

L'ordinamento delle Città metropolitane: alcuni interrogativi rimasti insoluti

di Sergio Pignataro

SOMMARIO: 1. Costituzione e Città metropolitane: alcuni profili critici – 2. Le novità introdotte dalla l. n. 56/2014 – 3. Una giurisprudenza costituzionale non del tutto convincente – 3.1. Gli enti intermedi nelle Regioni a statuto speciale – 4. La riforma legislativa in corso – 5. Un'ipotesi di revisione costituzionale – 6. Note conclusive.

1. *Costituzione e Città metropolitane: alcuni profili critici*

L'istituzione delle Città metropolitane in Italia, avvenuta con la legge 7 aprile 2014, n. 56 – c.d. legge Delrio¹, recante: «Disposizioni sulle Città

¹ Su tale legge, tra gli studi monografici, v. F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015; B. DI GIACOMO RUSSO, A. TARZIA (a cura di), *Il nuovo governo locale. Analisi della legge n. 56 del 2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; M. MISTRI, D. TRABUCCO, *La riforma delle Province e delle Città metropolitane in Italia: una analisi critica*, Padova, Cleup, 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane: Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Milano, Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016, Torino, Giappichelli, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017; M.R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, il Mulino, 2020.

Sugli enti "di area vasta" (Città metropolitane e Province), alla luce della legge Delrio, v., altresì, a titolo meramente esemplificativo, i più brevi contributi di: B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *www.federalismi.it*, 2014; S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, ivi; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, ivi; A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, ivi; ID., *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, ivi; D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, ivi; D. DEL GAIZO, *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, ivi; GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, ivi; G. VESPERINI, *La legge "Del-*

metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni» –, ha lasciato spazio a diversi interrogativi ed incertezze.

La legge predetta è stata varata, invero, dopo un lungo e travagliato percorso di riforma avviato con la legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e rimasto integralmente inesitato, per quanto attiene agli enti metropolitani, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (t.u.e.l.)².

rio”: il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 785 ss.; C. TUBERTINI, *La legge “Delrio”*: il riordino del governo locale. Le norme in materia di unioni e fusioni, *ivi*, 794 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *www.ibattellidelreno.it*, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le ist. fed.*, 2014, 197 ss.; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, *ivi*, 215 ss.; Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, *ivi*, 5 ss.; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *www.federalismi.it*, 2015; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *www.rivistaaic.it*, 2015; ID., *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *www.federalismi.it*, 2015; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Le ist. fed.*, 2015, 569 ss.; E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, Giuffrè, 2016, 81 ss.; R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della l. n. 56/2014 alla riforma costituzionale*, in *www.robertobin.it*, 2016; A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2016; C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le Città medie e le aree interne*, in *Le ist. fed.*, 2016, 857 ss.; C. FELIZIANI, *Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale in fieri*, in *www.giustamm.it*, 2016; F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, Utet, 2017, 159 ss.; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018; V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla “questione metropolitana” italiana*, in *www.federalismi.it*, 2020, 360 ss.; G. GASPERONI, M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli metropolitani*, in *www.federalismi.it*, 2021, 85 ss.; G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, *ivi*, 2022, 404 ss.; Y. GUERRA, *Il ruolo delle Città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2022, 111 ss.; L. MACCARONE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni intorno alla Città metropolitana anche alla luce della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *www.nuoveautonomie.it*, 2022, 645 ss.; M.G. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in <https://ojs.cimedoc.uniba.it>, 2022, 45 ss. Sia consentito il rinvio, altresì, a S. PIGNATARO, *Organi di governo e principio democratico nelle Città metropolitane: una questione ancora aperta*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2023.

² Cfr. C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *www.federalismi.it*, 2013, 7 ss., il quale evidenzia che diversi tentativi di istituire i nuovi enti sono falliti per

Le perplessità in merito, al di là delle posizioni di quanti non ravvisano neppure la ragion d'essere delle amministrazioni metropolitane nel nostro ordinamento per come sono (attualmente) concepite³, si ricollegano, in parte, a scelte discutibili sul piano politico compiute dal legislatore nazionale del 2014 e, ancor più, a prescrizioni dettate dalla l. n. 56/2014 la cui compatibilità con il dettato costituzionale risulta dubbia.

Al contempo, le suddette criticità di ordine costituzionale derivano o risultano amplificate dall'estrema laconicità delle disposizioni concernenti gli enti metropolitani, introdotte, al supremo livello normativo, dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del Titolo V, Parte II, della Carta Repubblicana, nel cui solco si è inserita la riforma Delrio.

Tra le lacune appalesate dal Testo costituzionale, va considerata la formulazione dell'art. 114 Cost., che fa semplice menzione delle Città metropolitane, inserendo la relativa locuzione tra Province e Regioni e in posizione mediana tra i Comuni e lo Stato. E ciò, sia al comma 1, dove fa riferimento ad esse quali enti costitutivi della Repubblica, sia al comma 2, dove le definisce, simmetricamente agli altri enti territoriali ad autonomia costituzionalmente garantita, «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione».

In tal modo, opera un rinvio in bianco al legislatore ordinario, non chiarendo, a monte, se le amministrazioni metropolitane debbano essere aggiuntive alle Province, ovvero sostitutive/alternative ad esse, seppur, ovviamente, in determinate aree del Paese.

In una simile direzione si colloca, poi, l'art. 117 Cost., che, al comma 2, lett. p), nel ripartire la potestà legislativa tra Stato e Regioni, attribuisce allo Stato la competenza, in via esclusiva, a disciplinare la materia: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», omettendo di precisare, tra l'altro, a chi dei due soggetti (Stato o Regioni) spetti "istituire" gli enti metropolitani.

Resta indefinito ed ambiguo, quindi, se la competenza sia ascritta

vari motivi, quali l'indeterminatezza del concetto di area metropolitana, le resistenze dei Comuni e delle Province e la colpevole inerzia delle Regioni, l'estrema eterogeneità delle aree qualificate dalle diverse leggi come metropolitane (per struttura urbanistica, composizione socio-economica, rapporto demografico e territoriale tra il Comune capoluogo e l'*binterland*, configurazione della concentrazione urbana).

³ Cfr., ad esempio, V. TEOTONICO, cit., 363 ss. e, spec., 393, secondo cui «il preteso riordino» (in vista del quale la l. n. 56/2014 è stata adottata), «ha finito, paradossalmente, per produrre un ennesimo elemento di confusione, se non di vera e propria incoerenza, nel nostro sistema autonomistico».

implicitamente allo Stato per ragioni tutte da stabilire e argomentare, oppure se sia riconducibile, in modo più immediato ma non necessariamente giuridicamente più corretto, alle singole Regioni, in virtù della clausola di residualità, sancita, in via generale, dal comma 4 del medesimo art. 117 Cost.

Il revisore del Titolo V, Parte II, Cost. del 2001 non è intervenuto affatto sull'art. 133 Cost. Di conseguenza, esso non risolve, neanche in tale sede, l'interrogativo circa la titolarità, statale o regionale, ad istituire gli enti metropolitani, né integra o coordina la procedura di istituzione o modifica delle circoscrizioni provinciali e comunali con quella delle Città metropolitane. Ciò, laddove l'articolo in questione detta, invece, norme in ambo le direzioni, riferite a Province e Comuni.

Ebbene, considerato che il tema delle Città metropolitane è assai vasto e complesso, si focalizzerà l'attenzione solo su alcuni dei punti che potrebbero risultare di maggior interesse.

Su tale presupposto, si affronteranno le problematiche sottese o conseguenti ai vuoti o all'eccessiva stringatezza delle suddette previsioni della Carta fondamentale, esaminate in correlazione alle scelte operate dalla legge Delrio e alle posizioni assunte dalla Corte costituzionale, con un cenno alla situazione relativa agli enti intermedi nelle Regioni a statuto speciale.

Si elaborerà, inoltre, qualche riflessione circa la prospettiva di intervento, mediante legge ordinaria, sull'ordinamento degli enti locali e, in particolare, sulla forma di governo e sul sistema elettorale metropolitano, nonché in merito al riordino delle relative funzioni fondamentali.

Si farà un cenno ad alcuni profili relativi a possibili interventi del legislatore costituzionale.

Infine, si cercherà di trarre alcune brevi conclusioni.

2. *Le novità introdotte dalla l. n. 56/2014*

La legge Delrio⁴ ha istituito direttamente, nelle Regioni a statuto ordinario, le dieci Città metropolitane ivi elencate⁵, le quali sono subentrate, senza variazione dei confini territoriali, alle Province omonime⁶.

⁴ V. art. 1, comma 5, primo periodo.

⁵ Si tratta di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

⁶ Esse sono succedute alle Province omonime in tutti i rapporti attivi e passivi, acquisendone il patrimonio, il personale e le risorse strumentali ed esercitandone le funzioni, nel rispetto degli

La normativa in esame detta, inoltre, alcune disposizioni⁷ riferite alle Regioni a statuto speciale, le quali detengono potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni⁸.

Per il resto, la l. n. 56/2014 non prescrive alcun preventivo atto di impulso o di iniziativa, né alcuna procedura di consultazione delle comunità locali e regionali propedeutici all'istituzione degli enti metropolitani.

E, proprio in merito all'opzione legislativa di far coincidere i territori delle Città metropolitane con quelli delle Province contestualmente soppresse, sorge un primo problema. Non a caso, la scelta legislativa in

equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno, a norma dell'art. 1, commi 12, 16, 18 e 47, della stessa legge.

⁷ V. art. 1, comma 5, secondo periodo, e commi 53 e 145.

⁸ In particolare, viene attribuita espressamente la possibilità di creare Città metropolitane alla Sicilia, che annovera quelle di Palermo, Messina e Catania, alla Sardegna, ove è istituita quella di Cagliari e ora, pure, quella di Sassari, nonché al Friuli-Venezia Giulia, che, al momento, non ha sfruttato tale possibilità.

questione è apparsa, talora, di dubbia legittimità costituzionale⁹ o, talvolta, poco meditata¹⁰ o discutibile¹¹.

Si tratta di un aspetto di importanza centrale, poiché una perimetrazione corretta del territorio delle Città metropolitane riverbera effetti assai positivi sotto il profilo dell'efficacia e dell'economicità della loro azione¹². Del resto, molte delle perplessità sulla sostituzione *tout court* delle Province con le Città metropolitane sono sorte in seguito a una valutazione non solo giuridica, quanto sociale, economica e geografica¹³.

Autorevole dottrina¹⁴ ha osservato che, esclusa la Città di Roma, solamente per la Città di Napoli si può pensare ad una coincidenza piena con la Provincia e, al limite, per Milano. In tutti gli altri casi il ritaglio del territorio avrebbe potuto e dovuto essere assai meno meccanico.

Non sarebbe stato logico, invece, adottare previsioni analoghe in riferimento alla Valle d'Aosta, dove, per la ridotta superficie, non esiste un livello di governo sovracomunale, e per il Trentino-Alto Adige, suddiviso nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno prerogative maggiori di quelle spettanti alle Città metropolitane. Cfr. V. TEOTONICO, cit., 387-388, nt. 88.

⁹ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 4.

¹⁰ Cfr. M.C. ROMANO, *Enti locali. Provincia e Città metropolitana*, in *www.treccani.it*, 2014, la quale evidenzia come tale meccanica coincidenza non sembrerebbe del tutto rispettosa dell'esigenza di determinare il territorio della Città metropolitana non già secondo aprioristici automatismi, bensì in applicazione di canoni fondati sull'oggettiva identificabilità di realtà socio-economico-culturali omogenee. Sul punto, I. NICOTRA, *Verso la Carta delle Autonomie: ancora una occasione perduta?*, in A. PIRAINO (a cura di), *Verso la Carta delle Autonomie locali. Novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007, 59, sottolinea che, mentre la Provincia è un soggetto di governo di un territorio "misto", in parte urbanizzato, in parte agricolo, disseminato di Comuni con comunità distinte, l'ente metropolitano insiste o dovrebbe insistere su un territorio avente i caratteri omogenei della grande conurbazione, che si estende, senza soluzione di continuità, in uno spazio intercomunale, viepiù segnato da una complessa rete di fenomeni che investono, tra l'altro, la produzione, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti.

¹¹ Cfr. M.G. NACCI, cit., spec. 48 ss.

¹² In tal senso v. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 5. A tal proposito, F. BARTALETTO, *Il mosaico amministrativo dell'Italia tra progetti di riforma e realtà geografica*, in M. CASTELNOVI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società geografica italiana, 2013, 72, ritiene che, per individuare e delimitare un'area metropolitana, occorra accertare, prima di tutto, se la potenziale Città centrale (Comune capoluogo) abbia o meno funzioni tali da poterne costituire il fulcro; quindi, aggregare, all'area, i Comuni limitrofi in base a criteri scientifici (demografici, urbanistici, economici ecc.); infine, verificare se il complesso urbano, così ottenuto, abbia una certa omogeneità geografica e possieda funzioni propriamente metropolitane.

¹³ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 4.

¹⁴ V. le osservazioni di B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 4-5. Sul punto cfr., inoltre, C. DEODATO, cit., 10-11.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Reg.*, 2017, 969-970.

Ebbene, a parte le ragioni di opportunità di una simile generale e automatica coincidenza, esaminando la problematica su un piano strettamente giuridico, va detto che la riforma Delrio¹⁵ prevede che il territorio della Città metropolitana «coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città metropolitana».

Dunque, la previsione legislativa generale della l. n. 56/2014 appare mitigata dall'opzione concessa dalla medesima normativa, che lascia impregiudicate le scelte delle comunità locali di riferimento, consentendo a Comuni o gruppi di Comuni la facoltà di “entrare” nell'ambito metropolitano, pur nel rispetto della procedura prescritta dalla richiamata disposizione costituzionale.

La legge suddetta non si pronuncia, invece, sull'evenienza inversa, di Comuni che intendano “uscire” da essa¹⁶.

In base alla stessa normativa¹⁷, poi, qualora la Regione interessata abbia espresso «parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai Comuni, il Governo promuove un'intesa tra la Regione e i Comuni interessati». Nel caso in cui tale intesa non fosse raggiunta, il Consiglio dei Ministri, «sentita la relazione del Ministro per gli Affari regionali e del Ministro dell'Interno, udito il parere del Presidente della Regione, decide, in via definitiva, in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di Province e Città metropolitane» ai sensi dell'art. 133, comma 1, Cost.¹⁸.

Potrebbe eccepirsi che la legge in parola si allinei solo in parte al disposto dell'art. 133, comma 1, Cost.; norma che sembra presupporre, non a caso, un atto preventivo di “impulso” (ossia un'iniziativa spontanea) dei Comuni, una (libera) intesa con la Regione e la presentazione di un apposito disegno di legge statale “recettivo” delle indicazioni provenienti dagli enti (regionale e comunali) interessati di modifica delle circoscrizioni provinciali. Mentre, nella fattispecie, si tratterebbe di una decisione (politica) imposta, immediatamente, dall'alto e a livello centrale, ossia dalla l. n. 56/2014¹⁹. Ma,

¹⁵ V. art. 1, comma 6, primo periodo.

¹⁶ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 3-4.

¹⁷ V. art. 1, comma 6, secondo e terzo periodo.

¹⁸ Sul punto cfr. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, 2014, 3.

¹⁹ La Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2013, n. 220, ha ricordato che «sin dal dibattito in Assemblea Costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali

ad un esame più attento, pare corretto inquadrare la questione in termini differenti, come si esplicherà meglio nel paragrafo seguente.

Va aggiunto che la legge Delrio non precisa l'entità minima, in termini di abitanti e/o di superficie, affinché una Provincia (Comune capoluogo e annessi Comuni "satellite", con le relative periferie), possa "evolvere" in Città metropolitana.

Tuttavia, è da ritenersi che una simile previsione sarebbe stata poco utile, non potendo una disposizione contenuta in una legge ordinaria vincolare il futuro legislatore.

Infine, la l. n. 56/2014 si affianca al d.lgs. n. 267/2000, senza superarlo e senza neppure rinviare ad esso. E ciò, quantomeno nella parte in cui quest'ultimo decreto legislativo, all'art. 22, comma 1, stabilisce determinati requisiti (zone ove sorgano Comuni capoluogo e altri Comuni, i cui insediamenti si trovino con i primi in «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»), affinché le Province con le relative circoscrizioni, aventi una certa connotazione, possano "cedere il posto" a Città e aree metropolitane.

Nel complesso, si desume che il legislatore nazionale del 2014 sia partito dal presupposto che:

- la potestà di istituire le Città metropolitane sia prerogativa del legislatore statale;
- queste debbano essere immediatamente individuate dal legislatore medesimo e succedere integralmente alle Province contestualmente soppresse;
- per istituire una o più Città metropolitane non si deve osservare o estendere il procedimento previsto per l'istituzione delle Province e per la modificazione delle relative circoscrizioni territoriali.

Procedendo con ordine, va detto che la Costituzione non afferma che le Città metropolitane debbano essere alternative/sostitutive delle Province, né tantomeno che esse debbano fare subingresso alle amministrazioni provinciali aventi determinate caratteristiche, specie dimensionali e demografiche, tenendo conto, anche, verosimilmente, di analoghe realtà estere.

Nella Costituzione (artt. 114, 118, 119 e 120), le locuzioni Province e Città metropolitane sono posizionate tra i Comuni e le Regioni, separate da

– con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto».

una virgola e non da una congiunzione disgiuntiva “o”, come previsto immediatamente prima della stesura definitiva del disegno di legge costituzionale, divenuto l. cost. n. 3/2001.

Non si tratta, però, di una circostanza determinante, anche se l'utilizzo di una “o” disgiuntiva, nel contesto in esame, avrebbe chiarito meglio la volontà del legislatore costituzionale.

Appare implicita, infatti, la *ratio* di evitare il dualismo sul medesimo territorio, inteso *stricto sensu*, sia dell'uno, che dell'altro ente intermedio²⁰. Né può trascurarsi il fatto che, nell'ambito degli stessi lavori preparatori del disegno di legge costituzionale, divenuto l. cost. n. 3/2001, doveva tenersi in debito conto di come le amministrazioni metropolitane fossero configurate nella legislazione ordinaria.

Allo stato attuale, va considerato che la legge Delrio prevede che le Città metropolitane svolgano le medesime funzioni delle Province, sop-

²⁰ Cfr. V. CERULLI IRELLI, cit., 6-7, il quale rimarca che il testo della riforma costituzionale, arrivato quasi alla fine, prevedeva la presenza della particella “o”, cioè recava la dicitura «Province o Città metropolitane». Esso fu modificato e, in luogo della particella “o”, fu introdotta una virgola: «Province, Città metropolitane». L'Autore sottolinea che la Città metropolitana prende il luogo della Provincia. Ma la Città metropolitana prende anche il luogo del Comune capoluogo, nonché degli altri Comuni che con esso si aggregano. Come la Provincia scompare dentro la Città metropolitana, così anche il Comune capoluogo scompare; e gli altri Comuni dell'area. E il territorio metropolitano viene al suo interno frazionato in una serie di enti di governo, che possono essere denominati municipi o forse anche Comuni, enti di dimensione non corrispondente a quella del Comune capoluogo, ma corrispondente, grosso modo, a quella dei piccoli Comuni dell'area, da una parte, e a quella delle circoscrizioni del Comune capoluogo, dall'altra parte.

presse contestualmente al loro subentro, con l'aggiunta di funzioni diverse e ulteriori²¹.

Rebus sic stantibus, nulla quaestio.

Dal punto di vista teorico, però, non può escludersi del tutto che il legislatore ordinario possa intervenire, prevedendo la “coabitazione” delle Città metropolitane e delle Province nello stesso ambito territoriale.

Si potrebbe, in tal caso, ipotizzare una duplice prospettiva.

La prima è che il legislatore medesimo attribuisca ai due enti di area vasta competenze completamente distinte e, in tal caso, ci si troverebbe, quantomeno, di fronte ad una situazione difficilmente sostenibile. Una simile scelta legislativa sarebbe, infatti, in contrasto con il principio “*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*”, con pesanti ripercussioni sul piano economico-finanziario (aggravio delle spese derivanti dalla duplicazione di strutture, di personale ecc.).

Ove, poi, il legislatore ordinario prevedesse l'istituzione, al medesimo livello territoriale, sia della Città metropolitana sia della Provincia, senza una distinzione netta di funzioni, si registrerebbe un'anomalia molto grave, ossia un problema di reale e oggettiva “impossibilità di coesistenza” delle due amministrazioni; e ciò, indipendentemente dalla circostanza che i Comuni presenti facciano parte, tutti e al tempo stesso, della circoscrizione di entrambi gli enti intermedi.

In tale remota evenienza, si verificherebbero inevitabili sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni tra i due enti, con effetti gravissimi sull'ordinato svolgimento delle attività amministrative e, quindi, sul piano

Per GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, cit., 66, l'istituzione di una Città metropolitana, che può avvenire con una semplice legge (regionale o statale, resta da chiarirsi), non implica necessariamente l'abolizione della corrispondente Provincia e questo non solo perché ciò creerebbe disparità tra i Comuni “provinciali” e quelli “metropolitani”, visto anche il diverso ruolo che questi due enti dovrebbero rivestire, ma pure perché la Città metropolitana, se occorresse, potrebbe ricoprire una porzione di territorio anche inter-provinciale e – perché no? – inter-regionale.

²¹ Sulle funzioni delle Città metropolitane v., tra gli altri, A. VIGNERI, *Le funzioni della Città metropolitana*, in *www.astrid-online.it*, 2013; P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), cit., spec. 40 ss.; G. PIPERATA, *Art. 1, commi 44, 45 e 46. Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), cit., 138 ss.; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., 86 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 303 ss.; F. FURLAN, *Le funzioni delle Città metropolitane, tra statuti e leggi regionali attuative della riforma Delrio*, in G.F. FERRARI (a cura di), cit., 75 ss.; M.R. RICCI, cit., 37 ss. e, spec., 123 ss.

della efficienza. Questa situazione si porrebbe in aperto contrasto sia con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., sia con il principio del buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost., determinandosi una vera "paralisi amministrativa"²².

In ogni caso, sebbene inespreso nel Testo fondamentale, una interpretazione conforme al complessivo dettato costituzionale sembra escludere, gradatamente, la duplice possibilità illustrata ed avallare la necessaria alternatività tra enti metropolitani e Province.

Per quanto riguarda queste ultime, non vi sono previsioni, in Costituzione, circa la loro eventuale soppressione. Le Province, ovvero la stragrande maggioranza di esse, sono di vecchio conio²³, esistendo da diversi decenni prima dell'approvazione della Costituzione. La Carta Repubblicana ha preso atto, quindi, dell'esistenza e operatività di tali amministrazioni e le ha costituzionalizzate.

Per le Città metropolitane la situazione è diversa, in quanto esse figurano nella legislazione ordinaria (nella fattispecie l. n. 142/1990) a decorrere da circa un quarantennio dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale.

Il suo revisore del 2001, pur non recependo espressamente alcuno dei connotati stabiliti dalla legge ordinaria allora (integralmente) vigente (Capo III, artt. 22-26, d.lgs. n. 267/2000), ha conferito a tali amministrazioni un riconoscimento costituzionale e una configurazione di enti necessari e costitutivi della Repubblica, senza ulteriori specificazioni.

Non si può ignorare la circostanza per cui anche le Città metropolitane, al pari delle Province, godano di garanzia costituzionale; sicché, non istituirle, con legge ordinaria, nei più "importanti", vasti e popolosi contesti territoriali sub-regionali, in luogo (evidentemente) delle corrispondenti amministrazioni provinciali, avrebbe integrato, o significherebbe perpetrare, una violazione implicita del Testo fondamentale.

Poiché le Città metropolitane figurano nella Costituzione, ciò significa che, una volta costituite in un certo numero, con legge ordinaria, non possono essere (certamente) abolite del tutto. Non appare, invece, di per sé illegittima una legge ordinaria che, in considerazione del fatto che pochi

²² In una simile evenienza, si renderebbe necessario un intervento della Corte costituzionale che, per le ragioni indicate, dichiarasse illegittime le relative previsioni, ovvero, quantomeno, determini un diverso assetto e distribuzione di compiti amministrativi tra i due enti intermedi.

²³ Come dimostrava l'art. 74 dello Statuto Albertino secondo cui: «Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolati dalla legge».

enti metropolitani sono “degni” o “meritano” tale qualificazione, possa ridimensionarne la presenza sul territorio.

In realtà, si è talora ravvisata la necessità di una legge costituzionale che abolisse le Province, prima di istituire le Città metropolitane²⁴. Ciò, però, appare eccessivo, se si considera che le Città metropolitane sono concepite come enti destinati a subentrare solo ad alcune amministrazioni provinciali, ossia a quelle che si trovano in determinate zone e che detengono peculiari caratteri.

Sotto altro profilo, è apparsa talora dubbia la legittimità costituzionale della soppressione, attraverso la legge ordinaria (statale), di una o più Città metropolitane, una volta che siano state istituite (ipotesi, per la verità, allo stato attuale, non verificatasi)²⁵.

²⁴ V. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 12 ss. e, spec., 14 ss. il quale ha evidenziato che, ai sensi della l. n. 56/2014, nei territori dove si costituiscono le Città metropolitane, le Province vengono, piuttosto che formalmente abolite, sostanzialmente del tutto “svuotate” di funzioni, competenze, poteri, beni e personale, ponendosi l’interrogativo se tutto ciò possa avvenire con una semplice legge ordinaria. Se è apparso indubbio che il legislatore statale sia abilitato ad intervenire in materia, innovando la disciplina relativa agli enti in esame [art. 117, comma 2, lett. p), Cost.], ciò non vuol dire che esso possa anche “cancellare” le competenze di un ente come la Provincia *tout court*, svuotando di senso l’esistenza dell’ente stesso e, di fatto, eliminandolo. In altre parole, il potere riconosciuto al legislatore statale dalla predetta norma costituzionale non può esplicarsi *in fraudem Constitutionis* e determinare lo svuotamento totale delle funzioni, delle competenze, dei poteri e dei beni di un ente che è, invece, costituzionalmente protetto e garantito, e al quale la Costituzione riconosce autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria (artt. 5, 114, comma 1, 118, commi 1 e 2, e 119, commi 1 e 4, Cost.).

²⁵ GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, cit., 81-82, ha rilevato che se non vi è un obbligo, per il legislatore ordinario, di istituire l’amministrazione metropolitana, la quale si può definire ente “a costituzione eventuale”, una volta che essa sia istituita o ne venga prevista l’istituzione acquisirà la qualifica di “ente necessario”, al pari degli altri enti locali, e diventerà sopprimibile soltanto con legge approvata *ex art.* 138 Cost. In altri termini, non trattandosi di un’amministrazione che deve necessariamente esistere su tutto il territorio nazionale, finché l’organo competente non stabilisca dove, come e quando la Città metropolitana debba essere istituita non si può parlare di ente “necessario”. Ciò in quanto, da un lato, se non costituita, essa ancora non esiste e, dall’altro, la Costituzione nulla dice riguardo al “dove, come e quando” istituirla. Del resto, è bene che la Costituzione non abbia definito dove far sorgere le Città metropolitane perché ciò avrebbe sconfessato la natura delle amministrazioni in questione, che implica che debbano essere istituite dove, come e quando servano. In ipotesi, le Città metropolitane avrebbero potuto non essere mai istituite, se gli organi titolari del compito di farlo non ne avessero ravvisato l’esigenza; mentre, una volta istituite, acquisiscono

A quest'ultimo interrogativo sembra potersi dare una risposta affermativa, sussistendo oggettivamente i diversi presupposti.

Trattandosi di enti che non devono essere istituiti dovunque, ma solo se e dove il legislatore ne ravvisi l'esigenza, sembra non esserci ostacolo a che lo stesso legislatore ordinario possa sopprimere una o singole Città metropolitane ove, per mutamenti demografici (es. decremento consistente della popolazione) o variazioni del tessuto culturale, economico e sociale, vengano meno i presupposti per il loro "mantenimento", ovvero ravvisi che siano state ritenute erroneamente sussistenti le condizioni al momento dell'istituzione.

È evidente, comunque, che, salvo casi eccezionali, non dovrebbe mai potersi pervenire a sopprimere, con legge ordinaria, Città metropolitane come Roma, Milano o Torino.

Sarebbero, poi, esposte ad annullamento, segnatamente per violazione del principio di ragionevolezza, ipotetiche disposizioni legislative che dovessero statuire la soppressione di Città metropolitane grandi o medio-grandi (si allude, oltre che a Roma, Milano, Torino e Napoli, anche a Bologna e Bari) e mantenere in vita altre, minori (come Reggio Calabria e Venezia). E ciò, non solo in relazione al fattore della superficie, quanto in riferimento a elementi forse più significativi, quali la natura e la conformazione del territorio, le dimensioni, il numero di abitanti e la densità demografica dei relativi Comuni capoluogo, le caratteristiche economico-sociali dell'area ecc.

Certo, una volta soppressa una Città metropolitana, la legge (ordinaria statale) dovrebbe, presumibilmente, stabilire la "ricostituzione" della Provincia preesistente ovvero, al limite, il transito dei Comuni facenti parte della Città metropolitana soppressa in una o più Province o Regioni attigue, in osservanza delle garanzie procedurali previste, rispettivamente, dagli artt. 133, comma 1, e 132, comma 2, Cost.

Resterebbe sicuramente impregiudicato il sindacato di una legge che stabilisse una "sostituzione massiccia" di Province, con il correlativo subentro di enti metropolitani, determinando una situazione di "sostanziale squilibrio" nell'assetto dei poteri locali e, dunque, una (palese) violazione del dettato costituzionale, quantomeno degli artt. 3, 5, 114 e 118, Cost.

la dignità predetta di ente "necessario" e la loro mancata concreta costituzione comporta una inattuazione dell'art. 114 Cost.

Per quanto attiene ai riflessi dell'istituzione dei nuovi enti per le Province, va detto che in numerose Regioni è presente una sola Città metropolitana, in luogo della pregressa Provincia, costituita dal Comune capoluogo di Regione (o, più raramente, capoluogo di Provincia), associato a determinati Comuni ad esso vicini o limitrofi; mentre residuano altre Province con prerogative intatte.

In altre Regioni non è stata istituita alcuna Città metropolitana.

Infine, al momento, sono stati creati due o più enti metropolitani solo nelle Isole maggiori. Tuttavia, mentre in Sardegna, accanto alle istituite Città metropolitane, continuano ad esistere le ulteriori e diverse Province, in Sicilia, in luogo delle soppresse Province, è stata creata una tipologia differente di enti intermedi prevista dallo statuto, ossia i Liberi Consorzi comunali.

Le amministrazioni provinciali che residuano, di per sé, non vengono esautorate o intaccate e restano impregiudicate nelle loro attribuzioni.

In definitiva, Città metropolitane e Province non paiono configurarsi come enti in “competizione” tra di loro, ove la legislazione si conformi, precipuamente, ai canoni di ragionevolezza, logicità e proporzionalità.

Un ulteriore profilo controverso riguarda la titolarità della potestà legislativa a istituire le Città metropolitane.

Va detto che diversi studiosi²⁶ si sono schierati, nella stessa direzione

²⁶ V. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, cit., 12. Sembra orientato nella medesima direzione V. CERULLI IRELLI, *La Provincia metropolitana*, in *www.astrid-online.it*, 2013, 5, secondo cui «compito di costruire i lineamenti del nuovo ente è del legislatore statale, non di quello regionale», in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Cfr., anche, C. DEODATO, cit., 9-10, il quale rileva che, nell'impossibilità di applicare analogicamente l'art. 133 Cost., il silenzio della Costituzione sui caratteri territoriali essenziali delle Città metropolitane e sulla procedura di istituzione non può che significare l'implicita attribuzione alla legislazione ordinaria (statale) del compito, per un verso, di identificare sul territorio nazionale le aree sulle quali costituire le amministrazioni metropolitane e, per un altro, di definirne le modalità istitutive. V., pure, A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, cit., 12, per il quale sembra preferibile ritenere che la istituzione per legge statale delle Città metropolitane costituisca il presupposto per la successiva ripartizione della “materia” in senso stretto tra competenza esclusiva statale e competenza regionale, attenendo, comunque, le materie ivi elencate, all'assetto fondamentale dell'ente, la cui istituzione apparirebbe incongruo demandare alle leggi regionali. Si arriverebbe, seguendo una tale prospettiva, al paradosso per cui si potrebbero avere o non avere Città metropolitane e averne con caratteristiche affatto diverse tra loro, salvo rendere assoggettate ad una uniforme disciplina statale la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali.

della legge Delrio, sostenendo la sussistenza della potestà legislativa esclusiva statale in materia.

In tale ottica, si è rilevato²⁷ come, alla luce dell'art. 5 Cost., sia inevitabile che le procedure di istituzione di un nuovo livello ordinamentale, per di più dotato di competenze costituzionalmente previste e garantite, siano disciplinate in modo unitario e, dunque, dalla legge dello Stato, seppure nel rispetto della posizione, del ruolo e dei poteri che la Costituzione riconosce non solo alle Regioni, ma anche agli altri livelli territoriali di governo della collettività nazionale indicati nell'art. 114 Cost. e, quindi, ai Comuni e alle Province²⁸.

Tra le competenze direttamente connesse ai processi istituzionali in questione e che sono espressamente attribuite allo Stato, vi è quella (predetta) di intervenire in ordine alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane stesse (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.). Tale competenza, tuttavia, non potrebbe certo esplicarsi appieno, e anzi risulterebbe irrimediabilmente tronca, se non sostanzialmente muta, se non vi fosse, anche e nel medesimo tempo, quella di determinare le modalità di istituzione, mutamento e soppressione delle Città metropolitane.

Ragioni di efficienza ordinamentale richiedono, insomma, che la definizione degli aspetti essenziali dell'istituzione territoriale, così come di quelli organizzativi e funzionali, siano concentrati nel medesimo livello normativo e collocati al centro dell'intero ordinamento per evidenti motivi di uniformità e di unità giuridica (richiamandosi sul punto anche l'art. 120, comma 2, della Costituzione)²⁹. Infine, ma non da ultimo, allo Stato spetta la competenza legislativa di provvedere al mutamento delle circoscrizioni provinciali nel rispetto della procedura di cui all'art. 133, comma 1, Cost. (che comprende anche la «istituzione di nuove Province»). Dopo la riforma del Titolo V, una corretta interpretazione sistematica e adegua-

²⁷ Cfr. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, cit., 12.

²⁸ Diversamente M. CECCHETTI, cit., 7, osserva che è davvero difficile comprendere come lo Stato possa auto-intestarsi una competenza sulla base dell'art. 5 Cost., che non contiene affatto norme sulla distribuzione delle competenze, al tempo stesso dovendo – in tesi – «rispettare la posizione, il ruolo e i poteri che la Costituzione riconosce alle Regioni» e, dunque, in special modo, le competenze legislative a queste ultime attribuite proprio dall'art. 117, comma 4, Cost.

²⁹ Cfr. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, cit., 12.

trice di questa disposizione può consentire di estendere il procedimento ivi previsto per qualsivoglia mutamento delle circoscrizioni provinciali anche alle esigenze delle Città metropolitane, attribuendo, quindi, alla legge dello Stato atipica, ovvero rinforzata nei termini indicati dall'appena menzionata norma della Carta Repubblicana, pure la disciplina relativa all'istituzione, modifica o soppressione di queste ultime³⁰.

Similmente, qualche Autore³¹ ha espresso l'avviso per cui non sia possibile individuare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane senza contestualmente poterne disporre, con la medesima fonte, i confini geografici e la stessa loro costituzione. Sicché, l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. non può che essere letto ed attuato nel senso di riconoscere al legislatore statale, contestualmente al compito di identificare le funzioni fondamentali spettanti a ciascuna tipologia di ente locale, anche quello, logicamente presupposto e connesso, di definire (in via esclusiva e senza ulteriori vincoli costituzionali) gli ambiti e le modalità istitutive delle Città metropolitane.

Di contro, altri³² hanno messo seriamente in dubbio la competenza legislativa statale ad istituire tali amministrazioni, rilevando che essa spetti, anche nelle Regioni a statuto ordinario, a queste ultime. Per questo orientamento, l'art. 117 Cost. non contempla espressamente l'istituzione delle Città metropolitane, limitandosi ad affidare alla legislazione esclusiva dello Stato le (predette) materie di cui al suo comma 2, lett. p). Sembra, quindi, davvero difficile sostenere che l'istituzione delle Città metropolitane possa essere ricondotta ad uno dei tre ambiti di potestà legislativa esclusiva statale individuati tassativamente dall'appena menzionata norma costituzionale³³.

In assenza di altri titoli di legittimazione della competenza legislativa ordinaria dello Stato, che risultino rinvenibili nei commi 2 e 3 dello stesso art. 117 o in altre disposizioni costituzionali, non potrebbe che applicarsi

³⁰ V. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, cit., 12.

³¹ Cfr. C. DEODATO, cit., 10.

³² Cfr. M. CECCHETTI, cit., 5 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, cit., 2 ss.; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, cit., 469; G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2007.

³³ Per G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, cit., 3, le argomentazioni del giudice costituzionale palesano una chiara tendenza espansiva della potestà legislativa statale nei confronti dell'ordinamento degli enti locali.

la disposizione dell'art. 117, comma 4, Cost., ossia la clausola di residualità, da cui si evince che la competenza legislativa ad istituire tali enti spetta, in via generale, al legislatore regionale³⁴.

Pertanto, rispetto ad un simile quadro, sussisterebbe un solo titolo di legittimazione della legge ordinaria dello Stato ad intervenire nella materia *de qua*. Si tratta della suddetta competenza, espressamente affidata alla legge della Repubblica dall'art. 133, comma 1, Cost. Essa, del tutto fisiologicamente, può venire in considerazione se lo stesso legislatore si determini nel senso di configurare l'ente Città metropolitana come “sostitutivo/alternativo” all'ente Provincia³⁵.

Per un'altra posizione dottrina³⁶, l'inesistenza di una competenza statale generale concernente l'ordinamento degli enti locali non può comportare che la materia (costituzione delle Città metropolitane) sia “tutta” sottratta allo Stato e rimessa all'esclusiva competenza legislativa delle Regioni, sulla base dell'assioma troppo automatico “potestà residuale – potestà esclusiva”, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V e la modifica dell'art. 114 Cost.

Le questioni relative ai tre profili delineati (perimetrazione delle Città metropolitane, esistenza alternativa o aggiuntiva di esse rispetto alle Province, competenza legislativa, statale o regionale, in ordine all'istituzione degli enti metropolitani) sono approdate all'esame della Consulta già a breve distanza dall'entrata in vigore della legge Delrio e saranno analizzate nel paragrafo seguente, con alcune notazioni.

³⁴ Rileva G. SCACCIA, cit., par. II.1., che, a stare al senso fatto palese dall'interpretazione letterale dell'art. 117, comma 4, Cost., l'accertamento della competenza (legislativa) sembrerebbe richiedere esclusivamente il ricorso all'*argumentum e silentio*. Lo stesso impiego dell'avverbio “espressamente” manifesterebbe l'intento di opporre un freno all'eventuale derivazione di competenze statali da titoli impliciti di attribuzione. La tassatività dell'enumerazione dovrebbe, infatti, impedire, per il suo carattere di eccezionalità rispetto alla regola della competenza regionale, l'integrazione in via analogica delle attribuzioni statali. In argomento cfr., tra gli altri, B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019, 105 ss., con ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale.

³⁵ Cfr. M. CECCHETTI, cit., 7.

³⁶ Cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 13-14.

3. *Una giurisprudenza costituzionale non del tutto convincente*

Circa l'assenza di una norma costituzionale che chiarisca se, sul medesimo territorio, vi possa essere un "dualismo" tra i due enti di area vasta, oppure se vi debba essere, necessariamente e comunque (ovviamente in presenza di determinati presupposti), un "avvicendamento", e altrettanto dicasi in merito alla questione (meno dibattuta) se sia possibile o no sopprimere, con semplice legge ordinaria, singole Città metropolitane, va detto che alle predette ambiguità ed incertezze avrebbe potuto sopperire una pronuncia puntuale e adeguatamente argomentata della Corte costituzionale; decisione che non è intervenuta. Appare del tutto parziale, lapidario ed insufficiente il cenno da essa fatto, nella sentenza 19 luglio 2013, n. 220, sulla necessità di una legge costituzionale per la soppressione degli enti locali previsti dall'art. 114 Cost. I giudici costituzionali non sono pervenuti alla conclusione «che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale». Una legge costituzionale sarebbe «indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o, comunque, si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale».

Ebbene, non è assodato il significato di detta affermazione della Corte, ossia se essa abbia voluto precisare un principio scontato, riferendosi ad un'intera categoria di enti locali (come le Province), o se sia voluta andare oltre, sancendo la necessità di una disposizione di rango costituzionale pure per la soppressione di un singolo ente, ovvero di un numero ristretto di amministrazioni appartenenti alle categorie di enti "locali" menzionati nell'art. 114 Cost. (e non solo), una volta concretamente istituiti.

Sugli ulteriori aspetti problematici, tratteggiati in precedenza, si è espressa la Corte costituzionale, che, con sentenza 26 marzo 2015, n. 50, fortemente criticata, sotto diversi profili, da cospicua parte della dottrina³⁷, ha affermato la legittimità delle scelte operate dalla legge Delrio, con argomentazioni non sempre impeccabili.

In particolare, risulta discutibile quanto affermato dai giudici costitu-

³⁷ V., tra i tanti, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2015, 393 ss.; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in www.federalismi.it, 2015; A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2015: scheda di lettura*, ivi; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto delle Città*

zionali in merito alla prospettata violazione dell'art. 133, comma 1, Cost., secondo cui il procedimento, così come regolato da tale disposizione costituzionale, vale solo per «interventi singolari» e, dunque, per quelli posti in essere *una tantum*; mentre la legge Delrio ha attuato una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica».

La Consulta ha asserito che la norma costituzionale in rilievo impone, come unico principio inderogabile, il coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, che sarebbe, nella fattispecie, salvaguardato, sia pur *ex post*, ai sensi del comma 6 dell'art. 1 della l. n. 56/2014. Il che, per implicito, comporterebbe, secondo lo stesso giudice delle leggi, la speculare facoltà, per i Comuni della Provincia omonima, di «uscirne», secondo la medesima procedura prevista per l'entrata³⁸. Questa lettura sarebbe costituzionalmente adeguata ad un principio di conservazione e prevalente su quella *contra Constitutionem* presupposta dalle Regioni ricorrenti.

Le motivazioni espresse dal giudice delle leggi, ove si partisse dal presupposto che il subingresso delle Città metropolitane alle Province implichi, di per sé, una modificazione delle circoscrizioni provinciali, appaiono discutibili.

La *ratio* perseguita dal Costituente sembra, infatti, essere quella di lasciare alle comunità locali e regionali la promozione o attivazione (*ex ante*)³⁹ della procedura volta alla modificazione dei territori provinciali, così come costituiti originariamente. E, non essendo esplicitato altro nel

metropolitane, ivi; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, ivi; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in www.rivistaaic.it, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in www.federalismi.it, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 145 ss.; S. BARTOLE, *Legislazione statale e Corte costituzionale alla ricerca della Città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2015, 456 ss.; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo smontamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, ivi, 463 ss.; GIU. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, ivi, 472 ss.; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

³⁸ Sul punto cfr. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., 9-10.

³⁹ Cfr. Corte cost., n. 220/2013.

Testo costituzionale, la procedura dovrebbe essere riferita sia alla modificazione territoriale riguardante singole Province, sia a quella che investe una pluralità di amministrazioni provinciali, senza che rilevi la circostanza che essa venga disposta con un'unica legge, ovvero tramite più fonti legislative.

Senonché, va considerato che la summenzionata norma della Carta fondamentale non interessa direttamente il tema in rilievo, che attiene alla soppressione della Provincia, con subentro ad essa, nel corrispondente territorio, di un altro ente.

La legge Delrio concerne la creazione di un nuovo ente – quello metropolitano – con la contestuale “estinzione” della Provincia interessata e la cessazione della “riferibilità” a quest'ultima del territorio, che diviene area metropolitana.

Non si determinerebbe, quindi, nel caso di specie, la nascita di nuove Province, né, di per sé, la modificazione del rispettivo territorio⁴⁰; sicché, il richiamo fatto, in via generale, al procedimento di cui all'art. 133, comma 1, Cost., appare inconferente.

Si registra, più esattamente, un'ipotesi di “successione tra enti pubblici”, come dimostra anche il tenore dei commi 16 e 42 dell'art. 1 della legge Delrio.

Del resto, va considerato che le Città metropolitane, in base alla l. n. 56/2014 e al d.lgs. n. 267/2000, subentrano, di regola, senza alcuna modificazione del territorio, in aree aventi determinate caratteristiche, sostituendo Province già costituite. Sicché, risultano essere state rispettate, in precedenza, le garanzie previste in Costituzione per la creazione delle Province, mentre l'istituzione delle Città metropolitane risponde a logiche predefinite (sia pur implicitamente) nello stesso Testo fondamentale.

In pratica, per la creazione degli enti metropolitani, non sono ravvisabili esigenze identiche a quelle valesi per le amministrazioni provinciali.

Certo, si potrebbe verificare un mutamento delle circoscrizioni territoriali delle Province limitrofe, in caso di ingresso o di uscita di Comuni

⁴⁰ Secondo G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 527-528, si potrebbe sostenere che non sia necessario dar corso alla procedura aggravata di cui all'art. 133, comma 1, Cost., non verificandosi, nella fattispecie, un “mutamento” delle circoscrizioni provinciali. *Contra* M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in www.federalismi.it, 2014, 12 ss.

“verso” o (più difficilmente) “dal” territorio della Città metropolitana neo-costituita.

Ove il territorio della *ex* Provincia, divenuto area metropolitana, risulti variato rispetto a quello preesistente, per iniziativa dei Comuni facenti parte della Provincia o di Province limitrofe (ivi compresi il Comune o i Comuni capoluogo di Provincia), il problema sarebbe “esterno” alla Città metropolitana interessata. La questione si sposterebbe, infatti, sulla modificazione del territorio della Provincia o delle Province limitrofe, per realizzare il quale non può che applicarsi, evidentemente, il disposto dell’art. 133, comma 1, Cost., richiamato anche dall’art. 1, comma 6, della legge Delrio.

Sicché, le previsioni impugnate appaiono aderenti al dettato costituzionale, ma la Corte costituzionale non sembra aver inquadrato correttamente la questione. In altre parole, il risultato del giudizio costituzionale avrebbe dovuto essere il medesimo, ma la q.l.c. andava dichiarata non fondata, con argomentazioni differenti da quelle utilizzate.

Per quanto attiene il problema della competenza statale (o regionale) ad istituire le Città metropolitane, la questione, anch’essa, è pervenuta all’esame della Corte costituzionale ed è stata decisa, *in primis*, con la predetta sent. n. 50/2015⁴¹.

In essa, la Corte ha sostenuto che la Città metropolitana è un ente di “rilevanza nazionale” (ed anche “sovranaazionale” ai fini dell’accesso a specifici fondi europei)⁴².

A tale dato della natura dell’ente, essa ha aggiunto la considerazione relativa alla competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett.

⁴¹ Nella scia v., pure, Corte costituzionale, sentenze 20 luglio 2018, n. 168; 9 febbraio 2017, n. 32; 21 luglio 2016, n. 202, e 7 luglio 2016, n. 159. In quest’ultima decisione, il giudice costituzionale ha puntualizzato che la l. n. 56/2014 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta, dunque, di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sent. n. 50/2015 e che presuppone un intervento che non può che essere riservato a livello normativo statale e, in particolare, va ricondotto alla competenza esclusiva di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all’art. 114 Cost.

⁴² Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 8, il quale sottolinea come quest’ultima affermazione sembri eccessiva, giacché ne discenderebbe che qualunque soggetto destinatario di fondi provenienti da organismi sovranazionali dovrebbe, per ciò solo, assumere siffatto rilievo e, pertanto, non potrebbe mai essere soggetto alla competenza legislativa regionale, ma sempre e solo alla potestà esclusiva statale.

p), Cost. in merito alla “legislazione elettorale”, agli “organi di governo” e alle “funzioni fondamentali” delle Città metropolitane, ma anche la decisiva rilevazione di un significato prescrittivo all’interno del dettato costituzionale che sinora non appariva scontato, ossia 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». Su questa «esigenza costituzionale» si fonderebbe la competenza esclusiva statale relativa all’istituzione delle Città metropolitane.

La Consulta ha rilevato come non si possa immaginare diversamente, perché il disegno costituzionale presuppone «livelli di governo» che, almeno per gli «aspetti essenziali», abbiano una «disciplina uniforme». In sostanza, l’istituzione di un nuovo ente territoriale, diffuso nel territorio nazionale, in assenza di una esplicita previsione costituzionale, deve avvenire con legge statale.

Non sarebbe fondato, quindi, il presupposto che la mancata espressa previsione della «istituzione delle Città metropolitane», nell’ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato *ex* art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ne «comporti l’automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva», in applicazione della clausola di residualità di cui al comma 4 dello stesso art. 117 Cost.

Se fosse esatta tale tesi si dovrebbe «pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato non potrebbe fare in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana». Quest’ultimo ente territoriale non potrebbe avere «modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione» e, del resto, le Città metropolitane di cui alla l. n. 56/2014 sono subentrate «integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale».

La Corte ha sottolineato come si tratti di una legge «a carattere innegabilmente generale» che, nell’istituire le Città metropolitane, contiene anche l’elenco di quelle effettivamente con essa 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. 56/2014.

Tale ultima affermazione sarà analizzata brevemente in seguito⁴³.

Ebbene, è possibile rilevare come il momento genetico, ossia l'effettiva istituzione dell'ente Città metropolitana, risulti prodromico e costituisca presupposto indefettibile per la configurazione di tali soggetti giuridici e per lo svolgimento della propria attività istituzionale. Quindi, il potere di istituire gli enti metropolitani pare innestarsi implicitamente, essendovi sottinteso, nella disciplina delle componenti più essenziali delle amministrazioni in parola, di cui alla lett. p) del comma 2 dell'art. 117 Cost. E, se gli aspetti cruciali di questi enti devono essere disciplinati, in base alla Costituzione, da legge statale, ciò, in mancanza di disposizioni costituzionali "espresse in senso contrario", dovrebbe riguardare lo "zoccolo duro", ossia le norme generali ed essenziali per la loro istituzione.

Le amministrazioni metropolitane, invero, non appaiono classificabili tra gli "enti pubblici nazionali"⁴⁴, a cui si riferisce l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost.; norma che ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale la materia: «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Del resto, sembra ostare ad una classificazione delle amministrazioni metropolitane quali enti pubblici nazionali, seppure *sui generis*, la stessa Carta costituzionale.

Un inquadramento del genere comporterebbe, tra l'altro, un'evidente distonia tra la lett. g) e la lett. p) del comma 2 dell'art. 117 Cost., in quanto, l'ordinamento degli enti intermedi in questione risulterebbe, contemporaneamente, *in toto* e solo in parte, di pertinenza del legislatore statale.

Pur in assenza di un'apposita qualificazione, che sia consolidata in dottrina e in giurisprudenza – ipotesi, d'altronde, di difficile verifica, considerato che gli enti metropolitani sono di creazione relativamente recente –, le Città metropolitane possono, in effetti, definirsi, oltre che enti "locali" e "territoriali", come stabilito espressamente dalla legge⁴⁵ e desumibile dalla stessa Costituzione, altresì enti di "rilevanza nazionale", come sostenuto dalla Consulta.

La loro localizzazione, istituzione e operatività mirano a realizzare interessi che fanno capo prevalentemente alla Repubblica, trascendendo l'ambito (esclusivamente) regionale o locale.

⁴³ V. *infra* par. 3.1.

⁴⁴ Cfr. S. PIGNATARO, cit., 6-7.

⁴⁵ V. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, e art. 1, comma 2, l. n. 56/2014.

Del resto, dopo la riforma del Titolo V, Parte II, Cost., del 2001, la tendenza del giudice costituzionale, nell'individuazione della titolarità della competenza a legiferare, si basa (in prevalenza) sul dato della dimensione degli interessi (unitari o locali) che – ai sensi del sistema costituzionale nel suo complesso – richiedono di essere soddisfatti⁴⁶.

Di per sé, le argomentazioni della Corte cost., n. 50/2015, secondo cui, ove si riconoscesse la potestà di istituire le Città metropolitane in capo alle Regioni, ciò significherebbe che queste ultime potrebbero fare ciò che lo Stato non può fare, non sembrano risolvere il problema. Questo perché simili evenienze potrebbero (al di là del limite territoriale) non integrare ipotesi del tutto abnormi o eccezionali, per effetto della suindicata riforma costituzionale.

Non appare decisiva neppure l'argomentazione basata sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Ciò, considerato che la norma costituzionale che lo sancisce, ossia l'art. 5, consacra, al contempo, il principio autonomistico e quello del decentramento, corroborando, quindi, (anche) il ruolo e la posizione delle autonomie, tra cui, in primo piano, si collocano le Regioni, titolari di potestà legislativa.

Non è pienamente convincente neanche, di per sé, la circostanza per cui, siccome le amministrazioni in parola figurano all'interno dell'art. 114 Cost., e poiché trattasi di enti necessari e costitutivi della Repubblica, spetti, sostanzialmente, a quest'ultima (cioè allo Stato) la loro istituzione.

Difatti, anche i Comuni sono enti costitutivi della Repubblica e sono enti necessari, ma l'istituzione di (nuovi) Comuni deve avvenire, ancorché in forza di apposita ed esplicita disposizione costituzionale in tal senso (art. 133, comma 2 Cost.), mediante legge regionale.

Non sembra, però, risolutivo l'argomento basato sull'indiscusso carattere tassativo dell'elenco delle materie indicate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.

⁴⁶ Cfr. P. CAVALERI, *La delimitazione e la definizione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005, par. 9, il quale osserva che, nell'ottica della Corte costituzionale, le materie "tengono" finché sono espressione di interessi statali o regionali distinti. Tuttavia, quando all'interno di una medesima materia emerge la necessità di soddisfare esigenze diverse, di carattere sia generale che locale, il criterio per operare il riparto non è quello delle materie, ma quello della dimensione degli interessi. Estendendo, in un certo senso, la logica che presiede alla potestà concorrente alle altre potestà (statale esclusiva e regionale residuale), questo significa che nello stesso settore materiale possono convivere competenze legislative diverse: quella statale, quando si tratta di garantire una disciplina comune ed uniforme, richiesta da istanze unitarie e non frazionabili; quella regionale, diversificata sotto il profilo territoriale, per rispondere ad esigenze particolari e specifiche.

Invero, il comma 4 di tale articolo recita: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non riservata espressamente alla legislazione dello Stato».

In proposito, è plausibile che, ove il revisore del Titolo V, Parte II, Cost., del 2001 avesse voluto espandere al massimo l'operatività di tale clausola di residualità, ampliando il novero delle "materie innominate", avrebbe usato formulazioni verbali differenti, ad esempio, devolvendo alle Regioni "ogni materia non espressamente compresa o riportata all'interno dei commi 2 e 3" dello stesso articolo, fermi restando, ovviamente, gli eventuali ambiti, la cui regolamentazione, in base a specifiche norme costituzionali, spetti allo Stato⁴⁷.

Va segnalato, a riguardo, come la Corte costituzionale, sentenza 17 dicembre 2003, n. 370, abbia avuto modo di chiarire l'impossibilità di «ricondere un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni», ai sensi del comma 4 del medesimo art. 117 Cost., per il solo fatto che tale oggetto non sia «immediatamente riferibile» ad una delle materie elencate nei commi 2 e 3 del predetto articolo. E, in conformità, si è espressa la stessa Corte, sentenza 29 dicembre 2004, n. 428.

Nell'ottica dell'estensione degli ambiti di competenza legislativa regionale, è verosimile, inoltre, che il legislatore costituzionale del 2001 avrebbe scritto in maniera differente l'art. 120, comma 2, Cost., limitando drasticamente i casi e/o le modalità di esercizio del potere sostitutivo ivi contemplato.

Sotto altro angolo visuale, potrebbe apparire anomala la circostanza che il Testo costituzionale, come novellato nel 2001, abbia lasciato inalterata la previsione di una legge della Repubblica per dar vita a nuove amministrazioni provinciali, richiedendo, in maniera inespressa e indiretta, l'adozione di leggi regionali per l'istituzione di quelle metropolitane.

In definitiva, pare più condivisibile la posizione di quanti affermano la competenza esclusiva statale in merito all'istituzione delle Città metropolitane.

La tesi della competenza regionale in materia non pare affatto incontrovertibile, poiché non sembra tenere in debito conto (in particolare) dell'elemento "logico", né di quello "logico-sistematico".

Ove si accogliesse, invece, tale opinione, sarebbe esplicitamente attri-

⁴⁷ V., ad esempio, gli artt. 33, ultimo periodo, e 9, ultimo periodo, Cost.

buita allo Stato, dalla Carta costituzionale, la potestà di immettere nell'ordinamento norme primarie che definiscano aspetti vitali di enti metropolitani, in mancanza della possibilità o disponibilità, per lo Stato stesso, di individuare e introdurre, con propria legge, nel contesto giuridico-fattuale, tali amministrazioni locali.

La Costituzione revisionata agli inizi del nuovo Millennio, in tal modo, darebbe la facoltà, al legislatore nazionale, di disciplinare gli aspetti centrali degli enti in questione, ivi indicati, ma non istituiti ovvero non ancora costituiti.

Pare, altresì, un controsenso che la Carta fondamentale affidi, per di più in modo “implicito” – diversamente da quanto prevede (come si diceva) per la creazione dei (nuovi) Comuni –, alle Regioni il compito di istituire le amministrazioni metropolitane, unitamente alla disciplina di aspetti ulteriori e meno cruciali, come le “funzioni non fondamentali” ed i servizi pubblici “privi di rilevanza economica”; e ciò, attribuendo, contestualmente, allo Stato la regolamentazione delle tre materie centrali di cui alla lett. p) del comma 2 dell'art. 117 Cost., e non solo di esse, come avviene (ad esempio) in relazione alla disciplina dei servizi pubblici “di rilevanza economica”⁴⁸.

3.1. *Gli enti intermedi nelle Regioni a statuto speciale*

Nella direzione della sussistenza, in materia di Città metropolitane, di una potestà esclusiva statale, si è collocato il giudice delle leggi (anche) laddove è stato chiamato ad esprimersi in merito a questioni di legittimità costituzionale riguardanti alcune norme della Regione autonoma siciliana⁴⁹; questioni definite nel merito, essenzialmente, per quello che qui più

⁴⁸ Sulla competenza del legislatore statale (essenzialmente perché ricadenti nella materia della “tutela della concorrenza”, ex art. 117, comma 2, lett. e), Cost.) a disciplinare i servizi pubblici locali di rilevanza economica e, di contro, del legislatore regionale, a regolamentare (ex art. 117, comma 4, Cost.) quelli privi di rilevanza economica, cfr. Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 2004, n. 272.

⁴⁹ Sullo stato di attuazione delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto speciale v. C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 48 ss. Specificamente, in merito alla situazione della Regione siciliana, v. R. DI MARIA, *La Città metropolitana nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Reg.*, 2016, 307 ss.; O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi Consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *www.federalismi.it*, 2018; G. GASPERONI – M. CAPORALE, cit., 99 ss.; L. MACCARONE, cit., 651-653.

rileva, con la sentenza 20 luglio 2018, n. 168, e, da ultimo, con la sentenza 6 luglio 2023, n. 136⁵⁰.

Nella sent. n. 168/2018, la Corte ha dichiarato illegittime alcune disposizioni della Regione siciliana, chiarendo, sostanzialmente, che le Regioni a statuto speciale devono recepire i principi dettati dalla l. n. 56/2014, qualificandosi questi ultimi come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Tali principi, nel caso specifico, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la Regione siciliana, costituirebbero un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo». Ciò, in relazione all'art. 15 del medesimo statuto di autonomia, che, sancendo espressamente la soppressione delle Province in tale contesto territoriale, ha rimesso, contestualmente, alla potestà legislativa esclusiva della Regione medesima, la materia dell'ordinamento delle Città metropolitane e dei Liberi Consorzi comunali; enti, questi ultimi, che hanno sostituito le Province regionali, in precedenza subentrate, a loro volta, alle Province⁵¹.

Secondo il giudice costituzionale, il «modello di governo di secondo grado» adottato dal legislatore statale rientrerebbe tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa. I meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sarebbero parte della «ridisegnata geografia istituzionale», oltre che rispondere ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta. E, nella medesima direzione circa la natura dei principi dettati dalla legge Delrio, si è collocato il giudice delle leggi, con sent. n. 136/2023.

Invero, la questione del valore dei principi dettati dalla l. n. 56/2014, come si è accennato, era stata già affrontata, su un piano generale, dalla Consulta, sent. n. 50/2015.

⁵⁰ In precedenza, alla Corte era stata sottoposta un'ulteriore q.l.c. concernente alcune disposizioni introdotte nell'ordinamento siciliano divergenti, sotto diversi profili, dalle previsioni generali contenute nella legge Delrio. La decisione che ne è scaturita, del 16 dicembre 2016, n. 277, non consente, tuttavia, di per sé, di elaborare particolari riflessioni, essendo le prospettazioni della difesa erariale, pur condivisibili, comunque di parte ed intervenute, altresì, senza il contraddittorio della difesa regionale (non costituitasi), ed avendo il giudice delle leggi dichiarato la cessazione della materia del contendere, in ragione del sopravvenire di una serie di disposizioni modificative ed abrogative delle norme censurate.

⁵¹ Sui Liberi Consorzi comunali cfr. M. GRECO, *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012; ID., *L'ardita riforma dell'ente intermedio in Sicilia*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

La Corte (sentt. n. 50/2015 e n. 168/2018), però, sembra aver invertito i termini della questione, laddove ha sottolineato la portata innegabilmente generale della legge Delrio e l'obiettivo, da essa realizzato, di ridisegnare la geografia istituzionale. Ciò, quasi che tali circostanze comprovino non solo la legittimità dell'intervento statale, ma, altresì, il valore della legge Delrio di normativa contenente principi fondamentali di grande riforma economica e sociale, dando, oltretutto, rilevanza eccessiva alla qualificazione attribuita in tal senso dal medesimo legislatore nazionale del 2014.

È evidente come non sia affatto un dato acquisito – e, anzi, è proprio questo il punto controverso – che una legge varata dal Parlamento, avente carattere indubbiamente generale ed ampia incidenza sull'assetto dei poteri locali, debba, per ciò stesso, essere basata su un valido titolo legittimante e detenere una copertura costituzionale.

Piuttosto, la Consulta avrebbe dovuto puntualizzare – e, invero, può ritenersi che lo abbia fatto nelle considerazioni elaborate nella sent. n. 50/2015, a proposito della natura delle Città metropolitane, del conseguente dovere, per la Repubblica, di istituirle e della necessità di una disciplina dei tratti essenziali di tali enti univoca su tutto il territorio nazionale – il perché, per l'appunto, spetti alla legge statale istituire, nelle Regioni a statuto ordinario, le Città metropolitane.

Ciò precisato, si giustifica pienamente – tenendo conto, soprattutto, del rilievo conferito dalla Costituzione a tali enti – la circostanza per cui i principi dettati dalla legge n. 56/2014 (ovvero quelli ispiratori) possono, in effetti, qualificarsi come norme fondamentali di grande riforma economica e sociale della Repubblica, indipendentemente dal fatto che lo stesso legislatore nazionale li “dichiari” tali.

Per quanto riguarda le Province, va considerato l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, che puntualizza come «le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Quindi, le Regioni a statuto speciale, in relazione all'ente Provincia, sembrano detenere un ampio margine di libertà in base ai rispettivi ordinamenti⁵², salvo che nella Regione siciliana, nella quale dovrebbe esserne

⁵² Sull'autonomia delle Regioni a statuto speciale in merito all'istituzione delle Province, cfr. già Corte costituzionale, sentenze 6 luglio 2001, n. 230, e 26 giugno 2007, n. 238.

preclusa l'istituzione, in forza dell'espressa soppressione sancita dal relativo statuto; fonte di rango, evidentemente, costituzionale.

Del resto, la l. n. 56/2014 precisa, all'art. 1, comma 5, secondo periodo, che i principi recati dalla legge medesima «valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di Città e aree metropolitane da adottare dalla Regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti». Non detta, invece, un'analogha previsione per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige, posto che, per le peculiarità di tali realtà territoriali, non sarebbe stato logico⁵³.

Quindi, la legge Delrio non assoggetta al medesimo regime, sotto il profilo in rilievo, Città metropolitane e Province. Né “sopperisce”, in tal senso, come si è visto, il d.lgs. n. 267/2000.

Dovrebbe ritenersi, almeno tendenzialmente, non conforme al dettato costituzionale una situazione di assenza di entrambi gli enti territoriali intermedi, ad autonomia costituzionalmente garantita (sotto i diversi profili), in determinate Regioni. Ciò, in quanto, al di là di ambiti territoriali del tutto peculiari, per estensione e per numero di abitanti estremamente contenuto (Valle d'Aosta), un'eliminazione integrale di enti intermedi previsti in Costituzione – di soggetti, cioè, che si interpongono tra Regioni e Comuni, con dignità di enti costitutivi della Repubblica – pare stridere con più disposizioni costituzionali e, in primo luogo, con il supremo principio autonomistico e con quello pluralista di cui all'art. 5 Cost.⁵⁴.

Sembra, dunque, tutt'altro che “pacifica” la situazione che si è determinata nella Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, in cui difettano ambo gli enti intermedi previsti dalla Carta fondamentale. In tale ambito regionale, sono state soppresse, da tempo, tutte le Province preesistenti con la “ripartizione” delle relative funzioni tra Regione e Comuni. Sono attualmente presenti alcuni Enti di decentramento regionale, che, però, si configurano come “enti funzionali della Regione”, con personalità

⁵³ V. *supra* par. 2, nt. 8.

⁵⁴ Cfr. Corte cost., n. 238/2007, la quale ricorda come il medesimo giudice costituzionale abbia affermato che una disposizione come quella di cui all'art. 5 Cost. certamente impegna la Repubblica «e anche, quindi, le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie», ed ha anche aggiunto che «le leggi regionali possono bensì regolare» l'autonomia degli enti locali, «ma non mai comprimere fino a negarla» (sentenza 8 aprile 1997, n. 83). Sull'autonomia delle Regioni a statuto speciale in merito agli enti locali cfr., altresì, Corte costituzionale, sentenze 6 luglio 2001, n. 229; 13 febbraio 2003, n. 48, e 30 luglio 1997, n. 286.

giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa e contabile, e che sono “sottoposti alla vigilanza e al controllo della Regione” medesima. Inoltre, in questo contesto, non è mai stata istituita – non essendoci, probabilmente, le condizioni territoriali e demografiche, e non solo (se non, al limite, per la ex Provincia di Udine) – alcuna Città metropolitana.

Questo stato delle cose, nel suo complesso, si presenta assai dubbio sotto il profilo della legittimità costituzionale, in relazione, soprattutto, agli artt. 1, 3, 5, 114, 116, 118 e 119 della Carta fondamentale, poiché gli statuti delle Regioni autonome, ai sensi dell’art. 116 Cost., devono prevedere «forme e condizioni particolari di autonomia»; mentre la Regione in parola sembra aver adottato misure legislative che muovono nella direzione opposta.

Certo, non necessariamente devono esservi entrambe le tipologie di enti intermedi previste in Costituzione. E ciò neppure nelle Regioni a statuto ordinario, considerando l’assenza di grandi centri urbani in diverse aree del Paese (Basilicata, Molise, Abruzzo, Marche, Umbria, ecc.).

In definitiva, pare corretto ritenere che, ove vi siano i presupposti per la creazione delle Città metropolitane, debbano essere istituiti questi enti, oltre che nelle Regioni a statuto ordinario, anche in quelle a statuto speciale.

Laddove tali presupposti difettassero, si pone un problema di legittimità costituzionale per le Regioni ad ordinamento differenziato, nel momento in cui esse non “conservassero” alcuna Provincia, ovvero nel caso in cui, soppressa quest’ultima tipologia di ente, istituissero, con legge, enti aventi una connotazione giuridica per nulla assimilabile (segnatamente sotto il profilo autonomistico e funzionale) a quella propria delle amministrazioni intermedie previste in Costituzione⁵⁵.

⁵⁵ Osserva M. GRECO, *L’ardita riforma dell’ente intermedio in Sicilia*, cit., 3, che il Libero Consorzio comunale, di cui all’art. 15 dello Statuto siciliano, costituisce certamente un’entità soggettiva autonoma e distinta dai singoli Comuni che ne fanno parte. Sicché, ogni attività svolta dai propri organi va imputata esclusivamente all’ente che essi rappresentano e non ai vari soggetti che di questo fanno parte e che hanno contribuito a costituire; pertanto, l’ente consorziale gode di propria soggettività. Tuttavia, l’ente consortile non può contare sulla rete di protezione costituzionale (art. 114 Cost.), invece prevista per gli enti locali, in quanto sprovvisto del requisito dell’autonomia politica sotteso allo *status* di ente di governo territoriale. Postulato di queste argomentazioni è che, nell’ambito del Libero Consorzio comunale, l’ente locale è rappresentato dai soli Comuni aderenti. La giurisprudenza, dopo averne posto in evidenza il carattere strumentale, al pari di quello proprio

4. *La riforma legislativa in corso*

Va precisato che, allo stato attuale, i tratti cruciali dell'ordinamento delle amministrazioni intermedie, oggetto specifico del presente approfondimento, prescindono, in buona parte, da parametri dimensionali e demografici di tali enti, che sono, talora, profondamente differenti⁵⁶.

Si è sottolineato⁵⁷, in proposito, che una disciplina legislativa “uniforme” della area vasta⁵⁸, la quale non tenga conto delle diversità e specificità inerenti alla densità antropica e alle esigenze socio-culturali, risulti in contrasto con il canone della ragionevolezza il cui fondamento è ravvisabile nell'art. 3, comma 1, della Costituzione.

Per questa dottrina, se si tengono presenti i residenti della Città metropolitana di Reggio Calabria, rispetto a quelli delle Città metropolitane di Napoli, Milano e Roma, la legge sembra aver reso forzatamente omogenee, e irragionevolmente assimilabili, sotto un'univoca disciplina organizzativa, aree che differiscono fra loro già per il solo fatto di ospitare una popolazione di entità molto differente⁵⁹.

A riguardo può rilevarsi che, se appare evidente che l'istituzione dei nuovi enti intermedi debba riguardare unicamente le aree e, quindi, i Comuni capoluogo, con le annesse periferie che siano in rapporti di “stretta integrazione” con i primi, aventi determinate caratteristiche (ter-

delle aziende speciali, sottolinea che il Consorzio fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati. Pertanto, si tratta di un ente che presenta solo due tipi di autonomia, quella amministrativa e quella finanziaria, risultando sprovvisto della terza autonomia, quella politica, di cui è invece dotato l'ente territoriale di governo sia comunale che provinciale.

⁵⁶ La legge Delrio, in realtà, distingue le Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti dalle altre. Va, tuttavia, tenuto conto del fatto che, *in primis*, il caso di enti metropolitani che superino la suddetta soglia di cittadini residenti è del tutto sporadico (allo stato attuale, solo Roma, Milano e Napoli oltrepassano il limite suddetto); *in secundis*, che le differenze tra Città metropolitane sopra e sotto tale soglia si riconnettono solo al diverso numero di Consiglieri che compongono il Consiglio metropolitano (v. art. 1, comma 20, spec. lett. a), nonché alla procedura propedeutica e necessaria per poter optare per il sistema elettorale a suffragio universale e diretto del Consiglio e del Sindaco metropolitano (v. art. 1, comma 22, ultimo periodo).

⁵⁷ Cfr. P. CIARLO, *Abolizione Province, ddl Delrio: rischio caos normativo e vuoto simbolico*, in *www.leggioggi.it*, 2013, il quale riferisce tale concetto alla prospettiva della soppressione, su tutto il territorio nazionale, degli enti provinciali.

⁵⁸ La prima definizione delle Città metropolitane (oltre che delle Province) quali enti locali “di area vasta” si rinviene in Corte cost., n. 238/2007.

⁵⁹ Cfr. P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *www.federalismi.it*, 2014, 4-5.

ritoriali, demografiche, sociali, economiche, ecc.), può essere discutibile, invece, la posizione per la quale le Città metropolitane, almeno per ciò che attiene agli aspetti principali ed essenziali del loro ordinamento, debbano essere assoggettate a regole legislative marcatamente diversificate, in ragione di determinati parametri (quali, segnatamente, le caratteristiche dimensionali e demografiche da esse detenute).

Del resto, pur dovendosi tenere in debito conto le differenze tra gli enti provinciali e le amministrazioni metropolitane, può essere significativo il confronto tra l'ordinamento di Province aventi dimensioni modeste, popolazione ridotta e moderata industrializzazione, come Pistoia e La Spezia, e quello di Province con caratteristiche opposte, come Milano e Torino, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della citata l. cost. n. 3/2001 e il varo della riforma Delrio.

In proposito, la disciplina legislativa statale che investiva gli aspetti centrali dell'ordinamento delle Province, tra cui quelli enunciati dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., non sembra presentasse elementi particolarmente rilevanti di difformità in base alle caratteristiche dimensionali e demografiche di tali enti.

E, invero, la questione della necessaria differenziazione tra gli enti locali in base alle dimensioni degli stessi è ampiamente e da tempo dibattuta in dottrina, specie dopo la consacrazione, a livello costituzionale, del principio di differenziazione, nell'art. 118 Cost.⁶⁰

A riguardo, va considerato, però, che ove, effettivamente, venissero istituite le Città metropolitane unicamente in grandi centri urbani e annesse periferie, come sembra corretto, le dimensioni avrebbero oscillazioni contenute o minime tra ente ed ente; a tal punto da rendere difficile prospettare l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di differenziazione, delle norme essenziali riguardanti gli enti in questione, aventi portata non sensibilmente diversificata, ma neppure del tutto univoca.

A garantire, invece, una simile esigenza costituzionale, dovrebbero essere idonee, verosimilmente, per gli aspetti, non trascurabili, di relativa

⁶⁰ In argomento v., di recente, C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1, Cost. Proposte per una ripartenza*, in *www.federalismi.it*, 2022, ove sono presenti ampi riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza costituzionale.

competenza, le leggi regionali, accanto agli statuti⁶¹ di ciascuna amministrazione metropolitana.

Del resto, se la necessità della differenziazione andasse rapportata, unicamente o prevalentemente, ai parametri dimensionali e demografici, sarebbero incostituzionali numerose previsioni contenute nel d.lgs. n. 267/2000, che sottopongono ad un analogo regime aspetti attinenti a Comuni di grandezze e popolosità anche completamente differenti.

Va, poi, tenuto conto del fatto che le Città metropolitane, per una serie di ragioni, tra cui la posizione nel sistema delle autonomie, le dimensioni, la natura e la tipologia delle funzioni (prevalentemente di pianificazione, programmazione, coordinamento), le ripercussioni, anche ultraregionali, delle stesse, si “prestano”, molto più dei Comuni e delle stesse Province, ad una disciplina legislativa dei tratti essenziali non univoca, ma neppure fortemente differenziata da Regione a Regione.

Premesse tali considerazioni, è, comunque, ravvisabile la necessità di intervento di riordino, su più fronti, degli enti metropolitani.

In una prospettiva di riforma, da attuare mediante legge ordinaria⁶², sarebbe, indubbiamente prioritaria ed impellente l'esigenza di intervenire sull'assetto degli organi di governo e sulla legislazione elettorale⁶³, come sollecitato dalla Corte costituzionale, sentenza 7 dicembre 2021, n. 240⁶⁴.

⁶¹ Sugli statuti delle Città metropolitane, v. A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione*, cit., 143 ss.; L. VANDELLI, *L'esperienza degli statuti delle Città metropolitane*, in G.F. FERRARI (a cura di), cit., 89 ss.; M.R. RICCI, cit., 163 ss.

⁶² In particolare, va segnalato lo schema di disegno di legge, recante: “Delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, datato 4 agosto 2023 ed elaborato da una commissione tecnica istituita presso il Ministero dell'Interno. In precedenza, e, più precisamente, il 7 giugno 2023, era stata depositata alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica una bozza di disegno di legge unificato, recante: “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli enti locali”, elaborata da un comitato ristretto istituito in seno alla Commissione stessa.

⁶³ Sul tema degli organi di governo delle Città metropolitane, così come si configurano attualmente, v., tra gli altri, L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., 88 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in G.F. FERRARI (a cura di), cit., 50 ss.; G. MOBILIO, cit., 431 ss.; M.R. RICCI, cit., 103 ss.; G. GASPERONI, M. CAPORALE, cit., 91 ss.

⁶⁴ Su tale sentenza, v. gli interventi, nell'ambito del Convegno dal titolo: “La sentenza 240 del 2021. La Corte costituzionale e la legge Debrio” – Roma, Università “Sapienza”, 20 dicembre 2021, in www.federalismi.it, 2021, di: M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio*

In quest'ottica, considerando il monito della Consulta, oltre che gli obblighi assunti sul piano internazionale⁶⁵, se l'organo più rappresentativo deliberativo collegiale di tali amministrazioni deve essere eletto, a suffragio universale e diretto, da tutti gli aventi diritto al voto della relativa area, non altrettanto dovrebbe valere per il Sindaco metropolitano. Ciò che risulta necessario evitare è l'automatismo per il quale la carica di Sindaco del Comune capoluogo coincida con quella di Sindaco metropolitano.

Non rappresenta, quindi, una scelta vincolata e, forse, neppure opportuna che l'organo monocratico di vertice venga indicato, direttamente e *ad hoc*, dagli elettori, come previsto dalle proposte all'esame del Parlamento.

In merito agli organi metropolitani, sembra probabile che si delinei un assetto simile e parallelo a quello attuale dei Comuni, nonché delle Province nel previgente ordinamento, ossia la presenza di un organo assembleare (Consiglio), di uno esecutivo (Giunta) e di uno di vertice, monocratico (Sindaco).

Per quanto riguarda l'ulteriore aspetto, strettamente connesso all'apparato degli organi di governo, inerente alle funzioni delle Città metropolitane, pare corretto ritenere che una riforma che proceda nella direzione appena indicata, ossia dell'acquisizione di un maggior livello di democraticità da parte di tali enti, possa, in buona misura, risolvere o attenuare la maggior parte dei problemi attuali.

Invero, secondo una parte della dottrina, l'obiettivo perseguito dal

e un revirement sulla legge Delrio; G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?* (relazione poi ripresa, ampliata e pubblicata in un saggio, con il medesimo titolo, in *www.federalismi.it*, 2022, 204 ss.); M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*; G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, A. STERPA, "Le Città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale (relazione poi ripresa, ampliata e pubblicata in un saggio, con il medesimo titolo, in *www.federalismi.it*, 2022, 92 ss.); S. CECCANTI, *Conclusioni*. V., inoltre, tra gli altri, L. MACCARONE, cit., spec. 649 ss.; G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2022, 200 ss.; M. PICCHI, "Ritorno al passato con revirement": Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2022, 291 ss.; P. VILLASCHI, *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in *www.osservatorioaic.it*, 2022, 204 ss.; Y. GUERRA, *Il ruolo delle Città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, cit., 119 ss.; S. PIGNATARO, cit., 1 ss. e, spec., 10 ss.

⁶⁵ Cfr. S. PIGNATARO, cit., 24 ss.

legislatore nazionale del 2014 sarebbe stato quello di realizzare una sorta di *trade-off* tra democraticità ed efficienza; la minore democraticità del sistema sarebbe stata compensata da una maggiore efficienza nella prestazione dei servizi e nello svolgimento delle funzioni⁶⁶.

Va considerato, tuttavia, che il deficit di democraticità, connesso alla circostanza che, almeno finora, nessun organo di governo metropolitano, neppure quello che dovrebbe essere più rappresentativo della collettività di riferimento, è composto da soggetti individuati *ad hoc* e direttamente da quest'ultima, si ripercuote sull'attenuazione della responsabilità degli amministratori⁶⁷, con riflessi a cascata sull'imparzialità e sul buon andamento di tali enti.

La democraticità attenuata non risulta in sintonia, altresì, con il potere, per le amministrazioni in questione, di attivare il meccanismo della c.d. chiamata in sussidiarietà (artt. 118 e 120, comma 2, Cost.) nei confronti dei Comuni⁶⁸ (enti evidentemente a connotazione democratica), dato che una simile facoltà presuppone un grado di democraticità di intensità non inferiore in capo al soggetto che la esercita. Una ridotta democraticità stride, infine, con l'attribuzione di potestà impositiva (art. 119 Cost.), scontrandosi con il principio *no taxation without representation*⁶⁹.

A fronte di tale situazione, l'efficienza delle amministrazioni in parola è stata, in buona misura, minata da una politica finanziaria caratterizzata dalla riduzione delle risorse (finanziarie e di personale) degli enti intermedi, rendendo inadeguate le disponibilità di tali amministrazioni⁷⁰, necessarie all'assolvimento dei relativi compiti.

Per quanto riguarda le “funzioni fondamentali” delle Città metropolitane, pare corretto ritenere che, poiché le amministrazioni in parola succedono alle Province, le quali vengono contestualmente soppresse,

⁶⁶ Cfr. L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Le ist. fed.*, 2014, 251 ss.

⁶⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenze 29 aprile 2021, n. 80, e 23 luglio 2021, n. 168.

⁶⁸ Cfr. V. TEOTONICO, cit., 369-370.

⁶⁹ Cfr. V. TEOTONICO, cit., 376-377.

⁷⁰ L'illegittimità di simili restrizioni, imposte da misure legislative statali, è stata esclusa, in più occasioni, dalla Consulta. V., tra le altre, Corte costituzionale, sentenze n. 159/2016; 14 luglio 2016, n. 176; 21 luglio 2016, n. 205. In dottrina, assai critici sulle limitazioni imposte dallo Stato in materia, tra gli altri, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 4 ss.; V. TEOTONICO, cit., 378 ss. Cfr., sul tema, anche M.G. NACCI, cit., 58 ss.

la traslazione delle funzioni fondamentali in capo alle prime sia un naturale ed inevitabile corollario⁷¹.

Se determinate funzioni si configurano, per le Province, come funzioni fondamentali, non dovrebbero potersi sopprimere, pena la lesione di interessi primari o rilevanti della collettività. Di conseguenza, dovrebbero essere assegnate e assolte, sia pur con le necessarie varianti, dalle Città metropolitane che subentrano, trattandosi degli enti più affini e di maggiore prossimità⁷².

Appare evidente, comunque, che le Città metropolitane devono detenere più ampie funzioni, ulteriori e, in parte, diverse, rispetto a quelle provinciali; sennò, si verificherebbe un mero cambio di denominazione, che sarebbe inutile o, perfino, controproducente⁷³.

È, altresì, chiaro che alle amministrazioni metropolitane non dovrebbero essere attribuite funzioni che si prestano ad essere assolte, più proficuamente, dai Comuni, in sintonia con quanto prescritto dall'art. 118 Cost., e neppure affidati compiti non perfettamente congruenti e compatibili con la loro natura di enti territoriali (di area vasta)⁷⁴.

Nel complesso, si appalesa necessario ed urgente un intervento legislativo volto ad una razionalizzazione e ad un ripensamento degli enti metropolitani, non radicale, ma alquanto incisivo, sia per quanto attiene gli aspetti organizzativi, sia per quanto riguarda quelli funzionali.

Una risoluzione o, quanto meno, una consistente attenuazione degli altri profili problematici⁷⁵, indicati in precedenza, richiederebbe un intervento di revisione ulteriore del Titolo V della Costituzione.

⁷¹ Cfr., però, le osservazioni critiche, di diverso tenore, di M.G. NACCI, cit., spec. 50.

⁷² Cfr. S. PIGNATARO, cit., 47.

⁷³ Il pericolo che la Città metropolitana diventi una sorta di duplicato della Provincia è stato evidenziato, tempo addietro, ad esempio, da G. PIPERATA, cit., 139.

⁷⁴ Cfr. S. PIGNATARO, cit., 47.

⁷⁵ Cfr., però, C. TUBERTINI, *La Città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, spec. 234, la quale osserva, in merito alle Città metropolitane, come «sia altamente rischiosa qualunque operazione che tenda a portare su un piano generale giudizi di valore, e conseguenti ricette, per migliorare il loro attuale, assai precario stato di salute».

5. *Un'ipotesi di revisione costituzionale*

Ragionando su un piano puramente teorico, ove si ponesse una prospettiva di revisione della Carta Repubblicana, la scelta più corretta in merito parrebbe quella di prevedere, al supremo livello normativo, pochi principi in ordine alle Città metropolitane, senza elencare i singoli enti metropolitani, come ha fatto, invece, il Costituente, all'art. 131 Cost., per le Regioni.

Potrebbe essere opportuna la fissazione, in Costituzione, di una soglia minima di abitanti dei Comuni capoluogo, quale presupposto (di base) "abilitante" il legislatore ordinario (in presenza delle ulteriori condizioni da esso previste) ad istituire Città metropolitane.

La posizione e la composizione delle amministrazioni in discorso non appaiono, invero, preventivamente e stabilmente determinabili. Sicché, tali profili devono restare connotati da elementi di flessibilità.

Una prospettiva del genere determinerebbe l'eliminazione, alla radice, della possibilità, per il legislatore, di istituire enti metropolitani in aree in cui, verosimilmente, non si intravedono validi presupposti. Basti pensare, a riguardo, ai casi assai discutibili delle Città metropolitane di Reggio Calabria e di Venezia, che, sicuramente, non costituiscono metropoli e dove, oltretutto, non sembrano sussistere idonei fenomeni di conurbazione ed integrazione tra Comuni capoluogo e i restanti Comuni dell'area sotto i vari profili (economico, sociale, culturale, ambientale ecc.).

Sarebbe quantomai opportuno, poi, che la Carta fondamentale sancisse, espressamente, la competenza del legislatore statale in ordine all'istituzione degli enti metropolitani in luogo delle corrispondenti Province.

Per le ragioni anzidette a proposito (soprattutto) della natura delle amministrazioni in parola e dei riflessi delle funzioni da esse espletate, dovrebbe essere rinviata ad una legge ordinaria dello Stato la facoltà (o l'obbligo) di istituire gli enti metropolitani, nel rispetto dei limiti impressi dalla fonte costituzionale, sulla base dei criteri generali preventivati dalla legge stessa, come sostanzialmente prevede, ora, il d.lgs. n. 267/2000.

Potrebbe essere demandato, sempre ad una legge statale, l'obbligo di fissare forme e modalità di iniziativa, di consultazione e proposta, da parte delle Regioni e dei Comuni interessati. Ciò, per poter pervenire ad una modificazione condivisa dell'area e dell'insieme degli enti comunali facenti parte, *ab origine*, dell'area stessa, dovendosi consentire un certo margine di elasticità, sia in aumento, sia in diminuzione.

Se la prospettiva astrattamente illustrata si concretizzasse, sarebbe superato *in nuce* l'ulteriore aspetto critico, prima affrontato, che riguarda i rapporti tra i due diversi enti di area vasta.

Tuttavia, allo stato attuale, risulta difficile preventivare un intervento chiarificatore e risolutore del legislatore costituzionale.

Come è noto, i tentativi di ulteriore revisione del Titolo V Cost., successivi al 2001, diretti, in un caso, a conferire maggiore autonomia alle Regioni e agli altri enti locali⁷⁶, nell'altro e di contro, a recuperare prerogative conferite alle periferie, riacquisendole al centro⁷⁷, sono falliti.

Ciò pare imputabile anche all'ampiezza dell'oggetto delle riforme costituzionali in questione, che hanno investito aspetti plurimi e promiscui, impedendo una condivisione da parte di una maggioranza qualificata di Parlamentari che ne potesse consentire la diretta approvazione *ex art.* 138, ultimo periodo, Cost.

Pertanto, sarebbe ora teoricamente auspicabile un intervento del Parlamento che, in modo più mirato e, in certa misura, tendenzialmente più agile rispetto a riforme costituzionali ad ampio raggio, ponga le basi per un riordino dell'assetto degli enti locali e, se del caso, valorizzi le amministrazioni metropolitane.

Anche una prospettiva di revisione costituzionale a spettro ridotto appare, tuttavia, di difficile concretizzazione, per lo meno in tempi brevi.

Sul piano meramente astratto, si è, poi, prospettata un'altra questione da parte della dottrina che, per tradursi in concreto, richiederebbe una revisione costituzionale piuttosto pervasiva. Può essere interessante accennare ad essa.

Si è, talora, rimarcato⁷⁸ come, in Italia, vi sarebbero poche vere (in senso tanto economico-geografico, quanto storico-identitario) Città metropolitane, riconducibili, essenzialmente, a quelle di Roma, Milano, Napoli e, al limite, Torino⁷⁹.

Gli enti metropolitani di Roma e Torino risultano più estesi e, al tempo

⁷⁶ V. il disegno di legge di revisione costituzionale, d'iniziativa del Governo Berlusconi (A.S. n. 2544 – A.C. n. 4862), approvato, in seconda lettura, a maggioranza assoluta, e sottoposto a referendum confermativo, svoltosi il 25 e 26 giugno 2006.

⁷⁷ V. il disegno di legge di revisione costituzionale, c.d. riforma Renzi-Boschi (A.S. n. 1429 – A.C. n. 2613), approvato, in seconda lettura, a maggioranza assoluta, e sottoposto a referendum confermativo, svoltosi il 4 dicembre 2016.

⁷⁸ Cfr. V. TEOTONICO, cit., 393-394.

⁷⁹ Cfr. P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la Città territoriale*, in www.federalismi.it, 2018, 13.

stesso, più popolati persino di alcune Regioni, ossia della Valle d'Aosta, del Molise e della Liguria.

Il numero di abitanti rilevato in diverse Regioni (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Marche, Sardegna, Calabria, Umbria e Basilicata) è inferiore a quello delle quattro Città metropolitane anzidette (considerate singolarmente).

Senonché, è stato osservato⁸⁰ che le maggiori (ed autentiche) realtà metropolitane continuano ad essere prive di organi dotati di poteri, innanzitutto legislativi, equiparabili a quelli propri di tutte le Regioni, anche le più piccole e a scarsa densità demografica (siano queste a statuto speciale oppure ordinario)⁸¹.

La circostanza suddetta è sembrata⁸² irragionevole. Il ragionamento condotto da questa dottrina non significherebbe, *sic et simpliciter* e automaticamente, che sia corretto conferire il potere legislativo a tutte le Città metropolitane, ma, piuttosto e semplicemente, che lo si dovrebbe attribuire anche ad "alcune" Città metropolitane, che, in realtà, sono micro-Regioni, o lo si dovrebbe sottrarre ad alcune Regioni che sono, invece, solo pseudo-Regioni⁸³.

Quanto illustrato può, tuttavia, essere discutibile se si valuta che le Regioni sono amministrazioni aventi la massima autonomia riconosciuta costituzionalmente, che hanno una connotazione propria e del tutto singolare, nonché poteri che vanno al di là di quelli garantiti alle altre autonomie territoriali⁸⁴. Né gli enti regionali sono disciplinati, in via generale e nei loro aspetti principali, dalla legge ordinaria statale, come avviene per gli enti locali.

Del resto, non è inconfutabile l'argomento per cui i fattori dirimenti, al fine di valutare se attribuire o meno poteri legislativi a determinati enti, debbano essere l'estensione geografica e l'entità o la densità della relativa popolazione.

⁸⁰ Cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 23 ss.

⁸¹ Non a caso, di fronte alle nuove (grandi) Città metropolitane, come quella di Roma, è stata utilizzata l'espressione "Regione urbana". Cfr. A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, cit., 13.

⁸² Cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 24. In senso adesivo cfr. V. TEOTONICO, cit., 394.

⁸³ Cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 25.

⁸⁴ Si pensi, non solo alla titolarità della potestà legislativa, ma, altresì, alla possibilità di impugnare le leggi, alla facoltà di sollevare conflitti di attribuzioni, alla possibilità di richiedere, sia pur non singolarmente, i referendum abrogativi di leggi ordinarie statali e confermativi di leggi costituzionali, ecc.

Non appare di per sé errato che i Costituenti si siano basati su elementi distintivi differenti e, forse, più significativi rispetto a quelli appena indicati⁸⁵, quali le comuni radici storico-culturali, il tessuto economico-sociale, le tradizioni, unitamente ai confini geografici (connessi alla presenza di catene montuose, mari,

⁸⁵ Va ricordato come la definizione territoriale delle Regioni, da parte dei Costituenti, non fu conseguenza di una ricerca attenta sulle diverse realtà territoriali italiane, ma il frutto, essenzialmente, di un ricalco della preesistente articolazione del territorio nazionale, fatto senza gli approfondimenti necessari e determinato dal prevalere della scelta politica di far coincidere il concetto di Regioni “storiche” con quello di Regioni “statistiche”. Cfr. M. PEDRAZZA-GORLERO, *Art. 131*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna: Zanichelli; Roma: Società editrice del Foro italiano, 1990, 72 ss. e, spec., 84-85. L'Autore ricorda come l'o.d.g. Targetti, in Assemblea Costituente, fosse del seguente tenore: «L'Assemblea Costituente delibera che, salva la procedura per l'istituzione di nuove Regioni», siano costituite «le Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche».

laghi ecc.), senza che la suddivisione effettuata dovesse avvenire necessariamente all'esito di studi scientifici approfonditi⁸⁶.

Non è, poi, agevole comprendere, con riferimento a quanto rappresentato circa i (differenti) poteri detenuti dagli enti territoriali menzionati (Regioni e Città metropolitane), come il problema non sia stato posto, in termini analoghi, per le simili dicotomie intercorrenti tra alcune *ex* Province capoluogo di Regione e talune attuali Province non capoluogo di Regione. Si allude ad *ex* Province aventi un elevato peso demografico e una superficie tutt'altro che trascurabile, come le vecchie Province di Roma, Milano, Napoli e Torino, e, in maniera più larvata, ad amministrazioni provinciali, attualmente non capoluogo di Regione, con estensione considerevole e popolazione piuttosto consistente, su tutte quelle di Foggia, Cuneo e Cosenza, le quali risultano più grandi e popolose (altresi) di talune Regioni, ossia della Valle d'Aosta e del Molise.

Sul piano puramente teorico, poi, ove si volesse attribuire potestà legislativa alle Città metropolitane più grandi e popolose, ciò dovrebbe avvenire sulla falsariga di quanto previsto per le Province autonome di Trento e di Bolzano, che, però, ricadono nella Regione Trentino-Alto Adige, realtà del tutto singolare, il cui statuto, che ripartisce le competenze legislative (regionali e provinciali), è stato adottato con legge costituzionale. Una simile prospettiva appare difficilmente praticabile, potendo determinare una marcata frantumazione sul territorio dei soggetti titolari di potere legislativo, con una possibile lesione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), nonché un'eccessiva proliferazione di fonti primarie insistenti su medesimi ambiti spaziali.

Questo potrebbe facilmente causare anche una confusione tra fonti legislative, con conseguente aumento di contenzioso costituzionale, e una difficoltà di conoscere e reperire gli atti legislativi, di volta in volta, "competenti" a disciplinare l'oggetto in rilievo.

La divisione del territorio in Regioni, così come fatta all'epoca, fu considerata, invero, dai costituzionalisti/regionalisti di allora, un macroscopico errore. Non solo perché priva di fondamento scientifico, ma, soprattutto, perché inidonea a corrispondere ai caratteri della società italiana coeva e ad accompagnare le trasformazioni economiche, sociali e culturali che il Paese avrebbe conosciuto dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Cfr. L. GAMBÌ, *Questioni di geografia*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1964, 157 ss. V., anche, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 891-892.

⁸⁶ Per M. PEDRAZZA-GORLERO, cit., 107, «non sembra potersi condividere il giudizio d'inadeguatezza della ripartizione territoriale nei confronti della realtà politica, culturale ed economico-sociale nella quale il Costituente si trovava ad operare».

Se si riconoscesse, al supremo livello normativo, la potestà legislativa a determinate Città metropolitane, senza enumerarle in Costituzione (come avvenuto per le Regioni), per non irrigidire oltremisura il sistema, una specifica disposizione collocata nella Carta costituzionale dovrebbe rinviare la definizione degli aspetti essenziali dell'ordinamento di tali enti intermedi (quali la loro istituzione, i contenuti degli statuti, le funzioni amministrative, gli organi di governo, ivi comprese le modalità di investitura e di rimozione) ad una legge approvata *ex art.* 138 Cost. Inoltre, si renderebbe necessaria la modifica di diversi articoli della vigente Costituzione⁸⁷.

Sembra, invece, più facilmente realizzabile l'ipotesi (non nuova e prevista in Costituzione *ab origine*) di fusione di più Regioni limitrofe non molto estese e popolose.

In definitiva, le Città metropolitane svolgono, simmetricamente ai Comuni e alle Province, unicamente attività amministrative, nonché funzioni che, pur formalmente amministrative, risultano sostanzialmente normative, ma certamente “non primarie” e che si esplicano nell'adozione di propri statuti e regolamenti.

Le Città metropolitane non hanno, invece, potestà legislativa, come le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sarebbe stata aberrante l'ipotesi opposta, almeno ove fosse consentito, come avviene, allo stato attuale in base alla legge Delrio, che l'organo di indirizzo e controllo politico collegiale, il quale dovrebbe essere preposto all'approvazione delle leggi, non fosse eletto a suffragio universale e diretto dalla relativa comunità⁸⁸.

L'ipotizzata attribuzione di poteri legislativi, nella fattispecie, sebbene basata su previsioni introdotte con legge costituzionale, avrebbe

⁸⁷ Il riferimento è all'art. 117 (elencazione delle materie e riparto di potestà legislativa e regolamentare), all'art. 118 (attribuzione delle funzioni amministrative), agli artt. 127, 134 e 136 (giudizi di legittimità costituzionale e conflitti di attribuzione), di regola, agli artt. 75 e 138 (referendum).

⁸⁸ In base al comma 22 dell'art. 1 della l. n. 56/2014, lo statuto metropolitano può prevedere l'elezione diretta e a suffragio universale del Consiglio metropolitano e del Sindaco metropolitano. Tuttavia, la medesima norma pone una serie di vincoli stringenti che la rendono di difficile attuazione. La decisione risulta, quindi, del tutto eventuale e rimessa ad una fonte di rango “secondario” e, per di più, “non eteronoma”, perché demandata alla medesima amministrazione metropolitana (l'approvazione dello statuto compete alla Conferenza metropolitana, che è composta da tutti i Sindaci dei Comuni facenti parte della area metropolitana). Inoltre, per rendere “operativo” il sistema delineato dallo statuto nella direzione predetta, fermi restando gli ulteriori presupposti, è necessaria l'approvazione di una apposita legge da parte del Parlamento.

certamente violato i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione, in particolare gli artt. 1, 3 e 5.

Del resto, anche ove si pervenisse all'elezione diretta e a suffragio universale dell'organo assembleare metropolitano da parte di tutti gli elettori aventi diritto della rispettiva area (come sembra probabile), una prospettiva come quella illustrata sarebbe foriera di una prevedibile situazione di grave complicazione e confusione per l'intero sistema delle autonomie.

6. *Note conclusive*

La Costituzione vigente, pur contemplando le Città metropolitane, non specifica alcuni aspetti centrali, quali i criteri per l'individuazione degli agglomerati urbani e la procedura per la delimitazione territoriale degli enti metropolitani, il soggetto competente alla loro istituzione, i rapporti con le Province, ecc.

Appare evidente che il Parlamento, in sede di approvazione della riforma del Titolo V, Parte II, Cost., del 2001, sia pur promulgata all'esito (positivo) del referendum confermativo, abbia posto in essere un intervento affrettato e non sufficientemente ponderato, al punto da limitarsi (per quello che, in questa sede, più rileva) a menzionare le Città metropolitane negli artt. 114, 117, comma 2, lett. p), e comma 6, terzo periodo, 118, 119 e 120, comma 2.

Ciò, inserendo la relativa locuzione in una mera elencazione di enti territoriali, dopo la menzione delle Province, senza prevedere alcunché di specifico in merito.

Ad eccezione di quanto demandato, parzialmente, dalla lett. p) del comma 2 dell'art. 117, Cost. al legislatore statale, peraltro analogamente e simmetricamente ai Comuni e alle Province, nell'intero testo la Carta Repubblicana novellata non opera neppure semplici rinvii a determinate fonti, come pure sarebbe stato auspicabile.

In tal modo, pare aver lasciato, colpevolmente, un eccessivo spazio

Dunque, il Consiglio metropolitano (organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo) e quello monocratico di vertice (ossia il Sindaco metropolitano), oltre che la Conferenza metropolitana, non hanno, in base alla l. n. 56/2014, una legittimazione e una responsabilità dirette rispetto al relativo corpo elettorale, poiché sono composti da membri "designati" dai Comuni facenti parte del territorio, ovvero "di diritto", non direttamente (e appositamente) eletti dai cittadini. V., tra gli altri, V. TEOTONICO, cit., 364 ss.

all'elaborazione e all'interpretazione della giurisprudenza, specie costituzionale, e della dottrina.

Non a caso, la giurisprudenza e la dottrina hanno dovuto finora svolgere un'opera interpretativa, desumendo una serie di aspetti inespressi anche e soprattutto mediante una sorta di confronto/parallelismo con gli altri enti locali territoriali da sempre previsti in Costituzione (Province e Comuni); e ciò con tutti i dubbi e le incertezze che ne derivano.

La Corte costituzionale che avrebbe potuto e, forse, dovuto sopperire alle carenze suddette, specificando e puntellando gli assi portanti del sistema degli enti metropolitani, ha assunto, spesso, posizioni discutibili e/o non sufficientemente ponderate.

Essa, avvalendosi proprio dell'ampio margine di valutazione, derivante dal silenzio serbato dalla Carta fondamentale su vari profili, ha adottato, in diversi casi, decisioni non accuratamente motivate, sospinta, probabilmente, dall'esigenza di non creare vuoti normativi che potessero inceppare un sistema che ha già stentato ad affermarsi.

Permangono, dunque, non poche perplessità e forti incertezze che connotano tali amministrazioni.

Le criticità indicate potrebbero essere solo stemperate dal varo di una legge (ordinaria) di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Le iniziative intraprese in tal senso, a cui si accennava⁸⁹, invero, non mirano a superare la l. n. 56/2014 e il d.lgs. n. 267/2000, ma sono volte ad intervenire su alcuni aspetti critici, soprattutto relativi alla legge Delrio, e ad aggiornare il d.lgs. n. 267/2000⁹⁰.

L'obiettivo principale è quello di ricalibrare la legislazione elettorale e l'apparato degli organi di governo, oltre che le funzioni fondamentali, in modo abbastanza incisivo per adeguare l'assetto degli enti di area vasta alle sollecitazioni provenienti dalla Corte cost., n. 240/2021.

Evidentemente, simili prospettive di riforma, sia pur con inevitabili variabili, appaiono destinate a concretizzarsi, stante il preciso monito della

⁸⁹ V. *Supra* par. 4.

⁹⁰ Per V. TEOTONICO, cit., 397, «l'attuale assopimento di grandi aspirazioni revisionistiche della Carta fondamentale» (in tema di autonomie territoriali) o, comunque, l'oggettiva difficoltà di soddisfarle in tempi brevi «dovrebbe suggerire di procedere meno ambiziosamente, ma più costruttivamente (e rapidamente), all'approvazione di un nuovo testo unico degli enti locali», essendo, quello vigente, sempre meno «unico» e, appunto per questo, pure «sempre più obsoleto».

Consulta diretto a ricondurre sul piano della legittimità costituzionale il sistema degli enti metropolitani.

Gli effetti prevedibili che tali iniziative potranno sortire sono, però, necessariamente parziali.

In conclusione, a Costituzione invariata, una revisione dell'ordinamento degli enti locali, in armonia con le scarse e del tutto generiche disposizioni costituzionali attualmente vigenti in materia di Città metropolitane, dovrebbe apportare utili correttivi alla legislazione vigente.

Pur non potendo risolvere, del tutto, i dubbi e le incertezze, una riforma ben congegnata della l. n. 56/2014 e del d.lgs. n. 267/2000, che elimini, altresì, eventuali distonie o discordanze tra le due fonti, contribuirebbe a razionalizzare l'ordinamento degli enti metropolitani, facendo acquisire ad essi un assetto più equilibrato ed una fisionomia più definita.

Del resto, l'idea di una eliminazione delle Città metropolitane dal panorama italiano, che, evidentemente, richiederebbe una legge costituzionale, appare una soluzione estrema che non gioverebbe all'attuale situazione e che si porrebbe in disarmonia con esperienze, generalmente e non a caso, positive, collaudate in diversi Paesi esteri⁹¹.

⁹¹ Per una analisi comparata sul tema, v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010.

Abstract

Il presente contributo analizza alcuni aspetti problematici inerenti al tema delle Città metropolitane, istituite, in Italia, con la l. n. 56/2014 (c.d. legge Delrio).

La materia resta caratterizzata da forti dubbi ed incertezze, riguardanti diverse scelte compiute dal legislatore e la loro legittimità costituzionale.

Gli interrogativi che la suddetta normativa pone risultano addebitabili o, se non altro, accresciuti dalla presenza di gravi lacune nella Carta fondamentale, nonché da pronunce della Corte costituzionale, talvolta non adeguatamente motivate.

Appare, dunque, allo stato attuale, necessaria e prevedibile una riforma dell'ordinamento di tali enti, che intervenga su più fronti, considerato anche il monito espresso, in tal senso, al Parlamento, dalla stessa Corte cost., sent. n. 240/2021. Ciò, atteso che non sembra, per altro verso, percorribile, almeno a breve termine, la strada di una nuova revisione del Titolo V Cost.

The set of rules on Metropolitan Cities: some issues remain unsolved

This article analyses some problematic aspects regarding the theme of Italian Metropolitan Cities, established by the Law No. 56/2014 (Delrio law).

This subject remains marked by a high level of uncertainty and by several doubts, concerning various choices made by the legislator and their constitutional legitimacy.

The questions raised by the rules of law are attributable or, at least, exacerbated by the presence of serious deficiencies in the Constitution, as well as by rulings from the Constitutional Court which are, sometimes, insufficiently reasoned.

Actually, a reform of the rules on local administrations, about several of their profiles is advisable and predictable, also considering it was called by Constitutional Court (sent. 240/2021). In fact, at the moment, a new revision of Title V of Constitution seems very improbable.