

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

MEMORIA ILLUSTRATIVA

relativa al ricorso proposto dalla **REGIONE VENETO** (C.F. 80007580279 – P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 818 del 2 giugno 2014 rappresentato e difeso, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano (luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it), Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Luigi Manzi (CF. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org),

contro

il **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI pro-tempore**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

- dell'art. 1, commi 5, 6, 12, e 16 per violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, IV comma e 133, I comma, nonché di quelle degli Enti

locali che la Regione può legittimamente prospettare, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione;

- dell'art.1, comma 6, per violazione dell'art. 133, I comma, Cost.;
- dell'art.1, commi 8, 9, 16,19 e 21, per violazione degli articoli 1,3, 5, 48, 114, 117, I comma e 118 della Costituzione;
- dell'art.1, commi 55, 56, 58, 60, 67 e 69 per violazione degli articoli 1, 3, 5, 48, 114, 118 e 138 della Costituzione;
- dell'art.1, commi 54, 55, 56, 58, da 60 a 65, da 69 a 78, 79 per violazione degli articoli 1, 5, 48, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione;
- dell'art.1, comma 92, per violazione are gli articoli 117, III e IV comma, nonché l'articolo 118 della Costituzione.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 12, e 16 per violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, IV comma e 133, I comma, nonché di quelle degli Enti locali che la Regione può legittimamente prospettare, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Le ragioni della incostituzionalità delle disposizioni impugnate sono già state illustrate nella memoria di costituzione. In questa sede si ritiene però opportuno replicare alle deduzioni dell'Avvocatura di Stato espresse nella

memoria di costituzione del 14 luglio 2014, dove si sostiene che il legislatore statale sarebbe titolare di una competenza legislativa implicita in ordine alla istituzione delle città metropolitane. Tale competenza deriverebbe dall'assunto per cui: i) esiste un dovere della Repubblica in ordine alla istituzione delle città metropolitane, ii) nella legge n. 56 del 2014 le città metropolitane sono destinate a subentrare integralmente alle Province, la cui istituzione è di competenza statale, iii) non potrebbe darsi un sistema in cui le città metropolitane, enti costitutivi della Repubblica, possano avere modalità di disciplina e strutture diversificate da Regione a Regione, iv) le Regioni non hanno alcun potere di incidere direttamente sulle modifiche delle Province coinvolte dalla istituzione delle città metropolitane, mentre v) l'art.117, comma 2, lett. p), Cost. attribuisce alla competenza esclusiva statale la definizione di tutti gli elementi costitutivi dell'ente.

Si tratta di argomentazioni prive di pregio e già in gran parte confutate nel ricorso presentato, tuttavia è opportuno ribadire che la tesi della competenza statale implicita è incompatibile con un impianto, quale quello del Titolo V, che assegna alle Regioni una competenza legislativa residuale (art. 117, comma 4, Cost.), il cui presupposto è proprio il carattere innominato delle materie.

Né la tesi della competenza implicita può essere recuperata, come pretende ora l'Avvocatura di Stato, evocando ragioni di efficienza ordinamentale

fondate sul rischio d'inattuazione dell'art. 114, Cost.: il legislatore statale, infatti, nel rigoroso rispetto dei limiti della propria competenza potrebbe in ogni caso definire disciplina elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle Città metropolitane, imponendo, nel contempo, alle Regioni un termine per l'esercizio della loro competenza a disciplinare l'istituzione e a concretamente istituire i nuovi enti, prevedendo quindi che decorso inutilmente il termine, a fronte dell'inadempimento regionale trovi poi applicazione il potere sostitutivo statale di cui dell'art. 120 Cost.

Come ricorda la stessa Avvocatura di Stato è del resto compito della Repubblica (e quindi non solo dello Stato) attuare l'art. 114 Cost. e, invero, non è dato rinvenire alcuna disposizione costituzionale che disciplini la spettanza del potere di istituire le Città metropolitane esclusivamente in capo allo Stato.

Inoltre, è opportuno sottolineare come già l'art. 17 della legge n. 142 del 1990, ben prima della previsione con la riforma del Titolo V del 2001 di una competenza regionale residuale, assegnasse alle Regioni il compito di procedere alla "delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate", per poi prevedere, in caso di inerzia, il potere sostitutivo statale (art. 21), da esercitarsi "sentiti i comuni interessati".

Infine, anche a voler considerare legittima (ma non lo è) la specificità della legge n. 56 del 2014, che struttura l'istituzione delle Città metropolitane

sovrapponendola alla soppressione delle Province omonime, in ogni caso il procedimento ivi previsto - in ciò nettamente distanziandosi da precedenti come quello dell'art. 23 della l. n. 42 del 2009, che prevedeva invece un attivo ruolo di tutti gli enti sub statali - è articolato in chiara violazione dell'art. 133, comma 1, Cost., sia riguardo all'iniziativa procedimentale riservata ai Comuni, sia alla previsione del parere della Regione.

Nemmeno fondata è l'argomentazione dell'Avvocatura di Stato riguardo alla necessità di una disciplina uniforme: una cosa è infatti la disciplina elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali delle città metropolitane, che è riservata alla competenza esclusiva statale, un'altra è la loro istituzione e la definizione dei relativi ambiti territoriali. Su quest'ultimo aspetto il disegno costituzionale **prevede necessariamente il coinvolgimento attivo degli enti sub statali, non solo a garanzia del principio autonomistico, ma anche a garanzia dell'efficacia dei processi.**

Come questa ha ribadito questa Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013, sottolineando l'indefettibilità del procedimento dell'art. 133, comma 1, Cost., *“sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni Provinciali – 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".

Proprio la pretesa di calare dall'alto costituisce invece uno dei principali limiti delle norme impugnate e quindi delle nuove città metropolitane, come evidenziato nel ricorso. Si impone, infatti, 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. – **allegato n. 1**). 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.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, per violazione dell'art. 133, I comma, Cost.

La cattiva qualità redazionale della legge n. 56 del 2014 si evidenzia anche nella disciplina del procedimento per l'aggregazione di nuovi Comuni alla

Città metropolitana, ossia del procedimento che dovrebbe consentire il superamento del modello monocentrico di città metropolitana. La memoria di costituzione dell'Avvocatura di Stato **non coglie il limite della normativa impugnata** che estende irragionevolmente solo ai Comuni capoluogo delle Province limitrofe la facoltà di aderire alla città metropolitana. Si tratta di una disposizione palesemente irragionevole, **perché fa perdere il principio della continuità territoriale**, potendo generare situazioni di Città metropolitane con territorio a macchia di leopardo. Ad esempio il Comune Padova potrebbe attivarsi per aderire alla città metropolitana di Venezia, ma il Comune di Legnaro, che si trova subito dopo Padova e prima di Venezia, potrebbe non aderirvi; analogamente, il Comune di Treviso potrebbe aderire alla città metropolitana di Venezia, ma non il Comune di Roncade. In questa evenienza la possibilità di un governo omogeneo, che è la *ratio* giustificatrice dell'ente di area vasta denominato città metropolitana, viene chiaramente meno, solo generando una confusione istituzionale che ridonda anche sulla possibilità di una ragionevole allocazione e di un ordinato esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione ai sensi dell'art.118 Cost.

Anche proprio in conseguenza di questa eventualità, infine, si ribadisce l'illegittimità della disposizione impugnata che inoltre prevede, per superare il parere contrario della Regione, un sub procedimento che viola il carattere indefettibile dell'art. 133, primo comma, Cost., peraltro, in spregio del

principio di leale collaborazione. Tale inedita fase sub procedimentale, difatti, attribuisce al Governo, anche in caso di parere solo parzialmente negativo della Regione, un ruolo decisivo nella presentazione dell'atto legislativo statale. Procedimento del quale, a ben vedere, come già ampiamente dedotto in ricorso, non vi è riferimento alcuno nel dettato costituzionale.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8, 9, 16, 19 e 21, per violazione degli articoli 1, 3, 5, 48, 114, 117, I comma e 118 della Costituzione.

La memoria di costituzione dell'Avvocatura di Stato ritiene superabili le suddette censure alla luce dei seguenti argomenti: i) la plausibilità di un sistema elettivo di secondo grado sarebbe già stata affermata da questa ecc. ma Corte costituzionale nella sentenza n. 96 del 1968, ii) l'adeguata consistenza numerica dei rappresentanti permetterebbe di rispecchiare le diverse componenti politiche del territorio, iii) quella del sindaco di diritto sarebbe solo una previsione della prima attuazione, potendo poi lo statuto della città metropolitana prevederne l'elezione diretta, iv) i limitati poteri della conferenza metropolitana potrebbero essere liberamente ampliati dalla stessa nella fase di redazione dello statuto, v) l'assenza di meccanismi di responsabilità politica, da un lato, non costituirebbe un problema essendo la

città metropolitana sostanzialmente un mero ente di coordinamento e di indirizzo, e, dall'altro, lo statuto potrebbe ben introdurre tali meccanismi, vi) la Carta europea dell'autonomia locale conterebbe solo disposizioni programmatiche, in ogni caso rispettate dalle disposizioni impugnate che configurano almeno un organo rappresentativo: il consiglio metropolitano.

Si tratta di deduzioni infondate, cui si replica ribandendo quanto esposto nel ricorso e puntualizzando quanto segue.

Innanzitutto è opportuno chiarire che se nella ben risalente (e, sia consentito, criticata da Elia¹) sentenza n. 96 del 1968, avente ad oggetto la l. n. 16 del 1957 della Regione Sicilia, si trovava affermato che non poteva escludersi in via di principio la plausibilità costituzionale di elezioni di secondo grado per gli organi di governo degli enti territoriali, ben più recentemente questa ecc.ma Corte ha precisato che *“gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”* (sent. n. 106 del 2002), per cui nella tradizione giuridica italiana (la legge della regione Sicilia venne infatti comunque dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 96 del 1968) il principio di autonomia si è sempre concretizzato come un rafforzamento dello stesso principio democratico.

¹ L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.* 1968, pp. 1530, ss.

Invero, nel caso di specie la questione di costituzionalità trascende la mera plausibilità dell'elezione di secondo grado e riguarda piuttosto gli standard minimi di rappresentatività e responsabilità politica che devono essere rispettati, anche nel caso di elezioni di secondo grado, per poter configurare un governo effettivamente democratico dell'ente territoriale.

Inoltre, occorre subito precisare che la previsione del sindaco di diritto (comma 19), assolutamente eteroimposto alla popolazione di riferimento della città metropolitana (come si è dimostrato nel ricorso con l'esempio della città metropolitana di Venezia, dove il sindaco del Comune verrebbe eteroimposto ad oltre 400 mila elettori della Provincia), inamovibile, caratterizzato da un particolarissimo meccanismo *simul stabunt simul cadent* con il consiglio metropolitano (comma 21: in base al quale quando avviene il rinnovo del consiglio del Comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano), non costituisce affatto, come sostenuto dall'Avvocatura di Stato, una semplice previsione della prima attuazione della legge, costituisce invece una **possibilità stabilmente introdotta nell'ordinamento**. Se agli statuti è rimessa la possibilità di accedere alla diversa soluzione dell'elezione diretta del sindaco metropolitano, **agli stessi, nel contempo, la legge n. 56 del 2014 consente, infatti, di mantenere in via definitiva la soluzione del sindaco di diritto, permettendo, quindi, di optare per una soluzione di governance che risulta lesiva delle disposizioni costituzionali indicate nel ricorso.**

A riprova di quanto sinora argomentato, **giòva rilevare che ben cinque dei sette statuti sinora approvati mantengono la soluzione del sindaco di diritto (Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari)**. L'elezione del sindaco a suffragio universale e diretto, per contro, è previsto per le sole Città metropolitane di Milano e Roma Capitale.

Inoltre, qualora gli statuti accedano a tale soluzione del sindaco di diritto, agli stessi la legge n. 56 del 2014 non consente alcuna possibilità di prevedere meccanismi diretti a sanzionarne la responsabilità politica (come la mozione di sfiducia prevista dall'art. 52 del d.lgs. n. 267/2000), trattandosi di una nuova ed anomala figura di autorità politica - appunto definita dalla legge n. 56 come "sindaco di diritto" - a cui, tuttavia, sono conferiti poteri analoghi a quelli del sindaco di ogni Comune. Il sindaco metropolitano, infatti, *"rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto"*; propone gli schemi di bilancio dell'ente che sono adottati dal Consiglio metropolitano (comma 8); può assegnare (comma 41) *"deleghe a consiglieri metropolitani"*. Si tratta, quindi, di poteri monocratici molto forti, che sostanzialmente non si distanziano (salvo che per le altre funzioni che al sindaco possono essere attribuite quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge) da quanto prevede, riguardo al sindaco di un Comune,

l'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000: *“1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. 2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia”*.

Inoltre, occorre anche rilevare che la stessa *possibilità* per gli statuti di discostarsi dalla ipotesi del sindaco di diritto, nel caso delle città metropolitane con popolazione inferiore a 3 milioni di abitanti (per inciso: discriminate in modo irragionevole rispetto alle tre città metropolitane di Roma, Milano e Napoli - le uniche che contano più di 3 milioni di abitanti - dal momento che non è dato di comprendere una seria giustificazione, se non per contingenti motivi politici, della diversità di trattamento), è sostanzialmente impraticabile. Questa possibilità, infatti, viene ammessa solo alla condizione (comma 22), oggettivamente già poco realizzabile, di aver provveduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni² e viene aggravata da una procedura che prevede una sequenza (che

² Cfr. al riguardo le osservazioni critiche di Corte dei Conti, *Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, A.S. 1212, Commissione affari costituzionali, Senato della repubblica, 16 gennaio 2014, (**allegato n. 2**) pag. 6 , dove si afferma: *“Questa ipotesi, poi, sembra avere carattere “eccentrico” rispetto alle finalità del*

è stata definita in dottrina³) “diabolica”⁴ e quindi sostanzialmente priva di possibilità di attuazione. Viene infatti prevista una sequenza amministrativa fatta di determinazioni in forma aggravata (una delibera del Comune capoluogo adottata con lo stesso procedimento previsto per lo Statuto comunale dall’art. 6, comma 4, del T.U.E.L, dunque col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati o, in alternativa, della maggioranza assoluta espressa per due volte consecutive) e una copiosa normazione ulteriore (una legge dello Stato recante la disciplina del sistema elettorale, leggi regionali recanti la disciplina delle prescritte consultazioni referendarie e quindi leggi regionali di istituzione dei nuovi Comuni, norme statutarie intese alla riarticolazione territoriale dell’area metropolitana). Si tratta di una condizione irragionevole da diversi punti di vista, anche perché esposta al

disegno di legge, che sono quelle di semplificare l’ordinamento territoriale, favorendo le fusioni - più che i frazionamenti – dei comuni, e di ridurre i costi degli apparati politici (che, invece, aumenterebbero con la creazione di nuovi comuni)”.

³ S. Staiano, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it* – Osservatorio città metropolitane, n. 3/2014, p. 8 ss.

⁴ “E’ inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall’articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. E’ altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all’istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell’articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, e’ condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana”.

blocco sostanziale derivante dalla semplice omissione del legislatore statale (che ancora peraltro non ha provveduto a emanare la legge elettorale in questione) o regionale.

In conclusione, la soluzione del sindaco di diritto risulta di fatto sostanzialmente imposta alle città metropolitane con meno di 3 milioni di abitanti, per le quali la stessa *possibilità* di accedere a una soluzione diversa è appunto configurata dalla legge 56 in modo da risultare impervia (**e difatti in nessuno degli statuti adottati delle città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti questa soluzione è stata adottata**).

Ma non solo.

Oltre per quanto detto in relazione alla figura del sindaco di diritto, nell'impianto della legge 56 la mancanza degli standard minimi di rappresentatività e responsabilità politica è confermata dai limitatissimi poteri assegnati alla conferenza metropolitana, che costituisce l'unico organo composto da soggetti eletti direttamente e rappresentativo dell'intera comunità di elettori del territorio di riferimento. I reali poteri decisionali sono infatti concentrati dalla legge n. 56, oltre che nella figura del sindaco, in capo al consiglio metropolitano, dove è rappresentata solo una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento. Ad esempio, nelle recenti elezioni del consiglio metropolitano di Milano, su 134 comuni interessati e 2.056 aventi diritto al voto, i 24 eletti provengono da 14 Comuni, la cui

popolazione nel complesso è circa metà di quella dell'intera Provincia **(allegato n. 3)**.

Gli elettori insiti in circa metà della popolazione della provincia di Milano, così come i 120 Comuni che non hanno ottenuto eletti, quindi, non avranno voce in capitolo nelle scelte che saranno assunte dagli organi di governo della città metropolitana, perché la conferenza metropolitana dispone solo di poteri propositivi e consultivi.

Inoltre, **la possibilità di ampliare in modo adeguato, negli statuti, i poteri della conferenza metropolitana**, suggestivamente evocata dall'Avvocatura di Stato, **in realtà non sussiste**: le disposizioni del comma 8, infatti, che definiscono i forti poteri del consiglio metropolitano (che come visto rappresenta solo una parte degli elettori e dei territori di riferimento), **non sono derogabili dagli statuti a favore della conferenza metropolitana**. I suddetti poteri del consiglio metropolitano consistono nel proporre lo statuto e le sue modifiche, nell'approvare regolamenti, piani e programmi; ogni altro atto sottoposto dal sindaco metropolitano; nell'adottare su proposta del sindaco metropolitano gli schemi di bilancio da sottoporre al mero parere della conferenza metropolitana e quindi nell'approvarli in via definitiva⁵.

⁵“ Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente”.

Alla conferenza metropolitana quindi, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura di Stato, rimangono solo "poteri propositivi e consultivi", nonché il potere di adottare o respingere lo statuto (comma 9) ma non quello di emendarlo. Come evidenziato nel ricorso, quindi, le reali funzioni di decisione dell'ente (normative e/o amministrative) sono ripartite dalla legge n. 56 fra il sindaco metropolitano e il consiglio, né tale schema può essere derogato dallo statuto, dal momento che questo è vincolato (comma 10⁶), come si è visto, al rispetto dei commi 8 e 9.

E, difatti, nessuno degli statuti delle Città metropolitane ad oggi approvati implementano in alcun modo le competenze della conferenza metropolitana, limitandosi, al contrario, a riprodurre, in capo al suddetto organo, funzioni meramente consultive e propositive (le funzioni deliberative sono limitate, come si è visto, alla sola approvazione e modifica dello statuto).

Ma vi è di più.

La conferenza metropolitana, infatti, è anche impossibilitata a far valer nei confronti dell'operato del sindaco metropolitano e del consiglio **una qualsiasi forma di responsabilità politica**, perché questi non possono essere previsti nei confronti del sindaco di diritto, che in quanto tale è inamovibile. Né possono essere configurati, stando alla lettera della legge n.

⁶Nel rispetto della presente legge lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, fermo restando quanto disposto dai commi 8 e 9.

56 nei confronti del sindaco eletto direttamente, né nei confronti del consiglio metropolitano.

Ciò trova conferma nella nota n. 1/2014, del 23/10/2014, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, firmata dal Ministro per gli Affari Regionali **(allegato n. 4), dove espressamente si nega che sia possibile**, nei nuovi statuti sia delle città metropolitane che delle province, prevedere “*in assenza di ogni previsione legislativa in merito, l’applicazione al sindaco metropolitano e al presidente di provincia dell’istituto della mozione di sfiducia disciplinato dall’art. 52 del Testo unico enti locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Infatti i sindaci metropolitani ricoprono l’incarico in virtù della carica di sindaco del comune capoluogo (salva l’ipotesi di elezione diretta di cui al comma 22 della Legge), mentre i presidenti di provincia sono eletti in virtù di elezione separata rispetto al consiglio.*

In entrambi i casi, la legge prevede esplicitamente la decadenza solo ove perdessero i requisiti di sindaco del comune capoluogo, il sindaco metropolitano (comma 40), o di eleggibilità, il presidente di provincia (comma 65)” (pag. 5 e 6).

Peraltro, anche a voler in ogni caso ammettere (contraddicendo l’interpretazione della Presidenza del Consiglio) che lo statuto possa prevederli nei confronti del sindaco eletto direttamente o del consiglio, rimarrebbe fermo che si tratterebbe di una mera facoltà. Quindi in ogni caso la legge n. 56 introduce nell’ordinamento la possibilità che questa ipotesi di

responsabilizzazione politica non sia (anche a ipotizzarla come configurabile) concretamente seguita negli statuti.

Questo, del resto, risulta confermato, ancora una volta, dalla prassi, laddove nessuno degli statuti adottati dalle Città metropolitane contempla l'istituto della mozione di sfiducia.

E' evidente, in conclusione, **l'alterazione del disegno costituzionale, dal momento che nessun organo dotato di reali poteri decisionali appare riconducibile non solo alla dimensione dell'elezione diretta, ma nemmeno agli standard minimi della responsabilità politica.**

In realtà, si tratterebbe di un quadro che potrebbe presentare profili di compatibilità con le norme costituzionali di cui si è denunciata la violazione nel ricorso, qualora alla città metropolitana fossero attribuiti mere funzioni di coordinamento collaborativo delle funzioni comunali e non vere e proprie funzioni politiche. In questo caso sarebbe la natura dell'ente a permettere di giustificare una recessione dei principi di democraticità e di rappresentatività.

Ma così non è.

Nonostante la memoria dell'Avvocatura di Stato tenti di prospettare questa tesi, appare chiaro da una semplice lettura del comma 44 che **la città metropolitana svolge anche vere e proprie funzioni di "governo politico" dell'area vasta.** Alla città metropolitana, infatti, sono attribuite

tutte le funzioni fondamentali delle province riordinate ed altre come la pianificazione territoriale generale⁷.

Quanto alle funzioni delle province riordinate⁸ occorre precisare che il comma 85 ha mantenuto alle province molte delle precedenti funzioni

⁷ “alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali:

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.”

⁸ “a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale”.

fondamentali (ad esempio gestione dell'edilizia scolastica, pianificazione dei servizi di trasporto, costruzione e gestione delle strade, ecc.) che costituiscono tradizionalmente funzioni di governo politico.

Quanto alla nuova funzione della pianificazione territoriale generale assegnata alla città metropolitana è indubbio che si tratta di una funzione di pianificazione destinata a sovrapporsi ai piani comunali e quindi anch'essa decisamente attinente al governo politico. Ad esempio, nello statuto della città metropolitana di Milano (**allegato n. 5**), definitivamente approvato dalla conferenza metropolitana in data 22 dicembre 2014 (deliberazione n. 2/2014 Rep. Gen.), tale funzione è stata declinata nell'art. 20 prevedendo che il piano territoriale metropolitano *“fissa vincoli e obiettivi all'attività dei comuni e produce effetti diretti nei confronti dei comuni e dei privati”* con riguardo **a materie come perequazione, compensazione, determinazione degli oneri di urbanizzazione (!)**.

Infine, occorre ricordare che la città metropolitana (comma 47) succede alla Provincia anche nella titolarità dei tributi propri derivati, in relazione ai quali, esercita i margini di autonomia impositiva previsti dalla legge (in base al capo II del d.lgs.n. 56 del 2011 sull'imposta provinciale di trascrizione è possibile deliberare un aumento fino al 30% dell'importo stabilito dallo Stato; sull'aliquota dell'imposta RC auto, pari al 12,5%, può essere deliberata una variazione in aumento o diminuzione pari a 3,5 punti

percentuali; può essere istituito un tributo di scopo provinciale). Nel futuro assetto della città metropolitana anche queste decisioni fiscali potranno quindi avvenire anch'esse senza rispetto del principio di rappresentatività e democraticità di cui agli artt. 1 e 48 Cost..

Così ricostruite le funzioni, quindi, non è certamente sostenibile la tesi che la città metropolitana eserciti funzioni di mero coordinamento o che si tratti di un mero ente “amministrativo” e non “politico”. Al contrario, **la città metropolitana svolge forti funzioni di governo politico, che richiederebbero fisiologicamente di essere affidate ad organi politicamente responsabili nei confronti dell'intero corpo elettorale di riferimento o perlomeno che questi fossero in grado di far valere una adeguata responsabilità politica nei confronti degli organi effettivamente decisionali.**

Il corpo elettorale dell'area metropolitana, considerato nella sua interezza, subisce, invece, una radicale privazione della possibilità di esprimere un giudizio di responsabilità politica all'atto del rinnovo degli organi del governo metropolitano. A tale lacuna non può sopperire l'organo assembleare che riunisce tutti i sindaci del territorio, dal momento che, come visto, questo non solo risulta titolare di blandi poteri, del tutto marginali e circoscritti ma, soprattutto, non dispone del potere di sanzionare con un voto di sfiducia l'operato degli altri due organi.

E' significativo dover constatare, come evidenziato nel ricorso, che in altri ordinamenti sono state adottate soluzioni in ogni caso rispettose dei principi che la legge 56 invece travalica.

Da questo punto di vista, non appare quindi convincente nemmeno l'argomentazione sul carattere meramente programmatico della Carta europea dell'autonomia locale. Il richiamo alla sentenza n. 325/2010 di questa ecc.ma Corte è infatti fuorviante, dal momento che quella pronuncia aveva riguardo al comma 1 dell'art. 3 della Carta e al comma 4 dell'art. 4, non quindi all'enunciato del comma 2 dell'art. 3 invocato nel ricorso (alle cui considerazioni interamente si rimanda), che invece prevede in modo non certo generico o programmatico la ragionevole regola che per il governo delle autonomie locali sia previsto almeno un organo collegiale eletto a suffragio universale e diretto, al quale gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica⁹. Il richiamo dell'art. 4 alle disposizioni contenute dalle leggi nazionali non vale, infine, a superare l'obbligo di adeguamento della previsione del I comma dell'art. 117 Cost., che, come precisato nel ricorso, impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

⁹ Art. 3:

“1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”.

4) Illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 55, 56, 58, 60, 67 e 69 per violazione degli articoli 1, 3, 5, 48, 114, 118 e 138 della Costituzione.

L'Avvocatura di Stato replica alle censure mosse nel ricorso i) ribadendo la legittimità costituzionale del sistema di *governance* basato sull'elezione di secondo grado, altrimenti a ritenere il contrario "si dovrebbe dubitare della democraticità, ad esempio del Parlamento tedesco o francese", ii) ricordando che l'art. 114 non contiene una esplicita riserva di elezione diretta degli organi di governo, iii) precisando che nel sistema del Titolo V viene prevista una ampia autonomia statutaria che può estrinsecarsi anche nella nomina, da parte del presidente della regione, di una giunta senza alcun intervento del consiglio.

Si tratta di deduzioni prive di pregio e destituite di fondamento.

Nel ricorso si sono infatti riproposte, riguardo al sistema degli organi delle province configurato dalla legge 56, le stesse motivazioni addotte in relazione alle analoghe norme concernenti la forma di governo delle città metropolitane. In particolare si è censurato il venir meno degli standard minimi di rappresentatività e di democraticità a causa dell'immovibilità del presidente di provincia, dell'assenza di responsabilità politica per divieto di prevedere mozioni di sfiducia da parte della assemblea dei sindaci verso il presidente o il consiglio provinciale (cfr. la nota prima citata, allegato n. 4, della Pres. Cons.), ecc.

Ciò anche in considerazione delle funzioni fondamentali svolte dalle Province, che anch'esse non attengono solamente a forme di coordinamento intercomunale, ma riguardano funzioni, come la gestione dell'edilizia scolastica, che fisiologicamente richiedono di essere affidate ad organi politicamente responsabili.

In questa sede si precisa che le dedotte violazioni degli artt. 1 e 48 si evidenziano anche in relazione all'autonomia impositiva che potrà essere esercitata dalle "nuove" Province: **un'autonomia impositiva mai menzionata nella legge n. 56 ma che di fatto implica che i margini di manovra fiscale commessi al sistema dei tributi propri derivati provinciali definiti dal capo II d.lgs. n. 56 del 2011 (come già ricordato: IPT, imposta RC auto, tributo di scopo) sia esercitata non solo da organi privi di legittimazione diretta popolare, ma nemmeno responsabili verso l'unica assemblea (l'assemblea dei sindaci) direttamente rappresentativa di tutti gli elettori della comunità di riferimento.**

Inoltre, una specifica censura ha evidenziato che mentre la Città metropolitana sarà un livello ordinamentale ove, se lo Statuto eventualmente disponga in tal senso, potrà essere governata da almeno un organo eletto direttamente, nelle Province gli organi dei vertici politici effettivamente decisionali **saranno determinati sempre e soltanto mediante elezioni di secondo livello.** Pertanto nelle Province in via definitiva gli elettori non

saranno mai tutti i cittadini residenti dotati della capacità elettorale, ma soltanto i titolari degli organi comunali presenti nell'ambito provinciale, con un'evidente differenza di trattamento circa le modalità di esercizio dei diritti politici che si dimostra priva di ragionevoli giustificazioni.

In questi termini si sono sviluppate le censure esposte nel ricorso, rispetto alle quali **è certamente inconferente il richiamo al Bundesrat o al Sénat che non si collocano certo in una forma di governo priva dei requisiti di democraticità denunciati in relazione alla legge n. 56.** Lo stesso dicasi per la forma di governo regionale italiana.

Nel ricorso si sono altresì evidenziati, esemplificando, i motivi per cui le dedotte violazioni si riflettono una ricaduta diretta sulla sfera di competenza regionale. Ad essi pertanto integralmente si rimanda.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54, 55, 56, 58, da 60 a 65, da 69 a 78, 79 per violazione degli articoli 1, 48, 5, 97, 114,117,118, 119 e 120 della Costituzione.

Sul punto si evidenzia come a seguito dell'evoluzione normativa le norme impugnate nella parte in cui ineriscono alla proroga dei commissariamenti abbiano ormai esaurito i propri effetti, viene quindi meno, solo in relazione a tale profilo, l'interesse della Regione all'impugnazione di tali norme.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 92, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, nonché l'articolo 118 della Costituzione.

La memoria di costituzione dell'Avvocatura di Stato replica alle censure esposte nel ricorso affermando che il comma censurato: i) è riconducibile alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e quindi non vi sarebbe alcuna violazione delle prerogative regionali, ii) riguarda la definizione delle condizioni minime che dovrebbero orientare, in fase di prima attuazione, la ridefinizione delle funzioni amministrative delle province, iii) prevede che venga promosso, al riguardo, un apposito accordo in sede di conferenza unificata.

Si tratta di rilievi che non superano le censure dedotte nel ricorso, che prospettano un sostanziale ed illegittimo rovesciamento del procedimento di allocazione delle funzioni, dove un D.p.c.m., sebbene limitato alla definizione dei criteri generali, viene in ogni caso a condizionare il successivo esercizio della potestà legislativa regionale, cui appunto spetterebbe invece anche, nell'ambito della propria competenza, la fissazione dei suddetti criteri.

Questo illegittimo rovesciamento della sequenza fisiologica, che dovrebbe invece essere rispettata, risulta dimostrato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 novembre 2014 n. 263), recante *Criteri per l'individuazione*

dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali.

In esso si stabilisce, ad esempio, all'art. 2, comma 4, in relazione alle funzioni diverse da quelle fondamentali, come potrebbero essere quelle relative alla protezione civile: *“4. In esito all'attribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 1, comma 89, della legge, le amministrazioni interessate concordano, entro i termini previsti e secondo le modalità stabilite dalle Regioni, tenendo conto del documento validato di cui al comma 3, il trasferimento dei beni e delle risorse, ivi comprese le risorse assegnate dallo Stato in conto capitale o interessi. Resta fermo, per quanto riguarda il personale, il rispetto dell'art. 4. Concordano inoltre le compensazioni sulla spesa di personale e sulle facoltà ad assumere riferibili agli enti coinvolti nel rispetto del principio di invarianza di spesa complessiva e della normativa vigente in materia. A tale scopo le spese di personale per gli enti riceventi sono neutre ai fini del rispetto dei limiti e dei vincoli previsti dalla normativa vigente e sono considerati per gli enti cedenti quali riduzioni di spesa. Ove le amministrazioni interessate non concordino nei termini previsti, la Regione assume le relative determinazioni”*.

In tale sequenza viene quindi prevista una forma di accordo (*“le amministrazioni interessate concordano”*) tra le amministrazioni interessate (Province e Comuni) che viene poi tradotto in decreti ministeriali (comma 5 del sopracitato art. 2 del d.p.c.m.), senza l'intervento della Regione (cui solo

viene comunicato quanto concordato dagli enti locali), quest'ultimo, infatti, diventa possibile solo ove "*le amministrazioni interessate non concordino*".

In tal modo quindi la regione viene spogliata della possibilità di disciplinare compiutamente e secondo le proprie competenze il processo di riordino delle funzioni regionali già delegate alle Province.

Il D.p.c.m., quindi, che è stato emanato in conformità a quanto prevede l'art. 1, comma 92, della legge 56, dimostra pertanto la fondatezza della censura di incostituzionalità dedotta nel ricorso avverso tale disposizione.

La stessa, inoltre, non può essere fatta legittimamente rientrare nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, come sostiene l'Avvocatura di Stato, dal momento si verte nell'ambito delle competenze residuali regionali relative alle funzioni non fondamentali delle Province, ed inoltre la norma non ha il carattere di principio fondamentale, essendo strutturata proprio attraverso un semplice rimando a un d.p.c.m. il cui compito è proprio quello di definire i criteri generali dell'individuazione delle risorse (ovvero quindi è il d.p.c.m. che di fatto identifica il contenuto di principio).

* * * * *

P.Q.M.

- la Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere le richieste presentate nel ricorso indicato in epigrafe e dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 5, 6, 8, 9, 12, 16, 19, 21, 55,

56, 58, 60, 67, 69 e 92 della legge 7 aprile 2014, n. 56 in relazione alle disposizioni costituzionali indicate in epigrafe.

- Si depositano:

- 1) 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 (allegato n.1);
- 2) Corte dei Conti, *Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, A.S. 1212, Commissione affari costituzionali, Senato della repubblica, 16 gennaio 2014, (allegato n. 2)
- 3) elaborazione esplicativa sui risultati delle elezioni del Consiglio metropolitano di Milano; (allegato n. 3);
- 4) nota n. 1/2014, del 23/10/2014, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, firmata dal Ministro per gli Affari Regionali (allegato n. 4);
- 5) statuto della città metropolitana di Milano (allegato n. 5).

Milano-Venezia-Roma, 1 febbraio 2015

avv. prof. Luca Antonini

avv. Ezio Zanon

avv. Luigi Manzi