



**M. R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 225 \***

«**L**o studio della Città metropolitana è stato, in passato, e continua ad essere oggi tutt'altro che facile. Quando poi l'indagine si concentra sul piano giuridico l'impresa, più che semplificarsi, invero si complica, non foss'altro perché impone la definizione di categorie e di concetti al cui chiarimento non sempre contribuisce l'intervento del legislatore». Con questa riflessione si apre il volume: «La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità» di Maria Rosaria Ricci.

L'opera ha come obiettivo quello di indagare l'ente metropolitano dall'origine fino ai suoi più recenti sviluppi cercando di offrire al lettore tutti gli strumenti per potersi rapportare ad una tematica che per più di un trentennio ha acceso il dibattito politico e dottrinario, senza mai sopirlo.

Partendo da un'analisi terminologica e semantica finalizzata a offrire una definizione giuridica di Città metropolitana è nel primo capitolo: «Nozione e origine della Città metropolitana», che l'Autrice pone le basi ontologiche dell'oggetto di ricerca. Dopo un primo inquadramento etimologico della denominazione scelta dal legislatore viene evidenziata la motivazione che ha condotto alla nascita del nuovo ente, per poter comprendere cosa debba intendersi per «città» e come qualificare al meglio l'aggettivo «metropolitana» (pp.14-19).

I grandi centri urbani avevano urgenza di fronteggiare una dimensione organizzativa sempre più ampia; alle richieste nazionali facevano eco quelle mosse in ambito europeo che auspicavano una soluzione innovativa atta a gestire quella serie di interrelazioni e funzioni ormai proprie delle grandi aree metropolitane. Tali contesti non potevano più essere gestiti secondo i crismi dei tradizionali modelli di governo locale (p. 20).

Ripercorrendo velocemente le tappe più significative della storia giuridica e i rispettivi dettati normativi, fulcro di analisi del secondo capitolo, si evince come manchi una definizione esplicita da parte del legislatore su cosa l'interprete debba intendere per Città metropolitana.

L'Autrice guida il lettore nel tentativo di una ricostruzione definitoria che prende le mosse dalle caratteristiche proprie dell'ente riconducendolo anzitutto nell'alveo degli enti locali (p.

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

24), per poi addentrarsi nella disamina dei livelli di territorialità che lo caratterizzano: area vasta ed area metropolitana. Nel riferirsi alla Città metropolitana come ente di area vasta ne vengono evidenziate le peculiarità che la caratterizzano, soprattutto sotto l'aspetto funzionale, superando dunque la mera ricostruzione territoriale ed affermando come secondo le previsioni della legge n. 56 del 2014 possa risultare opportuno riferirsi alle neocostituite città metropolitane come «enti a cui sono attribuite funzioni di area vasta».

In tal senso l'Autrice riflette su come la definizione «area vasta» meglio si presti ad una ricostruzione basata sulle competenze attribuite al soggetto che le esercita, piuttosto che alla dimensione territoriale e geografica nella quale lo stesso è inserito (p. 28). In riferimento agli aspetti funzionali la Città metropolitana potrà attuare il «principio di sussidiarietà» costituzionalmente previsto (art. 118 Cost), il cui spettro incide sulle stesse per mezzo della legge cost. n. 3 del 2001 che le ha costituzionalizzate. Il nuovo ente può avvalersi pertanto di ulteriori funzioni diverse da quelle comunali riconducibili ad un ambito territoriale superiore, quello dell'area metropolitana.

La stessa è da configurare come un'estensione territoriale individuata topograficamente, in cui si instaura un sistema economico-funzionale caratterizzato dalla continua sussistenza di scambi ed interrelazioni derivanti dalle diverse attività svolte in quello specifico territorio, che può includere al suo interno, se necessario, anche città ed aree urbane diverse (p. 35).

Il richiamato profilo funzionale proprio degli enti di area vasta, nel cui novero rientra la Città metropolitana, consente dunque all'Autrice di fornire ai lettori una qualificazione giuridica dell'ente identificandolo quale: «soggetto di programmazione, con una *mission* volta allo sviluppo strategico del territorio, alla promozione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti, alla proiezione sulle connessioni esterne, anche a livello europeo» (p. 31), configurandolo come un punto di snodo nevralgico sia per le istanze di prossimità, quanto per l'intero sistema regionale (almeno sulla carta).

Chiaramente la definizione giuridica della Città metropolitana non può esaurirsi qui. Alla luce di una sintesi delle istanze mosse dall'A. si scorge la configurazione di un ente caratterizzato da autonomia: funzionale, normativa, finanziaria e patrimoniale ai sensi degli artt. 114, 117 e 119 della Cost; che ha la finalità di rappresentare nell'ordinamento un nuovo modello di governance (sia su livelli *top down*, che *bottom up*). Lo stesso è preposto all'amministrazione del territorio metropolitano e si contraddistingue per le sue peculiarità sotto molteplici aspetti soprattutto attraverso l'esercizio delle funzioni proprie, in quanto ente di area vasta.

L'Autrice non manca di esporre già in questa sede le molteplici criticità presenti a livello operativo nelle quale si muovono i neoistituiti enti, afferenti soprattutto a problemi interpretativi ed applicativi connessi alla definizione del relativo assetto istituzionale (p. 39), soffermandosi nel dettaglio sulle disposizioni riferite all'elezione di secondo grado degli organi della Città metropolitana. Tali aspetti problematici verranno poi ripresi nel corso della trattazione.

Dopo aver posto le basi per una definizione giuridica più minuziosa dell'oggetto di ricerca, nel secondo capitolo: «La Città metropolitana dalla legge n. 142/1990 al progetto di legge

Delrio», viene proposto un inquadramento storico-giuridico in materia di Città metropolitana per osservarne gli sviluppi normativi.

La ricostruzione prende le mosse dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 recante «Ordinamento delle autonomie locali» tramite cui per la prima volta fa l'ingresso nel nostro ordinamento un nuovo ente: la Città metropolitana, all'epoca già previsto in diverse esperienze europee. Il legislatore non ne definisce tuttavia i caratteri limitandosi solamente ad indicare: le aree territoriali nelle quali avrebbe dovuto identificarsi (art.17) e i livelli nei quali si sarebbe articolata l'amministrazione locale, oltre che le norme che avrebbero dovuto conformarla ossia quelle provinciali (art.18), configurando all'interno dell'area metropolitana la Provincia quale autorità metropolitana che assume la denominazione di Città metropolitana (art. 17, comma 4). Da questa sovrapposizione concettuale trae origine il problematico rapporto tra vecchio ente (Provincia) e nuovo (Città metropolitana), ancora oggi dibattuto (pp.43-45). Le disposizioni previste dalla norma in questione restarono inattuato per oltre un ventennio sancendo l'insuccesso della legge 142/1990, ma non facendone venir meno le esigenze che ne erano alla base.

L'A. ricorda come il primo intervento significativo in merito alla procedura istitutiva della Città metropolitana sia avvenuto dopo quasi dieci anni ai sensi della legge n. 265 del 1999 (c.d. legge Napolitano-Vigneri), la quale riscrivendo, fra gli altri, gli artt. 17, 18 e 19 della precedente disciplina ha puntato ad offrire uno spessore maggiore alle iniziative Comunali per garantire soluzioni differenziate ai diversi contesti metropolitani, spostando sul piano istituzionale il momento decisionale riferito alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Riformulando l'art. 17, la novella ha posto in capo alle Regioni il compito di delimitare territorialmente le aree metropolitane assumendosene la decisione entro 180 giorni, «su conforme proposta degli enti locali interessati». Viene evidenziato però come alla perentorietà della delimitazione territoriale, si contrapponga l'eventualità della Città metropolitana ai sensi del novellato art. 18, tanto che restava in capo al Comune capoluogo e agli altri Comuni la possibilità di costituirsi in Città metropolitana, configurando in tal senso l'ente come “non necessario” o “a costituzione eventuale” (p. 50). Offrendo un bilancio della suddetta riforma si scorge come anch'essa non sia riuscita a consentire il superamento delle criticità e dei limiti rinvenibili nell'attuazione delle norme sulle Città metropolitane. Tale missione, come sottolineato dall'A., non è riuscita neppure al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, il quale si è limitato a trasporre negli artt. da 22 a 25 le norme contenute negli artt. da 17 a 20 della l. 142/1990, riformulate come esposto in precedenza.

L'analisi normativa si sofferma successivamente sulla legge costituzionale n.3 del 2001, la quale novella gli art. 114, 117 e 118 della Carta fondamentale e costituzionalizza le Città metropolitane, annoverandole fra gli enti costitutivi della Repubblica (art.114 Cost.).

La riforma attribuisce loro al pari dei Comuni e delle Province potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e delle funzioni attribuitele (art. 117, comma 6) ed inoltre inserisce l'ente fra i soggetti titolari di funzioni amministrative proprie (art.118). Ciononostante, neppure la riforma del Titolo V, analizzata nel volume solamente in merito ai

profili inerenti alla Città metropolitana, ha offerto un'accelerazione al processo costitutivo dell'ente.

Nelle pagine successive vengono proposti i vari tentativi messi in atto dal legislatore nel corso degli anni per dare seguito alle nuove disposizioni costituzionali, ma nessuna di esse è riuscita a offrire un concreto iter di attuazione alle stesse.

L'A. offre inoltre una lettura in merito a due disegni di legge rispettivamente del 2009 e del 2011, che seppur non trasformati in legge provarono ad offrire nuovi spunti al dibattito in merito alla distribuzione delle funzioni fondamentali fra Comuni, Province e Città metropolitane ed alla soppressione degli enti intermedi. Fa riflettere come di lì a poco il Governo Monti, dando avvio ad una serie di riforme finalizzate a traghettare il nostro Paese fuori dalla crisi economico-finanziaria, presentò il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, cosiddetto decreto «Salva Italia», il quale non prevedeva nulla circa l'attuazione delle Città metropolitane, ma svuotava fortemente le Province delle proprie prerogative per esigenze di natura economico-finanziaria, trasformandole in enti di secondo livello (p. 70). Risulta superfluo in questa sede approfondire la scelta deprecabile del legislatore di intervenire sull'assetto organizzativo della Repubblica tramite decretazione d'urgenza; tuttavia, le non poche critiche alla scelta effettuata spinsero il Governo di lì a poco a tornare sulla tematica per mezzo del D.L. 95/2012 (cosiddetto *Spending Review*) poi convertito con modificazioni in legge n. 135 del 2012.

La norma con la chiara esigenza di contenere la spesa pubblica ha saputo imprimere un'importante spinta al riordino delle Province prevedendo anche in maniera precettiva l'istituzione delle Città metropolitane.

Gli interventi apportati dal Governo Monti fecero sollevare diverse eccezioni di costituzionalità davanti alla Corte Costituzionale, sulle quali la Consulta si espresse tramite la sent. n. 220/2013 che sottolineò soprattutto l'inadeguatezza dell'utilizzo della decretazione d'urgenza di cui si avvalese il Governo, come accennato pocanzi, lasciando tuttavia insoluti diversi interrogativi agli interpreti, soprattutto in merito alla trasformazione delle Province in enti di secondo grado ed all'indicazione dei limiti entro cui lo Stato potesse circoscriverne le funzioni (p.84). Si giunge così poco dopo all'A.C. 1542 (disegno di legge Delrio) finalizzato all'istituzione delle Città metropolitane e al contempo alla contrazione delle funzioni provinciali; stavolta pur seguendo intenti simili a quelli del Governo Monti, si seguirono le indicazioni della Corte scegliendo lo strumento della legge ordinaria.

Rimane comunque singolare la scelta di presentare parallelamente al suddetto un progetto di revisione costituzionale avente ad oggetto l'abolizione delle Province, che ne avrebbe costituito così il fisiologico compimento. Tuttavia, tale previsione non giunse al termine sperato lasciando aperti numerosi quesiti in merito alla necessità o meno di un ulteriore intervento a fronte di una configurazione non completamente omogenea.

Da questa sezione si può comprendere pienamente la perpetua difficoltà di attuazione della Città metropolitana nata con il proposito di razionalizzare il sistema degli enti locali, ma che nei fatti ha prodotto nell'ordinamento non poche complicazioni operative ed interpretative.

La ricostruzione storico-normativa del secondo capitolo oltre a fornire dati importanti al lettore per comprendere la complessità della tematica ha anche lo scopo di condurre inevitabilmente al cuore del volume, frutto di trattazione del capitolo III: «L'istituzione delle Città metropolitane ad opera della legge n. 56/2014».

L'A. in questa sede svolge un'accurata disamina relativa alla legge Delrio, agli organi preposti al governo della Città metropolitana e alle funzioni in capo alla stessa, offrendo anche un esame della sent. 50/2015 della Corte Costituzionale evidenziandone le maggiori criticità, sostenute anche da gran parte della dottrina. Prendendo le mosse dalla dinamica di presentazione congiunta del d.d.l C-1542 e del d.d.l costituzionale C-1543, l'analisi porta alla luce fin da subito come l'iniziale «coerenza» dei due provvedimenti sia presto venuta meno a causa dei due iter differenti che hanno dovuto seguire. Il primo, infatti, si è presto trasformato in legge formale (l. 56/2014), mentre il secondo è stato sottoposto ad un andamento più lento culminato con la mancata approvazione del referendum popolare.

Dopo questa breve introduzione lo studio si sposta nel merito della norma, descivendone la struttura, o meglio la suddivisione dell'unico articolo, fornendo una breve spiegazione metodologica su come l'analisi verterà prettamente sui commi relativi alle Città metropolitane e proponendo una notazione conclusiva riguardo alla questione, ancora aperta, del rapporto fra Città metropolitane e Province. A differenza di tutte le norme precedenti in questo caso «l'istituzione delle Città metropolitane assume, *ex se*, peculiare rilievo e significato, poiché avviene *hic et nunc* ad opera della legge, senza, cioè il ricorso a procedure particolari e/o iniziative di altri enti» (p.95).

L'A. rileva la discrasia temporale generata dalla lettura del combinato disposto dei commi 12 e 16 dell'unico articolo, che si è ripercossa inevitabilmente sui consigli delle Città metropolitana eletti a ottobre 2014 ai sensi del comma 12, ma divenuti concretamente operativi dal 1° dicembre 2015, ai sensi del comma 16, potendo lavorare in quest'arco temporale solamente all'adozione dei relativi statuti, da approvare entro il 31 dicembre 2014 (p. 96). Pur riconoscendo la speditezza del metodo di attuazione prescelto dal legislatore, l'A. non può non far luce sui dubbi di costituzionalità in merito a tale operazione domandandosi se l'istituzione dell'ente in questione rientri nella potestà statale ai sensi degli art. 114 e 117, comma 2, lett. p) Cost., oppure debba essere ricondotta alla competenza residuale delle Regioni come prescritto dall'art. 117, comma 4, della Carta fondamentale. Questo tema verrà affrontato approfonditamente nell'analisi della sentenza n. 50 del 2015 della Corte Costituzionale (p. 97).

La riforma nel definire i compiti delle Città metropolitane non stravolge totalmente le disposizioni previgenti, ma non si limita neanche come in passato a prevederne il mero subentro alle Province preesistenti; tuttavia, è sulla delimitazione territoriale delle stesse che viene fatto coincidere il territorio metropolitano, dando la possibilità ai Comuni insistenti su quel territorio di modificare le circoscrizioni provinciali (art. 133 Cost) aderendo così alla Città metropolitana (attivando in tal modo una procedura che richiede comunque il parere della Regione interessata) (p.101).

L'A. esprime in questa sede le sue perplessità portando il lettore a ragionare nuovamente sulle competenze tra Stato e Regioni, questa volta in tema di perimetrazione territoriale.

Mettendo in rilievo la maggiore novità della legge Delrio attinente alla configurazione e all'elezione degli organi di governo della Città metropolitana, veniamo posti di fronte ad una serie di quesiti rispetto ai quali ancora oggi non si è avuta risposta, ma su cui permane la necessità di interrogarsi al fine di garantire gli opportuni livelli di rappresentatività ad enti di particolare rilevanza nel mosaico istituzionale.

In tale contesto, lo Statuto diviene dunque lo strumento cardine per stabilire la forma di governo che ogni Città metropolitana decide di attribuirsi ed è in questo che si riscontra la piena attuazione del principio di differenziazione, che sembra porsi come criterio guida dell'intero impianto della riforma tagliando dunque i ponti con tutte quelle esperienze passate che cercarono di uniformare contesti fra loro divergenti (pp.113-114). Proprio lo Statuto potrebbe divenire col tempo sede per l'identificazione più precisa delle funzioni dell'ente.

Nello scandagliare le competenze attribuite alle Città metropolitane viene fatta notare l'importanza che può assumere la pianificazione strategica in questo nuovo quadro ridisegnando il concetto di pianificazione di area vasta quale generatrice di «effetti conformativi su tutto il territorio e con effetti prescrittivi rispetto anche alle politiche urbanistiche dei singoli comuni» (p.129).

Proprio in tal senso l'ente dimostra, con i necessari aggiustamenti, di poter possedere le potenzialità ideonee per consentire ottimi livelli di sviluppo del territorio e dei servizi offerti alle proprie comunità, che ne farebbero - a parere di chi scrive - la dimensione più idonea per far progredire lo sviluppo delle *Smart Cities* all'interno del contesto nazionale.

Lo studio, dunque, dopo aver indagato i tratti maggiormente innovativi, oltre che le evidenti criticità della legge 52/2014, offre un'analisi della sent. 50/2015 della Corte Costituzionale nella quale la stessa rigettando tutte le eccezioni di costituzionalità sollevate, sostiene la piena legittimità della legge Delrio. L'A., come in altre circostanze nel corso della trattazione, espone la sua posizione esprimendo le perplessità generate dalle posizioni assunte dai Giudici e dalle argomentazioni riportate soprattutto per quanto attiene la previsione dell'elezione di secondo grado degli organi di governo delle Città metropolitane.

Questo è forse uno degli elementi sul quale il legislatore dovrebbe agire al più presto, poiché anche a fronte di livelli sempre più bassi di partecipazione elettorale risulta particolarmente discutibile la scelta di prevedere un'elezione di secondo grado per organi di governo così incisivi sulle comunità interessate, senza considerare la convergenza automatica fra la carica di sindaco del Comune capoluogo e quella di sindaco metropolitano che esclude automaticamente la possibilità di elezione dello stesso a tutti quei cittadini afferenti ad altri Comuni, che non siano il capoluogo, creando in tal senso una deprecabile carenza del principio di rappresentatività.

Nella parte finale del capitolo viene fornita una riflessione sull'attuale ruolo delle Province, che dopo la naufragata riforma costituzionale del 2016, persistono nell'ordinamento facendo interrogare gli esperti e non solo, sull'identità da attribuire alle neoistituite Città metropolitane, auspicandosi nel minor tempo possibile un intervento del legislatore.

L'ultimo capitolo: «Gli statuti delle Città metropolitane e l'attuazione della legge n. 56/2014 a livello regionale. Il caso di Roma», riprende le considerazioni mosse nella parte precedente sull'importanza attribuita allo Statuto nel sistema delle fonti locali, sia in quanto base giuridica

per definire la forma di governo adottata dall'ente, sia perché esso stesso contribuisce a definire il ruolo che l'ente assumerà all'interno dell'ordinamento locale.

L'analisi mostra come un tessuto normativo comune alla base degli stessi abbia consentito di differenziarsi senza generare eccessi che avrebbero potuto generare effetti disgregatori all'interno del sistema. Significativo appare il richiamo nelle fonti statutarie al territorio, inteso quale «elemento costitutivo dell'area metropolitana e, nel contempo, quale sfera d'azione del relativo ente di governo» (p. 171). Il terreno più fertile di sperimentazione giuridica è rinvenibile, dall'analisi dell'Autrice, intorno ai principi generali che ispirano gli Statuti, mentre spesso viene restituito un quadro di riproduzione normativa delle disposizioni di legge per quanto pertiene l'articolazione delle competenze degli organi di governo, a cominciare dal consiglio metropolitano. Disposizioni diversificate sono state attuate in merito alla conferenza metropolitana concernenti i *quorum* per l'adozione delle relative delibere, ma anche l'ampiezza del potere consultivo attribuito all'organo prevedendo pareri obbligatori o facoltativi, oltre a quelli già previsti per legge (p.176). Parte del capitolo è riservata ad una snella disamina delle leggi regionali di disciplina e riordino delle funzioni cosiddette non fondamentali, ossia non assegnate agli enti di area vasta oppure non allocate a livello regionali, che dovranno pertanto essere attribuite ai Comuni (p.180), esplorando l'operato delle singole Regioni.

Infine, l'Autrice offre un focus sul caso di Roma in quanto in essa si riscontra la duplice dimensione di: Città metropolitana e Capitale, che tuttavia la legge Delrio non inquadra in maniera differenziata, trattandola alla stregua delle altre Città metropolitane e generando, in tal senso, non poche difficoltà spesso evidenziate dalla dottrina.

Per concludere, l'analisi portata avanti da Maria Rosaria Ricci, oltre ad arricchire l'ampia letteratura sul tema, sa offrire al lettore notevoli spunti di riflessione in merito alla complessità della materia trattata, accompagnandolo con acutezza lungo le criticità che hanno minato il percorso di sviluppo della Città metropolitana. Un percorso che ancora oggi non sembra essere minimamente concluso, ma solo parzialmente iniziato, rispetto al quale un ulteriore passo è stato ultimamente compiuto tramite la sent. n. 240 del 2021 della Corte Costituzionale, a riprova del fatto che il volume non ha la volontà di porsi quale punto di arrivo, bensì come punto di partenza.

Luca Di Domenico