

“Le città (metropolitane) invisibili”:
perché non possono coesistere due
modelli diversi di area vasta?

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia



“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Gran parte delle argomentazioni della sent. n. 240 del 2021 muove dall’assunta equiparazione tra Città metropolitana e Provincia. Possiamo evidenziare i seguenti argomenti portati a sostegno della tesi da parte della Corte costituzionale: a) la mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016 che avrebbe dovuto cancellare dalla Costituzione la parola “Provincia” e il permanere del vigente art. 114 della Costituzione che elenca tra gli enti di cui è costituita la Repubblica sia le Città metropolitane che la Provincia; b) la presenza di funzioni in capo ai due enti in parte simili e in particolare relative non ad attività di coordinamento e pianificazione ma attinenti esercizio diretto di azione amministrativa; c) la coincidenza del territorio delle Città metropolitane con quello delle Province.

Quanto al punto a) la Corte precisa che la mancata approvazione della riforma costituzionale avrebbe privato il meccanismo di coincidenza del Sindaco del Capoluogo con quello della Città metropolitana del suo “necessario presupposto, vale a dire l’operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica”. L’argomento non chiarisce per quale ragione dalla riforma del testo costituzionale del 2016 sarebbero dovute derivare necessariamente dette conseguenze visto che la presenza della sola Città metropolitana in Costituzione non è di per sé garanzia di un esito applicativo del genere¹, tanto quanto potrebbe invece accadere proprio con l’attuale testo dove la compresenza di Città metropolitane e Province potrebbe anzi pretendere una loro differenziazione da parte del legislatore statale. Ciò ci porta subito al punto b) relativo alla qualità delle funzioni degli enti di area vasta: nessuna norma costituzionale (né vigente né allora attesa con il tentativo di riforma del 2016) ha mai messo in discussione il ruolo della legge statale e di quella regionale nel conferire a Città metropolitane e Province

* Intervento al Convegno “*La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio*”, organizzato da *federalismi.it*, in collaborazione con Sapienza – Università di Roma, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi a Roma, il 20 dicembre 2021. La seguente considerazione costituisce parte di una più ampia riflessione sulla decisione in esame di prossima pubblicazione per la rivista *federalismi.it*.

¹ La Corte costituzionale cita la relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale il cui contenuto normativo approvato dal Parlamento non vincola in alcun modo ad un esito del genere, ben che meno ad istituire decine di Città metropolitane.



qualunque tipologia di funzione, diretta o di coordinamento, nelle materie di rispettiva competenza legislativa (art. 118 Cost.). Quale tipologia di ente siano la Città metropolitana e la Provincia non lo pre-stabilisce la Costituzione ma lo determinano i due legislatori. Neppure la sola competenza statale ad individuare le “funzioni fondamentali” può essere da questo punto di vista decisiva considerato che, come ha chiarito la stessa Corte costituzionale, la legge statale *ex art. 117*, comma secondo, lettera p) può certamente individuare le “etichette” ma spetta al legislatore statale o regionale costituzionalmente competente decidere il contenuto². Nessun obbligo è previsto in Costituzione sul punto, anzi vale l’opposto ossia la portata del combinato disposto dei due principi costituzionali di autonomia e di differenziazione. Nessuno può incidere sulla “capacità di carico” dell’ascensore della sussidiarietà verticale, ma solamente (entro certi limiti) del piano di fermata (sent. n. 303 del 2003). Infine, il punto c) neppure sembra decisivo: ovviamente attualmente i territori delle Città metropolitane coincidono con le precedenti Province visto che nessun Comune ha percorso in via formale e completa (alcuni hanno iniziato a farlo e si sono fermati ai primi atti politici) per uscire o entrare in una Città metropolitana. È un dato di fatto che non può in alcun modo rilevare visto che la scelta di mantenere lo *status quo* è essa stessa una scelta legittima che non può essere caricata di significato costituzionale. Non dimentichiamo che sulla procedura per la variazione delle circoscrizioni metropolitane (formalmente la Costituzione parla di quelle provinciali) l’art. 133 prevede una disciplina che la stessa legge n. 56 del 2014 ha implementato al comma 6 dell’art. 1 e che, semplicemente, non è stata attivata. Ad oggi nessun Comune è “fuggito” dalla presunta anti-rappresentativa struttura di governo delle Città metropolitane.

Non solo, dunque, le esposte ragioni dell’equivalenza di Città metropolitana e Provincia non appaiono solidamente fondate, ma anzi sembrano indirizzare esattamente in senso opposto il ragionamento. Anche perché alcune scelte che il legislatore statale e regionale hanno compiuto si sono già mosse, proprio in “attuazione” della legge n. 56 del 2014³, nel senso di differenziare i due enti di area vasta. Ci riferiamo, ad

² Come precisato nella sentenza n. 22 del 2014, “Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013). Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all’art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004)”.

³ Così espressamente la Corte costituzionale nella sent. n. 159 del 2016: “va premesso che la legge n. 56 del 2014 all’art. 1 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 sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all’art. 114 Cost. Ebbene, non c’è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell’art. 1 della legge n. 56



esempio, alla riduzione del numero dei dipendenti delle due tipologie di enti che è stato diversamente imposto (meno 50% per le Province e meno 30% per le Città metropolitane⁴) dalla legge statale, nonché alle diverse scelte fatte dai legislatori regionali interessati dalla presenza nel proprio territorio dell'ente metropolitano; è stata la stessa legge n. 56 del 2014 a distinguere le funzioni fondamentali dei due enti ampliando quelle della Città metropolitana che sono ben più ampie e programmatiche, capaci – *apertis verbis* – di vincolare i Comuni (art. 1, comma 44)⁵. D'altronde, spesso dimenticato da molti, il comma 2 dell'art. 1 prevede una definizione della Città metropolitana del tutto diversa da quella (ben più scarna) dell'ente Provincia⁶: “*Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee*”⁷. A questo punto occorre chiedersi quali siano i limiti costituzionali che si impongono al legislatore statale che volesse differenziare i due enti territoriali di area vasta anche dal punto di vista della forma di governo e del sistema di scelta degli organi: perché mai Città metropolitane e Province dovrebbero avere la medesima regolazione?

del 2014. E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato”.

⁴ Legge n. 190 del 2014 (art. 1, commi 421 e ss.) e Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2016: cfr. nota precedente.

⁵ Si rinvia alle singole etichette delle funzioni che sono caratterizzate da espressioni lessicali chiare in questo senso, ma si rinvia anche alla dottrina sulle politiche metropolitane; in particolare cfr. C. MAZZEI, *Il governo dell'incertezza. La pianificazione della Città metropolitana tra globale e locale*, Palermo, Gafill, 2016; V. FERRI, *Governare le Città metropolitane*, Roma, Carocci, 2008.

⁶ Secondo il comma 3 dell'art. 1, “*Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97*”.

⁷ Del lodevole tentativo di applicare il principio di differenziazione contro il modello di livellamento degli enti locali abbiamo ragionato in F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2017, spec. p. 165.