

17 GIUGNO 2015

Le città metropolitane per lo  
sviluppo strategico del territorio: tra  
livello locale e livello sovranazionale

di Franco Pizzetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Torino



# Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale\*

**di Franco Pizzetti**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Torino

1. Il 31 giugno di quest'anno scadranno i sei mesi dall'entrata in funzione delle città metropolitane, così come il termine entro il quale le regioni devono aver approvato le leggi di loro competenza attuative di quanto previsto dal comma 91 della l. n. 56/2014 per la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province dopodiché lo Stato potrà avvalersi di quanto previsto dal comma 95, ed esercitare il potere sostitutivo.

Allo stato attuale, mentre risultano approvati tutti gli statuti delle otto città metropolitane di cui al comma 5, salvo Reggio Calabria e Venezia, che hanno, come noto, tempi di attuazione diversa<sup>1</sup>, molte regioni non hanno ancora provveduto ad adottare le leggi di loro competenza. Del resto, anche nei casi in cui le regioni hanno varato la legge di cui al comma 91, non risultano ancora avviati i procedimenti necessari per il trasferimento delle funzioni e del personale, né gli altri adempimenti conseguenti, previsti nei commi da 89 a 95, come successivamente integrati dai numerosi provvedimenti adottati o in via di adozione, per la loro attuazione.

---

\* Il presente testo è la rielaborazione di un intervento svolto in occasione della presentazione del volume: *La sfida metropolitana 2015, sedicesimo rapporto "Giorgio Rota"*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino 23 maggio 2015, alla quale ha preso parte anche il Sindaco Metropolitan di Torino e Presidente dell'Anci Piero Fassino. Le tesi sviluppate in questo saggio costituiscono un ulteriore approfondimento di quanto più ampiamente sviluppato in F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015.

<sup>1</sup> La prima, Reggio Calabria, perché solo nel 2016 scadranno gli organi della provincia relativa, e la seconda, Venezia, perché, dopo le dimissioni del sindaco Orsoni, è solo dopo l'elezione del nuovo sindaco del capoluogo che potrà essere istituita la città metropolitana.



Di conseguenza, anche le città metropolitane, al pari delle province, si trovano ancora ad operare in una sorta di limbo o, se si preferisce, di terra di nessuno, nella quale l'oggi non è comunque eguale all'ieri, ma il domani deve ancora compiersi.

Per un verso, i nuovi enti, e i loro organi, sono pienamente in carica e operativi, e sono quindi in grado di esercitare le loro funzioni e, per quanto riguarda le città metropolitane, anche di perseguire le finalità assegnate dalla l. n. 56/2014. Per un altro verso però, in virtù del comma 89, ultima parte, della stessa legge, essi devono ancora svolgere tutte le funzioni delle precedenti province, in attesa che si provveda al loro effettivo esercizio da parte dell'ente subentrante; ente, quest'ultimo, che in tutti i casi in cui le regioni non hanno ancora legiferato, deve tuttora essere individuato e che, anche negli altri casi, presuppone comunque quanto meno il completamento del processo di trasferimento del personale.

Questa situazione, già difficile, è stata inoltre complicata dai tagli operati a carico delle province col decreto legge n. 66 del 2014, e poi ulteriormente aggravata dalle norme contenute nella l. n. 190 del 2014.

A seguito di questi provvedimenti, e in modo particolare di quanto previsto nei commi da 418 a 422 dell'art. 1 del l. n. 190 del 2014, il governo è stato obbligato ad adottare nei mesi successivi all'entrata in vigore della legge numerosi atti, anche di natura regolamentare, destinati non solo a dare attuazione all'Accordo tra Stato e regioni, previsto dal comma 92 della l. n. 56 e adottato il 12 settembre 2014, ma anche a definire un percorso virtuoso che consentisse al sistema delle città metropolitane e delle nuove province di non collassare nel corso del 2015.

Proprio le scelte compiute nella l. n. 190 del 2014, infatti, hanno reso particolarmente complesso tanto il lavoro del governo quanto quello delle regioni, delle città metropolitane e delle province, già impegnati a completare gli adempimenti previsti per l'istituzione dei nuovi enti.

Il taglio delle risorse finanziarie e di personale, anche se differenziato tra città metropolitane e province, ha reso molto complesso assicurare che si possa arrivare alla fine di questa fase senza pregiudicare la possibilità che il nuovo sistema degli enti territoriali sia in grado di sviluppare tutte le nuove potenzialità che la l. n. 56 prevede.

**2.** In questo quadro diventa particolarmente importante che, nel corso di questa transizione dal vecchio all'attuale sistema, i nuovi enti, e in modo particolare le città metropolitane, non perdano di vista quella che è la loro missione principale.

E' necessario evitare che, tra la difficoltà di continuare a garantire l'esercizio di tutte le funzioni delle precedenti province, le incertezze sulle risorse di cui possono e potranno avvalersi, la



sostanziale indeterminatezza del contenuto delle nuove funzioni delle città metropolitane in attesa che intervengano le leggi statali e regionali di settore, i nuovi enti si sentano spinti a chiudersi nel loro “*particolare*”, ripetendo anche nelle nuove condizioni le prassi consolidate delle precedenti province.

Pesa poi anche l'indeterminatezza sul futuro quadro costituzionale, che può accentuare il rischio che tanto le città metropolitane, quanto le nuove province-enti di area vasta, si sentano sole, in una lunga marcia della quale si stenta a vedere il punto di arrivo.

Va tenuto conto, inoltre, che *nella prospettiva della futura Costituzione riformata, città metropolitane e province-enti di area vasta sono destinate a seguire percorsi diversi, assumendo anche differente rilievo all'interno dell'ordinamento costituzionale complessivo.*

2.1. Le nuove province-enti di area vasta come ridefinite nella l. n. 56 del 2014 sono, di fatto, “*enti sospesi*” nell'attesa che la riforma costituzionale, in corso di approvazione da parte del Parlamento, ne sopprima la copertura costituzionale e, come previsto dall'art. 39 quarto comma del d.d.l. di riforma costituzionale Renzi-Boschi, ne assegni definitivamente la disciplina alle regioni, sia pure nel rispetto dei profili ordinamentali generali stabiliti dalle leggi dello Stato<sup>2</sup>.

2.2. Le città metropolitane, invece, sono disciplinate dalla l. n. 56 innanzitutto come una “*modalità di attuazione dell'art. 114 Cost.*”, anche nella consapevolezza che esse sono destinate a mantenere la loro copertura costituzionale anche a Costituzione riformata.

Nella riforma costituzionale in corso, infatti, non solo si conferma la copertura costituzionale delle città metropolitane già ora prevista dall'art. 114 Cost. vigente, ma la competenza statale esclusiva dall'art. 117, comma secondo, lettera p), è ampliata anche all'ordinamento di comuni e città metropolitane.

Inoltre, la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) è estesa anche alle disposizioni di principio in ordine alle forme associative dei comuni, cosa che certamente non è irrilevante, specialmente per le città metropolitane<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La stessa l. n. 56 è su questo punto esplicita. Va ricordato, infatti, che il comma 51 dell'art. 1 recita «In attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge». Anche la Corte costituzionale, nella sent. n. 50 del 2015, sottolinea questa peculiarità delle province, prendendo atto che per queste «è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nella forma di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame»: cfr. Corte cost., sent. n. 50/2015, par. 4.

<sup>3</sup> Basti ricordare il comma 11, lettera b), dell'art. 1 della l. n. 56, che prevede che lo statuto della città metropolitana disciplini «i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parti della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e

3. In questo scenario, guardando anche a quale sarà l'ordinamento italiano a riforma costituzionale approvata, la l. n. 56 assume un duplice aspetto.

3.1. Allo stato, salvo le leggi regionali relative all'allocazione delle funzioni non fondamentali, fino alla riforma costituzionale le nuove province-enti di area vasta sono interamente disciplinate da questa legge.

Invece a Costituzione riformata il rapporto tra questa legge e i nuovi enti di area vasta cambierà inevitabilmente. A seguito della prevista "attrazione" di questi enti nella sfera della competenza legislativa regionale<sup>4</sup>, infatti, essi entreranno automaticamente nell'orbita del legislatore regionale, anche se i tempi, i modi e il contenuto stesso di tale mutamento potranno variare da regione a regione.

Tuttavia, anche con l'entrata in vigore della riforma costituzionale e almeno fino ad eventuali nuove decisioni del legislatore statale, alla l. n. 56 si dovrà comunque continuare guardare come alla legge dello Stato che, ai sensi dell'art. 39, comma 4, del testo di riforma approvato dalla Camera dei deputati il 25 marzo 2015<sup>5</sup>, ha il compito di «definire i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta».

Dunque, con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, e sempre che il testo attuale dell'art. 39, comma 4 non venga modificato in sede di approvazione definitiva della riforma, la l. n. 56 è destinata ad assumere rispetto agli enti di area vasta una duplice natura: cedevole, per quanto riguarda le disposizioni in essa contenute non riconducibili ai profili ordinamentali generali, che restano comunque di competenza statale; limite e parametro di legittimità costituzionale delle nuove leggi regionali, per quanto concerne i principi ordinamentali generali in essa contenuti o comunque da essa deducibili.

Nasce da qui l'innegabile situazione di "sospensione" nella quale versano le attuali province-enti di area vasta. Una condizione, questa, che non riguarda la normativa che esse devono attualmente rispettare - e cioè l'integrale attuazione della l. n. 56 e delle leggi regionali allocative delle funzioni non fondamentali - ma che attiene invece al ruolo che ad esse spetterà di svolgere in futuro.

Come si è detto, infatti, a riforma costituzionale entrata in vigore gli enti di area vasta saranno accumulati da ineludibili aspetti di uniformità, legati ai profili ordinamentali generali stabiliti dalla

---

comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali».

<sup>4</sup> Il riferimento è ovviamente all'art. 39, comma quarto della riforma Renzi-Boschi, come approvata in prima lettura della Camera dei deputati il 25 marzo 2015 (cfr. Atto Camera, A.C. 2613)

<sup>5</sup> Atto Camera A.C. 2613



legge statale, ma potranno essere differenziati, e in misura anche molto rilevante, a seconda delle leggi regionali che detteranno le ulteriori disposizioni a loro applicabili.

**3.2.** Ben diversa, invece, anche con riferimento alla futura riforma costituzionale, la posizione delle città metropolitane.

Questi enti, infatti, trovano nella l. n. 56 una base ben più stabile di quanto non sia per gli enti di area vasta. *Il terreno su quale operano le città metropolitane è solido, come solido è il ruolo ad esse affidato quale emerge non solo dai commi da 44 a 46, ma anche e soprattutto dal comma 2 dell'art. 1 della l. n. 56.*

Come si è detto, la parte della riforma costituzionale che riguarda le città metropolitane, infatti, non cambia in alcun modo la natura della legge n. 56 del 2014, né la fa diventare cedevole rispetto alle leggi regionali.

Al contrario, proprio perché la riforma conferma la natura costituzionale delle città metropolitane, ne risulta rafforzata anche per il futuro la posizione della l. n. 56.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 50 del 2015, ha riconosciuto che la l. n. 56 trova, oggi, la sua base normativa nel combinato disposto dell'art. 114, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione: la riforma costituzionale, modificando il contenuto di questa norma nel senso di ampliare il ruolo della legge statale, confermerà dunque ulteriormente la legittimazione della l. n. 56 anche rispetto alla disciplina relativa alle città metropolitane in essa contenuta<sup>6</sup>.

**3.3.** Infine, tenendo conto del rilievo che ha in questa legge il rapporto tra città metropolitane e unioni di comuni, va sottolineato anche che il futuro nuovo testo dell'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost. attribuisce esplicitamente alla legge dello Stato il compito dettare le norme di principio sulle forme associative dei comuni.

---

<sup>6</sup> Anche tutta la parte ordinamentale della l. n. 56 relativa alle città metropolitane sarà infatti esplicitamente coperta dall'ampliamento della competenza statale anche all'ordinamento di comuni e città metropolitane conseguente al nuovo testo dell'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost. come riformulato dall'art. 31 del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi approvato dalla Camera dei deputati il 25 marzo 2015. Il nuovo testo infatti estenderà ulteriormente – lo si è detto – l'ambito di competenza della normativa statale, specificando esplicitamente che essa dovrà a regolare anche l'ordinamento di comuni e città metropolitane. Un'innovazione rilevante, anche se da tempo la giurisprudenza, anche costituzionale, aveva ritenuto che pur senza un esplicito richiamo nell'art. 117 Cost, spettasse comunque allo Stato disciplinare anche l'ordinamento dei comuni, delle province e delle stesse città metropolitane.



E' chiaro che di conseguenza il nuovo testo darà una copertura costituzionale forte anche a questa parte della l. 56, sia per quanto riguarda l'associazionismo comunale in senso proprio che per i rapporti tra questo e le città metropolitane

4. Proprio la stabilità di fondo che caratterizza la l. n. 56 del 2014 specialmente rispetto alle città metropolitane, giustifica l'importanza vitale per l'intero sistema degli enti territoriali che esse non vengano meno al ruolo che devono assolvere.

4.1. Si deve dare atto che gli statuti approvati dalle diverse città, pur nelle loro scontate differenze, tengono tutti conto sia delle funzioni fondamentali assegnate a questi enti dalla l. n. 56, sia soprattutto delle finalità individuate dal comma 2. Preoccupa però la sensazione che sembra si stia diffondendo un atteggiamento di disillusione legato anche al fatto che, in attesa delle leggi regionali di riallocazione delle funzioni, le città metropolitane sono tuttora tenute a svolgere tutte le attività precedentemente assicurate dalle "vecchie" province.

Spesso, persino i sindaci metropolitani che pure, anche grazie ai loro compiti di coordinamento e di attuazione, sono il principale punto di riferimento del governo nell'attuazione di questa parte della riforma, mostrano segni di difficoltà di fronte a una transizione che si presenta, anche sul piano finanziario, certamente più difficile e complessa di quanto si potesse pensare.

4.2. Il rischio è che si accentui la "*sindrome dell'arto fantasma*", e che, giorno dopo giorno, la città metropolitana sia sempre più tentata di chiudersi nell'orizzonte dell'antica provincia. A questo si aggiunge il pericolo che il nuovo ente percepisca se stesso, e sia percepito anche dai cittadini, come finalizzato essenzialmente alla tutela delle comunità residenti sul loro territorio, al coordinamento dei comuni e delle unioni che ne sono espressione, alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e della società metropolitana, anche tutelando, come già faceva la vecchia provincia, le aree meno popolate o più deboli.

Del resto, anche negli statuti approvati finora si coglie una certa resistenza all'innovazione e una continua tentazione di guardare alla città metropolitana essenzialmente come una forma, un po' più nuova e "importante", della provincia di un tempo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Basti a questo fine sottolineare come tutti gli Statuti abbiano "letto" i commi 40 e 41 dell'art. 1 della l. n. 56, che prevedono la possibilità per il sindaco di nominare un vicesindaco e affidare deleghe a consiglieri, come norme che consentissero agli statuti stessi di prevedere obbligatoriamente la nomina del vicesindaco e dei consiglieri delegati.



Se una tale impostazione dovesse consolidarsi e prevalere anche per il futuro si indebolirebbe il significato e la legittimazione sostanziale e sistemica della disciplina degli organi metropolitani come organi di secondo livello, e delle città metropolitane come enti di programmazione e coordinamento, basate anche su una struttura a carattere obbligatoriamente associativo dei comuni e delle loro unioni. Quello che più conta, però, è che si metterebbe a grave rischio il significato più profondo della loro istituzione e del ruolo che alle stesse città spetta nel nuovo sistema degli enti territoriali italiano.

**4.3.** Sono queste, dunque, le ragioni che giustificano la necessità di riprendere il significato complessivo del disegno delle città metropolitane, e delle finalità ad esse assegnate nella l. n. 56/2014.

Lo scopo è aiutare chi ha la responsabilità di questi enti ad operare in modo tale che, quando questa *traversata del deserto* sarà finita, il Paese possa trovarsi dotato di città metropolitane adeguate alle finalità e al ruolo che la l. n. 56 del 2014 definisce. Enti, cioè, capaci di promuovere non solo lo sviluppo del proprio territorio ma anche la crescita del Paese, e di avere relazioni forti e durevoli sia con gli altri livelli di governo che compongono la Repubblica sia, soprattutto, con i livelli istituzionali di pari livello anche al di fuori dei confini dello Stato, in primo luogo le città e le aree metropolitane europee.

**5.** Per comprendere bene quale sia il “ruolo” e il “posto” che la l. n. 56 assegna alle città metropolitane, giova partire dal dettato normativo, anche in comparazione con la disciplina che riguarda le province e tenendo conto della recente sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale.

**5.1.** Il primo aspetto da sottolineare è che mentre il comma 2 dell’art. 1 della legge n. 56 afferma che le città metropolitane «sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità...», rispetto alle province, il comma 3 si limita a prevedere che esse «sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100 e che alla province interamente montane e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97».





Dunque, *una prima caratteristica fondamentale delle città metropolitane è che esse hanno innanzitutto “finalità” e poi “funzioni”*, cosa questa non prevista invece dal comma 3 per le province<sup>8</sup>.

Si tratta di una differenza molto rilevante, che si affianca alle altre già sottolineate e con queste concorre a porre città metropolitane e province su due piani molto diversi.

**5.2.** Le province sono riordinate dalla l. n. 56 in attesa della riforma costituzionale, come afferma il comma 51 della legge.

In questo quadro, la cui sostanziale provvisorietà è stata esattamente colta anche dalla Corte nella sent. n. 50/2015, è ovvio che la l. n. 56 si limiti soltanto a definire le funzioni fondamentali di questi enti, rinviando per le altre funzioni da esse precedentemente svolte alle leggi regionali. Ancora più ovvio è che la l. n. 56 non definisca in alcun modo le finalità di questi enti. A riforma entrata in vigore, esse dipenderanno dalle scelte che ogni regione farà rispetto agli enti di area vasta.

L'individuazione delle finalità di un ente presuppone, infatti, una sua identità strutturata rispetto alle comunità ricomprese nel suo territorio e ai destinatari delle sue funzioni. Una identità che, in attesa della riforma costituzionale invocata dal comma 51 dell'art. 1 della legge n. 56, sarebbe stato improprio definire oltre quanto fatto dalla normativa in esame.

E' evidente la coerenza fra il comma 2 e quelli da 44 a 46, relativi alle città metropolitane, da un lato; e i commi 3, 51, 85 e 89, relativi alle province, da un altro. Una coerenza che spiega anche la diversità di contenuto tra il comma 2 che, oltre al territorio, individua anche le finalità quali elementi qualificanti delle città metropolitane, e il comma 3 che si limita, invece, a definire le province come enti territoriali di area vasta.

**6.** L'esame “differenziale” tra la normativa relativa alle province e quella che riguarda le città metropolitane conferma che, come si è detto, il legislatore ha ritenuto le prime di natura intrinsecamente “provvisoria”, e le altre, invece, come enti costituzionalmente “a struttura stabile” perché componenti della Repubblica.

---

<sup>8</sup> Per il vero, neppure il comma 4, per le unioni, né il comma 116 per le fusioni, prevedono finalità specifiche riferite a questi enti. In questi casi, però, le ragioni sono in parte diverse e in parte analoghe a quella individuate nel testo per le province. La diversità sta nel fatto che la fusione non può che avere le stesse finalità che riguardano i comuni ed essere quindi a finalità generale. L'analogia sta nel fatto che anche per le unioni di comuni, in quanto forme associative, la riforma costituzionale prevede una ripartizione di competenze tra Stato, al quale spetterà definire le disposizioni di principio, e altri soggetti coinvolti (cfr. art. 31 del d.d.l. Renzi-Boschi nella parte in cui riforma il secondo comma, lettera p), dell'art. 117 Cost.).

Quest'aspetto è lucidamente colto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50/2015 quando, nell'affrontare l'eccezione di costituzionalità posta da alcune regioni circa il potere dello Stato di istituire le città metropolitane in quanto non esplicitamente previsto da alcuna norma costituzionale, afferma, senza esitazioni, la competenza statale in materia, escludendo quella regionale residuale. La motivazione, ineccepibile, è che – altrimenti – ne deriverebbe che la legge regionale potrebbe fare ciò che non sarebbe consentito fare a quella statale<sup>9</sup>. Aggiunge, inoltre, la stessa Corte che la previsione costituzionale dell'art. 114 Cost. pone necessariamente a carico dello Stato l'attuazione delle città metropolitane perché questi enti non possono avere «modalità di disciplina e struttura diversificate da regione a regione senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno rispetto agli aspetti essenziali»<sup>10</sup>.

In sostanza, mentre la provvisorietà delle province è legata sia alla loro prevista decostituzionalizzazione, sia alla possibile, futura “regionalizzazione” nell'ambito dell'attesa riforma del Titolo V, richiamata dal comma 51 della legge n. 56<sup>11</sup>, la stabilità delle città metropolitane è invece, anche secondo la Corte, connessa al ruolo ad esse attribuito dall'art. 114 Cost..

In questo senso la decisione della Corte conferma appieno la linea della l. n. 56, che, infatti, non fa precedere la disciplina della città metropolitane da alcun richiamo all'eventuale riforma del Titolo V: riconferma, questa, che il legislatore aveva ben chiaro che gli enti metropolitani sono, e tali resteranno anche dopo la riforma costituzionale, componenti essenziali della Repubblica.

A ulteriore conferma della validità della linea seguita dal legislatore della l. n. 56, va sottolineato anche che la Corte, sempre nella sent. n. 50/2015, rafforza la competenza statale relativa alla loro istituzione, affermando che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione», e osservando, in proposito, che «è proprio tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da regione a regione»<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte cost., sent.n. 50 del 2015, paragrafo 3.4.1.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, par. 3.4.1 e 3.4.2.

<sup>11</sup> Questo aspetto è avvalorato anche dal par. 4 della parte motiva della sent. n. 50/2015 della Corte costituzionale

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 56 del 2015, par. 3.4.1.



La posizione della Corte è ribadita anche con riferimento all'ulteriore eccezione di incostituzionalità mossa alla legge n. 56, riguardante la mancata individuazione di un procedimento specifico, e legislativamente definito, per l'istituzione delle città metropolitane: il che renderebbe la legge in contrasto con la Costituzione a causa della sua natura "provvedimentale".

Il giudice delle leggi, infatti, respinge tale doglianza negando che il comma 5 della l. n. 56 possa configurarsi come norma provvedimento, dal momento che essa «individua non una sola ma tutte le province in relazione alle quali è stata, al momento, ritenuta opportuna la trasformazione in città metropolitane». Ad ulteriore rafforzamento, la Corte aggiunge poi che «si tratta di una legge a carattere innegabilmente generale che, nell'istituire le Città metropolitane contiene anche l'elenco di quelle effettivamente istituite, ed a riprova di ciò rileva anche il fatto che la normativa in esame costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5 ultimo periodo dell'art. 1 della l.n.56 del 2014»<sup>13</sup>.

Insomma, dall'analisi della normativa contenuta nella l. n. 56 e dalla lettura della sent. n. 50 della Corte costituzionale, emerge con chiarezza che, anche nella situazione attuale, è ben diversa la responsabilità di chi deve dare attuazione al disegno costituzionale e legislativo relativo alle città metropolitane da quella di chi è chiamato a governare province-enti di area vasta destinate a veder modificati ruolo, natura e competenze una volta che la riforma costituzionale "attesa" sarà stata varata.

7. Diventa centrale, dunque, individuare quale sia il ruolo che la città metropolitana deve assumere nell'ambito del sistema degli enti territoriali e del Paese.

Giova ritornare innanzitutto al comma 2 dell'art. 1 della l. n. 56/2014 che assegna alle Città metropolitane alcune specifiche finalità, alle quali il nuovo ente deve orientare la sua attività, compreso l'esercizio delle funzioni ad esso assegnate nei commi da 44 a 46.

Tali finalità sono:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- b) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- c) cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

---

<sup>13</sup> Cfr. di nuovo Corte cost., sent. n. 50 del 2015, par. 3.4.1.



Tre finalità soltanto, dunque, ma che vanno tutte nel medesimo e inequivoco senso: quello di fare della città metropolitana un ente territoriale tutto rivolto allo sviluppo strategico del suo territorio.

La stessa finalità di promuovere e gestire in maniera integrata quei servizi, infrastrutture e reti di comunicazione che *rientrano nell'ambito di suo interesse*, diventa dunque strumentale alla finalità principale, che è quella di assicurare lo sviluppo strategico del territorio.

Infine, spetta alle città metropolitane anche curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, *e dunque funzionali allo sviluppo strategico del loro territorio*, sia che riguardino altri organi o livelli di governo della Repubblica, sia che coinvolgano altri Stati, o organizzazioni sovranazionali o internazionali. Nel contesto della finalità relativa alla cura delle relazioni istituzionali rientra, perciò, anche la specifica attenzione che deve essere posta rispetto alle relazioni con altre città e aree metropolitane europee.

**7.1.** Il primo dato che emerge dall'elenco appena richiamato è che la città metropolitana *non è un ente a fini generali, né ha l'obiettivo di rappresentare una comunità, di curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo*.

Basta a confermare questo aspetto, centrale nel discorso che qui si sta conducendo, il confronto tra il comma 2 dell'art. 1 della l. n. 56 e l'art. 3, secondo comma, del d.lgs. n. 267 del 2001 (TUEL) che stabilisce: «il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

Come è facile constatare, la differenza di contenuto tra le due norme è profondissima.

Il comune, infatti, è l'ente locale che cura gli interessi e lo sviluppo limitatamente alla comunità della quale ha la rappresentanza. La città metropolitana, invece, non solo non è definita come ente rappresentativo della comunità che risiede sul suo territorio, ma, ex comma 2, è caratterizzata innanzitutto dalla finalità specifica di curare lo sviluppo del suo territorio e dalle altre indicate nella stessa norma.

Finalità, queste, che diventano perciò il parametro di legittimità e la base giuridica di ogni attività che la città ponga in essere nell'esercizio delle sue funzioni.

Al fine di comprendere appieno la portata dell'innovazione, è utile anche il confronto fra il comma 2 dell'art. 1 della l. 56 e quanto previsto dal terzo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 267 del 2011 (TUEL), secondo il quale «la provincia, ente intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo».



Anche in questo caso, la formula utilizzata rispetto alla provincia dal TUEL del 2001 non solo non trova riscontro, per le ragioni più volte dette, nella normativa relativa alle province contenuta nella l. n. 56, ma non coincide nemmeno con quanto previsto dal comma 2 rispetto alle città metropolitane.

**7.2.** Quello che però più merita sottolineare è che, mentre nel terzo comma dell'art. 3 del TUEL la provincia è definita come ente intermedio tra comune e regione, nulla di tutto questo è detto nella l. n. 56 rispetto alle città metropolitane.

Si tratta di una differenza molto rilevante perché l'assenza, in tutta la legge, di un raccordo specifico e strutturato tra la città metropolitana e la regione sembra confermare che il nuovo ente, al contrario delle vecchie province, non è affatto concepito come posto "in asse" coi comuni e le regioni, quasi come uno "snodo" tra questi due livelli.

In questo senso si può dire che la città metropolitana è "*a lato della regione*" così come è "*a lato dei comuni*".

Mentre il TUEL aveva una *visione "gradualistica e in sequenza"* dei livelli territoriali di governo, la l. n. 56 è ispirata, invece a una *visione "funzionalista"*<sup>14</sup>. In sostanza, nella nuova legge le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, a finalità specificatamente definite, e tutte incentrate essenzialmente sullo sviluppo strategico del territorio.

Per essere ancora più chiari: secondo la ricostruzione del dettato normativo che qui si propone, *le città metropolitane sono certamente enti territoriali di area vasta, come specifica anche il secondo comma dell'art. 1 della l. n. 56, ma non sono enti territoriali locali, nel senso tradizionalmente fatto proprio da dottrina, legislazione e giurisprudenza.*

**8.** Se la ricostruzione qui proposta del "ruolo" e del "posto" delle città metropolitane nel nuovo sistema degli enti territoriali è convincente, è chiaro che ne derivano parecchie conseguenze.

---

<sup>14</sup> Si badi che questo discorso potrebbe essere sviluppato anche con riferimento alle province-enti di area vasta. Infatti, come si è detto, la l. n. 56 non indica le finalità di questi enti solo perché la disciplina che li riguarda è considerata dalla legge come in parte "transitoria" in quanto dettata "in attesa della riforma costituzionale" (comma 51). Dunque correttamente la l. n. 56 non definisce le funzioni delle province, in quanto rimette implicitamente rimette alla futura legislazione regionale di definirne le finalità. Finalità che potranno variare anche da regione a regione, secondo le scelte che ciascuna di esse vorrà fare. Il che conferma che anche rispetto alle province-enti di area vasta, la l. n. 56 si ispira a una visione sostanzialmente funzionalista, che in questo senso, rafforza la scelta fatta di prevedere che sia retta da organi eletti in secondo grado.

**8.1.** Il primo interrogativo che ci si deve porre, infatti, è se questa ricostruzione è compatibile anche con le funzioni fondamentali del nuovo ente, quali definite dai commi 44 e 46 della l. n. 56. A prima vista, potrebbe sembrare che proprio il comma 45 impedisca di sostenere che la specificità delle città metropolitane si estenda sino al punto qui indicato. Infatti, questo comma stabilisce che alle città metropolitane sono assegnate non solo le funzioni ad essa specificamente attribuite ma anche le funzioni fondamentali delle province come indicate dal comma 85. In prima battuta, dunque, potrebbe sembrare che l'affinità tra città metropolitana e nuova provincia debba essere assai più rilevante di quanto sin qui delineato, e soprattutto che la città metropolitana debba assolvere, anche nel futuro contesto della riforma costituzionale, specifici compiti di gestione nell'interesse della sua comunità, quali la cura della viabilità e l'edilizia scolastica.

Va riconosciuto, però, che per quanto riguarda le città metropolitane sono in ogni caso dominanti le funzioni fondamentali che la l. n. 56 assegna unicamente a questi enti e che costituiscono il “nocciolo duro” delle loro competenze<sup>15</sup>.

**8.2.** Il secondo interrogativo è come si armonizzino le finalità di cui al comma 2 con le funzioni di cui dai commi da 44 a 46 (ivi comprese, quindi, le funzioni di cui al comma 85, richiamate dal comma 44).

---

<sup>15</sup>L'opinione prevalente, e probabilmente anche l'intenzione del legislatore, sembra essere dichiaratamente che le funzioni fondamentali delle province di cui al comma 85, assegnate anche alle città metropolitane in virtù del comma 44, debbano essere considerate funzioni proprie di questi enti e dunque sottratte anche a un futuro riordino regionale delle funzioni degli enti di area vasta.

Tuttavia, pur dando atto che il comma 44 assegna alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle province di cui al comma 85, senza alcuna distinzione rispetto a quelle indicate nelle lettere da a) a f), un qualche interrogativo può sorgere tenendo conto che il comma 85 è comunque da inquadrare nell'ambito del comma 51, che dichiara tutta la normativa relativa alle province definita “in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione”.

Ci si potrebbe dunque porre l'interrogativo se il rinvio che il comma 44 fa alle funzioni fondamentali delle province (e dunque al comma 85) abbia l'effetto di consolidarle in capo alle città metropolitane alla stessa stregua delle altre specificamente indicate o invece se, essendo il comma 85 subordinato alla futura riforma costituzionale, anche le funzioni assegnate alle città metropolitane in quanto funzioni fondamentali delle province potrebbero rientrare in futuro nel raggio di competenza regionale.

In sostanza le tesi su questo punto potrebbero essere due: la prima, quella generalmente accolta e sostenuta anche da chi scrive (F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè 2015, 83 e ss.), è che le funzioni fondamentali delle province siano assegnate alle città metropolitane alla stessa stregua delle altre indicate nel comma 44, e quindi restino nella competenza di questi enti indipendentemente da quanto stabilirà la riforma costituzionale in materia di competenza regionale sugli enti di area vasta; la seconda che le funzioni fondamentali delle province, in quanto assegnate alle città metropolitane dal comma 44 ma definite dal comma 85, possano rientrare, anche rispetto a questi enti, nell'ambito di competenza regionale in virtù dell'effetto che il comma 51 ha su tutta la disciplina relativa alle province.



Guardando all'elenco contenuto nel comma 44, è facile constatare che tutte le funzioni fondamentali previste per la città metropolitana sono sempre condizionate all'esistenza di un riferimento al territorio della città metropolitana stessa, e soprattutto all'ambito delle attività di interesse di quest'ultima.

Il cardine delle funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane è, infatti, l'adozione e l'aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano. Una funzione, questa, che coincide puntualmente con la finalità principale dell'ente di cui al comma 2, e che ha una portata molto ampia anche rispetto ai comuni e alle unioni dei comuni insistenti sul suo territorio, costituendo esso atto di indirizzo che vincola comuni e unioni anche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni eventualmente loro delegate dalle regioni.

A questa funzione, molti hanno assegnato un rilievo tutto particolare, vedendo nel piano strategico essenzialmente lo strumento che assicura alla città metropolitana una sorta di "governo del territorio" tanto rispetto ai comuni e alle loro funzioni, quanto, limitatamente alle funzioni delegate, anche all'ambito di competenza delle regioni.

È innegabile che tale effetto vi sia, ma va tenuto presente che anche questa funzione rientra nell'ambito della finalità di cui al comma 2, e dunque il piano strategico, di cui al comma 44, non può essere altro che lo strumento operativo della città al fine di assicurare lo sviluppo del territorio<sup>16</sup>.

Dunque, il piano strategico territoriale di cui al comma 44 non è uno strumento di governo a fini generali del territorio metropolitano, né può essere concepito come atto di indirizzo a effetto generale e indeterminato rispetto ai comuni e alle loro unioni.

Il piano strategico non può riguardare qualunque attività dei comuni, né essere imposto da essi, se non per loro scelta volontaria, quale atto di indirizzo rispetto a qualunque funzione da essi esercitata.

Esso può vincolare comuni e unioni solo in quanto esso sia funzionale allo sviluppo del territorio, e dunque deve essere preceduto da un'ipotesi di sviluppo territoriale che sia coerente con le finalità del comma 2.

**8.3.** Lo stesso ragionamento deve essere fatto rispetto a tutte le altre funzioni fondamentali individuate dal comma 44.

---

<sup>16</sup> Che questa finalità sia predominante è confermato anche dal fatto che tra le funzioni fondamentali di cui al comma 44 vi è anche la "promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico di cui alla lettera a)"



La pianificazione territoriale di competenza della città metropolitana riguarda essenzialmente le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla città metropolitana: quelle realtà – cioè – che sono strumentali alle finalità che, proprio in questa materia, il comma 2 assegna all'ente metropolitano. Gli stessi vincoli che la pianificazione territoriale di cui alla lettera b) del comma 44 consente alla città metropolitana di prevedere rispetto ai comuni, non riguardano qualunque attività propria di questi enti, ma solo quelle che sono connesse con le strutture appartenenti alla città. Non altrimenti potrebbe essere spiegato che la lettera b) del comma 44 specifichi che la pianificazione strategica generale può “anche” fissare vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio.

Le stesse considerazioni possono valere, poi, per la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e della loro organizzazione: funzione, questa, che le città possono esercitare sempre e soltanto avendo a fondamento l'interesse generale dell'ambito metropolitano, e dunque innanzitutto del suo territorio.

Infine, analogo discorso può esser fatto anche relativamente alle tre funzioni di cui alle lettere d) e) e f), che hanno contenuto diverso ma che sono tutte, indipendentemente dalle loro specificità, legate alla vocazione della città metropolitana e al suo ambito territoriale.

**8.4.** Pur nella sinteticità dell'analisi svolta, sembra evidente che nella legge n. 56 non solo vi è un fortissimo collegamento tra comma 2 e comma 44, ma anche una chiara indicazione rispetto al fatto che la città metropolitana è un ente che ha come obiettivo lo scopo di assicurare lo sviluppo del proprio territorio, in un contesto di relazioni istituzionali che può coinvolgere non solo le città e aree metropolitane europee ma anche ogni altra istituzione con la quale abbia ragione istituzionale di entrare in contatto.

Se questo è vero, ne discendono ulteriori conclusioni assai interessanti che merita esaminare nel paragrafo successivo.

**9.** La prima conseguenza che deriva dall'aver ricostruito la città metropolitana come un *ente a missione definita, e in posizione laterale* sia rispetto ai comuni che alle regioni, riguarda la lettura del comma 46.

Proprio perché il comma 46 prevede che «Stato e regioni, ciascuno per le sue competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 Cost.», ne





deriva che queste funzioni potranno esse attribuite alle città metropolitane soltanto in quanto siano compatibili con il ruolo e la missione che ad esse affida la l. n. 56.

Si tratta di un elemento di notevole rilevanza. Finora, infatti, operando in un sistema costituzionale che, sia con riguardo al comma 114 Cost., sia rispetto alla normativa contenuta nel TUEL, vedeva sostanzialmente tutti i livelli territoriali di governo rappresentativi delle rispettive comunità e tutti impegnati ad assicurarne lo sviluppo, l'art. 118 Cost. poteva essere applicato avendo riguardo unicamente a quale fosse il livello ottimale di esercizio della funzione che il legislatore statale o regionale intendeva disciplinare.

In sostanza, era possibile definire l'art. 118 Cost. sempre come una sorta di *ascensore*, finalizzato a collocare la funzione amministrativa oggetto della legge al livello (o al pianerottolo) più idoneo rispetto alle caratteristiche della funzione stessa.

Nel contesto delle città metropolitane come qui ricostruito, invece, l'individuazione del livello territoriale più idoneo all'esercizio della funzione non può avvenire soltanto sulla base dei tradizionali principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Diventano necessariamente prevalenti, in primo luogo, il ruolo e la missione propri della città metropolitana, essendo evidente che una funzione potrà essere assegnata a questo ente sulla base dei principi dell'articolo 118 Cost. solo in quanto sia coerente con le specificità sue proprie.

Dopo l'istituzione delle città metropolitane così come definite nella l. n. 56, non si potrà, quindi, continuare a considerare l'art.118 Cost. come un ascensore che può fermarsi ad ogni piano dell'edificio repubblicano solo in virtù dei principi in esso contenuti. Esso dovrà essere visto piuttosto come un ascensore che può fermarsi ai diversi piani sulla base dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza *valutati in ragione delle specificità dei diversi enti*.

Da questo punto di vista, il modo col quale la l. n. 56 istituisce le città metropolitane incide direttamente sul rapporto tra questi enti e lo Stato e le regioni anche per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 118 Cost.

**10.** Si potrebbe obiettare che questo ragionamento contrasta col sistema delle fonti, in quanto pretende di individuare limiti sia al ruolo dei legislatori, statale e regionale, sia all'attuazione dell'art. 118 Cost., unicamente sulla base di quanto previsto dalla l. n. 56 in materia di città metropolitane.

Sembrerebbe ragionevole ritenere, infatti, che sia la legge a dover essere interpretata alla luce del contesto costituzionale al quale si riferisce il comma 44, e non il viceversa.

Si tratta, tuttavia, di un argomento superabile.

La l. n. 56 del 2014, infatti, è innanzitutto la legge statale che istituisce le città metropolitane ai sensi dell'art. 114 Cost. e che quindi, come già la Corte costituzionale ha affermato nella sent. n. 50/2015, adempie a un dovere imposto alla Repubblica.

La stessa Corte ha precisato che «con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione», ed ha sottolineato che si è trattato «un intervento che ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione dei enti locali» e che «è stato necessariamente complesso»<sup>17</sup>.

Appare dunque evidente che la Corte muove dal principio che *l'attuazione dell'art. 114 non sia staticamente definita una volta per tutte* e, ancor più, che *dal testo della norma costituzionale non sia deducibile una, e una soltanto, modalità di attuazione* di quanto disposto in materia di articolazione della Repubblica.

Questo vale per le province, anche se con riferimento a queste la Corte dice che all'intervento operato dalla l. n. 56 «potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale»<sup>18</sup>, ma vale certamente, almeno altrettanto, per le città metropolitane.

La l. n. 56 del 2015 è – in sostanza – una legge di “rilevanza costituzionale” che, proprio per questo, diviene parametro (interposto) di legittimità rispetto alle altre leggi statali o regionali di settore, anche rispetto all'applicazione da dare alle altre norme costituzionali.

Ne consegue, dunque, che anche il comma 46 deve essere letto alla luce del sistema complessivo delle città metropolitane come definito dalla l. n. 56, e che di conseguenza, esso diventa parametro per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 118 Cost.

**11.** Deve essere affrontato ora il problema se le città metropolitane, nel curare lo sviluppo del proprio territorio, debbano essere orientate soltanto, o prevalentemente, allo sviluppo delle comunità in esso residenti o non invece siano tenute a perseguire obiettivi più ambiziosi.

In virtù di quanto detto sin qui, sembra possibile ritenere che la città metropolitana non debba e non possa assumere come linea guida, e asse portante delle sue scelte e delle sue attività, soltanto la soddisfazione delle necessità e esigenze dei suoi cittadini.

Certamente, le caratteristiche delle comunità residenti sul territorio devono essere tenute presenti, anche per progettare lo sviluppo in modo realistico, e valorizzando tutte le risorse a disposizione.

---

<sup>17</sup> Per i virgolettati nel testo cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, par. 3.4.2.

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, par. cit.



Tuttavia, *la città metropolitana non ha come fine primario il soddisfacimento delle esigenze e necessità locali. Essa deve dedicare le sue energie alla definizione e, per quanto di sua competenza (le funzioni fondamentali e altre che potranno esserle assegnate da Stato e regioni), all'attuazione di un progetto di sviluppo strategico, compatibile con le potenzialità del territorio nel quale opera, ma che deve riguardare anche la stessa comunità che su questo territorio vive.*

Se l'orizzonte della città metropolitana dovesse essere limitato solamente ai bisogni della popolazione residente sul suo territorio, il piano strategico di sviluppo avrebbe come centro la comunità stessa e come obiettivo il suo sviluppo.

La dizione legislativa, invece, è chiarissima nel definire come riferimento del piano strategico di sviluppo della città metropolitana il territorio e non la comunità.

*Dunque, compito della città metropolitana è assicurare lo sviluppo del suo territorio anche al di là, e oltre, le esigenze della comunità che vi risiede.*

In sostanza, la città metropolitana deve avere come obiettivo un *piano di sviluppo del territorio che sia in grado anche di attrarre nuovi investimenti, nuovi insediamenti culturali, scientifici e produttivi, ed eventualmente anche nuova popolazione in grado di favorirne il perseguimento.*

Al contrario di quanto avviene per gli altri enti territoriali di cui all'art. 114 Cost., la città metropolitana non è un ente rispetto al quale il territorio è essenzialmente l'elemento costitutivo identificativo della comunità che su di esso insiste.

Per la città metropolitana il territorio è innanzitutto l'ambito di riferimento del progetto strategico di sviluppo, che è il cuore dell'attività e della missione istituzionale dell'ente.

**11.1.** Da questo punto di vista, la l. n. 56 è inequivoca.

Da un lato, il comma 2 specifica che la finalità della città metropolitana è innanzitutto mirare a uno sviluppo “strategico” del proprio territorio.

Da un altro lato, chiarisce che la prima funzione fondamentale di questo ente individuata dal comma 44, è proprio l'adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale che non può essere confinato soltanto a una dimensione puramente pianificatoria del territorio stesso.

Da un terzo lato, infine, prevede al comma 44, lettera e) che tra le sue funzioni la città metropolitana abbia anche quella di promuovere e coordinare lo sviluppo economico e sociale, in coerenza con la vocazione della città “delineata nel piano strategico di cui alla lettera a)”.

Dunque, il piano strategico territoriale non può avere al centro il territorio solo nella sua dimensione urbanistica, né nella sua dimensione puramente delimitatrice della comunità che vi



risiede. Il che non significa, peraltro, che la pianificazione territoriale non sia anche strumentalmente essenziale alle finalità dell'ente, come del resto dimostra la lettera b) del comma 44, che non a caso la indica come a seconda funzione fondamentale della città.

Il ruolo e il fine del “piano strategico” vanno, però, definiti mettendo l'accento non sul territorio come tale, quanto piuttosto sul potenziale di sviluppo che possiede.

*L'accento va dunque messo non sulla parola territorio, ma sulla parola “sviluppo”.*

**11.2.** In sostanza, i punti essenziali di una lettura delle città metropolitane, conforme al disegno normativo, devono muovere dalla constatazione che il compito primo e essenziale della città è la promozione dello sviluppo, e il territorio ne costituisce soltanto l'ambito di riferimento.

Si tratta di un punto chiave del ragionamento qui svolto.

La dimensione territoriale dell'ente, oltre ad essere coerente col dettato dell'art. 114 Cost., ne costituisce sicuramente un elemento qualificante, del resto individuato come tale fin dal comma secondo dell'art. 1 della legge.

Non vi è dubbio, però, che così come al centro dell'attività e della finalità di azione della città metropolitana non è la comunità che in essa vive, allo stesso modo non lo è neppure il territorio.

Al centro dell'attività della città deve essere *lo sviluppo del suo territorio*, inteso come *la dimensione spaziale nella quale, e rispetto alla quale, la città può agire*.

**12.** In questo contesto, diventa razionale l'intero complesso normativo dei commi 2 e 44 dell'art. 1 della l. n. 56. Se al centro dell'azione della città è lo sviluppo, e il territorio è soltanto l'ambito spaziale nel quale essa esercita le sue funzioni, tutti gli elementi del “*puzzle*”, costituito dai commi 2 e 44, vanno al loro posto.

Diventa, infatti, del tutto ragionevole che il piano strategico sia anche atto di indirizzo per l'ente, e per i comuni e le unioni dei comuni ricomprese nel territorio.

Se il territorio è la dimensione spaziale dell'esercizio delle funzioni della città orientate allo sviluppo, è evidente che anche l'attività dei comuni e delle unioni esistenti nell'ambito del medesimo territorio devono essere orientate secondo modalità coerenti con tale progetto.

Allo stesso tempo, diventa del tutto coerente col quadro complessivo che alla città metropolitana sia affidata anche la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

Si tratta, infatti, di attività che sono di interesse della città metropolitana nella misura in cui sono essenziali al progetto di sviluppo che essa intende perseguire nell'ambito del suo territorio.



In armonia con il quadro qui proposto, il comma 44, alle lettere b), c), d), e) ed f) definisce funzioni fondamentali della città metropolitana tutte quelle che consentono di assicurare che il progetto di sviluppo, posto centro della sua azione, sia in grado di camminare su solide gambe e di incidere anche sul territorio in coerenza con gli obiettivi perseguiti.

Infine, perfettamente in asse con questa ricostruzione, e altresì la migliore conferma del suo fondamento, è la terza e ultima finalità che il comma 2 assegna alla città metropolitana: quella, cioè, di curare le relazioni istituzionali afferenti al suo livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

È evidente, infatti, che questa finalità consente alla città metropolitana di costruire un sistema di relazioni che trascende non solo il suo ambito territoriale, ma anche lo stesso ordinamento repubblicano, come definito dall'art. 114 Cost.. Proprio perché il compito dell'ente metropolitano è definire un progetto di sviluppo strategico nell'ambito del suo territorio, inteso come dimensione spaziale della sua attività, *la città non può trovare nei comuni, in basso, e nella regione, in alto, i "confini" istituzionali della propria attività, ma può e deve intessere relazioni con istituzioni e soggetti che vanno anche oltre la stessa dimensione statale.*

In questo senso, in effetti, *neppure lo Stato è, come territorio e come istituzione, un limite all'attività della città orientata allo sviluppo.*

**12.1.** Lo Stato resta dunque il necessario interlocutore della città sia sotto il profilo delle decisioni politico-strategiche generali del Paese, nell'ambito delle quali devono comunque essere iscritti i progetti metropolitani, sia per il potere di individuazione delle risorse finanziarie e di definizione delle funzioni fondamentali dell'ente stesso.

Per quanto riguarda, invece, la finalità assegnata alla città metropolitana dal secondo comma lettera c) dell'art. 1 della l. n. 56, anche il rapporto con lo Stato, come quello con la regione, è più complesso.

**12.1.1.** Per quanto riguarda le regioni va tenuto conto di quanto disposto dall'art. 117, ultimo comma, Cost., in virtù del quale esse possono concludere, nei casi e nelle forme disciplinate dalle leggi dello Stato, accordi o intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Di conseguenza, ciascuna città metropolitana dovrà tener conto dell'attività svolta dalla propria regione e delle regole che questa si è data. Ciò vale sia con riferimento ad accordi e intese da questa già stipulati, sia, a seconda anche delle leggi regionali, per le eventuali norme procedurali e



sostanziali che richiedano l'assenso delle regioni o pongano limiti specifici derivanti dall'attività della regione già in atto.

È questo un terreno tutto da esplorare, e che forse meriterebbe che anche le leggi regionali di attuazione della l. n. 56 prendessero nella debita considerazione quando si trovano a dettare la disciplina, per quanto di loro competenza, in materia di città metropolitane.

**12.1.2.** Al di là di quanto previsto dall'art. 117, u.c. Cost., è lo Stato il titolare esclusivo del potere di concludere trattati e accordi internazionali.

E' chiaro che i progetti di sviluppo a dimensione ed effetti transfrontalieri che la città metropolitana intenda promuovere, trovano un vincolo e un limite specifico nell'attività internazionale dello Stato.

Si tratta di un terreno che, per le sue caratteristiche, impone alla città metropolitana di avere rapporti diretti con lo Stato, anche indipendentemente dal filtro della regione.

Dunque, mentre appare corretto sostenere che neanche lo Stato e il suo territorio sono limite all'orizzonte nel quale la città deve inscrivere il suo progetto di sviluppo, è del tutto ovvio che lo Stato non può non essere un interlocutore necessario della città, anche sotto il profilo delle attività e dei progetti che questa intende mettere in atto per lo sviluppo strategico del suo territorio.

**13.** Si tratta ora di esaminare quale sia il tessuto ordinamentale e istituzionale nel quale la città metropolitana si colloca sia rispetto ai comuni e alle loro unioni, da un lato, che rispetto alla regione.

Per quanto riguarda i comuni e le unioni, è diffusa l'opinione, che trova un riscontro anche in tutti gli statuti approvati, che la città abbia in questi enti i destinatari di gran parte delle proprie attività e, allo stesso tempo, che possano utilizzare la città metropolitana e le sue strutture anche per assicurare un esercizio migliore, o comunque più integrato, delle loro funzioni e servizi.

Si tratta di un'impostazione corretta che ha una solida base normativa solida. La stessa l. n. 56, infatti, al comma 11 dà ampio rilievo all'articolazione della città metropolitana e dei suoi uffici sul territorio, attribuendo allo statuto una competenza assai ampia in materia.

Una maggiore incertezza e comunque una maggiore pluralità di posizioni sembra esservi rispetto alle regioni.

In realtà, sono le regioni stesse che hanno difficoltà a comprendere quale sia il rapporto corretto da tenere con le città metropolitane, così come delineate nella legge n. 56.



Da una parte, esse “temono” che le città metropolitane, per l’ampiezza delle loro competenze e funzioni, possano far diventare la stessa regione un ente a rilevanza sostanzialmente limitata al territorio regionale non metropolitano.

Da un’altra parte, invece, vedono nelle città metropolitane un elemento che le differenzia tra di loro, ponendo le regioni prive di città metropolitane in una posizione di minor rilevanza.

Infine, si va diffondendo, soprattutto nell’ambito del dibattito politico, l’ipotesi che le città metropolitane possano costituire una spinta ulteriore ad aggregare le regioni tra di loro, o comunque un incentivo a una riforma che ne diminuisca drasticamente il numero<sup>19</sup>.

Ovviamente, in questa sede non è possibile affrontare partitamente tutte queste questioni, ma solo offrire qualche spunto per ulteriori approfondimenti futuri.

**14.** Il rapporto tra città metropolitane, comuni e loro unioni nella legge 56 è *strutturalmente variabile*.

Nel quadro di un’impostazione generale che rimette a questa fonte un potere di scelta senza precedenti nella tradizione italiana, il comma 11 affida agli statuti di ciascuna città definire le modalità di *governance* dell’ente e i suoi rapporti tanto con i comuni e le loro unioni che fanno parte del suo territorio, quanto con quelli che ne sono esterni.

La lettera a) di questo comma prevede, infatti, che spetti allo statuto metropolitano regolare «le modalità e gli strumenti di coordinamento dell’azione complessiva di governo del territorio metropolitano», e dunque di definire in concreto la *governance* di ciascuna città metropolitana, ferme restando le modalità di composizione e le competenze assegnate agli organi istituzionali, la cui disciplina è definita pressoché integralmente dalla legge.

Al rapporto tra città metropolitana e comuni sono, invece, dedicate le lettere successive.

La lettera b) specifica che spetta allo statuto disciplinare «i rapporti tra i comuni e le loro unioni in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali,

---

<sup>19</sup> Non è un caso, infatti, che il Ministro per gli affari regionali e per le autonomie ha istituito, in data 29 dicembre 2014, una Commissione di studio con il compito di considerare «sotto diversi profili (costituzionale, amministrativo, territoriale, sociale, storico, geografico, istituzionale ed economico) l’adeguatezza dell’attuale delimitazione territoriale delle Regioni, anche valutando la fattibilità di accorpamenti tra più Regioni o altre forme di coordinamento operativo e gestionale». La Commissione è composta dai proff. Raffaele Bifulco, Beniamino Caravita di Toritto, Giandomenico Falcon, Paolo Feltrin, Guido Melis, Marco Olivetti, Andrea Patroni Griffi, Alessandro Petretto, Francesco Pizzetti, Anna Maria Poggi, Luciano Vandelli, Lida Viganoni (con funzioni di Presidente).



prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali».

Inoltre, la stessa lettera consente che, mediante convenzione sull'uso del personale, delle risorse strumentali e finanziarie, i comuni e le unioni possano avvalersi di strutture della città e la città possa fare lo stesso. A tal fine, tanto i comuni quanto la città metropolitana possono avvalersi anche dell'istituto della delega.

La lettera c) dà agli statuti la possibilità di «prevedere, anche su proposta della regione e comunque di intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana». Inoltre, secondo questa norma «la mancata intesa regionale può essere superata con una decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti».

La lettera d), infine, demanda allo statuto di regolare «le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana».

In sostanza, il comma 11 dell'art. 1 della l. n. 56 consente allo statuto di ciascuna città di decidere sulle modalità più idonee per raccordare la sua azione con quella dei comuni e delle loro unioni, comprese anche eventuali forme di articolazione in zone omogenee.

Ancor più interessante, poi, è che il medesimo comma consenta alla città metropolitana di istituire accordi secondo modalità definite nello statuto anche con comuni esterni al suo territorio.

Tutto questo comporta che non sia possibile definire una volta per tutte, e in via generale, quali siano i contenuti, le forme e le modalità che regolano i rapporti tra città metropolitana, comuni e unioni di comuni del proprio territorio o ad esso esterni.

**14.1.** Si tratta di una riconferma della grande flessibilità di organizzazione e di azione che, secondo la l. n. 56, deve caratterizzare le città metropolitane, le quali, proprio per questo, non sono vincolate in una gabbia unitaria neppure con riferimento ai rapporti con i comuni e le loro unioni.

Ne consegue, dunque, che allo scopo di definire le modalità relative ai rapporti tra una singola città metropolitana e i comuni e le loro unioni, è necessario fare riferimento allo statuto di ciascuna città.

Guardando agli statuti adottati dalle città metropolitane che hanno provveduto ad adottarli, è inevitabile constatare che, almeno in linea di massima, la città metropolitana si è auto-percepita





più come una forma associativa di comuni che come un ente di missione avente come scopo centrale della sua attività lo sviluppo del territorio.

Coerentemente con questa prospettiva, gli statuti riconoscono ai comuni e alle loro unioni modalità e forme di avvalimento degli uffici e delle strutture della città metropolitane che paiono ispirate al prevalere dell'idea che essa sia soprattutto ente di governo e di gestione, come tale in grado innanzitutto di assicurare economie di scala e maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni comunali.

Non mancano, ovviamente, norme dedicate anche a definire forme di partecipazione dei comuni e delle loro unioni alla progettazione e all'attuazione, per quanto di loro competenza, del piano strategico di sviluppo del territorio, così come in tutti gli statuti il piano strategico territoriale è posto al centro dell'attività della città.

Nella maggior parte degli statuti, però, esso viene visto più come una forma di governo del territorio che come uno strumento per lo sviluppo. Per dirla con adeguati riferimenti normativi, l'attenzione della normativa statutaria si concentra molto più sulle competenze del comma 44 (dell'art. 1) della legge che non sulle finalità del comma 2.

Inoltre, rispetto alle funzioni fondamentali della città metropolitana, quasi tutti gli statuti sembrano dare molto più rilievo alle lettere a) e b), relative al piano strategico e al piano territoriale, che non alla lettera d), in materia di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Insomma, dagli statuti emerge più una visione della città metropolitana come un ente di area vasta, a forte carattere associativo dei comuni, finalizzato a concorrere al governo del territorio e della comunità che ne fa parte, piuttosto che un ente dotato di finalità e missioni proprie, solo *strumentalmente* coincidenti con quelle dei comuni e delle loro unioni.

Sembra – cioè – che gli statuti tendano a sottovalutare il fatto che la città metropolitana è un ente a finalità legislativamente determinate, rispetto al quale il territorio costituisce essenzialmente l'ambito spaziale della sua azione.

**14.2.** Questo vale anche rispetto ai possibili accordi con comuni esterni, che sembrano quasi sempre concepiti più avendo di mira la messa in comune di strutture e risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio di competenze condivise, che non come un modo per coinvolgere anche i comuni esterni al territorio nel piano di sviluppo strategico della città.

Non a caso, del resto, di solito si prevede che a tali accordi possano partecipare anche i comuni che sono parte del territorio metropolitano: indice, questo, che nel contesto statuario l'attenzione



è stata rivolta essenzialmente al valorizzare l'aspetto strumentale e gestionale degli accordi di cui al comma 11, ultimo capoverso dell'art. 1 della legge n. 56. Si tratta di un indice significativo della difficoltà, che si è manifestata in questa fase, di vedere l'aspetto più interessante di questi accordi. Dal punto di vista della città metropolitana essi dovrebbero infatti essere visti essenzialmente come strumenti per raggiungere con maggiore efficacia le proprie finalità.

*Questo vale specialmente per gli accordi con i comuni esterni al territorio metropolitano. Essi infatti, se ben compresi e utilizzati, possono consentire alla città di ampliare l'orizzonte dello sviluppo del territorio e l'ambito socio-economico del piano strategico triennale anche oltre i suoi confini.*

Cosa questa molto importante proprio perché il legislatore, identificando il territorio delle città con quello delle relative province, ha compiuto una scelta tanto necessaria quanto evidentemente "meccanica".

*Invece, grazie agli accordi con i comuni esterni consentiti dal comma 11 è possibile che intorno alla città metropolitana si determini un effetto alone estremamente prezioso anche per eventuali future innovazioni legislative.*

**14.3.** Ovviamente, per poter meglio comprendere fino a che punto l'impostazione qui delineata è presente in ciascuno statuto, e fino a che punto essa è effettivamente dominante, sarebbe necessaria un'analisi puntuale di tutti gli statuti, che in questa sede non è possibile compiere.

Tuttavia, volendo sintetizzare, e con tutta la prudenza del caso, sembra di dire che, in questa prima fase, gli statuti hanno congegnato *raccordi tra città metropolitane molto comune-centrici*, laddove, invece, avrebbero dovuto, caso mai, dar vita, almeno per quanto nella loro possibilità, a *raccordi prevalentemente città-centrici*.

Nella fase statutaria appare, quindi, la dominanza della "sindrome dell'arto fantasma" e sembra che, come era facile attendersi, nei nuovi organi metropolitani abbia prevalso l'attenzione alla tutela degli interessi dei singoli comuni, o gruppi di comuni, rappresentati dagli eletti, piuttosto che una visione di insieme e di più ampio respiro.

In sostanza, si sono salvaguardati più gli interessi dei comuni e delle zone territoriali in cui si articolava, di fatto o di diritto, la precedente provincia, che non il nuovo ruolo assegnato alla città dalla l. n. 56.

**14.4.** La stessa impostazione emerge dal modo col quale in molti statuti sono state interpretate e proceduralmente regolate le funzioni fondamentali di cui al comma 45, comprese quelle che la città assume per derivazione dalle nuove province (cioè, le funzioni fondamentali del comma 85, richiamate dal comma 44).

Esse sono state prevalentemente lette e interpretate come se riguardassero, prima di tutto ed essenzialmente, la comunità interna alla città metropolitana e la sua articolazione in comuni, piuttosto che come attività strumentali al perseguimento dell'obiettivo fondamentale della città metropolitana.

Infine, merita sottolineare che tutti gli statuti contengono dichiarazioni di principio che individuano valori, diritti, scopi e tutele che la città metropolitana riconosce e si impegna a tutelare.

Insomma, si potrebbe dire – in estrema sintesi – che in questa prima fase e nell'elaborare gli statuti, si è prestata attenzione più alle competenze che non alle finalità della città metropolitana, in un contesto culturale e istituzionale che, guidato dall'interesse dei comuni a tutelare il proprio ruolo e allo stesso tempo a considerare la città essenzialmente come una forma associativa, ha spinto a valorizzare la comunità che vive sul territorio, sia considerata nella sua unità, sia nella sua articolazione in comuni.

#### 14.5. Quanto è accaduto in questa fase non deve stupire.

La scelta di far eleggere il consiglio metropolitano in secondo grado dai sindaci e dai consiglieri comunali, e quella di prevedere la presenza di tutti i sindaci del territorio nella conferenza metropolitana, pur appagando il bisogno di rappresentatività democratica di questi organi<sup>20</sup>, rendeva già di per sé molto alto il rischio.

La difficile fase di transizione della quale si è parlato nei primi paragrafi spiega il resto, compreso il fatto che per correggere questa *spinta al passato* non sia bastata neppure la presenza di sindaci metropolitani di diritto, e quindi naturalmente portati a interpretare il nuovo ente nel suo ruolo più avanzato.

La speranza è che gli amministratori, che hanno la responsabilità della guida di questi nuovi enti, recuperino al più presto la giusta prospettiva e sappiano attuare la normativa statutaria muovendo dalla consapevolezza che *la città metropolitana è un ente territoriale, ma non un ente comunitario, e che le sue finalità, come le sue funzioni fondamentali, sono limitate e tutte incentrate intorno al concetto e all'obiettivo dello sviluppo.*

*Uno sviluppo che, come già si è detto e come si sottolineerà ancora in conclusione, proprio per le caratteristiche stesse di questi enti, ha una dimensione spaziale territoriale, ma una finalità e un'ampiezza di orizzonte di interesse nazionale.*

---

<sup>20</sup> Coglie esattamente questo aspetto la Corte costituzionale: cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, paragrafi 3.4.3 e 3.4.4.

**15.** Più difficile definire in questa fase quale sia e, soprattutto, quale sarà in futuro, il rapporto tra città metropolitana e regione. Troppo scarse sono, infatti, le leggi regionali adottate sinora, e troppo incentrate sul tema della riallocazione delle funzioni e del trasferimento dalle province ad altri enti di beni e risorse umane e strumentali più che su un ridisegno ampio dell'intero sistema degli enti territoriali (per quanto è nella disponibilità della regione), per poter esprimere già un'opinione compiuta.

La sola legge che, nel disciplinare l'attuazione della l. n. 56, appare minuziosa e specifica – quella della Regione Toscana – dedica particolare rilievo alla città metropolitana ed è improntata a una visione collaborativa e sostanzialmente paritaria tra regione e città metropolitana, sia per la parte che riguarda il campo di azione di quest'ultima, sia per la parte che concerne i suoi rapporti con i comuni interni ed esterni al suo territorio<sup>21</sup>. Tuttavia, anche per questa legge, il procedimento di attuazione è solo ai primi passi.

Dunque, allo stato, è meglio sospendere il giudizio sull'atteggiamento che in concreto le regioni potranno avere rispetto alle città metropolitane nelle leggi di attuazione per concentrarsi, invece, su quali siano i possibili sviluppi dell'attuazione delle l. n. 56 per quanto riguarda il rapporto tra città metropolitana e regione.

**15.1.** E' comunque opportuno ricordare quanto già detto nei paragrafi precedenti, e cioè che città metropolitana si trova all'interno di una "catena di enti", dai quali si differenzia profondamente sia per quanto riguarda il significato della sua territorialità sia per le sue caratteristiche di ente a struttura sostanzialmente associativa, come dimostra la modalità di formazione dei suoi organi.

Per questo, come si è osservato in precedenza, che *la città metropolitana non si situa fra il livello sovracomunale e quello sub regionale*, ma è invece un ente territoriale che, pur facendo parte dell'articolazione della Repubblica di cui all'art. 114 Cost., si pone "a latere" sia dei comuni che delle regioni.

Questo significa che, a stretto rigore, l'esistenza della città metropolitana non ha diretta incidenza sulle competenze, funzioni e ruolo della regione, salvo che per quanto riguarda le funzioni fondamentali ad essa assegnate l. n. 56 in base all'art. 117, comma secondo, Cost., che costituiscono un ovvio limite al potere legislativo regionale.

---

<sup>21</sup> Di non poco interesse anche il Patto tra Regione, Città metropolitana di Bologna, Province e comuni dell'Emilia-Romagna siglato il 22 maggio 2015, che trova un riferimento anche nella proposta di legge su "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" già predisposta e, a fine maggio 2015, ancora all'esame della Giunta regionale.



Allo stesso modo, non vi è alcun motivo per ritenere che la regione debba definire in generale, o anche funzione per funzione, il proprio ruolo e la propria responsabilità verso la comunità regionale, distinguendo a priori tra il territorio dell'area metropolitana e la restante parte del territorio.

**15.2.** Non vi è motivo, dunque, di ipotizzare che la regione perda competenze a favore della città metropolitana, se non nella misura in cui essa stessa vorrà eventualmente delegare o allocare sue funzioni in capo a questa, fermo restando che tali funzioni dovranno comunque essere sempre coerenti con le finalità proprie della città metropolitana così come definite nel comma secondo della l. n. 56.

Non ha alcun fondamento l'ipotesi che la regione possa in qualche modo "ritirarsi" dal territorio metropolitano, e che nel suo ambito territoriale la città metropolitana possa subentrare, di fatto o di diritto, in larga parte delle funzioni amministrative esercitate dalla regione.

Allo stato attuale, infatti, il solo aspetto che può differenziare le città metropolitane dalle altre parti del territorio regionale è che le funzioni, ad esse a qualunque titolo assegnate, sono comunque vincolate tutte dalle medesime finalità che caratterizzano questi enti, ex comma 2 della l. n. 56.

Le province, invece, sono definite enti territoriali, come le città metropolitane, ma la legge non assegna ad esse finalità che possano costituire vincolo all'attività del legislatore regionale rispetto al contenuto delle loro funzioni fondamentali o all'attribuzione ad esse ulteriori funzioni.

Solo a riforma costituzionale approvata perderanno ogni copertura costituzionale e le regioni assumeranno una competenza in materia di enti di area vasta limitata solo dai principi generali in materia ordinamentale stabiliti con leggi statali.

**15.3.** Vi sono, però, delle peculiarità evidenti nel rapporto tra regioni e città metropolitane insistenti sul territorio regionale.

Proprio perché al centro delle finalità della città metropolitana è posto lo sviluppo strategico del suo territorio, e tra le funzioni fondamentali dell'ente rientra l'elaborazione di un piano strategico del territorio metropolitano, è ovvio che occorre *un dialogo continuo e molto stringente tra città metropolitana e regioni in ordine alle strategie di sviluppo e alle infrastrutture essenziali che queste comportano.*

È ovvio, inoltre, che la città metropolitana è pur sempre vincolata dalla legislazione regionale nelle materie di sua competenza, così come del resto avviene per la legislazione dello Stato. Non

si può pensare, però, che le scelte strategiche operate dalla città metropolitana non incidano, di fatto e di diritto, anche su quelle dello Stato e della regione.

*Così come è evidente che la città metropolitana, nel definire il suo piano strategico di sviluppo, deve tener conto non solo delle leggi, ma anche degli indirizzi e delle scelte strategiche sia dello Stato, sia della regione nella quale è inserita.*

Non ha però molto senso cercare di definire una sorta di gerarchia fra i vari livelli per quanto riguarda le scelte strategiche.

*Non si tratta di un problema di gerarchia, ma di un'evidente necessità di coordinamento in ordine a quella che, prima ancora di essere un insieme di funzioni, è una finalità essenziale e, per sua natura, comune tanto alla città metropolitana quanto alla regione e allo Stato, vale a dire: lo sviluppo del Paese.*

**15.4.** Rispetto agli altri livelli di governo dell'art. 114 Cost., e in particolare allo Stato e alle regioni, la città metropolitana ha *un atout in più e uno in meno.*

*Quello in più è che per questo ente lo sviluppo è il fine principale intorno al quale deve ruotare tutta la sua attività, compresi i rapporti con i comuni e gli altri livelli di governo.*

*Quello in meno è che essa non gode di potere legislativo e deve comunque sottostare alla legislazione regionale e statale.*

Non è dunque sufficiente che i rapporti tra città metropolitana e regione siano ispirati a quei principi di leale collaborazione che la Corte ha da tempo considerati essenziali fra tutti i livelli di governo che compongono la Repubblica. *È necessario pensare anche a forme nuove di raccordo fra città metropolitana e regione attualmente inesistenti<sup>22</sup>.*

Si tratta di un'esigenza alla quale le leggi regionali possono, già oggi, dare risposta<sup>23</sup>.

Come si dirà nel paragrafo successivo, è però necessario anche che, pur restando incentrate sul rapporto tra la città metropolitana e la singola regione, le modalità di raccordo pongano attenzione anche a un contesto più ampio, sì da coinvolgere anche lo Stato.

---

<sup>22</sup> In questo senso, una traccia la possono offrire gli Osservatori regionali, già costituiti nell'ambito dell'Accordo Stato-regioni del 12 settembre 2014. Sarebbero, però, auspicabili forme di collaborazione anche istituzionale "dedicate" al rapporto tra regione e città. Una cosa tanto necessaria quanto non facile da definire in concreto, anche con riguardo al rapporto tra esse e gli Osservatori regionali, da un lato, i CAL, dall'altro.

<sup>23</sup> Molto interessante in questo senso è la legge regionale toscana che prevede forme e sedi di intesa e cooperazione tra regione e città metropolitana di Firenze.

**16.** Resta ora da affrontare il rapporto tra città metropolitane e Stato.

Già si è sottolineato che la Corte costituzionale, con la sent. n. 50/2015, non ha soltanto validato la competenza del legislatore statale sull'istituzione delle città metropolitane, ma ha altresì *confermato anche il modello di città metropolitana che la l. n. 56 ha disegnato e la ragionevolezza dell'elenco delle singole province* che, adottando i criteri contenuti nella legge, sono state istituite dal comma 2 della l. n. 56 del 2014<sup>24</sup>.

I criteri in questione non possono, evidentemente, che essere quelli connessi alle finalità di cui allo stesso comma 2, mentre il modello è quello che discende dalle regole contenute nella legge in ordine alla formazione degli organi e alla competenza statutaria e alle funzioni fondamentali assegnate a questi enti.

Sono questi, infatti, gli elementi che costituiscono la concreta definizione del modello adottato dalla legge.

Inoltre, la Corte, richiamando il comma 5 (dell'art. 1) della l. n. 56, che definisce i principi della legge come principi di grande riforma economica e sociale, dà per scontato che la legge n. 56 non si limiti a dare attuazione all'art. 114 Cost., fissando le regole che disciplinano il nuovo ente, ma sia anche una *legge di principio in ordine alla scelta del modello di città, specialmente per quanto riguarda le sue finalità*.

Guardando all'aspetto sistematico della legge, giova inoltre osservare che il comma 5, nel definire principi di grande riforma economica e sociale quelli contenuti nella l. n. 56, richiama implicitamente anche, e innanzitutto, le finalità contenute nel comma secondo che, non a caso, precede il comma quinto sempre dell'art. 1 della legge.

Certamente, non sussiste alcun dubbio che la l. n. 56 sia una legge di grande riforma come del resto è stato anche avallato dalla Corte costituzionale<sup>25</sup>.

Non dovrebbero, di conseguenza, neppure sussistere dubbi che la città metropolitana, per le finalità ad essa assegnate, può e deve dialogare anche direttamente con lo Stato.

In virtù del suo contenuto, la legge impone anche che l'amministrazione statale e gli organi di governo debbano quantomeno tener conto delle scelte fatte da ciascuna città metropolitana in ordine al modello di sviluppo contenuto nel suo piano strategico triennale.

---

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, par 3.4.

<sup>25</sup> Il riferimento è al par. 3.4.2 della sent. n. 50 del 2015, dove la Corte afferma: «con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento – che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, alla quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso».



Leggendo con questi “occhiali” la l. n. 56, emerge con ancora maggiore evidenza che le finalità della città metropolitana trascendono sicuramente il ruolo e la dimensione di un ente territoriale locale classico, e caratterizzano invece un ente territoriale che è *allo stesso tempo parte costitutiva della Repubblica, ma anche collaterale tanto ai comuni quanto alle regioni e allo stesso Stato.*

Questo significa che il piano strategico di sviluppo del territorio metropolitano non solo deve tener conto del contesto regionale in cui la città metropolitana è collocata, ma anche del quadro complessivo delle scelte strategiche alle quali lo Stato collega l'azione orientata allo sviluppo del Paese.

Allo stesso tempo però, se la città metropolitana svolge compiutamente il proprio ruolo, è ovvio che anche lo Stato, come le regioni che hanno all'interno del loro territorio una città metropolitana, devono tener conto, attraverso un dialogo continuo e relativo anche alla definizione di sedi e procedure adeguate a garantire la leale collaborazione, delle scelte coerenti con quelle delle città metropolitane e del loro piano strategico.

*In sostanza, mentre le scelte della città metropolitana vincolano direttamente i comuni e le unioni che possono partecipare ad esse solo attraverso l'elezione del consiglio metropolitano o la presenza dei sindaci nella conferenza metropolitana, il rapporto tra città metropolitana, regione e Stato è a carattere circolare e strettamente interconnesso.*

È vero che tanto lo Stato quanto le regioni possono, esercitando il loro potere legislativo, disciplinare anche nell'ambito delle funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane e di quelle ereditate dalle province, nonché ampliarne il numero o assegnare nuove funzioni, ma anche è vero che, se questa ricostruzione è corretta, *tanto la legislazione statale di settore, come quella regionale, devono essere coerenti col “modello” di città definito dalla l. n. 56 anche per il suo carattere di legge di grande riforma economica e sociale.* Questo significa che, salvo eventuali modifiche del quadro costituzionale, o sempre possibili modifiche del “modello” di città determinate da una legge della stessa natura della l. n. 56, le leggi statali e regionali non possono contrastare o limitare irragionevolmente la possibilità che la città metropolitana persegua le sue finalità e prima fra tutte, ovviamente, lo sviluppo.

Dunque, la l. n. 56, proprio perché legge di grande riforma, *riconosciuta e “validata” anche dalla Corte costituzionale*, costituisce un limite anche per la legislazione statale nelle materie che possono incidere sulla capacità della città metropolitana di perseguire i suoi fini.

**17.** L'ultimo aspetto da affrontare riguarda il potere statale di modificare il modello stesso di città metropolitana individuato nella l. n. 56, compresa la ridefinizione dei confini territoriali e



l'istituzione di nuove città metropolitane, o la soppressione di alcune di quelle attualmente esistenti, ferme restando, ovviamente, le competenze delle regioni speciali.

A tal fine, è opportuno partire dalla constatazione che *la Corte ha legittimato l'esercizio del potere del legislatore statale anche relativamente all'individuazione delle province esistenti alle quali applicare i criteri adottati, e alla conseguente decisione di trasformarle in città metropolitane.*

La Corte, infatti, da un lato ha ritenuto irrilevante che la Costituzione non prevedesse alcun procedimento specifico in ordine all'istituzione delle città metropolitane; dall'altro lato, ha limitato l'eventuale ricorso all'art. 133 Cost. alla sola eventuale uscita o entrata di singoli comuni nell'ambito delle città già costituite<sup>26</sup>.

La Corte non ha speso molte parole per argomentare e motivare la legittimità della scelta fatta dal legislatore statale nell'individuare quelle dieci città e non altre, considerando appunto che spetti unicamente al legislatore statale dare applicazione ai criteri che esso stesso ha individuato per istituire la città metropolitana.

**17.1.** La situazione che si è determinata, e che la Corte ha concorso a rafforzare con la sentenza n. 50/2015, solleva però almeno due interrogativi.

Il primo è se lo Stato, malgrado le scelte già fatte con la l. n. 56, potrebbe, con una nuova legge, modificare i criteri adottati o le regole di organizzazione, e anche soltanto limitare o modificare le funzioni fondamentali, di questi enti.

Il secondo è se lo Stato possa continuare anche per il futuro ad individuare con propria legge nuove città metropolitane, ovviamente qualora ritenesse che i criteri individuati dalla l. n. 56 sussistono anche per altre aree del Paese, ovvero anche sopprimere una o più delle città individuate nel comma 5, se ritenesse che i criteri che lo hanno portato a istituirle sono venuti meno.

**17.2.** La risposta alla prima domanda è relativamente semplice.

Sembra di poter dire, infatti, che, almeno rispetto alle città metropolitane già istituite, il potere legislativo dello Stato, ove volesse modificarne la struttura o le finalità e le funzioni fondamentali in misura rilevante rispetto a quanto previsto dalla l. n. 56, deve fare i conti col criterio di ragionevolezza.

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50 del 2015, paragrafo 3.4.

*Una volta istituite le città metropolitane diventano, come tipologia di ente ma anche come enti singolarmente individuati, titolari di una copertura costituzionale che si impone allo stesso legislatore statale.*

*Dunque, pur restando pienamente in capo allo Stato il potere legislativo in materia di città metropolitane, eventuali modificazioni della l. n. 56, certamente sempre legittime, incontrano ora limiti che prima di questa legge non sussistevano: primo fra tutti quello di non poter sopprimere totalmente la normativa in materia di città metropolitane se non adottandone un'altra, compatibile col dettato costituzionale dell'art. 114.*

**17.3.** La risposta data alla prima domanda orienta anche quella da dare alla seconda.

Nella logica della Corte costituzionale, l'istituzione delle città metropolitane individuate direttamente dal comma 5 della legge n. 56 è legittima proprio perché essa da un lato fissa principi e caratteristiche di questi enti e, dall'altro li applica concretamente alle dieci province nominativamente indicate.

*Di conseguenza, è innegabile che la legge statale può sempre istituire nuove città metropolitane nelle aree territoriali in cui si ritenga che i criteri individuati nella legge n. 56 siano venuti in essere, o sopprimerne una o più di quelle esistenti, ove si constati che invece tali criteri sono venuti meno.*

Ovvio che questa impostazione pone, e ancor più porrà in futuro, *problemi delicati relativamente ai i limiti del potere legislativo statale.*

*Soprattutto dopo la riforma costituzionale, occorrerà definire il rapporto tra il potere statale di istituire o individuare nuove città metropolitane e quello regionale in materia di enti di area vasta.*

Tema particolarmente delicato, soprattutto nel caso che rispetto a un ambito territoriale che lo Stato volesse elevare a rango di città metropolitana sia già intervenuto il potere legislativo regionale in materia di enti di area vasta.

La logica seguita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50 non può oggi che condurre a queste conclusioni, ma non aiuterà moltissimo a riforma costituzionale avvenuta.

L'argomentazione che ha seguito la Corte si basa essenzialmente sulla mancanza, in Costituzione, di un procedimento specificamente previsto per l'istituzione (e la soppressione) delle città metropolitane.

Correttamente, infatti, la Corte si è attestata sulla posizione che l'attuale art. 133 Cost., pur relativo soltanto alle province, si applica soltanto per modifiche territoriali di carattere interstiziale<sup>27</sup>. Una posizione, questa, ancora più convincente nel caso in esame, che non riguarda

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sent.50 del 2015, paragrafo 3.4.2.

enti esplicitamente previsti nell'art. 133 Cost. ma, allo stesso tempo, è immediatamente attuativa della Costituzione.

Tuttavia va sottolineato che la Corte ha operato “a Costituzione vigente”, nell’ambito della quale le regioni non hanno sugli enti di area vasta altri poteri che quelli ad essi riconosciuti dalla stessa l. n. 56.

Certamente diverso sarà il contesto a riforma costituzionale avvenuta.

**17.4.** Merita, peraltro, segnalare che *la situazione descritta è destinata a perdurare e a non trovare risposta normativa a livello costituzionale neppure dopo l’entrata in vigore della riforma costituzionale in cantiere.*

Infatti, il quarto comma dell’art. 39 del testo Renzi-Boschi, nel ridefinire il contenuto dell’attuale art. 133 Cost., non si limita solo a sopprimere la parola provincia ma, nell’estendere la applicazione della norma anche alle città metropolitane, si limita a disciplinare soltanto l’ingresso o l’uscita di comuni dai confini di quelle istituite. Nulla, invece, si prevede rispetto all’istituzione di nuove città.

In sostanza, stando al testo della norma, la modificazione introdotta all’art. 133 Cost. dal quarto comma dell’art. 39 del d.d.l. Renzi-Boschi consolida il fatto che la Costituzione preveda un procedimento *ad hoc* per modifiche interstiziali relative all’ingresso o all’uscita di singoli comuni dal territorio della città metropolitana, ma non per l’istituzione di nuove città o la soppressione di città esistenti.

Dunque, se in sede di riesame della riforma in Senato, nulla sarà modificato dell’attuale quarto comma dell’art. 39 del testo di riforma del Titolo V della Costituzione in discussione, *sembra destinato a permanere indefinito anche in futuro il potere del legislatore statale di istituire, col procedimento legislativo ordinario, nuove città o di sopprimerne alcune di quelle esistenti, sia pure con tutti i limiti e condizionamenti che si sono messi in rilievo.*

*Soprattutto si lascia irrisolto quale dovrà essere in futuro il rapporto tra competenze legislative statali e regionali.* Competenze che possono essere potenzialmente in conflitto quando la legge statale voglia istituire nuove città metropolitane intervenendo su enti di area vasta istituiti o modificati dalle regioni.

**18.** Rimane ora, in conclusione, la necessità di riprendere le fila di quanto sin qui sviluppato e di ritornare al punto dal quale questa lunga riflessione è partita e al quale deve dunque approdare.

Nei primi paragrafi, si è sottolineata la situazione di “transizione infinita” che sembra ostacolare attualmente la messa a regime della riforma contenuta nella l. n. 56, e si è provato a ragionare su



quali possano essere le responsabilità che comunque, anche in questa fase, gravano sulle spalle degli amministratori dei nuovi enti, spesso tentati, invece, dall'idea di continuare ad operare come nulla fosse mutato. Una situazione, questa, molto delicata, che certo trova ulteriore spinta nel fatto che fino alla conclusione della prima fase di attuazione e all'adozione delle leggi regionali, tanto le città metropolitane, quanto le nuove province devono comunque continuare ad esercitare tutte le funzioni delle vecchie.

*I ragionamenti svolti hanno però messo in luce che, almeno per le città metropolitane, è urgente che gli amministratori escano da questo intorpidimento, per quanto, in parte, giustificato.*

Il Paese ha bisogno, oggi più che mai, di non perdere nessuna opportunità per promuovere lo sviluppo e rimettere in moto il sistema economico e produttivo. Allo stesso tempo, mai come ora il Paese ha bisogno di aprirsi all'esterno e di cercare di moltiplicare le relazioni e le interconnessioni con altre realtà del globo.

Sono passati ben ventitré anni dalla prima volta in cui una legge prevede le città metropolitane italiane. Se queste, oggi finalmente istituite, tardassero ancora ad assumersi il loro compito e ad avviare un processo virtuoso di preparazione e messa a punto di un piano strategico per lo sviluppo del proprio territorio, si assumerebbero una ben grave responsabilità.

*L'attività che i nuovi enti devono promuovere fin da ora, come loro prima ed essenziale finalità richiede un ammontare limitato di risorse, soprattutto rispetto al tanto di più che occorre, invece, quanto a lungimiranza e capacità di cogliere le opportunità del territorio e di definire un processo di sviluppo che lo traguardi e, traguardandolo, lo rafforzi.*

Dunque, in conclusione, non si può non auspicare che *le città metropolitane non restino impietrite davanti ai ritardi nell'attuazione della l. n. 56* e inizino invece al più presto la loro avventura.