

*Collana Nuove Autonomie*

COLLETTANEE

17

*I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.*

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018.
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO, (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi esplicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione* 2021

**LE AUTONOMIE SPECIALI  
NELLA PROSPETTIVA  
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

*a cura di*

Maria Immordino Nicola Gullo Gaetano Armao

Editoriale Scientifica  
Napoli

I costi per l'editing, la stampa e la distribuzione in commercio di questo volume sono stati coperti integralmente con un contributo dell'Assemblea Regionale Siciliana.



*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 079-12-5976-087-6

## INDICE

|   |     |
|---|-----|
| <i>Saluti</i>   | 7   |
| GIANFRANCO MICCICHÈ   |     |
| <i>Introduzione. Verso quale specialità?</i>  | 9   |
| MARIA IMMORDINO   |     |
| MARCO MAZZAMUTO   |     |
| <i>Considerazioni sulle autonomie infrastatali a partire dalla giurisdizione liberale del secolo decimonono</i>                           | 15  |
| MARCELLA GOLA   |     |
| <i>Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano</i>  | 25  |
| GUIDO RIVOSACCHI  |     |
| <i>Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato</i>   | 41  |
| GIACOMO GARGANO   |     |
| <i>Il regionalismo differenziato e l'autonomia finanziaria e tributaria. Un binomio inscindibile per un percorso riformatore unitario</i> | 61  |
| ALFREDO CONTIERI – FRANCESCO ZAMMARTINO   |     |
| <i>Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle Città Metropolitane</i>  | 81  |
| FRANCESCO MANGANARO   |     |
| <i>Regionalismo differenziato ed autonomie locali</i>   | 103 |
| MARGHERITA INTERLANDI   |     |
| <i>Autonomia differenziata e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116, co. 3 Cost.</i>                                   | 113 |
| GIUSEPPE VERDE  |     |
| <i>Lo Statuto speciale della Regione Siciliana e la sua attuazione</i>  | 131 |

|  |     |
|--|-----|
| ANNA ROMEO   |     |
| <i>Attualità e prospettive dello Statuto Siciliano nel contesto delle autonomie speciali</i>   | 147 |
| SIMONE PAJNO   |     |
| <i>Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali</i>   | 157 |
| GAETANO ARMAO  |     |
| <i>Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato</i>                      | 197 |
| FRANCESCO ASTONE   |     |
| <i>Le disposizioni di attuazione dello Statuto Speciale: la Commissione Paritetica</i>   | 231 |
| ROSANNA DE NICTOLIS  |     |
| <i>Il decentramento delle funzioni giurisdizionali in Sicilia: il ruolo del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana</i> | 249 |
| GUIDO CORSO  |     |
| <i>Il Consiglio di Giustizia amministrativa: la presenza di giudici laici</i>  | 265 |
| MARTÍN MARÍA RAZQUIN LIZARRAGA   |     |
| <i>Las Autonomías Especiales hoy en España</i>   | 273 |
| NICOLA GULLO   |     |
| <i>Regionalismo in Spagna ed in Italia: le reciproche influenze</i>  | 285 |
| JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO - ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA  |     |
| <i>Federação Brasileira: design constitucional e centralização</i>   | 313 |
| LUCIANO VANDELLI   |     |
| <i>Conclusioni</i>   | 335 |
| <i>Note sugli autori e sui curatori</i>  | 337 |

ALFREDO CONTIERI – FRANCESCO ZAMMARTINO

NOTE SPARSE SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO:  
IL CASO DELLE CITTÀ METROPOLITANE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione al regionalismo differenziato. – 2. La tormentata nascita delle Città Metropolitane. – 3. Ruolo delle Regioni nella formazione delle Città Metropolitane e i rischi di un modello regionale accentrato. – 4. Regionalismo differenziato e Città Metropolitane: una convivenza difficile? – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione al regionalismo differenziato*

Il problema della differenziazione regionale (termine dal quale si dovrebbe prendere le distanze per il solo significato semantico del concetto differenziazione che è «l'atto, il fatto di differenziare, cioè di rendere differente o di trattare in modo differente; il processo per cui si diviene differente, si acquistano cioè caratteri distintivi»<sup>1</sup>), ovvero dell'autonomia differenziata, che per taluni autori<sup>2</sup> rappresenterebbe una delle declinazioni più progredite dei tempi in cui viviamo<sup>3</sup>, al netto delle strumentalità politiche che hanno l'indubbia capacità di presentare lievi quei problemi che di natura non lo sono, si innesta in quel complesso dibattito sul regionalismo italiano che ormai da 50 anni si presenta agli operatori del settore quale un vero e proprio «cantiere aperto», nel quale ognuno ha la propria ricetta per giungere all'agognata riforma radicale del nostro sistema autonomistico<sup>4</sup>.

Il tema del regionalismo è sicuramente un tema “classico” degli studi di diritto pubblico, se non di teoria generale del diritto: uno di quegli

\* Questo lavoro è il frutto di una riflessione comune dei due autori. Tuttavia, i primi due paragrafi sono stati scritti da Alfredo Contieri, mentre, terzo, quarto e conclusioni da Francesco Zammartino.

<sup>1</sup> *Voce Treccani.it*

<sup>2</sup> L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. Mastromarino - J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, Milano, 2009, 2-3.

<sup>3</sup> F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, 3.

<sup>4</sup> A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, 1.

argomenti, cioè, che, di quando in quando, paiono venir confinati nell'ombra per l'urgere di questioni più improcrastinabili – si pensi alle suggestioni in quest'ultimi anni in favore dei sistemi elettorali – ma che poi tornano prepotentemente a ripresentarsi all'interesse degli studiosi<sup>5</sup>, e non.

Si noti, incidentalmente, che il dibattito su questi temi si inserisce oggi in un contesto ormai comune a tutte le democrazie moderne mature<sup>6</sup>, che vede l'attenzione, con le naturali ed ovvie specificità proprie a ciascuna di esse, verso le dinamiche di esercizio del decentramento autonomistico crescere in misura esponenziale quale riverbero dell'enorme incremento di peso politico-istituzionale conosciuto ovunque dagli Stati di democrazia occidentale<sup>7</sup>, in ragione anche della palese inadeguatezza delle risposte fornite dalle classiche strutture amministrative e dai tradizionali congegni di governo delle società<sup>8</sup>.

Posto ciò, se è ancora un valore (e lo è) rievocare lo spirito e la metodologia che animò i Padri costituenti, è utile ricordare che il dibattito sul regionalismo ben prestò s'incentrò su come ricomporre, a livello istituzionale, le fratture economiche e sociali di natura territoriale che fin dai primi anni successivi all'unità del paese si erano presentate in tutta la loro drammaticità. In particolare, le tesi delle due fazioni opposte in Assemblea Costituente (che solo per motivi di mera semplificazione individuiamo nei pro-regionalisti e nei pro-centralisti) se su un punto coincidevano, questo era il seguente: il futuro tipo di Stato che di lì a poco si sarebbe costituito non poteva prescindere dal risolvere (o almeno dall'attenuare) lo sbilanciamento soprattutto economico tra le diverse realtà locali del nord e del sud del paese.

In altri termini, il rimodellamento del rapporto tra centro e periferia nel nascente Stato democratico doveva svolgersi in funzione di una maggiore coesione economica, sociale e culturale.

A tal riguardo, basti richiamare alcuni brevi tratti dell'intervento nella seduta nella seconda sottocommissione di Ruggero Grieco del 31

<sup>5</sup> Per un'analisi dell'alto dibattito in Assemblea costituente nel quale spiccano le posizioni favorevoli e contrarie al regionalismo, si rinvia a S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 14.

<sup>6</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, n. 2/2019, 3.

<sup>7</sup> P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtliche Maxime*, in *Archiv des öffentlichen Rechts* (118), 1993, 1 ss.

<sup>8</sup> A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008.



luglio 1946, il quale, pur non essendo tra i più convinti assertori del suo schieramento politico di uno Stato fortemente centralista, avvertiva del rischio che dietro alla svolta autonomistica si adombrasse «una specie di federalismo mascherato» e che «la stessa opera di ricostruzione richiede l'unità nazionale e non la suddivisione interna».

Questi richiami, che non aspirano certo a restituire la ricchezza e la complessità del dibattito svoltosi in Assemblea costituente – operazione, in questa sede, peraltro impossibile – offrono lo spunto per tentare di smentire un luogo comune: che il regionalismo differenziato, così come è stato concepito, non è lontano dall'assunto originario della teorizzazione del regionalismo da parte dei Costituenti.

Ne discende, che converrà anzitutto dar conto che i problemi più delicati riguardanti il regionalismo differenziato è il rapporto tra differenziazione e principio pluralistico che ha costituito nella forma di Stato democratico anche il tipo di Stato<sup>9</sup>; tipo di Stato che, e sarebbe forse il caso di chiarire una volta per tutte, riconosce la più ampia autonomia ai diversi livelli di governo, ma nel pieno rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica<sup>10</sup>, dove il termine Repubblica, in questo specifico caso, si pone innanzitutto a presidio, oltre che delle libertà e dei diritti costituzionalmente protetti, di quel modello di differenziazione “cooperativo” indirizzato al raggiungimento di uguali condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale.

Insomma, il termine Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione, s'ispira alla valorizzazione di quella coesione territoriale nella quale principi quali efficienza ed equità dovrebbero convivere, piuttosto che confliggere<sup>11</sup>.

Si ha l'impressione che a ragionare diversamente si corra il rischio, non solo di sottovalutare drasticamente la questione, ma di continuare a pensare che in fondo la ricerca di una maggiore autonomia<sup>12</sup> sia fondamentalmente un problema politico; da qui a formulare reiteratamente proposte che collidono con il dettato costituzionale quali sono, a parere di chi scrive, le richieste delle Regioni in cui hanno avuto luogo i cap-

<sup>9</sup> S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale in dirittifondamentali.it*, 1, 2019, 3.

<sup>10</sup> Si rinvia a G. BERTI, *Art. 5, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Biondi, vol. I, Bologna-Roma, 1975.

<sup>11</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

<sup>12</sup> Si cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 7 ss.

ziosi referendum consultivi<sup>13</sup>, le quali, oltre a rappresentare una sorta di “centralismo deviato” capace solo di aumentare il divario economico e sociale tra Nord e Sud, rischiano, piuttosto che risolvere, di acuire problemi “endemic” che coinvolgono l’intero sistema autonomistico italiano, quali il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali minori<sup>14</sup>, il nodo (mai risolto) del trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni, le pretese sempre più insistenti da parte di alcune regioni del nord di trattenere gran parte delle entrate erariali, e quindi del gettito fiscale prodotto nel territorio (il c.d. residuo fiscale)<sup>15</sup>, cavalcando, attraverso una miope lettura dei dati della Ragioneria generale dello Stato, la tesi che il livello della spesa pro-capite delle regioni che chiedono l’autonomia differenziata sia molto più basso a confronto con le regioni meridionali. In effetti, come ha più volte ribadito lo Svimez, i dati sbandierati riguardano la spesa pubblica regionalizzata che si attesta circa sul 43% della spesa totale dello Stato, laddove, se si tiene conto dei dati dei conti pubblici territoriali nel suo complesso, lo scenario si ribalta totalmente, in quanto risulta che la spesa per abitante e per settori nelle regioni suindicate è nettamente maggiore rispetto a quella prodottasi nelle Regioni del sud.

E allora piuttosto che scomodare il complesso processo ai sensi dell’art. 116 Cost.<sup>16</sup> non sarebbe preferibile ragionare in termini di organica attuazione del Titolo V della Costituzione, ai fini di una più avanzata gestione organizzativa/funzionale delle regioni?

<sup>13</sup> La Corte costituzionale ha dichiarato con la sentenza n. 118/2015 l’illegittimità delle leggi della Regione Veneto n. 16/2014 e 15/2014, facendo salvo solo il primo dei quesiti di quest’ultima.

<sup>14</sup> Sulla complessa questione, si v. L. DE LUCIA, *Le funzioni fondamentali e le funzioni proprie di comuni, province e città metropolitane nella legislazione statale*, in V. Tozzi e Marco Parisi, *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna* 183 ss., Campobasso, 2007, 183 ss.

<sup>15</sup> Sembra chiaro che l’attenzione sul c.d. “residuo fiscale” porti a reclamare, in nome della differenziazione, non già l’allocazione delle funzioni, bensì un trattamento differenziato per le popolazioni residenti nelle regioni che producono maggiormente rispetto alle altre. In dottrina, si cfr., E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., 5.

<sup>16</sup> In senso diverso, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 142. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di) *Ossevatorio sulle fonti*, Torino, 2002, 21 ss.

Ma, evidentemente, le finalità sono ben altre se si condiziona la “rinascita” del regionalismo italiano mediante il potenziamento dell’autonomia delle aree più efficienti della nazione.

Basti rileggere le richieste avanzate dalle tre regioni, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, nelle quali si reclamano tutte le 23 materie che è possibile chiedere, in base all’art. 116 Cost., ossia, le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all’articolo 117, co. 3, della Costituzione, nonché le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.); norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n, Cost.); tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (art.117, secondo comma, lett. s, Cost.). Soprattutto a tal ultimo riguardo, appare obiettivamente difficile pensare che alcune materie, quali l’ambiente oppure le grandi opere di trasporto e navigazione, dato la loro conformazione possano essere assegnate totalmente alle regioni<sup>17</sup>.

L’idea di fondo, infatti, che sembra ispirare tali richieste (in particolare quella della Regione Veneto) sembra consistere nel basare il decentramento delle competenze sulle *performance* di efficienza e sulla competitività, anziché sui principi di uguaglianza, solidarietà e di mutualità che si evincono da una lettura combinata degli articoli 3 co. 2, 5, 117, co. 6<sup>18</sup>. Inoltre, c’è da aggiungere che nel disegno di legge delega proposto proprio dalla Regione Veneto non si riscontra nessuna traccia di quel cordone ombelicale presente invece nella legge n. 42 del 2009, che lega i costi standard e i livelli essenziali di prestazioni ai fabbisogni standard, al fine di qualificare il federalismo fiscale di cui all’art. 119 Cost., in senso perequativo<sup>19</sup>.

L’attuazione dell’articolo 116, comma 3 della Costituzione deve invece avvenire chiaramente “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119 della Costituzione.” Ciò vuol dire che questa maggiore autonomia regionale non potrà comprimere l’autonomia di entrata e di spesa che l’articolo 119 della Costituzione garantisce, nell’ambito di una dimen-

<sup>17</sup> M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura “sostanziale” dell’art. 116, 3° comma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 1 ss.

<sup>18</sup> In argomento A. LUCARELLI, *L’effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di stato*, in *Il Filangieri*, I, 2004.

<sup>19</sup> F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018, 6; M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata, unità nazionale e diritti fondamentali nel processo attuativo dell’art. 116, c. 3. Cost.*, in *Il Regionalismo differenziato*, (a cura di), Padova, 2019, 120 ss.

sione solidaristica delle risorse disponibili, alle istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini: Comuni, Province e Città Metropolitane.

La sensazione è che invece la richiesta di maggiore autonomia da parte delle regioni suindicate costituisca non solo un pretesto per ottenere servizi e politiche pubbliche che riescano a esaudire le legittime aspettative delle loro comunità, ma è anche un atteggiamento per guadagnare posizioni in quella che ormai si annuncia soprattutto una competizione europea, se non mondiale<sup>20</sup>.

Ciò ha indotto autorevole dottrina a considerare che la maggiore autonomia abbia di fatto provocato lo «scivolamento del processo in atto dal piano tecnico-giuridico al piano politico» da cui “l'accusa di avere, in realtà, per obiettivo la secessione”<sup>21</sup>.

Non è dato stabilire, infatti, quanto capziosa e pericolosa sia quella strategia politica macroregionale di impronta europeistica (adottata dalla Commissione europea e approvata dal Consiglio europeo nel 2014), presa a mò di riferimento proprio dalle regioni coinvolte nel processo di differenziazione, che si concreta con l'adesione alla Macroregione Alpina EUSALP o a quella Adriatico-Ionica (EUSAIR), che potrebbe innescare, nell'incerto quadro politico italiano, una “bomba ad orologeria” la cui detonazione potrebbe creare una situazione molto simile ai fenomeni secessionisti registratisi in Scozia e in Catalogna<sup>22</sup>.

Il policentrismo autonomistico, pur rafforzato, non può che basarsi sugli elementi di bilanciamento costituzionalmente previsti a tutela dell'unità e indivisibilità del sistema costituzionale.

Appare, pertanto, opportuno sottolineare che una lettura prettamente formalistica e asistemica dell'art. 116, co. 3, della Costituzione, che attribuisca in sostanza tutte le materie concorrenti alle regioni richiedenti, sia in evidente contrasto con il dettato costituzionale, in quanto il meccanismo previsto non solo altererebbe il riparto di competenze di cui all'art. 117, ma sarebbe suscettibile di determinare con molta probabilità un effetto “domino” tra le stesse regioni a statuto ordinario<sup>23</sup>, qualora quest'ultime si facessero anch'esse promotrici delle

<sup>20</sup> Contra, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, 5.

<sup>21</sup> Così, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 7.

<sup>22</sup> A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa*, in *Federalismi.it*, 2018/16, 4 ss.; P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, 8 febbraio, 2 ss., 5.

<sup>23</sup> M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Rassegna on line di Diritto pubblico europeo*, 2019 59.

medesime richieste contemplate dall'articolo 116, terzo comma, Cost.

Ciò potrebbe comportare, *de jure condendo*, una vera e propria “distorsione” del sistema autonomistico previsto dalla Costituzione<sup>24</sup>, in quanto, non solo si aggiungerebbe alla tradizionale bipartizione regioni speciali e regioni di diritto comune la nascita di un nuovo ente regionale che continuerebbe (paradossalmente) a far parte formalmente del modello delle regioni ordinarie, ma sostanzialmente se ne differenzerebbero per l'attribuzione di maggiori competenze, scaturite da una logica di competitività, e si creerebbero potenzialmente tutte le condizioni per attribuire in via esclusiva alle regioni a forte contenuto redistributivo materie, quali ambiente e istruzione, che porterebbe a un sostanziale indebolimento dei diritti di cittadinanza.

Al cospetto di queste considerazioni di ordine generale, l'obiettivo del presente contributo è mettere in luce, dopo averne costruito in sintesi la disciplina legislativa, l'impatto che l'attuazione del regionalismo differenziato (che indubbiamente accentuerebbe l'angolo visuale polarizzato per lo più sul versante regionale) potrebbe avere sulla c.d. autonomia di prossimità, e in particolare sulle Città Metropolitane, atteso che il ruolo politico-normativo, oltre che amministrativo di quest'ultime, appare ancora tutto da “codificare”.

## 2. La tormentata nascita delle Città Metropolitane

Nonostante la questione dell'articolazione della Repubblica nei suoi livelli intermedi sia effettivamente non recente, è fin troppo noto che le regioni sono i soggetti più idonei a svolgere un ruolo di “regia” del composito sistema di funzioni riconosciute agli enti locali<sup>25</sup>.

Tale funzione è risultata ancora più complessa nei riguardi delle Città Metropolitane, enti territoriali previsti dalla Costituzione, dotati di autonomia statutaria, regolamentare e amministrativa (artt. 114, co. 2;

<sup>24</sup> In tal senso A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Rassegna on line di Diritto pubblico europeo*, 2019, 4; contra F. PASTORE, *Introduzione. La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *Il Regionalismo differenziato*, (a cura di), Padova, 2019, 2 ss.

<sup>25</sup> F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2014, 245. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. La legge 7 aprile 2104 (legge Delrio)*, Milano, 2015, 5 ss.

117, co. 6 e 118 Cost.), e dal 1 gennaio 2015 subentrate, lì dove previste, alle omonime province, acquisendone il territorio, succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni<sup>26</sup>.

Un livello di governo, quindi, intermedio tra le regioni e i comuni, cui non sono state ancora identificate chiaramente le funzioni esclusive ad esse attribuite, con il rischio di mettere in atto una sovrapposizione di compiti tra ex province e regioni.

La questione metropolitana, come è noto, non è un tema nuovo<sup>27</sup>; rimasta per anni ai margini del dibattito scientifico e politico, non è mai seriamente decollata per le difficoltà riscontrate dalle disposizioni normative che si sono succedute per circa trent'anni nella definizione delle relazioni intergovernative, dell'individuazione di confini territoriali delle aree metropolitane e, in particolar modo, del mancato riconoscimento di risorse fiscali autonome per detti governi locali<sup>28</sup>.

In breve, la legge n. 142 del 1990, art. 17, co. 1, istituì, per la prima volta all'interno del nostro ordinamento, le aree metropolitane, che comprendevano i Comuni di "Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". La Regione, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, avrebbe dovuto poi procedere alla delimitazione dell'area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, considerando l'opportunità che l'area metropolitana coincidesse con il territorio della provincia. Ma, come è noto, la legge non trovò attuazione in nessuna regione includente le aree metropolitane, a causa delle numerose difficoltà insite nel processo di trasformazione delle Province in aree metropolitane e per i problemi inerenti alla determinazione dei confini.

La successiva legge n. 265/1999, confluita nel T.U.E.L. agli artt. 22 e ss., individuò negli enti locali i promotori del processo di istituzione delle Città Metropolitane. Ciò significava, in sostanza, che la spinta sarebbe dovuta partire dai Comuni appartenenti all'area metropolitana,

<sup>26</sup> La circostanza che definiremmo alquanto paradossale è che le province non esistono più quale organismo politico, ma sono ancora parte integrante dell'amministrazione dello Stato e peraltro con funzioni rilevanti quale la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la pianificazione territoriale.

<sup>27</sup> Si cfr. Corte cost., sent. n. 238/2007.

<sup>28</sup> Cfr. A. SPADARO, *Le città metropolitane, tra utopie e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, 6.

sotto la direzione e il controllo del Sindaco del comune capoluogo e del Presidente della Provincia. Successivamente, accogliendo la richiesta degli enti locali interessati, la Regione avrebbe dovuto procedere, entro 180 giorni, alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Nel caso la Regione non avesse rispettato il termine stabilito, il Governo, sentita la Conferenza unificata, avrebbe concesso alla Regione un ulteriore termine entro cui provvedere, scaduto il quale sarebbe stato il Governo a determinare i confini dell'area metropolitana (art. 22). In conclusione, il processo si sarebbe dovuto chiudere con la convocazione di una assemblea formata dai rappresentanti degli enti locali interessati che, approvato lo statuto, avrebbe indetto un referendum nei Comuni dell'area metropolitana interessata, il cui esito positivo sarebbe stato approvato con legge statale. Un procedimento, dunque, garantistico delle realtà locali ma che, in effetti, rendeva di difficile applicazione la nascita del nuovo ente locale.

La stessa riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che sembrava rilanciarne definitivamente la funzione in quanto riconosceva la Città Metropolitana quale ente necessario inserendolo a pieno titolo tra i livelli di governo della Repubblica (art. 114 co. 2.), ha contribuito in fondo solo ad aumentare le aspettative, in quanto per molti anni non sono state attivate precise procedure di attuazione del riformato disposto costituzionale che considerassero la Città Metropolitana quale "espressione istituzionale" di una comunità legata ad un territorio di area vasta, destinata a rappresentare uno snodo essenziale sia rispetto ai comuni<sup>29</sup> che alla Regione.

Infatti, la legge n. 131/2003 in attuazione della previsione costituzionale, prevedeva un nuovo procedimento di istituzione delle aree metropolitane indicando principi e criteri direttivi per la delega al Governo in ordine alla previsione di strutturare un procedimento per la loro istituzione, ma la delega non fu esercitata. L'istituzione della Città Metropolitana fu prevista inoltre nella legge n. 42 del 2009 attuativa del federalismo fiscale, che introdusse una disciplina transitoria. Quest'ultima aveva aggiunto, tra l'altro, l'istituzione dell'area metropolitana di Reggio Calabria e, simultaneamente, una distinta disciplina per la creazione della Città Metropolitana di Roma.

Solo dopo oltre 13 anni dalla previsione costituzionale, si è giunti alla sua attuazione con la legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città

<sup>29</sup> Si v. M. IMMORDINO, *Aeree metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, 1998, passim.

Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, c.d. legge Delrio, nella quale vengono delineati confini e competenze della nuova amministrazione locale, dotandola di autonomia statutaria, regolamentare e amministrativa, di cui agli artt. 114, co. 2, 117. Co. 6 e 118 Cost<sup>30</sup>.

Pur volendo guardare con favore alla legge Delrio, che ha istituito le città metropolitane, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio e “governato” l’aggregazione tra gli enti locali, nonché considerare la scelta del modello “ a rappresentatività attenuata”<sup>31</sup> ( a esclusione di Roma capitale, Milano e Napoli) quale un’opzione necessaria al fine di razionalizzare il complesso rapporto fra Sindaco e Consigli metropolitani, si è avuto fin dalla sua entrata in vigore l’impressione che il legislatore, nel delineare il capitolo delle funzioni, non abbia voluto attribuire al concetto di “area vasta” la qualifica di una precisa realtà istituzionale chiamata a presidiare un determinato livello di governo, cui attribuire una puntuale attività di pianificazione territoriale al fine di curare gli interessi sul territorio di riferimento. In più, la legge in questione è stata oggetto di numerose critiche in quanto si è ritenuto di nuovo, in linea con le riforme dell’ordinamento locale realizzate negli ultimi anni, necessario partire dalla riforma degli apparati per poi trarne conseguenza in termini funzionali, mentre invece la logica avrebbe dovuto indicare un percorso inverso che privilegiasse le funzioni assegnate rispetto ai profili strutturali.

Così, in tutti questi anni le Città Metropolitane, nonostante nel frattempo si siano dotate di propri statuti<sup>32</sup>, sono apparse in sostanza l’espressione di una mera determinazione politica<sup>33</sup>, atteso che il legislatore non ha chiarito le mansioni che questi enti dovrebbero svolgere nella gestione del territorio, né come si dovrebbero integrare nell’attuale assetto amministrativo composto da Regioni e Stato<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. A. SPADARO, *Le città metropolitane, tra utopie e realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2015, p. 16-17.

<sup>31</sup> L’espressione è di C. TUBERTINI, *Aerea vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, 205.

<sup>32</sup> Sul punto si rinvia a, A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE, *Gli statuti delle Città metropolitane*, (a cura di ), in *Studi di federalismi.it*, Napoli, 2015.

<sup>33</sup> Riguardo al complesso dibattito sulla definizione giuridica dell’ente, si v. G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del Novecento alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane*, n. 1, 2014.

<sup>34</sup> A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni e di enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, giugno, 2014.



### 3. Ruolo delle Regioni nella formazione delle Città Metropolitane e i rischi di un modello regionale accentrato

In effetti, già furono sollevate perplessità circa la formula alquanto generica e semplificatoria adoperata dal legislatore statale in riferimento alle funzioni attribuite alla Città Metropolitana. La legge n. 56 del 2014, infatti, riconosce loro le funzioni previste dall'art. 17 lett. P) Cost., e in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ex art. 118 Cost., le funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni (commi 44-46), rimandando alla discrezionalità del legislatore statale e regionale la chiara definizione di spazi e materie<sup>35</sup>.

Da quanto appena sinteticamente evidenziato, le finalità istituzionali generali sono la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello.

Ora se la Città metropolitana si riduce a una questione che riguarda principalmente l'ottimale allocazione dei livelli di governo sul territorio e la distribuzione delle relative funzioni nella gestione dei servizi, sia ai cittadini, sia alle imprese in attività su quel territorio, lo spazio metropolitano sarebbe dovuto risultare conforme alle funzioni amministrative, «per l'appunto sovra-comunali, più che intercomunali, ma non per questo regionali, da svolgere in questo peculiarissimo spazio urbano, strategico per lo stesso sviluppo del relativo territorio»<sup>36</sup>.

Ed è in questo confuso contesto normativo, appena sinteticamente delineato, in cui la mancanza di una disciplina organica che attribuisca con puntualità ruoli e competenze delle città metropolitane ha acuito il difficile equilibrio politico-territoriale tra i diversi livelli di governo, che si affaccia il regionalismo differenziato proposto dalle suddette regioni.

In via preliminare, questo percorso di "riforma", nelle sue linee ispiratrici, sembra essere stato pensato senza tenere in alcuna considerazione le "endemiche" difformità tra le strutture territoriali ed economiche sottostanti. Un difetto che, nonostante si fosse già in parte riscontrato nella riforma del Titolo V del 2001, nella quale erano stati aumentati in maniera esponenziale i poteri delle Regioni, senza tenere conto, appun-

<sup>35</sup> Sul punto, cfr. F. ZAMMARTINO, *Città metropolitana e riforma costituzionale Renzi-Boschi: alcune considerazioni*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, 6.

<sup>36</sup> Conforme, A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, 18.

to, delle differenze di entrate e di livello di crescita tra gli enti locali territoriali<sup>37</sup>, è acuito dal fatto che le decisioni in merito sono sostanzialmente il frutto di mere scelte politiche (il cui motto è l'eliminazione di sprechi e differenze senza avere alcuna considerazione dei problemi specifici), che non tengono assolutamente conto delle necessità del riassetto territoriale correlate a valutazioni di geografia economica e sociale.

Non sembra, quindi, incongruo sottolineare ad un nuovo approccio al problema, che regionalismo differenziato così come prospettato dalle iniziative delle regioni, sovraindicate, comporta una normazione eterogenea su materie fondamentali dei diritti, dal momento che si potrebbero profilare diritti su base regionali e locale, secondo la scelte compiute dagli organi politici, ma soprattutto, in ragione delle diseguali situazioni economiche e sociali del territorio<sup>38</sup>.

Occorre notare come il processo di devoluzione asimmetrico, suscettibile di realizzarsi attraverso la soppressione della legislazione concorrente, e quindi sul decentramento delle competenze e al loro esercizio territorialmente differenziato, potrebbe comportare la compressione del (già incerto) campo di operatività di funzioni dell'ente metropolitano. Non bisogna sorvolare sul fatto che l'art. 116, co. 3, della Costituzione presume che la proposta per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie compete alla Regione interessata, senza però chiarire la forma e la procedura di tale concessione. L'incertezza della disposizione costituzionale accentua il timore che la devoluzione delle competenze legislative incoraggi, come in una sorta di domino, lo spostamento anche delle relative funzioni amministrative.

Si pensi agli effetti che tale processo potrà avere sul federalismo fiscale. È noto che le regioni determinano tributi propri provinciali e comunali, entro gli stessi limiti in cui è riconosciuto il potere di istituire tributi propri regionali<sup>39</sup>. Un ampliamento delle competenze sul piano della disciplina regionale della fiscalità locale comporterà un'alterazione delle competenze regolamentari degli enti locali minori in tale specifico ambito.

<sup>37</sup> O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018, 6.

<sup>38</sup> F. MANGANARO, *Per una democrazia partecipativa*, in *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, in E. Follieri e L. Iannotta, Napoli, 2010, 135 ss.

<sup>39</sup> G.M. CIPOLLA, *Luce ed onra del regionalismo differenziato nel prisma dei principi costituzionali di ragionevolezza e di capacità contributiva*, in *Il Regionalismo differenziato*, a cura di F. Pastore, Padova, 2019, 60.

E tale rischio persiste nonostante l'art. 118, co. 2 Cost., preveda per comuni, province e città metropolitane, in virtù dell'applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà sancito dal primo comma, che ulteriori funzioni potranno essere conferite con legge statale o regionale "secondo le rispettive competenze". Non va sottovalutato, invero, che è proprio al legislatore regionale è attribuito il compito (ultimo) di riempire di contenuti le finalità istituzionali generali e le nuove funzioni metropolitane, ottimizzandone la portata innovativa, laddove invece il processo di attuazione dell'art. 116 Cost. messo in moto dalle Regioni richiedenti non sembra interpretare la riformata dimensione delle competenze legislative in una visione che dovrebbe assicurare la piena attuazione del principio di sussidiarietà, sul piano delle competenze amministrative e delle correlate risorse finanziarie, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, attraverso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione e gestione, in attuazione dell'art. 118, della Costituzione.

A questo punto non solo torna alla mente il suggerimento generale di autorevole dottrina<sup>40</sup> circa l'esigenza di cominciare dalle funzioni e solo successivamente determinare gli ambiti ottimali di gestione, ma si corre il rischio, innescando una pericolosa sfasatura fra le realtà locali delle comunità territoriali del Paese, di violare l'articolo 114 della Costituzione, il quale, laddove parla di pariordinazione con comuni e regioni, invita il legislatore (statale e regionale) a proporre iniziative che mirino a un'adeguata coincidenza tra unità amministrative e realtà socio-economica.

L'esatto perimetro delle funzioni metropolitane è invece ancora alla *mercé* della ricognizione degli osservatori regionali su cui le regioni avrebbero dovuto delineare la propria legislazione di riordino, quali iniziative politiche di incoraggiamento dei territori sottostanti; tale situazione ha provocato uno stallo nell'individuazione dei beni e delle risorse oggetto di trasferimento.

In questo contesto, la prospettiva che nella differenziazione regionale, in concreto, il trasferimento di sfere di autonomia dal centro alla periferia non dovrebbe fermarsi al livello regionale, ma dovrebbe coinvolgere innanzitutto gli enti locali minori in genere, e in particolare le Città Metropolitane, rafforzandone l'azione e il ruolo nel sistema istituzionale, appare alquanto improbabile.

Si può ipotizzare, infatti, una compressione di ambiti di "manovra"

<sup>40</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.

delle Città Metropolitane che potrebbero trovarsi limitate da una legislazione regionale sempre più dettagliata, con il serio rischio di ridursi a enti rappresentativi solo dei Comuni in esse ricompresi, discostandosi dalla reale finalità attribuita loro incentrata allo sviluppo strategico del territorio, con conseguente restringimento dell'autonomia, in fondo rimessa alle future scelte discrezionali nel possibile futuro scenario disegnato dal legislatore regionale<sup>41</sup>. Si pensi al delicato e complesso tema della mobilità e della viabilità che, essendo un settore in cui il rapporto tra funzione di pianificazione territoriale e funzione di coordinamento programmatico si fa ancora più stringente tra Regioni e Città Metropolitane (e Comuni), serio è il pericolo che all'ente in argomento sia negata un'autonoma attività gestionale che nello strategico settore di cui stiamo ragionando in termini operativi dovrebbe tradursi nello svolgimento delle principali funzioni di programmazione e regolazione dei trasporti di area vasta, come per esempio, la pianificazione dei servizi, la determinazione delle tariffe, l'istituzione di barriere all'accesso al mercato in ambiti omogenei<sup>42</sup>.

Basterebbero solo queste considerazioni a sostenere la tesi secondo cui per le città metropolitane, a cui è attribuito il compito di semplificare, accelerare e rafforzare i processi decisionali e di gestione del territorio, l'accentramento di numerose competenze legislative in capo alle regioni costituirebbe un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell'intera area.

Ma il fenomeno di "centralizzazione regionale" implica, a nostro parere, soprattutto un indebolimento del ruolo delle Città Metropolitane quali enti costituzionalizzati rivolti a favorire lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, finalizzate alla gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

L'attribuzione alla potestà legislativa regionale in via esclusiva della regolamentazione delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto e comunicazione di interesse nazionale, rischia di relegare le Città Metropolitane a un mero ruolo di esecutore dell'attività svolta dalla Regione e delle regole che questa si è data.

Per tali enti locali, che devono progettare una strategia di sviluppo

<sup>41</sup> V. E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *Federalismi.it, focus osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2014.

<sup>42</sup> Si rinvia a D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della programmazione strategica*, in AA.VV., (a cura di A. Sterpa), *Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, 144 ss.

che sia attenta tanto al livello locale, regionale e nazionale quanto a quello sovranazionale, il passaggio costituzionale della competenza statale alla legislazione regionale esclusiva nella maggioranza di materie prima condivise (si pensi alla materia “governo del territorio”), potrebbe segnare una riduzione concreta degli spazi di autonomia delle Città Metropolitane, trasformandole da enti inizialmente vocati alla elaborazione politico-amministrativa così come erano stati immaginati nell’intervento riformatore del 2001, ad enti prevalentemente indirizzati al mero coordinamento delle amministrazioni locali nella dimensione territoriale della c.d. “area vasta”.

L’estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia “di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno”, di “dotazione strutturale”, di “programmazione e organizzazione sanitari e sociali”, sganciato da quanto determinato dal legislatore statale ai sensi delle lett. s) e z) del secondo comma dell’art. 117, potrebbe comportare un groviglio di molte istituzioni e sarà destinato ad intrecciarsi con il ruolo e con le funzioni delle Città Metropolitane, laddove il mutato riparto di competenze legislative, regolamentari, (le cui ricadute saranno anche a livello amministrativo) non pare contribuisca all’individuazione dell’area territoriale ottimale per l’esercizio delle stesse, se vero è che l’eccessiva frammentazione di analoghe competenze tra più enti, soprattutto nel campo dei servizi pubblici locali, costituisce un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell’intera area.

Si pensi alle ricadute negative che potrebbero aversi sul ruolo partecipativo degli enti metropolitani nell’ampia materia dei servizi sociali, quali soggetti interlocutori nella c.d. fase “ascendente” della programmazione regionale, in relazione anche al fatto che il c.d. residuo fiscale congegnato dal processo in atto aumenterebbe in maniera non proporzionale la quota (peraltro già ampia) trattenuta a livello regionale del fondo nazionale politiche sociali. Ad essere messo in discussione sarebbe proprio il ruolo della Città metropolitana che nel campo dei servizi sociali dovrebbe consistere nello svolgimento di una funzione di coordinamento tra le regioni e gli ambiti ottimali, al fine di favorire una più equa distribuzione dei fondi a livello zonale.<sup>43</sup>

Il regionalismo differenziato potrebbe incidere anche su quel ruolo strategico che la legge Delrio e gli stessi statuti conferiscono alla Città Metropolitana mediante l’istituzione di strutturate forme di cooperazione con il Terzo settore, ormai indiscusso protagonista delle politiche

<sup>43</sup> Si cfr. art. 37 Statuto Città metropolitana Napoli.

sociali<sup>44</sup>. È noto che la crescita del c.d. *welfare mix* esige lo sviluppo di un nuovo ruolo del “pubblico”, a cui le Città Metropolitane, se dotate di specifiche competenze nel campo della pianificazione territoriale, potrebbero partecipare attivamente diventando luogo di sostegno e di raccordo della pluralità di attori esistenti in quadro complessivo di tutela del bene comune. Nel campo sanitario, per esempio, la regionalizzazione della sanità escluderebbe a priori quella funzione riconosciuta alle città in argomento di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio<sup>45</sup>.

È opinione di chi scrive, quindi, che lo spostamento delle suindicate competenze legislative dallo Stato alle Regioni in ordine all’attribuzione delle funzioni amministrative connesse alle Città Metropolitane rischi di innescare un processo di uniformità che minerebbe la loro posizione di autonomia, atteso che questo “centralismo regionale” *in progress*, così come congegnato, sembra non garantire nemmeno quegli elementi essenziali dell’autonomia di prossimità assicurati invece dall’attuale riserva a legge statale.

#### 4. *Regionalismo differenziato e Città Metropolitane: una convivenza difficile?*

Sebbene la devoluzione delle competenze alle Regioni sia stata presentata quale fenomeno che non dovrebbe comportare ricadute sul livello dei servizi erogati, anche per le Regioni con minore reddito pro capite, la crescita delle differenze sembra invece proprio invadere la materia dei servizi pubblici in termini di livello essenziale nell’assistenza (LEA) e livello essenziale nelle prestazioni (LEP).

Vero è che l’individuazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano è di per se una questione alquanto complessa, in quanto, la legge Delrio nel comma 44 lett. b), si limita ad indicare solo la funzione di pianificazione territoriale generale ma non il tipo di provvedimento che ne costituisce concreto esercizio<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 387 ss.

<sup>45</sup> Si cfr. art. 43, co. 3, Statuto Città Metropolitana Milano.

<sup>46</sup> Si pensi a quelle funzioni tecnico-amministrative che la legge Delrio attribuisce alle Città metropolitane in materia di predisposizione dei documenti di gara per la fornitura di servizi pubblici locali; la materia già comprende una tale vasta e variegata complessità di fasi, dalla predisposizione di modelli per la presentazione delle offerte, alla

A ciò va aggiunto che dagli statuti metropolitani approvati<sup>47</sup> non derivano precise indicazioni sulla dimensione territoriale degli enti e sulla loro minima soglia dimensionale, dalle quali poi far partire una seria strutturazione dei servizi pubblici locali<sup>48</sup>.

In mancanza di precise indicazioni riguardanti i piani territoriali metropolitani<sup>49</sup>, è risultato quindi fin dall'inizio difficile non solo garantire un equilibrato bilanciamento nella distribuzione delle risorse e delle competenze sia a livello intercomunale sia a livello sovracomunale<sup>50</sup>, ma, altresì, realizzare un governo strategico della comunità di area vasta in grado di porsi quale regista dello sviluppo locale e fulcro dei sistemi di servizi a rete<sup>51</sup>.

Ciò premesso, e in attesa di valorizzare in capo all'ente de quo una specifica ramificazione delle competenze in tema di servizi pubblici di interesse economico modulata in base all'esigenze espresse dal territo-

definizione di dati tecnici fino alla predisposizione di bandi, cui la Città metropolitana, stante la generica attribuzione del legislatore, pare intervenire unicamente "in assistenza".

<sup>47</sup> A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE, *Gli statuti delle Città metropolitane*, cit., *passim*.

<sup>48</sup> Gli statuti locali, come è noto, sono fonti normative che, nel rispetto delle generali indicazioni schematiche fornite dalla legge nazionale, hanno la potenzialità, oltre di definire principi, opzioni strategiche, modalità e strumenti, di attuare anche un Piano strategico territoriale al fine di valutare l'effettiva rilevanza territoriale di quei servizi pubblici che risulteranno linea guida per l'azione dell'ente e del modello di *governance* scelto.

<sup>49</sup> Si cfr. art. 7, Statuto CM Torino e art. 3, co. 1, Statuto CM Genova.

<sup>50</sup> In tal senso, T. BONETTI, *Il diritto "del governo del territorio in trasformazione"*, Napoli, 2012, *passim*.

<sup>51</sup> Una prima ipotesi di intervento diretto e strategico da parte delle città metropolitane potrebbe riguardare il governo delle acque, anche se, in un tale settore, si ritiene che l'attribuzione di effettive e specifiche funzioni in capo all'ente territoriale in esame dipenda unicamente dal realizzarsi della seguente condizione: la creazione di un gestore unico del servizio idrico integrato su scala metropolitana, che abbia come finalità il superamento della frammentazione che regna nella materia determinata dagli ATO e la realizzazione di un sistema di integrazioni delle reti e di programmazione degli investimenti finalizzati ad una maggiore efficienza del servizio. Il verificarsi, infatti, di tale situazione di fatto aprirebbe a scenari del tutto innovativi come la creazione di un'unica grande società gestore del servizio controllata a scala metropolitana e l'omogeneizzazione tariffaria per ambiti omogenei, pur rimanendo separata l'erogazione del servizio. Tutto ciò in perfetta armonia con lo spirito del d.l. n. 133/2014 che nelle sue linee ispiratrici rafforza la portata precettiva del "principio di un'unicità della gestione a livello organizzativo" al fine di imporre l'esistenza di un unico gestore del servizio idrico integrato per ogni ambito ottimale territoriale.

rio, quale potrebbe essere l'impatto di future leggi regionali di riallocazioni di funzioni nel nuovo scenario rappresentato dal regionalismo differenziato?

È ipotizzabile, solo per fare qualche per esempio, che le attività di pianificazione, programmazione ed organizzazione di servizi pubblici a rete di interesse metropolitano, (si pensi al ciclo integrato dei rifiuti, con l'obiettivo di 'rifiuti zero'), attraverso le quali la Città Metropolitana promuove politiche sociali di prevenzione nella produzione di rifiuti e di recupero, anche attraverso la realizzazione di una rete impiantistica<sup>52</sup>, sia concretamente compressa dall'estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia "di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno", posta la competenza regionale in tema di definizione degli ATO.

Lo stesso dicasi per i modelli di gestione dei servizi pubblici a rete. A tal proposito, c'è da dire che in linea generale gli statuti recentemente approvati, sulla scia anche di una recente decisione del supremo giudice amministrativo<sup>53</sup>, prevedono, nel pieno rispetto delle indicazioni del legislatore statale, di limitare il ricorso alle società pubbliche o al limite di aggregarle al fine di un contenimento dei costi di funzionamento<sup>54</sup>, escludendo così, nel settore dell'acquisizione di beni e servizi strumentali, l'affidamento diretto del servizio, che di fatto si tradurrebbe nella creazione di posizioni di vantaggio economico nel mercato a favore dell'impresa in *house*. Quest'ultima, infatti, presentandosi particolarmente competitiva, sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le imprese ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso.

La scelta di tale modello di gestione è sembrata opportuna in quanto la proposta di enti e di società strumentali deve essere coerente con le finalità della Città Metropolitana, le quali a loro volta non possono divergere con la legge n. 56 del 2014.

Ciò è stato possibile grazie anche ad una serie di intese o ad altri strumenti di programmazione negoziata realizzati in seno alla Conferenza Stato Città ed autonomie locali che concordano principali azioni e progetti di interesse della Città Metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza.

Un mosaico faticosamente composto in questi anni, frutto di un

<sup>52</sup> Si v. Statuto CM Napoli, art. 37 co. 2.

<sup>53</sup> Consiglio di Stato, sent. n. 2291/2015.

<sup>54</sup> Statuto CM Napoli, art. 55, co. 3 e Statuto CM Torino, art. 25.



percorso molto elaborato di ampia concertazione tra Stato ed enti locali che molto probabilmente lo “spericolato centralismo regionale” scaturente dal processo in parola potrebbe scomporre.

### 5. Conclusioni

Al di là della questione, peraltro di importanza cruciale, qual è la mancata parlamentarizzazione del procedimento ex art. 116 comma, l'istituto del regionalismo differenziato così come congegnato nell'attuale assetto costituzionale suscita alcune criticità.

In primo luogo, si evidenziano problemi riguardanti il rapporto che andrebbe a instaurarsi tra questa differenziazione e il principio pluralistico delineatosi nel nostro tipo di Stato; quest'ultimo prevede che l'ampia autonomia riconosciuta ai diversi livelli di governo deve muoversi nel pieno rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, dove il termine Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione, sta, tra l'altro, a presidio<sup>55</sup> di quella coesione territoriale nella quale principi quali efficienza ed equità devono convivere, anziché stridere.

Nella prospettiva delineata, quindi, ogni iniziativa riguardante l'attivazione di un processo di regionalismo differenziato dovrebbe basarsi sui criteri della cooperazione e della coesione sociale, al fine di rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale.

Invece, il processo in itinere, in nome del superamento dell'assetto duale del regionalismo italiano (peraltro resosi ancora più complicato per la difficile attuazione dell'art. 116 Cost.), sembra rappresentare solo una sorta di “centralismo deviato”, capace di aumentare il divario economico e sociale tra Nord e Sud e di acuire problemi “endemic” che coinvolgono l'intero sistema autonomistico italiano<sup>56</sup> (si pensi per esempio alle simmetrie del nostro federalismo fiscale che impongono le massime cautele nel bilanciare gli interessi in gioco, onde evitare soluzioni territorialmente sbilanciate).

In secondo luogo, il decentramento delle competenze sembra basarsi sulle *performance* di efficienza e sulla competitività, anziché sui prin-

<sup>55</sup> Cfr. G. SERGES, *Le autonomie locali tra efficienze e proporzionalità*, in *Parlamento* 1988, 34 ss.

<sup>56</sup> Si veda M. BELLETTI, *La dimensione regionale e locale dei diritti*, in *Diritti e doveri*, Torino, 762 ss.

cipi di, uguaglianza, solidarietà e di mutualità che si evincono da una lettura combinata degli articoli 3 co. 2, 5, 117, co. 6., innescando un fattore disgregativo con gravi riflessi sulla competitività per il paese.

Terza e ultima considerazione. Il decentramento così come ipotizzato dalle Regioni proponenti sembra investire anzitutto sulla funzionalità della P.A., danneggiando strutturalmente l'“operatività residua” della P.A. che peggiora le sue *performance*. Inoltre, per alcuni settori strategici (quali l'energia e l'ambiente per citarne solo due materie su cui insistono Lombardia e Veneto) decentrare significa rendere il confronto tra interessi locali e di sistema ancora più teso.

Ciò induce a pensare quanto sia rischiosa la scelta della nuova direttrice verso la quale si articoleranno i rapporti legislativi tra Stato e Regioni, potendo ricondursi alla competenza legislativa regionale tutti i profili di regolazione strategica o di interesse nazionale (reti di trasporti e di navigazione, infrastrutture, energia ecc. ...) <sup>57</sup>.

Al cospetto di queste considerazioni di ordine generale, il regionalismo asimmetrico prospettato sembra incidere anche sulle autonomie di prossimità, e soprattutto sulle Città Metropolitane, enti locali il cui ruolo è ancora tutto da definire.

Come è noto l'autonomia, rappresenta un sistema organizzativo nei rapporti tra i differenti livelli di governo che tende ad aumentare l'efficienza amministrativa, attribuendo al livello istituzionale più prossimo ai bisogni dell'individuo la titolarità delle funzioni predisposte al soddisfacimento degli stessi. Sotto questo aspetto, l'autonomia contribuisce ad attuare il principio personalistico, delineando un modello istituzionale in base al quale l'amministrazione ha il dovere di creare il benessere della comunità mediante la distribuzione di prestazioni che rispondano ad un notevole livello di qualità <sup>58</sup>.

Si ha l'impressione che il modello di regionalismo asimmetrico proposto si scontri proprio con il concetto di autonomia suindicato, peraltro perseguito dalla Costituzione, ingenerando, da una parte, confusione nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, dall'altra, discriminazioni nelle prestazioni erogate e nell'accesso e nel godimento dei diritti sociali in base alla Regione dove si risiede.

<sup>57</sup> T. F. GIUPPONI, *Il nuovo regionalismo alla prova del referendum costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo* n. 1/2016, 11 ss.

<sup>58</sup> M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata, unità nazionale e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116, c. 3. Cost.*, cit., 118.

Tutto ciò potrebbe comportare la riduzione del (già incerto) campo di operatività di funzioni dell'ente metropolitano che, limitate da una legislazione regionale sempre più dettagliata, potrebbe disperdere la vera finalità attribuita loro incentrata allo sviluppo strategico del territorio. Come, per esempio, non evidenziare che la regionalizzazione della sanità mortificherebbe del tutto quella funzione riconosciuta alle Città in argomento di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio.

Il processo avviato di regionalismo differenziato non può non essere monitorato da una regia complessiva centrale che fissi linee predefinite (circa le materie, i tempi, le procedure, le risorse), altrimenti si metterebbe in seria discussione l'intero impianto del sistema autonomistico consolidatosi nel nostro sistema costituzionale.

