

I BATTELLI DEL RENO

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

(www.ibattellidelreno.uniba.it – www.ibattellidelreno.it)

direzione

Gianvito Giannelli Ugo Patroni Griffi Antonio Felice Uricchio

comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi -
Cinzia Motti - Antonio Nuzzo – Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti -
Michele Sandulli - Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Rosella
Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci,
Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro,
Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino,
Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Andrea Sticchi Damiani, Giuseppe Positano,
Alessandro Silvestrini**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello,
Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria
Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti,
Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara
Mele**



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO**

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Andrea Patroni Griffi

CITTÀ METROPOLITANA: PER UN NUOVO GOVERNO DEL
TERRITORIO(*)

Le città metropolitane subentrano, ai sensi di quanto stabilito nella legge n. 56/2014, il prossimo 1° gennaio alle omonime province. Eppure rappresentano un modello di *governance* del territorio di area vasta, che "vanta" un lungo cammino, di quasi 25 anni.

Basta considerare che le città metropolitane erano già previste nella legge 142 del 1990 e che con la riforma del titolo V, operata con la legge costituzionale n. 3/2001, la città metropolitana è posta quale ente territoriale costituzionalmente necessario nell'articolazione della Repubblica di cui all'articolo 114 della Costituzione, che alle stesse si riferiscono molteplici disposizioni costituzionali, cui la "legge Delrio" dà importante attuazione.

Si tratta di una riforma invero tanto importante da potere influire sullo stesso concreto assetto della nostra forma di Stato composto, tradizionalmente definito "regionale", per la grande novità rappresentata dalle regioni nella Costituzione del 1948. Ma che in realtà è possibile qualificare anche quale "Repubblica delle autonomie" territoriali, che - con l'istituzione delle città metropolitane e degli altri strumenti di

*

Il testo sintetizza l'intervento svolto dall'A. al Seminario organizzato dal Dipartimento degli Affari regionali su Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio, Largo Chigi, Roma, 18 giugno 2014 e al "Sabato delle idee", intitolato Città metropolitana: dalle parole ai fatti, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 10 giugno 2014

governo di area vasta, e la possibile definitiva scomparsa delle province, in attesa dell'esito della revisione costituzionale in corso - trovano uno straordinario strumento di riassetto del governo del territorio di area intermedia con molteplici, possibili implicazioni sullo stesso rapporto tra enti territoriali. Ad esempio, avremo forse un peso specifico diverso di regioni, dove sia presente una città metropolitana, semmai con una comunità anche della metà dei residenti regionali, come nel caso di Napoli.

Un disegno complessivo con indubbie importanti luci e opportunità, non privo però anche di aspetti critici, su cui occorre porre la massima attenzione.

Sotto il profilo del metodo, si è operata un' "inversione" tra proposta riforma costituzionale del titolo V - rimessa quindi ad un futuro incerto per definizione - e la citata legge ordinaria n. 56, già entrata in vigore, e che invece non può che laconicamente richiamare all' "attesa della riforma del titolo V", quando disciplina le città metropolitane e quando pone la disciplina, almeno nelle intenzioni, "transitoria" delle province.

Attente riflessioni meritano alcuni passaggi della legge n. 56 - rispetto ai parametri offerti da norme e principi costituzionali dell'ordinamento delle autonomie territoriali oggi vigenti in Costituzione - sotto il profilo di possibili dubbi di costituzionalità su cui dobbiamo attendere pronunciamenti importanti da parte della Corte costituzionale.

Sullo stesso piano costituzionale di scenario, non sono affatto irrilevanti rispetto al tema delle città metropolitane, la futura composizione e le connesse funzioni del "Senato delle autonomie", che indubbiamente consentirebbe in positivo di superare il bicameralismo più che perfetto e di individuare una Seconda Camera, non più legata da rapporto fiduciario col Governo, ma con precipua funzione di rappresentanza territoriale, e non più quindi di rappresentanza politica generale.

Ora, un Senato denominato espressamente delle "autonomie", territoriali - non dunque delle sole regioni -, se *nomina sunt consequentia rerum*, al di là della soluzione definitiva che verrà individuata in Parlamento alla delicata questione relativa alla sua composizione, non potrà comunque non vedere un forte coinvolgimento, coerentemente alla costruzione di una Camera di rappresentanza territoriale, anche delle istanze ed interessi provenienti dai nuovi enti area vasta, dalle Città metropolitane.

E nel testo del disegno di riforma costituzionale del 31 marzo, sappiamo che sono senatori di diritto non solo i presidenti delle giunte regionali, ma anche i sindaci dei comuni capoluogo di regione, accanto a senatori, con elezioni di secondo grado, scelti dai consigli regionali e da un collegio dei sindaci della regione. Sicché sorge la questione se il tenore di una tale disposizione risulti congruo e sufficiente ad assicurare anche una "rappresentanza metropolitana".

Al di là della Seconda Camera, sul piano *de jure condendo*, è poi l'intera riforma del titolo V della Costituzione a rilevare sul tema, delineando il nuovo quadro costituzionale dell'ordinamento complessivo degli enti territoriali e delle relative funzioni e lo stesso *jus* costituzionale *superveniens* in riferimento ai pendenti ricorsi diretti dinanzi la Corte costituzionali presentati di recente da quattro regioni.

Basta pensare, ad esempio, al futuro tenore della lettera p dell'articolo 117 comma 2, per potere verificare se solo i "principi generali dell'ordinamento" (testo 12 marzo) oppure (l'intero) ordinamento di comuni, e loro forme associative, città metropolitane ed enti di area vasta (testo 31 marzo) sia rimesso in modo uniforme per tutti gli enti alla potestà esclusiva dello Stato oppure riflettere sulle conseguenze della soppressione dell'articolo 133 comma 1, pur restando ferma l'esigenza nell'ordinamento di assicurare un sempre adeguato grado di coinvolgimento delle comunità locali nei procedimenti di modifica delle circoscrizioni territoriali.

Il dimensionamento territoriale è tema biunivocamente collegato alle fondamentali funzioni riconosciute alla città metropolitana con conseguente esigenza di massima corrispondenza tra unità amministrativa e relativa realtà economica e sociale, nella consapevolezza che la perimetrazione di enti territoriali è tema da sempre, anche costituzionalmente, assai sensibile.

La città metropolitana è questione, sotto tale profilo, che attiene all'ottimale allocazione dei livelli di governo territoriali e distribuzione delle relative funzioni, che affonda le sue radici metagiuridiche, indagate da geografi, economisti, economisti e non solo, nei fenomeni di forte inurbazione e conurbazione e di conseguente comunanza di interessi nella disciplina dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Lo spazio metropolitano è adeguato alle funzioni amministrative, per l'appunto sovra-comunali, più che intercomunali, da svolgere in questo peculiarissimo spazio urbano, strategico per lo stesso sviluppo del territorio.

La legge è alquanto *tranchant*, individuando direttamente l'elenco delle città metropolitane e fissandone direttamente i confini territoriali, ma anche la fondamentale procedura per la relativa modifica, a non rendere statico ciò che per propria natura è fortemente dinamico.

Il territorio della città metropolitana, ai sensi dell'art.1, comma 6, "coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'art. 133, primo comma della Costituzione - che peraltro nella riforma costituzionale verrebbe soppresso -, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana".

Nel prosieguo la disposizione di legge indica la possibilità¹, che integra il 133 vigente, ed anche questo può essere tema di riflessione, di superare il parere contrario della regione da parte del Governo.

Il riferimento alla modifica della circoscrizione sembra potersi ritenere inclusivo della cosiddetta flessibilità in uscita di comuni dalla città metropolitana, che era prima

¹ "Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione".

prevista ed espressamente regolata nel testo originario della legge, ma poi è stata espunta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Grandissima attenzione va, infine, al tema della "forma di governo" della città metropolitana, alla composizione degli organi metropolitani, ai relativi rapporti previsti nella legge e agli aspetti disciplinabili nella fondamentale sede di esercizio di autonomia statutaria.

Si tratta di un tema che si interseca con quello più generale relativo alla stessa natura della Città metropolitana, quale ente tecnico-amministrativo "al servizio" dei Comuni o piuttosto quale ente comunque espressione di una dimensione anche "politica".

E' vero che l'impostazione del governo, nella relazione accompagnatoria, voleva essere per un ente tecnico amministrativo al servizio dei Comuni ed in tal senso coerentemente ad una tale premessa si è delineata l'ossatura di un ente molto asciutto e non si è prevista, nella legge, l'investitura diretta degli organi di governo (sindaco e consiglio), se non rimettendone la scelta allo Statuto. Si tratta però di valutare, anche "in fatto", la natura di un ente che sembra acquisire una dimensione intimamente politica, per il rilievo che le funzioni, soprattutto di piano, assumono per il futuro di quel territorio e della relativa comunità.

Attentamente va valutata, in tale quadro, la prevista coincidenza del sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo: soluzione di cui al contempo se ne percepiscono le possibili ragioni, ma anche i potenziali limiti e criticità rispetto ad una scelta del legislatore, che, in automatismo, impone un organo (sindaco metropolitano) a comunità, quelle degli altri comuni diversi dal capoluogo, che non hanno in alcun modo contribuito ad eleggerlo.

Di qui poi anche l'importanza di indagare la possibilità rimessa allo statuto, e le relative modalità e condizioni, di elezione diretta di sindaco e consiglio metropolitano.

Nella diarchia tra sindaco e consiglio, il rapporto di forza fra sindaco metropolitano e consiglio metropolitano sembra andare nella direzione di un'accentuazione della centralità del consiglio.

Eventuali rischi, in parte attenuabili nella fase della disciplina in autonomia statutaria, sono quelli di una "forma di governo assembleare" - stante il pure opportuno rafforzamento dei poteri del consiglio rispetto a quelli del sindaco nel testo definitivo di legge rispetto alla sua precedente versione - nonché quelli legati all'incognita del determinarsi di una situazione, per dirla alla francese, di *cobabitation*, con la potenziale, pericolosa coesistenza di un sindaco e consiglio metropolitano, espressioni di forze e con visioni politiche tra loro contrapposte.

Si tratta di rischi che trovano alcuni possibili rimedi in sede di statuto. Importante al riguardo la possibilità che il sindaco possa nominare (co. 40) tra i consiglieri metropolitani un vicesindaco. Così come opportuno che la legge preveda la possibilità di assegnare da parte del sindaco metropolitano deleghe (co. 41) ai consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità. Sono strumenti che

consentirebbero di costituire una sorta di "Gabinetto", comunque legato al sindaco, e che al contempo ne rafforzi i rapporti con il consiglio metropolitano.

Anche in tale quadro e sotto lo specifico profilo della "forma di governo", lo Statuto si pone quale strumento flessibile nel delineare possibili soluzioni a questi, ma anche ad altri, problemi, delineando, nel concreto esercizio di autonomia, un assetto istituzionale, e non solo, che può prevedere geometrie variabili rispetto alla tendenziale uniformità delle diverse città metropolitane, fissata nella legge 56, che, meritoriamente, ma non senza alcune difficoltà - che si è qui provato ad adombrare - finalmente istituisce in attuazione della Costituzione.