

CITTA' METROPOLITANE

La legge n. 142 del 1990 ha istituito le Aree metropolitane.

Art. 17.

(Aree metropolitane)

1. Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti 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.
2. La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.
4. Nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana".
5. In attuazione dell'articolo 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l'area metropolitana di Cagliari.

Art. 18.

(Città metropolitana)

1. Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli:
 - a) città metropolitana;
 - b) comuni.
2. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili, comprese quelle elettorali fino alla emanazione di nuove norme.
3. Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano.
4. Il sindaco presiede il consiglio e la giunta.

Art. 19.

(Funzioni della città metropolitana e dei comuni)

1. La legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie:
 - a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
 - b) viabilità, traffico e trasporti;
 - c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
 - d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
 - e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
 - f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
 - g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.
2. Alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.
3. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana.

Art. 20.

(Riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana)

1. Entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana.
2. A tal fine la regione provvede anche alla istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.
3. I nuovi comuni, enucleati dal comune che comprende il centro storico, conservano l'originaria denominazione alla quale aggiungono quella più caratteristica dei quartieri o delle circoscrizioni che li compongono.

4. Ai nuovi comuni sono trasferiti dal comune preesistente, in proporzione agli abitanti ed al territorio, risorse e personale nonché adeguati beni strumentali immobili e mobili.

Art. 21.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la costituzione, su proposta delle rispettive regioni, delle autorità metropolitane nelle aree di cui all'articolo 17.
2. I decreti, tenendo conto della specificità delle singole aree, si conformeranno ai criteri di cui ai precedenti articoli.
3. In mancanza o ritardo della proposta regionale il Governo provvede direttamente.
4. Qualora la regione non provveda agli adempimenti di cui all'articolo 20, il Governo con deliberazione del Consiglio dei ministri invita la regione ad adempiere. Trascorsi inutilmente sei mesi, il Governo è delegato a provvedere con decreti legislativi, osservando i criteri di cui all'articolo 20, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Sono state adottate solo 3 leggi regionali.

TUEL

Dispositivo dell'art. 22 TUEL

Articolo abrogato dall'art. 18, co. 1, D.L. 6 giugno 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

- [1. Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti 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 territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.
2. Su conforme proposta degli enti locali interessati la Regione procede entro centottanta giorni dalla proposta stessa alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la Regione non provveda entro il termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, invita la Regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'area metropolitana.
3. Restano ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale.]

Dispositivo dell'art. 23 TUEL

Articolo abrogato dall'art. 18, co. 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

- [1. Nelle aree metropolitane di cui all'articolo 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.
2. A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.
3. La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei comuni partecipanti, essa è presentata dalla Regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.
4. All'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali.
5. La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali.
6. Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 21, considerando l'area della città come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento ai principi contenuti nel presente comma.
7. Le disposizioni del comma 6 possono essere applicate anche in materia di riordino, ad opera dello Stato, delle circoscrizioni provinciali nelle regioni a statuto speciale nelle quali siano istituite le aree metropolitane previste dalla legislazione regionale.]

Nella riforma del 2001, il riferimento alle Città metropolitane si trova negli artt. 114, comma 2, 117, comma 2, lett. p), 117, comma 6, 118, commi 1 e 2, 119, 120. Inoltre, la legge n. 131 del 2003 conteneva una delega al Governo per la riforma del procedimento di istituzione, degli organi, della disciplina dei casi di ineleggibilità, ecc. La delega è rimasta senza.

La legge n. 42 del 2009 stabiliva una disciplina transitoria.

Art. 23.

(Norme transitorie per le città metropolitane)

1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:

- a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;
- b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;
- c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b).

4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia. Il *referendum* è senza *quorum* di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il *quorum* di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

5. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del *referendum* di cui al comma 4, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352, in quanto compatibili.

6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel *referendum* di cui al comma 4;
- b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico;
- d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;
- e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi;

f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

- 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1.

9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale.

La disciplina venne poi adottata con il d.l. 78 del 2012, che dichiarava soppresse alcuni capoluoghi di regione dal 1 gennaio 2013. La norma venne dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 220/2013.

Infine la legge n. 56 del 2014 è nuovamente intervenuta sulla disciplina.

Art. 1

12. Le città metropolitane di cui al comma 5, primo periodo, salvo quanto previsto dal comma 18 per la città metropolitana di Reggio Calabria, e ai commi da 101 a 103 sono costituite alla data di entrata in vigore della presente legge nel territorio delle province omonime.

16. Il 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno; alla predetta data il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e la città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi, assumendo anche le funzioni proprie di cui ai commi da 44 a 46. Ove alla predetta data non sia approvato lo statuto della città metropolitana, si applica lo statuto della provincia. Le disposizioni dello statuto della provincia relative al presidente della provincia e alla giunta provinciale si applicano al sindaco metropolitano; le disposizioni relative al consiglio provinciale si applicano al consiglio metropolitano.

Territorio

6. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.

Tale procedimento è stato ritenuto conforme dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015.

3.4.– Le questioni sin qui esaminate non sono fondate.

3.4.1.– Non fondata è, innanzitutto, la preliminare questione di competenza sollevata dalle ricorrenti sul presupposto che la mancata espressa previsione della “**istituzione delle città metropolitane**” nell’ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma secondo, lettera p), Cost. ne comporti l’automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui al quarto comma dello stesso art. 117.

Se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato “non potrebbe fare” in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari).

E ciò a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le Regioni non avrebbero le competenze, che l’evocato art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali».

Correttamente, dunque, ha rilevato in contrario, nelle sue difese, l’Avvocatura dello Stato che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.

D’altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale.

Quanto, infine, alla censura della Regione Campania – per cui l’individuazione specifica delle nove province da trasformare in Città metropolitane, con esclusione di un procedimento generale per l’istituzione delle stesse, renderebbe la disposizione impugnata una legge-provvedimento, e comporterebbe, per ciò, violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3), di proporzionalità e di imparzialità (art. 97) – è agevole rilevare, in contrario, che quella impugnata, individua non una sola, ma tutte le Province in relazione alle quali è stata, al momento, ritenuta opportuna la trasformazione in Città metropolitane. Si tratta, pertanto, di una legge a carattere innegabilmente generale che, nell’istituire le Città metropolitane, contiene anche l’elenco di quelle effettivamente con essa istituite.

Ed a riprova di ciò rileva anche il fatto che la normativa in esame costituisce, come detto, principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell’impugnato art. 1 della legge n. 56 del 2014.

Otto su dieci delle istituite Città metropolitane sono, peraltro, già nell’esercizio delle loro funzioni, e gli statuti di sei di queste sono già stati approvati alla data del 31 dicembre 2014.

3.4.2.– A sua volta non fondata è anche la successiva questione procedimentale, per asserito contrasto – con il precetto di cui all’art. 133, primo comma, Cost. – della disposizione individuativa del territorio della Città metropolitana (fatto coincidere «con quello della provincia omonima»), di cui al comma 6 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014.

Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L’intervento – che peraltro ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso.

Ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell’art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con

forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale.

Il denunciato comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, non manca, infatti, di prevedere espressamente «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe», ai fini dell'adesione (sia pure ex post) alla Città metropolitana, il che per implicito comporta la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima; e, a tal fine, la stessa norma dispone che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia promossa una «intesa» tra la Regione stessa ed i comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana. E ciò testualmente, «ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione» e «nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133». Il che autorizza una lettura del citato comma 6 conforme al parametro in esso richiamato: lettura, questa, costituzionalmente adeguata che, per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, contra Constitutionem, presupposta dalle Regioni ricorrenti.

3.4.3.– Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti.

Il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine “sovrànità” al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto «non condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007.

La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.

Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli.

E nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali».

D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

Ed alla luce di tale principio va escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di «legislazione elettorale».

Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella parte in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta.

A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge», come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla norma

sovrana, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate.

In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti "ratione muneris" dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest'ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea.

Il comma 22 del denunciato art. 1 espressamente, comunque, dispone che «lo Statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

Il procedimento per l'elezione del Consiglio metropolitano è, inoltre, in ogni suo aspetto, puntualmente disciplinato dalle disposizioni di cui ai commi da 26 a 39 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e nessuna censura le quattro Regioni ricorrenti hanno rivolto anche a dette disposizioni.

3.4.4.- Superano parimenti la verifica di costituzionalità le ulteriori censurate più specifiche disposizioni disciplinatorie della Città metropolitana:

a) quanto alla figura del sindaco metropolitano, perché, per un verso, la sua individuazione nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia, sub comma 19 dell'art. 1 in esame, non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco. E, per altro verso, perché la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» – che il successivo comma 22 pone come presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano – non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» – né contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane»;

b) quanto alla conferenza metropolitana – cui il comma 8 (ultimo periodo) attribuisce «poteri propositivi e consultivi» – la censura formulata in ragione del carattere riduttivo di tali attribuzioni, nel contesto del sistema di governo della città metropolitana, è agevolmente superata dalla considerazione che la conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell'ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano;

c) quanto al personale delle Città metropolitane, perché la disposizione di cui al comma 48 – che applica allo stesso il trattamento vigente per il personale delle Province, al quale, ove trasferito mantiene «fino al prossimo contratto il trattamento in godimento» – attiene alla sola prima fase del procedimento (per altro già in stato di avanzata attuazione) di riallocazione del personale a seguito del riordino delle funzioni attribuite agli enti coinvolti e dei profili finanziari connessi alla riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014. La quale, nella misura in cui coinvolga la materia «diritto civile», nella quale ricade la disciplina dei contratti in questione, risponde ad un titolo di competenza esclusiva dello Stato;

d) quanto alle «norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente», ivi comprese le attribuzioni degli organi, nonché l'articolazione delle loro competenze – che il comma 10 demanda allo statuto di stabilire – perché ciò che si censura rientra, comunque, nella disciplina complessiva degli «organi

di governo» di cui alla lettera p) del comma secondo dell'art. 117, Cost., oltretutto – per quanto già detto – in quella relativa alla Città metropolitana di cui all'art. 114 Cost.;

e) quanto alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane – che i commi 10 e 11, lettere b) e c), fanno rientrare tra i contenuti disciplinatori dello statuto – perché non ha pregio, per le ragioni di cui sopra, la censura che presuppone limitata alla disciplina dei singoli organi di governo la competenza statale relativa alla Città metropolitana;

f) quanto all'esercizio del potere statale sostitutivo – previsto dal comma 17, «in caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015» – perché detta disposizione, a torto censurata in riferimento agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., trova la sua giustificazione nell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all'attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014.

3.4.5.– Può dichiararsi cessata la materia del contendere con riguardo, infine, alla disposizione di cui al comma 13 che, a distanza di poco più di due settimane (e senza possibilità, dunque, di sua applicazione medio tempore), è stata abrogata dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Gli organi metropolitani

Art. 1

7. Sono organi della città metropolitana:

- a) il sindaco metropolitano;
- b) il consiglio metropolitano;
- c) la conferenza metropolitana.

8. Il sindaco metropolitano 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. 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. La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9.

9. La conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

19. Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

20. Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da:

- a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;
- b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;
- c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

21. Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo.

Autonomia statutaria ed elezioni

Art. 1

22. Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. 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, è 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 autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

25. Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano.

26. L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati e comunque non superiore al numero dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto.

(comma così modificato dall'art. 23, comma 1, lettera a), legge n. 114 del 2014)

27. Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. In caso contrario, l'ufficio elettorale di cui al comma 29 riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo. La lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto dal comma 26 è inammissibile.

28. Nei primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge 23 novembre 2012, n. 215, non si applica il comma 27.

29. Le liste sono presentate presso l'ufficio elettorale appositamente costituito presso gli uffici del consiglio metropolitano e, in sede di prima applicazione, presso l'amministrazione provinciale dalle ore otto del ventunesimo giorno alle ore dodici del ventesimo giorno antecedente la votazione.

30. Il consiglio metropolitano è eletto con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana. L'elezione avviene in unica giornata presso l'ufficio elettorale di cui al comma 29.

31. Le schede di votazione sono fornite a cura dell'ufficio elettorale di cui al comma 29 in colori diversi a seconda della dimensione del comune di appartenenza degli aventi diritto al voto, secondo le fasce di popolazione stabilite ai sensi del comma 33. Agli aventi diritto è consegnata la scheda del colore relativo al comune in cui sono in carica.

32. Ciascun elettore esprime un voto che viene ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui è sindaco o consigliere, determinata ai sensi del comma 33.

33. Ai fini delle elezioni, i comuni della città metropolitana sono ripartiti nelle seguenti fasce:

- a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
- b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti;
- c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti;
- d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti;
- e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti;
- f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti;
- g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti;
- h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 di abitanti;
- i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

34. L'indice di ponderazione per ciascuna delle fasce demografiche dei comuni appartenenti alla città metropolitana è determinato secondo le modalità, le operazioni e i limiti indicati nell'allegato A annesso alla presente legge.

35. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, nell'apposita riga della scheda, un voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere metropolitano compreso nella lista, scrivendone il cognome o, in caso di omonimia, il nome e il cognome, il cui valore è ponderato ai sensi del comma 34.

36. La cifra elettorale di ciascuna lista è costituita dalla somma dei voti ponderati validi riportati da ciascuna di esse. Per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista si divide la cifra elettorale di ciascuna lista successivamente per 1, 2, 3, 4 ... fino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere; quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, quelli più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista consegue tanti rappresentanti eletti quanti sono i quozienti a essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio.

37. L'ufficio elettorale, costituito ai sensi del comma 29, terminate le operazioni di scrutinio:

- a) determina la cifra elettorale ponderata di ciascuna lista;
- b) determina la cifra individuale ponderata dei singoli candidati sulla base dei voti di preferenza ponderati;
- c) procede al riparto dei seggi tra le liste e alle relative proclamazioni.

38. A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane.

39. I seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, ivi compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere di un comune della città metropolitana, sono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata. Non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana.

40. Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco, scelto tra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al consiglio. Il vicesindaco esercita le funzioni del sindaco in ogni caso in cui questi ne sia impedito. Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.

41. Il sindaco metropolitano può altresì assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto.

42. La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana.

43. Lo statuto determina le maggioranze per le deliberazioni della conferenza metropolitana, fatto salvo quanto previsto dai commi da 5 a 11.

Ruolo e funzioni delle città metropolitane

2. Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

44. A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, 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.

45. Restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione.

46. Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

47. Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali.

ROMA CAPITALE

L'art. 114 Cost. attribuisce a Roma un particolare ordinamento.

legge n. 42 del 2009 – art. 24

(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

d) edilizia pubblica e privata;

e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

L'ordinamento transitorio è disciplinato dalla legge n. 156 del 2010, che definisce la composizione degli organi, ricalcando le modalità consuete in relazione a composizione e funzionamento. Di rilievo la possibilità data al Sindaco di poter essere udito dal Consiglio dei Ministri, per argomenti inerenti la capitale.

La legge 56 del 2014 disciplina Roma Capitale negli articoli 101 e 103.

101. Salvo quanto previsto dai commi 102 e 103, la città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge.

102. Le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall'articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

103. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, con le modalità previste al comma 11, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

In sostanza si applica la stessa disciplina delle Città metropolitane.

La Provincia

Art. 114 Cost. L. n. 142 del 1990 – L. n. 81 del 1993

Modifica nei modi di legittimazione e nelle funzioni (Manovre 2009-2012). Rinuncia al disegno ambizioso a causa dei problemi costituzionali.

Modifica costituzionale (2011); D.L. 95/2012; D.L. 188 del 2012.

C. cost. n. 220 del 2013

Sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 77 Cost., gli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, i quali dispongono la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, e la contestuale istituzione delle relative città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014, per l'incompatibilità logica e giuridica dello strumento della decretazione d'urgenza con una riforma radicale del sistema delle autonomie. (Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità e le istanze di sospensione). Mancata modifica costituzionale?

C. Cost. n. 50 del 2015

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, secondo comma, 119, 120, 123, primo comma, 133, commi primo e secondo, 136 e 138 Cost. - dei commi da 54 a 83 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che disciplinano il nuovo modello ordinamentale delle Province, in attesa che giunga a definitiva approvazione il progetto di legge costituzionale che ne prevede la futura soppressione e conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost. In primo luogo, non è pertinente il richiamo all'art. 138 Cost., in quanto il procedimento ivi disciplinato è obbligatorio nel solo caso di soppressione delle Province, e non anche in quello di riordino dell'ente medesimo. Inoltre, come per le Città metropolitane, le censure relative al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, non sono condivisibili sia poiché la natura costituzionalmente necessaria ed il carattere autonomistico di tali enti non implica la necessaria diretta elettività dei relativi organi di governo, sia perché, in ogni caso, spetta alla competenza dello Stato - nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province" (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.) - ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio. Quanto, infine, alla proroga del commissariamento delle Province, la stessa non è *sine die*, in quanto per quelle già oggetto di commissariamento, il commissario, a partire dal 1° luglio 2014, muta natura, dando vita, pur nella coincidenza della persona fisica, ad un organo diverso che, privo dei poteri commissariali, è chiamato a garantire, a titolo gratuito, la gestione della fase transitoria dell'ente solo "per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed indifferibili".

Modifica: Organi di governo (due Assemblee: Consiglio provinciale e Assemblea dei Sindaci); Funzioni (pianificazione di coordinamento, ambiente, trasporti, strade, rete scolastica, edilizia scolastica).

Modifica delle province

Articolo 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

TUEL

Art. 21

1. [La provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.]⁽¹⁾

2. [Nel rispetto della disciplina regionale, in materia di circondario, lo statuto della provincia può demandare ad un apposito regolamento l'istituzione dell'assemblea dei sindaci del circondario, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, e la previsione della nomina di un presidente del circondario indicato a maggioranza assoluta dall'assemblea dei sindaci e componente del consiglio comunale di uno dei comuni appartenenti al circondario. Il presidente ha funzioni di rappresentanza, promozione e coordinamento. Al presidente del circondario si applicano le disposizioni relative allo status del presidente del consiglio di comune con popolazione pari a quella ricompresa nel circondario.]⁽¹⁾

3. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi e fermo quanto stabilito al comma 3-bis:

- a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;
- b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;
- c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

- d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;
- e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;
- f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;
- g) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.
4. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni di cui alla lettera d) del comma 3.

(1) Comma abrogato dalla L. 23 dicembre 2009, n. 191, convertito con modificazioni, nella L. 26 marzo 2010, n. 42.

Il 4 comma evidenzia l'interesse delle Regioni a un'armonica articolazione provinciale.

Il riordino attuato con i decreti legge nn. 201 del 2011 e 95 del 2012 è stato dichiarato incostituzionale dalla sent. n. 220 del 2013, dal momento che l'art. 133 Cost. richiede l'iniziativa dei Comuni interessati, che deve precedere l'iniziativa legislativa in senso stesso, oltre al parere della Regione. In sostanza, l'istituzione di una nuova Provincia può essere disposta con D.lgs., ma non con decreto legge, che deve essere presentato il giorno stesso alle Camere per la conversione. In ogni caso, il meccanismo è riferibile solo a interventi singolari (sent. n. 50 del 2015), e non a operazioni di riordino generale.

I Circondari

L'art. 21 TUEL sopra richiamato prevedeva l'istituzione dei circondari, oggi soppressi.

Distacco di una o più province o uno o più Comuni da una Regione

Art. 132, c. 2

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra (1).

- (1) Le parole "l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante" sono state introdotte dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

C. Cost. n. 334 del 2004

E' costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, l'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, nella parte in cui prescrive che la richiesta di 'referendum' per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata, oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco, anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati». Ed infatti, l'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa della norma costituzionale sopra indicata si palesa eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla

determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, e si risolve nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001; mentre, per altro verso, all'esito positivo del 'referendum' consultivo gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate dal cambiamento potranno trovare congrua tutela nella successiva fase dell'audizione dei consigli regionali coinvolti, fase che precede la determinazione del Parlamento ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale.

Società pubbliche

Gli enti pubblici possono ricorrere alla costituzione e alla partecipazione a società commerciali, anche società per azioni, con finalità di interesse pubblico.

Il Legislatore è intervenuto utilizzando le proprie competenze (117, comma 2, lett. l)).

Concorrenza/in house providing – regole europee

Deroga:

- a) La società deve essere partecipata esclusivamente da enti pubblici;
- b) La società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali soci;
- c) Gli enti pubblici soci esercitano nei confronti della società un controllo particolare.

Due attività: servizi pubblici economici

servizi meramente strumentali

Legge 124 del 2015 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – T.U.P.S.).

Alle società partecipate si applicano i seguenti criteri:

- a) La partecipazione è ammessa solo per società “strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- b) L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito da un amministratore pubblico; per specifiche ragioni, può essere composto da 3 o 5 membri;
- c) Le società a partecipazione pubblica sono soggette a fallimento e concordato;

Queste sono solo alcuni criteri.

LE ISTITUZIONI PUBBLICHE A LIVELLO LOCALE

Enti autonomi territoriali: Comuni, Province, Città metropolitane, enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. La disciplina spetta allo Stato (organi di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali, art. 117, comma 2, lett. p));

Enti locali non territoriali: Consorzi, unione dei Comuni, comunità montane (non inclusi nell'elenco ex art. 114 Cost.)

Enti dotati di autonomia funzionale: Camere di commercio, università e istituzioni scolastiche

Enti strumentali e ausiliari: Ipab, Iacp

Società pubbliche locali: società partecipate da Comuni e Province

Amministrazioni periferiche dello Stato: articolazioni dei ministeri, oggi in fase di accorpamento negli UTS, cui è proposto il Prefetto

Dal 2012 in poi, si è proceduto all'accorpamento e soppressione di enti e agenzie.