



Il difficile cammino della Città metropolitana

La cosiddetta legge Delrio (n. 56 del 2014), che attua finalmente la previsione costituzionale delle Città metropolitane disattesa da quindici anni, non ha avuto un percorso facile, come del resto tutta la serie di interventi legislativi che si sono susseguiti sugli enti di area vasta, che hanno dimostrato tutta la difficoltà e il pressapochismo che spesso caratterizza la gestione statale del cd. “federalismo all’italiana”^[1]. Basti pensare all’annosa questione dell’abolizione/riordino delle province, disposta con il decreto legge n. 201/2011, il cd. Salva Italia, a cui ne sono seguiti altri due (i decreti n. 95 e n. 188 del 2012), per poi vedere tutta la sequenza clamorosamente bloccata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013. Sensatamente, in quella occasione, il ricorso della regione Veneto alla Corte costituzionale, senza mettere in discussione l’opportunità di una seria razionalizzazione dell’attuale assetto istituzionale, evidenziava *“che un tale processo avrebbe meritato di essere progettato insieme con gli Enti territoriali ed attuato con appropriati strumenti giuridici, così che risultasse veramente funzionale a realizzare un più efficiente modello organizzativo e una migliore allocazione delle risorse, con effettiva riduzione dei costi, anche politici. Si rileva e lamenta, al contrario, la inidoneità delle disposizioni censurate – nella loro forza giuridica e nei loro contenuti - a realizzare effettivamente l’obiettivo dichiarato”*. Era evidente, in quel caso, che il legislatore, prigioniero solo della fretta di lanciare un messaggio politico, non aveva considerato la varietà del sistema italiano decentrato dove esistono molte regioni, tra cui il Veneto, caratterizzate dalla prevalenza di piccoli o piccolissimi comuni (in Piemonte quelli sotto i 1000 abitanti superano il 50%); in queste realtà lo svolgimento delle funzioni di area vasta non può essere efficacemente garantita da semplici forme associative tra i comuni: il rischio di rendere ingestibile il sistema dei servizi del territorio diventerebbe molto forte. Più razionale si mostrava quindi la scelta attuata con il secondo decreto legge (n. 95 del 2012) che correggeva il tiro del decreto Salva Italia prevedendo, anziché lo svuotamento delle funzioni provinciali, un riordino delle Province sulla base della dimensione territoriale e della popolazione. Tutta la sequenza di decreti legge era però destinata a scontrarsi, come detto, con la Consulta, che nella sentenza n. 220 del 2013 ha dichiarato incostituzionale tutta la sequenza riformatrice sulla scorta della considerazione che non è *“utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”*. Alla dirimpetto, ma pienamente condivisibile, sentenza il Governo ha subito reagito su un duplice piano: sia intervenendo con un disegno di legge costituzionale diretto a trasformare le province in un ente territoriale non più costituzionalmente necessario (veniva soppressa la dizione “province” dagli diversi articoli della Costituzione che la prevedevano), sia approvando, parallelamente, il disegno di legge recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, poi approvato dal Parlamento nella legge n. 56 del 2014. Anche la cd. legge del Rio è stata oggetto di trasversali impugnative regionali (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) che hanno denunciato alla Consulta numerosi profili di illegittimità. Senza volere, anche in questo caso, affermare *“una prospettiva poco favorevole ai processi di riforma”*, le Regioni ritenevano che - oltre ad alcuni evidenti punti di contrasto con il dettato costituzionale, come quello del “sindaco di diritto” etero-imposto alla popolazione di riferimento in assenza degli standard minimi di democraticità e responsabilità politica - il complessivo



disegno difettasse di una strutturazione idonea a garantire l'effettiva funzionalità di enti strategici come le Città metropolitane. In particolare, veniva evidenziata, come affermato dal ricorso del Veneto, la contraddizione di avere imposto *“un modello monocentrico di città metropolitana che coincide con quello delle Province, i cui confini amministrativi risalgono, com'è noto, all'epoca napoleonica e risultano essere oggi sostanzialmente obsoleti e ancor più inadeguati per rispondere alle moderne esigenze di governo delle funzioni metropolitane (si veda in tal senso anche Corte dei Conti, Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, A.S. 1212, Commissione affari costituzionali, Camera dei Deputati 6 novembre 2013, pag. 1, ss.)*. Soprattutto, la previsione di un'area vasta che espandendosi da un nucleo urbano centrale della città capoluogo, si estende al suo hinterland, fino a raggiungere tutta la sua Provincia, non risponde alle situazioni di sviluppo urbano chiaramente policentrico come quelle del Veneto o di altre regioni, come la Toscana”.

La Corte costituzionale, in questo caso, ha risposto alle doglianze regionali con una sentenza interpretativa di rigetto, che se da un lato ha legittimato la riforma, dall'altro non ha potuto evitare, al fine di salvare un minimo di coerenza giuridica di fronte alle obiezioni di costituzionalità sollevate, di affermare una regola che la legge n. 56 del 2014 non prevedeva, ovvero stabilire per i Comuni il cd. *opting out*: la facoltà di uscire dalla città metropolitana. Sul punto si sofferma in questo numero il contributo di Andrea Pin che evidenzia anche il generale imbarazzo della dottrina giuridica rispetto a una sentenza decisamente povera (vi è chi è giunto a concludere che per la Consulta la democrazia sia talvolta un “optional”^[2]); un imbarazzo peraltro dimostrato anche dai più convinti sostenitori della riforma del Rio, come Luciano Vandelli che non ha potuto evitare di concludere: *“ci si sarebbe attesi dalla Corte un'attenzione particolare, una motivazione che esprimesse un'analisi precisa e approfondita dei diversi profili della questione. Peccato che così non sia stato”*^[3]. In ogni caso, il processo questa volta non si è interrotto e così da gennaio 2015 sono diventate operative otto città metropolitane (Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari), mentre Venezia e Reggio Calabria hanno dovuto attendere la conclusione del periodo di commissariamento delle amministrazioni dei capoluoghi. Tuttavia, la possibilità che le città metropolitane costituiscano un reale fattore di modernizzazione del nostro sistema non risulta affatto scontata. Come evidenziato dal contributo di Giancarlo Corò e Riccardo Dalla Torre, nonostante si possa ritenere che la legge Delrio rappresenti comunque un passo in avanti dopo anni di discussioni inconcludenti, è altresì evidente, anche nel significativo confronto con le esperienze di altre Paesi, che la forma di *governance* metropolitana in essa prevista si dimostra poco compatibile con la complessa natura dei sistemi urbani moderni, in particolare in regioni, come il Veneto, all'interno delle quali è difficile individuare una città *leader*, attorno alla quale organizzare un nuovo assetto amministrativo. E' anche indubbio, come rileva il saggio di Patrizia Messina, che nel contesto dell'economia globalizzata la competitività tra imprese è diventata ora competitività tra territori, al punto che chi ha attivato reti di cooperazione intercomunale e ridotto il numero e le funzioni dei singoli comuni, fa registrare indici di competitività migliori. Tuttavia, la stessa Messina evidenzia una serie di criticità, dovute alla sostanziale debolezza propria del deficit democratico di cui soffre un ente di secondo livello e, più in generale, alle criticità dovute alle trasformazioni dei legami tra rappresentanza, mandato imperativo e legittimità politica. Propone quindi l'interessante prospettiva di introdurre, all'interno degli statuti delle Città metropolitane, percorsi di partecipazione pubblica e di democrazia deliberativa, che risulteranno tanto più efficaci quanto più saranno in grado di intercettare i flussi e coinvolgere la popolazione presente



sul territorio, attraverso pratiche di cittadinanza attiva. Una prospettiva senz'altro condivisibile, perché molto dipenderà dalla concreta attuazione che verrà data alla legge del Rio nel concreto sviluppo del sistema locale, dove potranno essere valorizzati strumenti innovativi come quello del piano strategico, cui si riferisce l'interessante contributo di Alessandra Vigneri. Si tratta di accorgimenti importanti perché oltre ai limiti strutturali della cd. legge Delrio, ci sono anche problemi di tipo finanziario, dovuti ai ripetuti tagli con cui il Governo ha colpito le province, cui occorre rimediare. Come rilevato dalla Corte dei Conti (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015) *“appaiono indispensabili, quindi, un riallineamento ed un costante coordinamento tra le fasi procedurali di trasferimento delle funzioni e delle risorse - come dettagliatamente disciplinate dalla l. n. 56/2014 - e la produzione degli effetti finanziari che ad esse si correlano, al fine di garantire una corretta attuazione della riforma degli enti di area vasta ed il rispetto dei criteri di sana gestione finanziaria, nonché la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni dei medesimi enti”*. Sembra però rimasta lettera morta la previsione, contenuta nella legge Delrio, al comma 97 dell'art.1, con cui il Governo veniva delegato ad adottare, entro un anno, uno o più decreti legislativi in materia di adeguamento della legislazione statale sulla finanza e sul patrimonio dei nuovi enti territoriali.

Note

[1] ANTONINI L., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, 2013.

[2] A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in [associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).



[3] L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *forumcostituzionale.it*.