 114 Cost., nell'intenzione del Governo proponente, sembra appunto voler distinguere gli enti, Comuni e Regioni, cui è riservato il primo comma dell'art. 114 Cost., dalle città metropolitane, cui è dedicato l'ultimo comma della disposizione, proprio in dipendenza dell'assenza, per queste ultime, di legittimazione democratica diretta. Si legge nella relazione di accompagnamento al parallelo ddl ordinario che il ddl costituzionale è volto a realizzare una Repubblica con due soli *"livelli territoriali di rappresentanza diretta delle rispettive comunità: le regioni e i comuni"*; mentre *"a questi si accompagna un livello di governo di area vasta,*

*chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionalizzazione e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana"*. Dietro a tale disegno vi è una *ratio* di fondo espressamente resa nota: *"la volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica ... tutto il disegno di legge (si intende qui quello ordinario) è segnato dalla volontà di fare dei Sindaci e dei presidenti delle unioni di comuni la classe politica di base del governo locale e quindi anche, in una misura non piccola, del nostro ordinamento democratico e costituzionale"* (così la relazione di accompagnamento al ddl ordinario, cosiddetto "Delrio", dal nome dell'attuale proponente Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie). Nel ddl costituzionale, pertanto, le città metropolitane non sono enti espressivi di una rappresentanza politica diretta della rispettiva comunità e hanno la funzione di facilitare e rendere razionale l'azione degli enti di primo livello. Un ulteriore aspetto rilevante consiste nel fatto che la definizione del territorio, delle funzioni, delle modalità di finanziamento e dell'ordinamento delle città metropolitane è attribuita nel ddl costituzionale alla legge dello Stato; dunque con espressa riserva di legge statale. Tale riserva comporta che non sia necessario l'intervento della legislazione regionale, nelle Regioni a Statuto ordinario, per la definizione dei tratti tipici delle città metropolitane. Sarà la legge statale a decidere se e in che misura lasciare margini di discrezionalità alle singole Regioni. Resta da descrivere brevemente che cosa sono le città metropolitane nel parallelo ddl ordinario all'esame del Parlamento. Tale ddl è stato presentato al fine, da un lato, di continuare il processo di modificazione dell'assetto degli enti locali intrapreso con i decreti legge dichiarati poi incostituzionali, evitando di giungere nel 2014 a nuove elezioni per le Province; in secondo luogo, quale attuazione del contestuale ddl costituzionale, il quale rinvia alla legge ordinaria dello Stato la definizione dei criteri e requisiti generali per la redistribuzione delle funzioni proprie delle Province che il medesimo ddl costituzionale abolisce. In merito alle città metropolitane, il ddl "Delrio" ripropone, in realtà, molte delle disposizioni dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale, inserendole questa volta in un progetto di legge ordinaria. In sintesi, le città metropolitane che ne risultano sono enti di secondo livello, i cui organi, oltre al sindaco del comune capoluogo, che assume anche le funzioni di sindaco metropolitano, sono costituiti da sindaci o, nell'eventualità che gli statuti

lo vogliono, anche dai consiglieri comunali dei comuni compresi nel rispettivo territorio.

Le altre caratteristiche rilevanti sono:

- la predeterminazione per legge delle città metropolitane nelle seguenti: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria;
- la coincidenza del territorio della Città Metropolitana con quello della Provincia oggi esistente;
- la successione della Città Metropolitana alla omonima Provincia in tutti i rapporti attivi e passivi pendenti a decorrere obbligatoriamente dal 1 luglio 2014;
- l'attribuzione alla Città Metropolitana di tutte le funzioni della Provincia, più alcune funzioni nuove;

tutti elementi questi che confermano il principio di alternatività della Città Metropolitana alla Provincia. Inoltre:

- la valorizzazione dei Comuni, prevedendo la coincidenza obbligatoria tra sindaco del comune capoluogo e sindaco della Città Metropolitana; il coinvolgimento necessario dei sindaci dei comuni più grandi (oltre 15.000 abitanti) e dei presidenti delle unioni di comuni con almeno 10.000 abitanti, che compongono il consiglio metropolitano; la partecipazione di tutti i sindaci di tutti i comuni del territorio di riferimento ad un organo denominato "conferenza metropolitana", cui è riservata l'approvazione dello Statuto della Città Metropolitana e di alcuni atti fondamentali, quali il bilancio, e che si esprime attraverso un complesso meccanismo di voto ponderato;
- la rimessione allo Statuto dell'ente della definizione dei rapporti tra gli organi, le modalità di organizzazione e funzionamento.

Come detto, tali scelte sono contenute in un disegno di legge ancora in discussione; le modifiche che potrebbe subire nel corso dell'iter parlamentare e la sua stessa entrata in vigore sono, allo stato, elementi incerti.

## **5. I POTERI CONFORMATIVI DELL'ISTITUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA ALLA LUCE DELLA POTESTÀ PRIMARIA ORDINAMENTALE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA**

*(a cura di Paolo Giangaspero)*

### **5.1. Considerazioni generali**

Come si è visto, l'istituto della Città Metropolitana come livello di governo ha subito evoluzioni e cambiamenti anche significativi nella legislazione statale succedutasi nel corso del tempo.

A seguito del dispiegarsi degli effetti dei principi di sussidiarietà, e in particolare dei suoi corollari che – ai sensi dell'art. 118 Cost., – sono individuati nella differenziazione e nella adeguatezza, almeno nelle prospettive generali legate alla riforma del Titolo V, parte II della Cost., dovrebbe ritenersi superata la tradizionale visione omogenea della tipologia degli enti locali (per lungo tempo caratterizzata da una sostanziale eguaglianza sul piano delle funzioni), in favore di una configurazione dei livelli territoriali di governo per così dire "a geometria variabile", ossia caratterizzata da differenze di rilievo tra il bagaglio di funzioni degli enti locali, in dipendenza da elementi anche fattuali (caratteristiche del territorio, elementi legati alla popolazione e ai suoi bisogni, posizione geografica ecc.). Ciò significa, quanto meno sul piano dei principi, che occorre partire dalla premessa secondo la quale la Città Metropolitana non deve essere considerata un ente rigorosamente unitario e identico a se stesso in tutte le sue realizzazioni, ma può e deve conoscere variazioni anche di grande rilievo, proprio in attuazione dei principi di sussidiarietà e differenziazione per renderlo adeguato a soddisfare i bisogni della sua comunità di riferimento.

Per valutare le possibilità di scelta regionale in ordine all'assetto funzionale e organizzativo dell'ente locale, nonché per precisare i vincoli collegati al suo processo di istituzione conviene muovere da alcune osservazioni legate alla estensione e ai limiti della potestà ordinamentale regionale sul sistema degli enti locali, sulla base del quale spetta alla legge regionale, e non a discipline statali la istituzione e la definizione dell'assetto dell'ente locale. Alla luce di queste considerazioni, infatti, potranno valutarsi le opportunità per la Regione di modulare la fisionomia delle funzioni dell'ente e in genere la sua collocazione nel sistema delle autonomie locali regionali, oltre che di definire le linee del procedimento per la sua istituzione.

Come è noto, la Regione Friuli Venezia Giulia dispone della potestà primaria ordinamentale sugli enti locali a partire dalla riforma statutaria approvata nel 1993 (l.cost. n. 2 del 1993), la quale ha introdotto nell'art. 4 dello Statuto il n. 1-bis, che affida alla potestà legislativa primaria regionale la materia dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». La competenza legislativa è, come si è detto, di carattere primario ed è sottoposta ai limiti specifici di questo tipo di potestà, che dev'essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni (art. 4, comma 1, Statuto)». La previsione statutaria è stata successivamente attuata, e precisata nei suoi contenuti, dal d.lgs. n. 9 del 1997, di attuazione dello Statuto. Ai sensi di tale decreto, appare del tutto pacifica l'inclusione anche della Città Metropolitana nell'ambito materiale coperto dalla competenza legislativa primaria (cfr. art. 8, comma 2, che fa riferimento espresso all'istituzione di "aree metropolitane"). A tale d.lgs., oltre che ai dati risultanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, dovrà farsi riferimento per valutare la possibilità e i limiti di intervento regionale. Prima di passare ad un'analisi puntuale, è tuttavia opportuno svolgere qualche considerazione introduttiva sulla citata competenza primaria.

La titolarità di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento e circoscrizioni degli enti locali è un dato che avvicina la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia a quella delle altre autonomie differenziate, a loro volta dotate di competenze del tutto analoghe. Questa caratteristica, anzi, è stata assunta ad elemento qualificante della specialità regionale, e ad importante tratto differenziale delle autonomie regionali speciali rispetto a quelle ordinarie. Già prima dell'approvazione della riforma del Titolo V, parte II, Cost., infatti – quando fu avviato con le c.d. "leggi Bassanini" il processo di trasformazione delle autonomie locali noto come realizzazione del "federalismo a Costituzione invariata" – si ragionava in dottrina di una sorta di "doppio sistema" Regione/autonomie locali: l'uno, caratteristico delle Regioni ordinarie, imperniato su una centralità degli enti locali subregionali (secondo uno schema "municipalista") e caratterizzato da una potestà conformativa della Regione sul sistema delle autonomie locali di ampiezza piuttosto ridotta; l'altro, di matrice "regionalistica", caratteristico invece delle autonomie speciali, che proprio in forza della loro competenza ordina-

mentale godevano di una posizione di molto maggiore incisività nella conformazione del “loro” sistema delle autonomie locali. Benché la riforma del Titolo V, parte II, Cost. abbia per qualche verso rafforzato la possibilità per le Regioni ordinarie di incidere sul sistema delle autonomie locali in forza del principio di sussidiarietà, la portata della potestà ordinamentale delle autonomie speciali, all’indomani della riforma del 2001, ha assunto un peso ancora maggiore nel connotare di sé le “forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all’art. 116 Cost. Per rendersene conto è sufficiente guardare alle posizioni assunte dalla Corte costituzionale a riguardo dopo la riforma. Se infatti il vero “cuore” della riforma del 2001 è nell’affermazione del principio di sussidiarietà (con la concentrazione – in linea di principio – di tutte le competenze amministrative in capo ai Comuni, salvo la loro attrazione in sussidiarietà ad enti di dimensioni territoriali maggiori), la circostanza che la potestà ordinamentale sugli enti locali spetti ancora – sulla base degli Statuti speciali – alle Regioni ad autonomia differenziata caratterizza tale potestà come una sorta di “metacompetenza”, ossia di competenza sull’allocazione delle competenze, tale – nei ragionamenti della Corte costituzionale – da escludere che di per sé il nuovo art. 118 Cost. sia applicabile alle Regioni speciali, se non attraverso le modalità di attuazione degli statuti ad esse peculiari (sent. 236/2004). Una declinazione particolarmente incisiva di tale conclusione, del resto, è stata fatta dalla Corte costituzionale proprio in relazione alla Regione Friuli Venezia Giulia, nel risolvere in senso favorevole alla Regione una impugnazione statale avente ad oggetto la legge sull’ordinamento degli enti locali (l.r. n. 1 del 2006) per asserita eccessiva compressione delle funzioni delle Province (si v. la sent. 238 del 2007). Ai sensi delle pronunce citate, ma anche di altre che riguardano altre Regioni speciali dotate di competenza ordinamentale, anche all’indomani della riforma tale competenza “non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti” (in questo senso si v. la sent. 48 del 2003). Sulla base di queste premesse generali, e seguendo le indicazioni fatte proprie dalla Corte costituzionale, è dunque a partire dalle disposizioni statutarie e dai relativi decreti di attuazione che può essere impostato il problema dei limiti opponibili alla Regione con riferimento all’istituzione dell’ente, tanto con riguardo al procedimento di istituzione, quanto relativamente alla fisionomia organizzativa e al bagaglio delle funzioni attribuibili alla nuova autonomia locale.

## 5.2. Il procedimento di istituzione

Con riguardo in primo luogo al procedimento, il d.lgs. n. 9 del 1997 ne disciplina le linee essenziali all’art. 8, che per un verso ricomprende nella potestà ordinamentale «la revisione delle circoscrizioni provinciali, l’istituzione di nuove Province e la loro soppressione, su iniziativa dei Comuni, sentite le popolazioni interessate» (comma 1); per altro verso dispone che «l’eventuale istituzione da parte della regione di aree metropolitane comporta la revisione delle circoscrizioni provinciali interessate».

Da tale disposizione può essere per un verso fatta derivare (secondo una scelta presente del resto anche nella disciplina statale della Città Metropolitana) l’alternatività della Città Metropolitana rispetto alla Provincia (nel senso che pare di poter concludere che sul medesimo territorio regionale non possono contemporaneamente insistere entrambi gli enti locali), sicché l’istituzione della Città Metropolitana comporta di necessità un procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali; per altro verso la configurazione della legge regionale di istituzione (e di parallelo riassetto delle Province) come una fonte atipica, condizionata dalla necessità di sentire le popolazioni interessate: in ciò viene con tutta evidenza ripreso in parte il modello costituzionalmente previsto anche per le leggi statali di cui all’art. 133, comma 1, e comma 2 Cost.

La consultazione delle popolazioni interessate al riassetto territoriale si configura come un passaggio obbligatorio (a pena di vizio formale della legge istitutiva), ma non vincolante per la scelta regionale, che potrebbe anche distaccarsene. Tale procedimento è disciplinato dalla legislazione regionale nella l.r. n. 5 del 2003 (Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all’iniziativa popolare delle leggi regionali), e in particolare dal Capo III della legge medesima, il quale identifica anche puntualmente le popolazioni interessate al riassetto territoriale delle Province («gli elettori dei Comuni dell’ambito territoriale della Provincia che si intende istituire, sia gli elettori dei Comuni delle rimanenti parti di territorio provinciale da cui si propone il distacco. Al referendum per la modifica delle circoscrizioni provinciali partecipano sia gli elettori dei Comuni della provincia da cui si propone il distacco, sia gli elettori dei Comuni della Provincia cui si chiede l’aggregazione»). Come si ricava dal testo citato, tale disciplina si applica direttamente soltanto alla

istituzione di una nuova Provincia o alla revisione territoriale, ma – in forza di quanto si è precedentemente detto – trova applicazione anche nel procedimento di istituzione della Città Metropolitana, in quanto destinato ad incidere sull’assetto delle Province. Inoltre, le grandi linee di questa disciplina debbono considerarsi vincolanti per la Regione, in quanto di diretta derivazione da un principio costituzionale fondamentale (quello dell’art. 5 Cost.).

## 5.3. L’assetto organizzativo e funzionale del nuovo ente

Si è poco sopra riferito come la potestà ordinamentale giochi un ruolo centrale nel definire – particolarmente all’indomani delle riforme costituzionali del 2001 – la posizione delle Regioni ad autonomia differenziata, e si sono citate alcune decisioni della Corte costituzionale che enfatizzano particolarmente questo aspetto, con particolare riguardo alla determinazione delle funzioni proprie dei livelli di governo subregionali: a questo riguardo giova richiamare ancora la sentenza n. 238 del 2007, relativa alla determinazione delle funzioni delle Province, emessa in sede di impugnazione governativa della l.r. n. 1 del 2006. Nel ricorso statale si evocava una eccessiva penalizzazione delle Province, che asseritamente sarebbero state spogliate di troppe competenze a favore dei c.d. ASTER: nel rigettare la censura, la Corte fondava la propria decisione su una concezione piuttosto incisiva della potestà conformativa regionale sulle funzioni degli enti locali, certamente tale da distinguere nettamente la posizione delle autonomie speciali rispetto a quelle ordinarie. La medesima linea argomentativa era del resto presente anche nella sentenza “gemella” n. 286 del 2007 emessa dalla Corte con riguardo alla nuova disciplina del piano territoriale regionale (l.r. n. 30 del 2005). Con riguardo più specificamente all’assetto organizzativo e della “forma di governo” dei livelli territoriali di governo infraregionali, è opportuno anche riprendere la già richiamata sent. n. 48/2003, nella quale la Corte afferma – con riguardo alla potestà ordinamentale – che «la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato sono aspetti di questa materia: anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall’esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell’ordinamento

giuridico (...)). Tale decisione, pronunciata in un caso riguardante la Sardegna con riferimento all'istituzione di nuove Province è tuttavia certamente estensibile anche alla Regione Friuli Venezia Giulia (la cui posizione è del resto in essa richiamata) e pare per un verso escludere l'applicabilità alle Regioni speciali dell'art. 117, comma 2, lett. p); per un altro si orienta in favore di una concezione estremamente "estesa" della portata della potestà ordinamentale anche con riguardo alla determinazione degli aspetti organizzativi circa le modalità di formazione delle rappresentanze dei vari livelli di governo e circa la complessiva "forma di governo" degli enti.

A guardare agli orientamenti appena richiamati si potrebbe concludere – con riguardo alla Città Metropolitana – che gli spazi per la disciplina regionale siano piuttosto ampi (tanto nel configurare l'assetto delle funzioni, quanto quello dell'organizzazione dell'ente).

Queste conclusioni sono state messe in dubbio dal complesso e vasto disegno di riassetto dei livelli di governo attuato da parte dello Stato – peraltro non senza alcuni ripensamenti e discontinuità – con una serie di decreti legge in materia di Province e di Città metropolitane: si tratta, come è noto, dei d.l. 201 del 2011 e successivamente del d.l. 95 del 2012, dichiarati in parte incostituzionali dalla Corte costituzionale con sentenza n. 220/2013. Con questi interventi, cui si è fatto ampio riferimento nei paragrafi precedenti, il Governo ha operato da un lato un riassetto della organizzazione della Provincia, disponendo la sua rappresentatività di secondo grado; dall'altro ha ridefinito le funzioni del medesimo ente (sia pure con qualche elemento di discontinuità tra i due decreti legge); inoltre, ha provveduto a fissare i termini di un riassetto territoriale delle Province attraverso un procedimento di fissazione di standard dimensionali minimi; infine, ha provveduto ad avviare il procedimento di costituzione delle Città metropolitane.

Non è questa la sede per una valutazione della complessiva manovra con tali interventi avviata (e interrotta – per quanto riguarda l'avvio delle Città metropolitane – con la mancata conversione del d.l. n. 181 del 2012, che procedeva alla loro concreta istituzione). È tuttavia necessario rilevare che il complesso di questi interventi rischiava di incidere sull'estensione della potestà ordinamentale della Regione e dunque sui suoi margini di azione, se non altro nel senso che esso rispecchiava una concezione statale che aspira a risultati estremamente restrittivi quanto ai limiti della potestà ordinamentale regionale.

Con riguardo a questi punti può osservarsi che – se è vero che gli interventi più specificamente rivolti a determinare il decollo della Città Metropolitana non si applicavano alle Regioni a Statuto speciale – è tuttavia da rilevare che i provvedimenti citati aspiravano a condizionare la potestà ordinamentale delle Regioni speciali. Benché infatti non si applicassero direttamente ad esse, tali provvedimenti imponevano alle autonomie differenziate un termine per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, e qualificavano le disposizioni contenute nei richiamati d.l. (sia in ordine all'assetto delle funzioni del livello provinciale, sia in ordine ai loro requisiti dimensionali, sia infine relativamente alla loro fisionomia organizzativa) come vincolanti per le Regioni ad autonomia speciale in forza di una loro qualificazione come principi dell'ordinamento e come norme di coordinamento della finanza pubblica. Sui provvedimenti citati si è, come detto, aperto un contenzioso costituzionale conclusosi con la sentenza n. 220/2013. Come detto, la sentenza non ha fornito chiarimenti netti circa l'effettivo spazio di cui la Regione a Statuto speciale può beneficiare nella conformazione del sistema degli enti locali; permangono, perciò, anche dopo tale sentenza i margini di incertezza di cui si è detto.

Che, in ogni caso, l'orientamento delle istituzioni centrali sia di carattere piuttosto restrittivo risulta anche dal tenore del ricorso statale contro la l.r. n. 9 marzo 2012, n. 3 (Norme urgenti in materia di autonomie locali), il quale insisteva molto nel qualificare anche le puntuali disposizioni del d.l. 201/2011 come vincolanti per la Regione, in quanto radicati sulla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3), che avrebbe legittimato anche interventi puntuali e dunque costituito a carico delle autonomie speciali un vincolo a recepire – sia pure con un margine di tempo più ampio – le scelte statali nella loro integralità.

## 6. LE CONSEGUENZE IN ORDINE ALLA IPOTESI DI ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

(a cura di Paolo Giangaspero)

Le considerazioni appena svolte giustificano il permanere di qualche margine di dubbio sulla effettiva disponibilità da parte delle Regioni di margini per conformare l'istituendo ente locale, dubbi che la sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013 non ha dissipato.

In via di prima approssimazione, tuttavia, è possibile tentare di trarre qualche conclusione, anche alla luce degli spunti provenienti dalle altre Unità di ricerca, sul problema dei profili giuridici relativi alla prospettata istituzione della Città Metropolitana di Trieste: a questo proposito si può concludere quanto segue:

1. Dal punto di vista dei vincoli relativi al procedimento di istituzione del nuovo ente locale, esso si pone in primo luogo come "alternativo" alla Provincia, e dunque una sua introduzione determinerebbe "a cascata" la necessità di revisione delle circoscrizioni provinciali interessate dal prospettato riordino territoriale. Compatibili con la conservazione della Provincia sarebbero viceversa interventi più "leggeri", che potrebbero essere condotti in sede di esercizio di singole funzioni attraverso forme associative di enti locali (disciplinate dalla l.r. n. 1 del 2006): questa eventualità, peraltro, non ha a che fare con l'ipotetica istituzione della Città Metropolitana, ma si porrebbe per così dire "all'interno" dell'attuale assetto territoriale.
2. Ancora sotto il profilo procedimentale, appare necessario che la costituzione del nuovo ente locale sia accompagnata da procedure di consultazione delle popolazioni interessate. Quest'ultima osservazione richiede due precisazioni.
3. La prima ha un carattere strettamente giuridico. Come è noto, la disciplina dell'istituzione della Città Metropolitana ad oggi prevista dalla l.r. n. 1 del 2006 appare piuttosto "rigida", in quanto in definitiva sembra configurare – quanto meno di fatto, con riguardo alla situazione del territorio della attuale Provincia di Trieste – una sorta di "diritto di veto" da parte dei Comuni che, non aderendo alla Città Metropolitana, non sarebbero aggregabili ad altra Provincia per difetto di continuità territoriale (si v. l'art. 9 della l.r. n. 1 del 2006). Se da un lato la consultazione delle popolazioni interessate e l'iniziativa comunale discendono da vincoli alla potestà legislativa regionale, non altrettanto può dirsi del richiamato

“diritto di veto”, che potrebbe – in sede di revisione della l.r. n. 1/2006 – essere rivisto.

4. La seconda precisazione ha un carattere sostanzialmente più “politico”, in dipendenza delle conclusioni che paiono emergere dalle ricerche delle altre Unità con riguardo alla “mappatura” territoriale del nuovo ente locale. Dagli studi delle altre Unità di ricerca sembra profilarsi una estensione territoriale della Città Metropolitana più ampia rispetto a quella dell’attuale Provincia di Trieste, e tale da ricomprendere anche parti di territorio ad oggi ricomprese nella Provincia di Gorizia. Ciò comporta che i procedimenti di consultazione dovrebbero – ai sensi del d.lgs. n. 9 del 1997 e della l.r. n. 5 del 2003 – coinvolgere anche la popolazione dei Comuni della Provincia di Gorizia; più verosimilmente, peraltro, la consultazione dovrebbe essere ancora più ampia. Dato che la Provincia di Gorizia, ridimensionata nel suo territorio dall’aggregazione di sue parti alla istituenda Città Metropolitana, finirebbe per ridurre considerevolmente la sua dimensione territoriale, già peraltro inferiore alle soglie dimensionali a cui si era voluto recentemente ispirare il Governo nei suoi interventi di disciplina dell’ente, seppur poi finiti sotto la scure della Corte costituzionale, il che forse determinerebbe la necessità di una sua eliminazione, con la conseguente aggregazione di sue parti alla Provincia di Udine, la quale a sua volta dovrebbe essere consultata.
5. Con riguardo alla configurazione organizzativa dell’istituendo ente, come si è detto, la potestà regionale sconta taluni margini di incertezza, non risolti dal citato contenzioso costituzionale. È tuttavia da precisare che – anche a considerare la Regione speciale vincolata alle scelte statali – l’attuale quadro normativo e giurisprudenziale (risultante all’esito dell’accumularsi di una recente stratificazione normativa piuttosto disordinata, a cui sono seguiti interventi ampiamente demolitori del giudice costituzionale) consente una notevole diversificazione delle scelte quanto all’organizzazione della Città Metropolitana: schematizzando le opzioni possibili si possono svolgere le seguenti considerazioni:
  - Ferma restando l’alternatività rispetto alla dimensione provinciale (cui la Città Metropolitana sarebbe in ogni caso alternativa) esiste la possibilità di immaginare il nuovo ente come sostitutivo anche delle autonomie comunali (il che richiederebbe comunque l’elezione diretta degli organi); viceversa rimane aperta anche la possibi-

lità di immaginare la Città Metropolitana come ente “di area vasta”, compatibile con la presenza di Comuni nel suo territorio: in questo secondo caso sarebbe immaginabile sia l’elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, sia anche un’elezione di secondo grado.

- L’attuale disciplina della Città Metropolitana contenuta nella legge n. 1 del 2006 (art. 9) pare orientata al secondo dei due modelli citato alla lettera precedente, optando altresì per l’elezione diretta dei relativi organi (cfr. il comma 7 dell’art. 9, che rinvia alla disciplina per le elezioni comunali).
- Da questo punto di vista, è da segnalare che la legge regionale n. 1 del 2006, rispetto alla disciplina statale (cfr. *infra*) prevede spazi di autonomia minore lasciati alla autonomia statutaria dell’ente locale in ordine all’assetto organizzativo dell’ente locale: come si dirà, infatti, ai sensi dell’art. 18 d.l. 95 del 2012 a tale atto normativo era lasciata sostanzialmente la determinazione di scelte di organizzazione che viceversa nella disciplina regionale attualmente vigente sono in qualche misura “irrigiditi” in previsioni legislative. In definitiva, dunque, la definizione dell’assetto organizzativo (e funzionale) dell’ente locale è destinato a confluire nella legge regionale istitutiva, anche se – sulla base del comma 3 dell’art. 9 l.r. 1/2006 – tali temi possono e debbono essere oggetto dell’iniziativa rivolta all’istituzione dell’ente locale, che compete al Comune capoluogo “d’intesa con gli eventuali altri Comuni interessati”.

Venendo infine agli assetti delle funzioni, possono farsi alcune osservazioni:

- In primo luogo, è da dire che relativamente alla determinazione delle funzioni del sistema degli enti locali infraregionali le linee della giurisprudenza costituzionale sono più nette rispetto a quelle concernenti gli assetti organizzativi, e sono tutto sommato favorevoli ad una potestà conformativa piuttosto ampia a disposizione della Regione (si v. in particolare le osservazioni piuttosto “impegnative” contenute nella già citata sent. n. 238 del 2007 della Corte costituzionale).
- Semmai su questo punto si potrebbe rilevare che il bagaglio di funzioni della Città Metropolitana non dovrebbe disegnarsi come riproduttivo delle funzioni attualmente attribuite alle Province, ma dovrebbe distinguersene, at-

traverso l’incardinamento nel costituendo ente locale di funzioni ulteriori, che in parte sono attualmente incardinate nei Comuni, in parte potrebbero essere anche proprie delle Regioni.

- Da questo punto di vista, il già citato art. 9 della legge regionale sul sistema delle autonomie locali individua taluni gruppi di funzioni come immediatamente attribuiti al nuovo livello di governo (“pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale”) consentendo tuttavia che in sede di concreta istituzione la legge regionale possa conferire anche ulteriori funzioni.
- Se si prendono in considerazione i risultati dell’indagine condotta dall’Unità di ricerca, si può sostanzialmente concludere che – dal punto di vista della percezione dell’utilità di tale nuovo livello di governo – le funzioni relativamente alle quali gli intervistati ipotizzano un coinvolgimento del nuovo ente locale sono sostanzialmente rispecchiate nel loro insieme nell’attuale disciplina legislativa: pianificazione territoriale, servizi di trasporto e relativi ai rifiuti, competenze relative allo sviluppo economico sono infatti riconducibili allo schema delle funzioni poco sopra citate.
- Un’ultima osservazione, con riguardo ai risultati delle indagini delle altre Unità di ricerca, può essere svolta sulla proiezione transfrontaliera del nuovo ente locale. Con riguardo a questo punto, che pare ricorrente nelle risposte, è tuttavia da precisare che esso in larga parte fuoriesce dalle considerazioni in ordine all’assetto organizzativo e all’istituzione del nuovo livello di governo locale. È ovviamente del tutto pacifico che, dal punto di vista strettamente organizzativo, la Città Metropolitana non può che configurarsi come un ente locale facente parte dell’ordinamento italiano: questo per altro verso di per sé non significa che un disimpegno delle funzioni ad esso attribuite non possa tener conto della peculiare posizione geografica ed economica dell’area di Trieste, il che tuttavia potrebbe avvenire con gli strumenti già attualmente disponibili (e per taluni versi praticati dai diversi livelli di governo) nella forma di gestioni armonizzate di talune funzioni e servizi con enti locali o realtà istituzionali confinari.

## Riferimenti bibliografici

BIN R., "Il nodo delle Province", *Le Regioni*, 2012, 899 ss.

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2004.

BRANCASI A., "Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale", in *Diritto pubblico* 2002, 909-980.

BRANCASI A., CARETTI P., "Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana", *Le Regioni* 2010, 727 ss.

CAVALLO C., "Considerazioni sul problema delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali nel disegno di legge delega", *Nuova Rass. di legisl., dottr. e giurispr.* 2007, 890 ss.

COVINO F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli 2008.

DE SIANO A., *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, Giappichelli, Torino 2008.

DEODATO C., "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *Federalismi.it*, n. 19/2012.

GIARDA P., "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni* 2001, 1425-1483.

ITALIA V., "Prime considerazioni sul disegno di legge delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3/2001", *Nuova Rassegna* 2007, 113 ss.

JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale*, Maggioli, Rimini 2009.

LANZA R., SPALLA F., "Area metropolitana: esperienze italiane", *Amministrare* 2008, 105 ss.

MAROTTA G., PASTENA E., *Le città metropolitane*, Cedam, Padova, 2013.

MARZANATI A., "La questione delle Città metropolitane in Italia", *Nuova Rass. di legisl., dottr. e giurispr.* 2006, 1121 ss.

MARZANATI A., "Note critiche in tema di Città metropolitane", *Nuova Rass. di legisl., dottr. e giurispr.* 2006, 106 ss.

MARZANATI A., *Le città metropolitane*, in E. Maggiore, L. Camarda, G. Dainese, A. Marzanati, (a cura di), *L'ordinamento provinciale: provincia, città metropolitane; organi, funzioni, personale, responsabilità*, Giuffrè, Milano 2006.

NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009.

PANTANI C., "Il progetto istitutivo delle aree e delle Città metropolitane deve fare i conti con il ridimensionamento territoriale delle precedenti autonomie locali comunali e provinciali", *Lo stato civile italiano* 2007, 549 ss.

PATRONI GRIFFI F., "La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?", *Federalismi.it*, n. 4/2013.

PERULLI P., *Piani strategici. Governare le Città europee*, Franco Angeli, Milano 2004.

PIAZZA S., "Note in margine ai profili dell'evoluzione normativa e istituzionale in tema di aree e Città metropolitane nell'esperienza italiana", *Nuova Rass. di legisl., dottr. e giurispr.* 2008, 2200 ss.

PICA F., *Del federalismo fiscale in Italia*, Grimaldi, Napoli 2004.

SORICELLI G., "Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali", *Istituzioni del federalismo* 2002, 843 ss.

SPALLA F., BOTTA D., "Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto", *Quad. di Scienza Politica* 2005, 87 ss.

VESPERINI G., "Venti anni di riforme dei poteri locali: quando la cooperazione è necessaria", *Amministrazione civile* 2008, 76 ss.

VIGNERI A., "La semplificazione delle istituzioni territoriali. Le Città metropolitane", *www.astridonline.it*, 21 marzo 2007.

ZANARDI F., *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna 2004;

App Mobile

Spazio personale

Dove siamo



La città metropolitana di Trieste : analisi territoriale,  
economica, sociologica, giuridica



eBook - Edizioni Università di Trieste - 2015

risorsa Web

Abstract

Lo trovi in Scheda Commenti Risorse digitali

eBook

Monografia

**Descrizione** La \*città metropolitana di Trieste : analisi territoriale, economica,  
sociologica, giuridica / Giovanni Carrosio ... [et al.]  
Trieste : OpenStarTS, 2015  
1 testo elettronico (PDF)

**Note** Modalità di accesso: WWW  
Digitalizzazione dell'edizione: EUT Edizioni Università di Trieste, 2015

**ISBN** 9788883036675

**Autore** Carrosio, Giovanni  
secondario

**Editori** Edizioni Università di Trieste  
OpenStarTS

**Anno** 2015  
pubblicazione

**copia link** <https://www.biblioest.it:443/SebinaOpac/.do?idopac=TSA2331265>

Per informazioni: Polo SBN