

La semplificazione delle istituzioni territoriali

Le città metropolitane

di Adriana Vigneri

(stesura 21 marzo 2007)

La legislazione sulle città metropolitane. Le ragioni dell'inerzia

La legislazione ordinaria italiana ha disciplinato per la prima volta la città metropolitana nella legge del 1990 n. 142, prevedendo nelle regioni a statuto ordinario la formazione di nove città metropolitane intorno ai capoluoghi di regione Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli.

In quelle aree *“la provincia si configura come autorità metropolitana”*, ente ad elezione diretta cui si applicano *“le norme relative alle province, comprese quelle elettorali”*, fino all'emanazione di nuove norme.

Le relative città metropolitane avrebbero dovuto essere costituite con decreto legislativo del Governo, su proposta della regione interessata, entro il termine di scadenza della delega (24 mesi dall'entrata in vigore della legge 142, poi differiti di ulteriori 18 mesi dall'entrata in vigore della legge di proroga, per effetto dell'art.1, comma 2, della legge 2.11.1993 n. 436, e quindi al 23 maggio 1995). L'aspetto più rilevante della legge del 1993 non è consistito nella proroga dei termini, bensì nel rendere facoltativa e quindi eventuale la delimitazione stessa dell'area metropolitana, e quindi la costituzione della città metropolitana, di cui la delimitazione era una premessa. Laddove la 142 diceva che la regione *“procede”* alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana, la legge 436 ha detto che la regione *“può procedere”*, modificando così radicalmente la natura del procedimento pensato dal legislatore del 1990.

Successivamente la legge n. 265/1999 ha tentato un percorso parzialmente diverso, che ha valorizzato l'iniziativa dei comuni interessati e diminuito il peso regionale (dalla *“proposta”* al *“parere”*), prevedendo una legge per ciascuna città metropolitana, che avrebbe potuto avere statuto differenziato.

Nessuno dei percorsi previsti per l'istituzione delle città metropolitane può dirsi che ne agevolasse la formazione. Certo non l'ultimo contemplato nel TUEL che, richiedendo il consenso di tutti i soggetti interessati (comune capoluogo ed altri comuni, provincia, regione, popolazioni interessate, governo e parlamento), dota ciascuno di questi di un sostanziale potere di veto.

E tuttavia le ragioni per cui nessuna area si è neppure avvicinata alla fase istitutiva del nuovo ente di governo territoriale¹ sono certo altre e sostanziali, i contrari interessi delle regioni, ma anche dei comuni contermini rispetto all'epicentro dell'area metropolitana, che si sono tradotti in veti incrociati. Si sono differenziati alcuni, se non tutti, i comuni capoluogo, che hanno per un periodo della scorsa legislatura tentato di affermare un percorso che portasse ad individuare i loro attuali confini comunali – in mancanza di più ampie iniziative - come confini di ciascuna città metropolitana, ampliabile attraverso adesioni anche successive.

L'interpretazione costituzionale (articoli 114, 117, 118 e 119 Cost.)

Rispetto al quadro istituzionale così sommariamente abbozzato, il testo di riforma costituzionale introduce importanti novità, che sono già state illustrate nelle pagine precedenti. La differenziazione dell'amministrazione locale, che comporta soluzioni diverse da luogo a luogo e anche all'interno della medesima categoria di enti, è ora una regola del nuovo ordinamento. Le città metropolitane escono dalla legislazione ordinaria ed entrano nel testo costituzionale.

L'articolo 114 del vecchio testo recitava "La Repubblica *si riparte* in Regioni, Province e Comuni". Il nuovo 114 dice "La Repubblica *è costituita dai* Comuni, dalle Province, *dalle Città metropolitane*, dalle Regioni e dallo Stato". Il primo comma contiene anzitutto un messaggio politico: gli elementi costitutivi della Repubblica italiana non sono soltanto o direttamente il popolo e il territorio ma le diverse entità territoriali che la compongono. Il messaggio punta ad evocare una *formazione federativa* ed appunto per questa ragione lo si può qualificare politico. Ma il nuovo testo ha anche effetti giuridici. Uno di questi deriva precisamente dall'aver usato il termine "*è costituita*" in luogo di "*si riparte*". La formulazione precedente aveva tra le sue conseguenze la necessaria divisione di tutto il territorio nazionale in tre tipi di enti territoriali (regioni, province, comuni) che dovevano essere presenti ovunque, nel senso che non avrebbe potuto esservi "parte" del territorio italiano che non appartenesse contemporaneamente ad una regione, ad una provincia, ad un comune. La nuova formulazione non produce questa conseguenza, ed è quindi stato possibile enumerare tra gli enti costitutivi della Repubblica anche le città metropolitane, che non sono ancora istituite e soprattutto che per loro intrinseca natura non possono essere presenti nell'intero territorio nazionale.

Inoltre comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato hanno pari dignità costituzionale, e gli enti del governo territoriale "*sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*" (art. 114).

¹ Nel Veneto la l.r. n. 36/1993 ha delimitato l'area metropolitana comprendendovi 4 comuni oltre a Venezia.

Dalla pari dignità politico costituzionale deriva la parità di regime giuridico, determinato per tutti dai principi della Costituzione.

Il secondo effetto del nuovo testo è l'attribuzione al nuovo ente del carattere di ente territoriale, al pari delle regioni, delle province e dei comuni; e quindi di ente di governo della propria comunità, di cui rappresenta e cura gli interessi, al pari dei comuni e ora anche delle province, che con la legislazione recente (L.U. n. 267/2000, che ha recepito le novità introdotte nel 1999) sono definitivamente considerate enti a fini generali.

Ne deriva innanzitutto che le città metropolitane *debbono essere istituite* nelle corrispondenti aree del paese, così come dovevano esserlo le regioni in forza dell'articolo 114 della Costituzione, quando ancora attendevano di essere realizzate. E' certamente vero che la fonte costituzionale non definisce i confini dei nuovi enti autonomi territoriali, ma è altrettanto vero che la Costituzione dice due cose essenziali:

- che in Italia *vi sono* aree metropolitane (altrimenti la previsione dell' art. 114 e di tutti gli articoli che seguono sarebbe insensata);
- che ad esse debbono corrispondere enti di governo territoriale *diversi* sia dai comuni, sia dalla provincia.

Ne deriva inoltre che anche le città metropolitane, al pari dei comuni e delle province, sono titolari di funzioni fondamentali, che ne individuano i caratteri.

Con gli altri enti del governo territoriale le città metropolitane hanno in comune l'autonomia statutaria (art.114). Si esclude così che il loro statuto possa essere approvato con legge statale.

Secondo l'articolo 118, le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che *per assicurarne l'esercizio unitario* siano conferite a province, *città metropolitane*, regioni e Stato. Funzioni amministrative possono essere sottratte ai comuni se ne sia richiesto l'esercizio unitario a dimensione provinciale o di città metropolitana, ovvero, più raramente, regionale, ed inoltre in applicazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza. Sono, come si nota, tre criteri diversi tra loro .

Il trasferimento (o il conferimento) di una funzione all'ente che esprime il livello di governo più vasto è legittimato da esigenze di svolgimento unitario di funzioni che non possono non interessare contemporaneamente l'intero territorio metropolitano (o provinciale). E' il criterio della dimensione degli interessi, cui deve corrispondere in capo all'ente di riferimento un'adeguata capacità di governo.

Così come previsto per gli altri enti autonomi, anche le città metropolitane "stabiliscono ed applicano tributi propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio" (nuovo articolo 119 della Costituzione), e che l'esercizio delle funzioni di competenza deve avvenire con copertura integrale mediante le risorse proprie. La parte iniziale del nuovo testo costituzionale, dove si dice che gli enti del governo territoriale

“stabiliscono e applicano tributi propri”, sembra molto innovativa rispetto alla situazione previgente. Il riferimento ai principi di coordinamento del sistema tributario richiama leggi nazionali che individuino, in termini generali, le fonti di entrata degli enti locali, per esempio ricostruendo una schema di separazione delle fonti tributarie per i diversi livelli di governo, ovvero definendo le regole della compartecipazione locale al gettito di tributi attualmente erariali. Non dovrebbero più essere consentite, secondo questa interpretazione, leggi nazionali, del tipo di quelle vigenti per esempio in materia di tassazione degli immobili, che fissano tutti i dettagli della determinazione del tributo e che lasciano margini modesti all’esercizio dell’autonomia dell’ente locale. Va tenuto presente però anche che gli articoli 3 e 23 della Costituzione limitano, in termini generali, la differenziazione ammissibile nel trattamento tributario di un singolo cittadino o di un gruppo di cittadini residenti in un determinato ente locale.

In prospettiva, comunque, gli spazi di autonomia tributaria degli enti locali risulteranno più ampi di quelli presenti nell’attuale ordinamento.

Il nuovo testo costituzionale non dà indicazioni al fine della individuazione e localizzazione delle città metropolitane. Si può ritenere che – al fine di individuarne le caratteristiche - abbia tenuto conto allo stato della nozione desumibile dalle leggi ordinarie preesistenti (ora dall'art.22 del Tuel) fondata sui “rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”.

La città metropolitana corrisponde ad un’area con caratteristiche di metropoli (per quanto variabile possa essere tale nozione) e comunque con caratteristiche differenziate rispetto al restante territorio; non esiste – come gli altri enti del governo territoriale - su tutto il territorio nazionale e non è necessariamente dotata di ordinamento uniforme. Abbiamo già accennato sopra che è venuto meno il principio di uniformità nelle funzioni degli enti territoriali (per effetto del comma 1 dell’articolo 118). A maggior ragione è ammissibile che ciascuna città metropolitana abbia un proprio particolare mix di competenze, quelle provinciali (per le ragioni che subito diremo), ma non soltanto, la cui previsione si giustifica proprio per la particolarità del contesto in cui ciascuna di esse è collocata (in armonia con l'altra faccia del principio di uguaglianza, a situazioni diverse, soluzioni istituzionali diverse).

Resta infine da esaminare il rapporto tra il nuovo ente e gli altri enti territoriali esistenti. A prima lettura si potrebbe pensare che, essendo stata abbandonata la formulazione usata nei lavori preparatori, in cui si parlava di “*province o città metropolitane*”, per sostituirla con un elenco di enti, tutti costitutivi della Repubblica, si debba necessariamente assistere alla coesistenza nello stesso territorio, e della provincia, e della città metropolitana, con

evidente “complicazione” territoriale ed impoverimento delle competenze di entrambi gli enti. Da un esame più attento si osserva che nel nuovo testo non vi sono elementi decisivi nel senso della necessaria coesistenza di provincia e città metropolitana. Non si può invocare il fatto che nell’elencare gli enti territoriali il nuovo testo colloca la città metropolitana tra la regione e la provincia (tranne che nel primo comma del 118), non essendo affatto chiaro se con ciò si intenda riflettere una dimensione territoriale, ovvero si esprima semplicemente una valutazione di importanza, di rilevanza istituzionale in ragione del più complesso pacchetto di competenze della Città. Dire che sia le province, sia le città metropolitane sono enti autonomi (114), hanno potestà statutaria (114), e regolamentare (art. 117), sono titolari di funzioni fondamentali (art. 117), hanno competenze proprie e conferite (art. 118), hanno autonomia finanziaria (art. 119), non dice nulla sul loro rispettivo rapporto territoriale.

Piuttosto conta osservare che tutti gli articoli che interessano contengono previsioni compatibili sia con la coesistenza nella stessa area dei due enti, sia con l’esclusione dell’uno o dell’altro ente. Il legislatore potrebbe essere quindi libero di adottare l’una o l’altra soluzione, ma il principio di semplificazione e l’impossibilità di duplicare i livelli di governo di area vasta senza svuotare di funzioni l’uno o l’altro ente rendono pressoché obbligata l’esclusione dell’ente provincia. Se infatti l’istituzione della città metropolitana è atto dovuto (almeno in alcune aree del territorio nazionale più marcatamente “metropolitane”), l’esclusione della provincia in quelle aree diviene conseguenza necessaria. Ed è proprio questa la soluzione che il legislatore ordinario ha già seguito nella legge anteriore all’entrata in vigore del titolo V.

Ci si chiede infine se dai caratteri costituzionali sopra descritti - essere la città metropolitana, al pari di comune e provincia, rappresentativa di una comunità territoriale - derivi anche necessariamente *il carattere elettivo diretto degli organi del nuovo ente*, o se sarebbe possibile anche il carattere elettivo indiretto, come avviene negli enti di tipo associativo. In passato il quesito si è posto a proposito delle province, nell’ipotesi di una loro riforma, e una parte se pur minoritaria della dottrina aveva concluso che sarebbe stata possibile anche l’elezione indiretta. Ma anche dando per acquisito che comuni e province non possono che avere gli organi fondamentali direttamente rappresentativi (oggi lo sono sia il Consiglio, sia il Sindaco o Presidente), si potrebbe avanzare il dubbio per la Città metropolitana in ragione della sua particolarità.

Senonché quanto detto sopra sulla parificazione operata dalla Costituzione di tutti gli enti di governo del territorio fa ritenere che tutti siano parimenti esponenziali delle rispettive comunità e quindi tutti dotati di organi direttamente elettivi. Rilevano in questo senso i due primi commi dell’art. 114, il secondo comma lett. p) dell’art. 117, l’art. 118, gli artt. 119, 120, 132 Cost.

Alla stessa conclusione conduce il rilievo che lo Stato conserva (in sede esclusiva) la competenza, oltre che a disciplinare gli organi di governo e le funzioni fondamentali delle tre categorie di enti, anche a dettare la legislazione elettorale². Il termine fa pensare ad un sistema elettorale analogo, anche se non identico, a quello esistente per comuni e province, ed esclude un sistema elettorale di secondo grado che, oltretutto, avrebbe dovuto essere rimesso, per logica istituzionale, alle autonome determinazioni dello statuto della città metropolitana. Ovvero essere affidato alla competenza residuale regionale, cui spetta la disciplina delle forme associative (Corte cost., sent. n. 244/205).

In definitiva per le città metropolitane non si può seguire la strada francese (su cui *amplius infra*, strada che utilizza la struttura associativa, in definitiva decisa dall'alto (si sottolinea l'importanza del ruolo svolto lì dal Prefetto), anche per i più vasti fenomeni e le più complesse esigenze delle Communautés d'agglomération (CA). O meglio: si potrà seguire anche la strada associativa per quelle situazioni in cui si può pensare non vi sia l'esigenza immediata di costituire un nuovo ente sostitutivo della provincia, o che esso sia *in fieri*, o comunque la situazione sia in evoluzione verso un tale esito, come diremo meglio dopo.

Resta un aspetto da considerare: se la città metropolitana è un'alternativa alla provincia, vi è da chiedersi se la diversità di questo ente di governo territoriale sia soltanto funzionale (la diversità funzionale deriva dalla identificazione del territorio con particolari caratteristiche) o anche strutturale (pur dovendo essere ente direttamente elettivo), e se si ritragga dalla Costituzione qualche indicazione sulla organizzazione del territorio all'interno della città metropolitana (se, in altri termini, all'interno della città metropolitana ci debbano essere necessariamente dei comuni). Si propende per l'idea che anche la Costituzione vigente non consenta la soppressione del modello "comune" in un'intera area, quella contenuta entro la città metropolitana.

Quel che è certo, invece, è che nulla si deduce sul comune capoluogo, la cui conservazione nelle dimensioni attuali rende assai difficile il funzionamento del nuovo ente e ardua l'accettazione politica da parte degli altri comuni dell'area. Cosicché le relative decisioni (frazionamento in comuni) è problema di scelta istituzionale di competenza statale, con l'avvertenza che regionale è invece la competenza a realizzare l'operazione.

Da quanto detto sopra deriva anche che non possono darsi le alternative: o si costituisce la città metropolitana, o si costituisce una forma associativa o non si costituisce nulla. Il legislatore potrà dire quali sono le aree

² Disciplina che non dovrebbe essere introdotta sulla base di una delega legislativa.

(metropolitane) in cui deve essere costituita la c. m., quali sono invece le aree nelle quali non è “necessario” che vi sia (o vi sia subito) la formazione della città metropolitana. In tali seconde aree dovranno realizzarsi forme associative, la cui disciplina potrà essere affidata alle rispettive regioni. Una differenziazione di questo tipo di aree per altro definibili tutte, sia pur nelle diverse particolarità, metropolitane, derivando dall’analisi della situazione del territorio (economica, infrastrutturale, sociale, in cui rientra anche la consapevolezza/volontà delle popolazioni e degli amministratori), non è in contraddizione con il carattere “necessario” della città metropolitana. Si potrà parlare di aree metropolitane in cui la città metropolitana è *in fieri*.

Resta da esaminare la possibile incidenza sulle regioni a statuto speciale.

La previgente legislazione stabiliva che “in attuazione dell’art. 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l’area metropolitana di Cagliari” (art. 17 legge n. 141/1990) e più recentemente che “restano ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale” (art. 22 del TUEL).

Entrato in vigore il nuovo titolo V, il cui art. 10 dispone che “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, non par dubbio che la previsione di città metropolitane non esclude il territorio delle regioni a statuto speciale, le quali potranno quindi prevederle e disciplinarle. L’interrogativo riguarda la composizione dell’elenco delle città metropolitane “mature” nella legge statale, se esso debba comprendere anche quelle, se ve ne sono, delle regioni speciali, e l’incidenza dei caratteri che la lett. p) dell’art. 117 attribuisce alla legislazione statale esclusiva. Escluso che si sia una doverosità di intervento legislativo, la legge statale dovrebbe limitarsi a prevedere che le regioni a statuto speciale individueranno le loro città metropolitane, i cui caratteri fondamentali sono quelli previsti dalla legislazione statale. Ma su questi temi si rinvia alla trattazione che riguarda specificamente le regioni a statuto speciale.

Problemi del procedimento costitutivo delle città metropolitane

Per la creazione di nuove regioni o la fusione di quelle esistenti la Costituzione ha predisposto un apposito procedimento (con legge costituzionale, art. 132 Cost.), e così anche per la modifica delle circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove province (con legge ordinaria rafforzata, art. 133 Cost.). Per la costituzione delle città metropolitane, introdotte in

Costituzione soltanto nel 2001, manca una disposizione corrispondente, e si è creato quindi un vuoto normativo.

Un'autorevole posizione ne deduce, specie in considerazione della necessaria iniziativa comunale per la creazione di nuove province, l'impossibilità di prevedere un procedimento costitutivo delle città metropolitane che non abbia inizio su base volontaria dall'iniziativa comunale. In definitiva, l'impossibilità di prevedere che un procedimento costitutivo della singola città metropolitana, sia pur partecipato da comuni e regioni, possa concludersi con una decisione d'autorità, del parlamento o del governo su delega del parlamento.

Non sottovalutiamo la difficoltà, ma riteniamo non se ne possa dedurre che, in assenza di una disposizione procedimentale di rango costituzionale del tipo di quella contenuta nell'art. 133, al legislatore sia precluso di dare attuazione al disposto costituzionale che, come vi è visto sopra, considera le città metropolitane enti necessari, costitutivi della Repubblica. Un ente "necessario" – quale è la città metropolitana – ovvero un'intera categoria di tali enti non può dipendere esclusivamente dall'iniziativa dei comuni. Se essa non si esercitasse, neppure nelle aree più evidentemente "metropolitane", l'ente città non potrebbe più essere considerato necessario, in contrasto con la Costituzione.

La questione si intreccia – evidentemente - con la caratteristica delle città metropolitane, di avere ragion d'essere soltanto in alcune parti del territorio nazionale. Per cui occorre definire in quali parti del territorio è congrua la loro formazione. E qui occorre decidere quale valore debba essere attribuito all'eventuale elencazione delle aree metropolitane (attraverso l'individuazione dei loro epicentri) che fosse contenuta in una legge statale; una determinazione di istituzione ovvero un'autorizzazione all'eventuale istituzione?

Se fosse soltanto un'autorizzazione all'iniziativa si tradirebbe la volontà costituzionale. Se fosse una determinazione di istituzione, si adotterebbe inevitabilmente una procedura diversa da quella prevista per la modificazione delle province, la quale non inizia neppure senza la richiesta dei comuni interessati a far parte di nuova provincia e o altra provincia. Il punto riguarda, soprattutto, il consenso comunale.

A ben vedere, è la possibilità stessa di sostituzione della città metropolitana alla provincia, su cui c'è ampio consenso, che rende non pertinente il richiamo all'art. 133. primo comma. Infatti, se la città metropolitana si sostituisce alla precedente provincia riproducendone i confini, abbiamo una modifica dei confini provinciali in modi diversi da quelli costituzionalmente previsti. Se invece si istituisce, sulla base di un'iniziativa

comunale, una città metropolitana i cui confini non coincidono con i precedenti provinciali, l'attribuzione dei territori residui alle province contermini non può avvenire “ai sensi dell'art. 133, primo comma Cost.”, su iniziativa dei comuni interessati,³ dato che si tratta della conseguenza di un'operazione che attiene alla modifica dei confini provinciali soltanto di riflesso. Né si potrebbe lasciare incompiuto il lavoro, non assegnando quei territori a nessuna provincia. Quindi la possibilità di sostituzione della città metropolitana alla provincia traccia di per sé un percorso del tutto indipendente da quello dell'art. 113, primo comma. Con la conseguente possibilità di sostenere che non vi è un problema di “fedeltà costituzionale” neppure nel caso in cui i confini delle province contermini debbano essere modificati poiché quelli della città metropolitana non coincidono con i preesistenti confini provinciali.

La conclusione è dunque che il ricorso all'art. 133, comma 1, non soltanto non risolve i problemi che pone una procedura istitutiva delle città metropolitane che sia in armonia con la Costituzione, ma non è applicabile neppure analogicamente, corrispondendo alla diversa esigenza, di assumere l'eventuale determinazione di modificare i confini di un ente territoriale preesistente alla Costituzione italiana, soltanto su richiesta comunale.

Nel caso in esame si tratta invece di creare un nuovo ente costitutivo della Repubblica, la cui intrinseca novità, e l'incidenza inevitabile su situazioni, comunali, provinciali, regionali consolidate, impedisce di affidare alla sola iniziativa degli enti preesistenti di governo territoriale.

Le considerazioni che precedono non intendono sottovalutare le indicazioni che provengono dagli artt. 132 e 133 Cost. Da quegli articoli si deduce che per l'istituzione delle città metropolitane dovrà prevedersi una legge di tipo “rinforzato”, che coinvolga gli enti di governo territoriale interessati. Il problema è definire come esattamente debba avvenire tale coinvolgimento.

Non potrebbe ad esempio avvenire mediante la procedura prevista dall'attuale T.U.E.L. (artt. 22 e 23): ciascuno dei soggetti coinvolti dispone da solo dell'intero procedimento, ha cioè del diritto di blocco o di veto. I comuni, perché nulla avviene se non esercitano l'iniziativa; la provincia, perché nulla procede se essa non accetta di convocare l'assemblea insieme con il sindaco del capoluogo; la regione, perché la proposta di legge statale manca del tutto se la regione non la presenta.

Il tema del consenso degli enti territoriali preesistenti è stato affrontato nel presente lavoro per il diverso caso delle strutture associative comunali, rese

³ La volontà espressa nell'eventuale referendum svolto a livello provinciale non equivarrebbe all'iniziativa richiesta dal 133, primo comma, Cost.

necessarie dal conferimento delle funzioni comunali per fasce di enti. Lì si è ritenuto che la Regione, in caso di carenza della iniziativa comunale, possa determinare gli ambiti territoriali propri di ciascun ente associativo; e in determinati casi stabiliti dalla legge (determinate maggioranze espresse dagli enti compresi nell'ambito territoriale, secondo il modello francese) possa provvedere alla costituzione in via sostitutiva. Ma si è anche aggiunto che “ *il singolo ente che esprima la volontà di non aderire all'ente associativo non possa essere coartato a tal fine*”⁴.

La situazione per le città metropolitane è parzialmente diversa, sia per il loro carattere più fortemente necessario, sia per la mancanza della misura sanzionatoria, che consiste nella privazione delle funzioni per chi non entra nell'associazione. Almeno in alcuni casi non sarà possibile rinunciare a costituire un <adeguato> ente metropolitano (escludendo ad esempio la forma a ciambella) pur in assenza di tutti i relativi consensi.

Un possibile intervento legislativo: procedimento e contenuti

Le considerazioni precedenti consentono ora di delineare i criteri di una possibile procedimento istitutivo delle città metropolitane.

Una legislazione di attuazione della previsione costituzionale delle città metropolitane dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi:

- non discriminazione a priori delle aree diverse da quelle densamente urbanizzate (Milano, Roma, Napoli, Torino), per consentire a tutte le 9 aree originariamente individuate di ripensare la propria organizzazione di governo;

- differenziazione, nel senso che

a) ciascuna città può avere elementi di differenziazione

b) le soluzioni possono essere diverse nel tempo.

fermo restando che vanno identificati dal legislatore nazionale uno o più modelli offerti alle scelte locali, aventi propri caratteri essenziali comuni;

- non duplicazione: la presenza della città metropolitana esclude la provincia nel medesimo territorio, ed esclude il “recupero” da parte dei comuni, della Regione e dello Stato delle funzioni trasferite; la non duplicazione è agevolata dalla coincidenza ove possibile con il territorio provinciale;

- riordino territoriale: laddove non sia possibile la coincidenza con i confini provinciali attuali, vanno decisi gli accorpamenti dei territori residui alle

⁴ Anche nell'ordinamento francese, pur ispirato sul punto a principi costituzionali meno garantistici, questa eventualità tende ad essere esclusa dalla più recente giurisprudenza. Il singolo comune che non aderisca al singolo ente associativo, resta nella sua individualità, pur privato delle funzioni che esulano dalla sua dimensione organizzativa.

province contermini, esclusa in ogni caso la città metropolitana costituita dai soli comuni circostanti al comune capoluogo (c.d. a ciambella);

- carattere sperimentale: prevedere la possibilità di adottare per un periodo sperimentale anche non breve un modello diverso da quello proprio della città metropolitana; se si conviene che la c.m. è per norma costituzionale ente di primo grado, questo diverso modello consisterà di una forma associativa, tipo unione di comuni;

- semplificazione: l'operazione sarebbe a somma zero se ci limitassimo a prevedere che la costituzione della città metropolitana – coincidente laddove possibile con la provincia - escluda in quell'ambito territoriale l'ente provincia. Gli effetti di semplificazione possono derivare:

- a dimensione regionale, dalla soppressione di sistemi di pianificazione subregionali (diversi da quelli provinciali) e di enti strumentali della regione;
- a dimensione metropolitana, sostituendo le autorità di governo dell'erogazione di servizi (Autorità d'ambito) ed incentivando la formazione di aggregazioni e poi di città metropolitane che comprendano più province;
- a dimensione endo-metropolitana, prevedendo che i comuni nell'ambito della Città costituiscano l'unità di base.

Se è vero che la Costituzione disegna una città metropolitana come ente elettivo di primo grado, del tutto analogo, per questo essenziale aspetto, a comuni e province, ne deriva il carattere rigido del modello e il carattere, per così dire, drastico della relativa determinazione, da assumersi da Governo e Parlamento. Se si adottasse soltanto questa strada sarebbe impossibile tener conto della grande diversità esistente tra l'una e l'altra possibile area metropolitana. Mentre l'intervento del legislatore che voglia attuare la previsione costituzionale deve tener conto della grande diversità tra le possibili aree metropolitane, diversità che concerne: - i caratteri territoriali; - la diversa maturazione locale dell'idea di integrazione; - il grado di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi rari; - il grado di integrazione dei servizi esistenti.

Per ovviare a tale inconveniente si propone di prevedere – accanto ad alcune, poche città metropolitane di cui potrebbe decidersi l'istituzione secondo il modello tipico a tempi brevi – uno (o due) diversi modelli, da utilizzarsi in quelle aree che, pur non dando luogo subito all'organizzazione in città metropolitana, intendono fare esperienza di gestione integrata del proprio territorio, lasciando aperta la possibilità di dar luogo successivamente alla città metropolitana.

Il primo passo, che non può non essere fatto con legge, consiste allora nell'individuazione delle aree nelle quali dovranno essere istituite le città

metropolitane, in sostituzione della corrispondente provincia, senza necessità di attendere ulteriori maturazioni della situazione, rispetto ad aree in cui possono o debbono utilizzarsi modelli organizzativi più flessibili.

Una decisione di questo tipo può essere adottata dopo che sia stato emanato il decreto legislativo (o la legge) che determina, ai sensi della lett. p) dell'art. 117 Cost., gli organi, il sistema elettorale e le funzioni fondamentali delle città metropolitane. Prima dell'entrata in vigore di quella disciplina mancano gli stessi elementi identificativi del tipo "città metropolitana".

In quella sede si dovrà anche rispondere alla domanda: la città metropolitana è una provincia speciale, eventualmente con un confine diversamente definito, o è un ente "diverso" dalla provincia, oltre che dal comune? Sembra di poter dire che una prima diversità è marcata, non tanto dalla dimensione (anche se la dimensione è senza dubbio elemento rilevante) quanto dalla titolarità di un particolare mix di funzioni (comunali, provinciali, regionali, e forse anche statali), diverso da quello proprio degli altri enti locali esistenti; ma una seconda diversità, di maggiore interesse, potrebbe derivare dall'adozione di una forma di governo che coinvolga anche i comuni che fanno parte della città metropolitana, ad esempio prevedendo una seconda assemblea con funzioni consultive, espressiva delle amministrazioni comunali.

Quanto alle competenze, una volta definite le funzioni fondamentali della città metropolitana (probabilmente costituite dalle funzioni fondamentali delle province, dalle funzioni di pianificazione del territorio e dalle funzioni di governo dei servizi pubblici a rete (che già oggi si prevede vengano organizzati a dimensione d'ambito provinciale), le funzioni della singola città metropolitana dovrebbero derivare da:

- funzioni statali trasferite (si pensi alle funzioni attribuite con provvedimenti di protezione civile ad alcuni sindaci metropolitani come commissari straordinari su alcuni temi: traffico, mobilità, circolazione acqua a Venezia, etc.)
- funzioni amministrative regionali trasferite; il riferimento più immediato è alle pianificazioni di area vasta sub regionali;
- funzioni comunali trasferite (piani regolatori urbanistici, trasporti, polizia amministrativa urbana,...) e delegate.

Sulla base di queste premesse potrà essere adottata una legge nazionale che

A) deleghi il Governo ad istituire alcune, poche, città metropolitane, dotate dei poteri e dei caratteri di cui agli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione; il termine per l'esercizio della delega dovrebbe decorrere

dall'entrata in vigore dell'atto con forza di legge che definisce gli elementi essenziali del tipo città metropolitana;

B) preveda la possibilità per altre aree, tra quelle elencate nel TUEL, di dar luogo ad una organizzazione metropolitana su base associativa, demandando alla legge regionale – su proposta dei comuni interessati – la delimitazione dei confini metropolitani, la disciplina degli organi (ivi compresa l'eventuale elezione indiretta del Consiglio della città metropolitana con elettorato attivo e passivo riservato ai consiglieri dei comuni dell'area), le modalità eventuali di partecipazione della Provincia alla Città metropolitana; il conferimento di poteri, competenze, personale e risorse. Eventualmente, preveda l'utilizzazione soltanto di strumenti convenzionali.

Per il caso A) il procedimento di formazione del decreto legislativo dovrebbe prevedere che il Governo acquisisca:

- la manifestazione di volontà (mediante delibera consiliare) dei comuni che chiedono di essere inseriti;
- le indicazioni degli stessi e della provincia sulle funzioni (ulteriori a quelle fondamentali) che dovrebbero essere attribuite al nuovo ente;
- il parere della Regione.

Se si condivide che almeno in alcuni più evidenti casi l'ente città metropolitana debba essere istituito, la consultazione delle popolazioni sembra inopportuna, per il rischio di creare vincoli eccessivi alle successive decisioni del Governo.

Su questa base il Governo predispone lo schema di decreto legislativo, da sottoporre alla Conferenza unificata.

Per il caso B) la fonte legislativa statale stabilisce le funzioni minime che debbono essere conferite alla struttura metropolitana, la sua durata massima e gli ulteriori caratteri essenziali; applica inoltre il principio che al conferimento delle funzioni deve obbligatoriamente accompagnarsi il trasferimento del personale e delle risorse.