

LA CITTÀ
METROPOLITANA
DI TRIESTE
ANALISI TERRITORIALE
ECONOMICA
SOCIOLOGICA
GIURIDICA

Giovanni Carrosio
Marco Cesa
Igor Ciuffarin
Alessia Ottavia Cozzi
Romeo Danielis
Paola Di Biagi
Pietro Faraguna
Federico Gambini
Paolo Giangaspero
Claudia Marcon
Alessandra Marin
Giorgio Osti
Lucia Rotaris

LA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

ANALISI TERRITORIALE

ECONOMICA

SOCIOLOGICA

GIURIDICA

Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Igor Ciuffarin, Alessia Ottavia Cozzi, Romeo Danielis, Paola Di Biagi, Pietro Faraguna, Federico Gambini, Paolo Giangaspero, Claudia Marcon, Alessandra Marin, Giorgio Osti, Lucia Rotaris



Il volume è stato realizzato con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi della L.R. 18/2011.

Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università.

Proprietà letteraria riservata. I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie, le scansioni digitali e altro) sono riservati per tutti i Paesi.

La riproduzione o il riutilizzo editoriale con qualunque sistema di diffusione dei contenuti del presente rapporto di ricerca da parte di terzi dovrà essere accompagnata dai riferimenti alla presente edizione in forma esplicita ed evidente.

impaginazione grafica: Claudia Marcon

elaborazioni grafiche: Igor Ciuffarin e Claudia Marcon per il capitolo 1; Igor Ciuffarin per la prima parte del capitolo 2; Claudia Marcon per la seconda parte del capitolo 2 e per il capitolo 3.



Edizioni Università di Trieste

Via Weiss 21, 34128 Trieste

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

1° edizione – Copyright 2015

ISBN 978-88-8303-667-5

INDICE

4 INTRODUZIONE

AREA METROPOLITANA : ANALISI DEGLI ASPETTI URBANISTICO-TERRITORIALI

*Igor Ciuffarin, Paola Di Biagi, Claudia Marcon,
Alessandra Marin*

- 7 **1. Definire un territorio? Non a partire dal suo perimetro, ma dal suo contenuto**
- 11 **2. Sistema ambientale e paesaggistico**
- 24 **3. Sistema infrastrutturale**
- 46 **4. Sistema insediativo e uso del suolo**
- 67 **5. Sistema dei patrimoni locali**

LE FUNZIONI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Romeo Danielis, Lucia Rotaris

PRIMA PARTE

- 85 **CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELLA CITTÀ METROPOLITANA**
- 85 **1. Introduzione**
- 85 **2. Caratterizzazione economica e industriale dei comuni del FVG**
- 92 **3. Le concentrazioni territoriali**
- 99 **4. Analisi dei flussi dei pendolari casa-lavoro/studio da e verso la concentrazione territoriale di trieste**
- 106 **5. Conclusioni**
- 108 **FUNZIONI ECONOMICHE DELLA CITTÀ METROPOLITANA**
- 108 **1. Introduzione**
- 108 **2. Le competenze della città metropolitana e la programmazione e gestione dei Servizi Pubblici Locali**

- 110 **3. I servizi pubblici locali: assetto attuale nel FVG e prescrizioni dell'analisi economica**
- 115 **4. Conclusioni**
- 116 **Riferimenti bibliografici**

LA DESIDERABILITÀ SOCIALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE

Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Giorgio Osti

- 118 **1. La desiderabilità sociale della Città Metropolitana di Trieste**
- 120 **2. Le organizzazioni, le popolazioni, l'individuo nella morfologia della città**
- 121 **3. Trieste nasce come Città Metropolitana**
- 122 **4. La Città Metropolitana di Trieste nelle opinioni degli attori**
- 126 **Riferimenti bibliografici**

CITTÀ METROPOLITANA: IL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE

*Alessia Ottavia Cozzi, Pietro Faraguna,
Federico Gambini, Paolo Giangaspero*

- 128 **1. L'evoluzione del quadro normativo della città metropolitana nell'ordinamento italiano**
- 130 **2. La *governance* delle città metropolitane**
- 133 **3. Le funzioni**
- 135 **4. Le città metropolitane negli attuali disegni di legge costituzionale e ordinaria**
- 136 **5. I poteri conformativi dell'istituto della città metropolitana alla luce della potestà primaria ordinamentale della Regione Friuli Venezia Giulia**
- 138 **6. Le conseguenze in ordine alla ipotesi di istituzione della Città Metropolitana di Trieste**

140 Riferimenti bibliografici

CONCLUSIONI

Giovanni Carrosio, Marco Cesa, Igor Ciuffarin, Alessia Ottavia Cozzi, Romeo Danielis, Paola Di Biagi, Pietro Faraguna, Federico Gambini, Paolo Giangaspero, Claudia Marcon, Alessandra Marin, Giorgio Osti, Lucia Rotaris

PRIMA PARTE

- 142 **1.1 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi urbanistica della Città Metropolitana di Trieste**
- 142 **1.2 Sintesi delle principali conclusioni relative all'analisi economica della Città Metropolitana di Trieste**
- 142 **1.3 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi sociologica della Città Metropolitana di Trieste**
- 143 **1.4 Sintesi delle principali conclusioni concernenti l'analisi giuridica della Città Metropolitana di Trieste**

SECONDA PARTE

- 144 **2.1 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con la Provincia di Trieste**
- 144 **2.2 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con le Province di Trieste e Gorizia**
- 145 **2.3 Commenti all'ipotesi Città Metropolitana coincidente con l'area litoranea (Monfalcone, Trieste, Capodistria)**

4

CITTÀ METROPOLITANA: IL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE

*Paolo Giangaspero
Federico Gambini
Alessia Ottavia Cozzi
Pietro Faraguna*

**1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA
CITTÀ METROPOLITANA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

2. LA GOVERNANCE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

3. LE FUNZIONI

**4. LE CITTÀ METROPOLITANE NEGLI ATTUALI DISEGNI
DI LEGGE ORDINARIA E COSTITUZIONALE**

**5. I POTERI CONFORMATIVI DELL'ISTITUTO DELLA
CITTÀ METROPOLITANA ALLA LUCE DELLA POTESTÀ
PRIMARIA ORDINAMENTALE DELLA REGIONE FRIULI
VENEZIA GIULIA**

5.1. Considerazioni generali

5.2. Il procedimento di istituzione

5.3. L'assetto organizzativo e funzionale del nuovo ente

**6. LE CONSEGUENZE IN ORDINE ALLA IPOTESI DI
ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TRIESTE**

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

* I testi fanno riferimento alla normativa in vigore fino a dicembre 2013

(a cura di Pietro Faraguna)

La disciplina dell'ente Città Metropolitana nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia potrebbe considerarsi – in virtù della potestà primaria riconosciuta dallo Statuto in materia di governo degli Enti locali di cui si dirà più avanti – in buona parte indifferente rispetto al quadro normativo statale che disciplina l'ente Città Metropolitana. Se ciò è in parte fondato in una prospettiva meramente formale – fatti comunque salvi i limiti di questo tipo di potestà (armonia con la Costituzione, rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali...) – limitare l'analisi giuridica ai temi della Città Metropolitana entro i confini del Friuli Venezia Giulia potrebbe indurre in un errore di prospettiva. Le vicende normative che riguardano l'ente a livello nazionale impattano infatti anche sulla disciplina regionale, innanzitutto in virtù di un'inevitabile contaminazione di "cultura giuridica", che nella storia italiana degli ultimi decenni ha conosciuto un rapporto altalenante tra Stato e Autonomie locali, fra regionalismo, tentativi di accelerazioni di stampo federalista e bruschi rallentamenti centralisti. La contaminazione rileva anche in virtù del fatto che dalle tensioni e difficoltà (come si vedranno, varie e numerose nella travagliata storia di un Ente che finora esiste solo sulla carta), e il relativo contenzioso costituzionale che queste difficoltà fanno emergere, si possono acquisire dati giuridici senz'altro applicabili al contesto regionale.

È perciò ragionevole prendere le mosse dal percorso che la Città Metropolitana ha conosciuto nell'ordinamento giuridico statale.

La prima disciplina delle città metropolitane nell'ordinamento italiano viene disposta dalla l. n. 142/1990 (artt. 16-21). La normativa individuava le nove realtà delle Regioni ordinarie (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e i comuni a questi contermini) in cui avrebbe dovuto costituirsi il nuovo Ente, che avrebbe compreso i Comuni indicati 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» (art. 1, l. n. 142/1990).

La logica del primo modello normativo di Città Metropolitana è stata definita di tipo "top-down": si predisponeva un unico schema, uniformemente rivolto a tutte le diverse realtà individuate *ex lege*, sostitutivo dell'ente provinciale. La procedura prevedeva tappe garantite da termini stabiliti dalla legge (poi "puntualmente" disattesi nella prassi): un anno per la delimitazione da parte della Regione, sentiti gli enti locali interessati, dell'area metropolitana; due anni per la successiva emanazione da parte del Governo di decreti costitutivi le città metropolitane e il parallelo riordino territoriale, per opera della Regione, con l'eventuale scorporo dal Comune capoluogo di parti del territorio.

La *governance* prevista per le Città metropolitane contemplava classicamente i tre organi (Consiglio, Giunta e Sindaco), di diretta elezione. Le funzioni da attribuire erano tipicamente funzioni di area vasta prima esercitate dalle Province, unitamente ad alcune funzioni assorbite dai Comuni in essa inclusi (pianificazione territoriale, viabilità, traffico, trasporti e servizi a rete, coordinamento dello sviluppo economico, etc).

In pochissimi casi si andò oltre il primo passo (la delimitazione regionale del territorio, così fu per la Liguria, il Veneto, l'Emilia Romagna, rispettivamente con l.r. n. 12/1991, l.r. n. 36/1993, l.r. n. 33/1995) e fu vana la previsione di poteri sostitutivi del Governo, che avrebbe potuto (o meglio dovuto) intervenire in via surrogatoria in caso di inerzia della Regione. In nessun caso si giunse alla costituzione delle nuove Città metropolitane. Ciò indusse il legislatore ad apportare interventi correttivi, dapprima con la l. n. 436/1993, che interveniva per differire gli inadempiti termini di cui alla legge precedente, e cominciava ad aprire a una logica di differenziazione istituzionale per le diverse realtà contemplate dalla prima norma. Si ammetteva il ricorso a forme consortili e si ammetteva il ricorso a moduli consensuali, disciplinati già dagli artt. 24-27 l. n. 142/1990 e dall'art. 15 della l. n. 241/1990. Ma la novità più rilevante dell'intervento legislativo apportato nel 1993 fu quello di rendere facoltativo e non più obbligatorio il procedimento di perimetrazione dell'area metropolitana da parte delle Regioni interessate. L'*input* di tutto il procedimento istitutivo diveniva dunque meramente eventuale. Nemmeno la proroga dei termini di cui all'iniziale legge del 1990 condusse a effetti benefici, e infatti allo scadere della medesima proroga (23 maggio 1995), essa non venne più rinnovata, e quel procedimento istitutivo delle Città metropolitane si arrestò definitivamente.

La torsione dal modello "autoritativo", omogeneo e *top-down*, ad un modello elastico, volontario e *bottom-up* si riconosce limpidamente nelle modifiche apportate dalla l. n. 265/1999, poi recepita integralmente nel t.u.e.l. del 2000. Il procedimento prevede che la Regione proceda, su conforme proposta degli enti locali interessati, entro 180 giorni dalla proposta stessa, alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Le norme prevedono altresì l'intervento sostitutivo del Governo nel caso in cui la Regione sia inadempiente. Una volta delimitato il territorio dell'area metropolitana, con relativa individuazione dei Comuni che ne fanno parte, il successivo passaggio è quello dell'istituzione della Città Metropolitana secondo la procedura prevista dall'art. 23 del t.u.e.l.

Viene elaborata una proposta di statuto della Città Metropolitana, attraverso le deliberazioni dei Consigli dei Comuni interessati: il contenuto necessario dello Statuto consiste nell'individuazione del territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni dell'Ente; la proposta di Statuto viene adottata dall'Assemblea degli enti locali interessati; entro 180 giorni dall'adozione dello Statuto, la proposta istitutiva viene sottoposta a referendum popolare nel territorio dei Comuni interessati: la proposta si intende approvata con il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto, espressa in almeno metà più uno dei Comuni interessati; in caso di approvazione referendaria, la relativa proposta di legge di istituzione della Città Metropolitana viene trasmessa ad una della due Camere entro 90 giorni dall'approvazione popolare; il procedimento si chiude con l'approvazione della legge statale istitutiva della Città Metropolitana.

Quanto alle funzioni dell'Ente, queste sono *ex lege* quelle della Provincia; quelle definite dallo Statuto della Città Metropolitana (e che quindi i Comuni interessati hanno inteso più utilmente esercitabili a livello dell'ente metropolitano) e le funzioni regionali che non richiedendo l'unitario esercizio a livello regionale, vengono conferite agli enti locali sulla base dell'art. 4, l. n. 59/1997 (cd. Legge Bassanini).

Sulla base di questo modello legislativo si giunge quindi alla "costituzionalizzazione" delle Città metropolitane: con l. cost. 3/2001 la Città Metropolitana diventa infatti ente costitutivo della Repubblica, assieme a Comuni, Province, Regioni e Stato. La Costituzione dispone quindi una prima disciplina in ordine ai contenuti dell'autonomia – attribuendovi, al pari degli altri enti, potestà statutaria e normativa –, e si prevede inoltre, nel quadro del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo com-

ma, lett p), che una legge dello Stato definisca le funzioni fondamentali per le Città metropolitane.

Il primo tentativo di dare corso alla nuova spinta costituzionale è posto in essere dalla l. n. 131/2003 che attribuiva al Governo delega per definire le funzioni fondamentali di tutti gli Enti locali. La delega scade però senza che alcun esercizio da parte del Governo.

Ulteriore intervento è apportato dalla l. n. 42/2009, nota come legge di delega per l'attuazione del federalismo fiscale. L'art. 23 recante «norme transitorie per le città metropolitane», mira a consentire la prima istituzione delle Città Metropolitane con una disciplina destinata ad essere vigente «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 procedura prevede tre possibili fonti di iniziativa: la proposta istitutiva può essere avanzata congiuntamente dal Comune capoluogo e dalla Provincia; oppure può essere avanzata dal Comune capoluogo insieme ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata (purché contino almeno il 60% della popolazione); oppure da parte della Provincia congiuntamente da almeno il 20% dei Comuni della Provincia (anche in questo caso, purché rappresentino almeno il 60% della popolazione provinciale). Il contenuto necessario della proposta consiste nella delimitazione del perimetro della Città Metropolitana; nell'articolazione interna in Comuni e in una proposta di Statuto provvisorio, il cui contenuto necessario consiste a sua volta nell'individuazione delle forme di coordinamento dell'azione del nuovo ente e nella disciplina delle modalità di elezione o individuazione del Presidente del Consiglio provvisorio, composto da tutti i Sindaci dei Comuni coinvolti e dal Presidente della Provincia.

La proposta è sottoposta al parere della Regione interessata, e successivamente a referendum in ambito provinciale. La procedura istitutiva si conclude infine con l'adozione da parte del Governo, in forza di specifica delega, di decreti legislativi istitutivi della Città Metropolitana, in conformità alla proposta sottoposta alla consultazione di Enti e popolazioni interessate.

Il modello transitorio disegnato dalla l. n. 42/2009 non determina *ipso iure* la cessazione della Provincia: la soppressione della Provincia di riferimento è prevista soltanto al momento dell'inseadimento degli organi ordinari della Città Metropolitana, da individuarsi con la successiva legge dello Stato a cui fa riferimento l'art. 23, comma 1, della l. n. 42/2009.

La stessa l. n. 42/2009, art. 24, è la base normativa del dlgs n. 156/2010, che disciplina l'ordinamento transitorio di Roma capitale. Tale normativa rileva ai fini della presente analisi in quanto è definita provvisoria in vista dell'istituzione delle Città metropolitane. Essa si limita alla disciplina degli organi di governo, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco. Per ciò che attiene all'Assemblea, è composta da 48 Consiglieri più il Sindaco e svolge funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo. Il Sindaco è responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale e la Giunta collabora con il Sindaco nell'esercizio delle funzioni di governo di Roma capitale. La Giunta è composta da assessori nominati dal Sindaco, nella misura di un quarto dei Consiglieri dell'Assemblea.

Le funzioni sono determinate dalla legge di delega n. 42/2009, la quale attribuisce, oltre alle funzioni già attribuite al Comune di Roma, ulteriori funzioni amministrative in materia di valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, di sviluppo del settore produttivo e turismo, di sviluppo urbano, di edilizia pubblica e privata, di servizi urbani (trasporto pubblico e mobilità), e di protezione civile.

Lo stesso art. 24, l. n. 42/2009 stabilisce che le disposizioni disposte per Roma capitale si intendono riferite alla Città Metropolitana di Roma capitale quando sarà attuata la disciplina delle Città metropolitane.

Un ultimo cenno merita infine un iter normativo posto in essere mediante decreto legge dal Governo Monti nella XVI legislatura, e che pareva voler autoritativamente dare avvio all'esperienza delle Città metropolitane, con una sempre crescente "decisione" normativa. Il d.l. 95/2010, convertito con (significative) modificazioni in l. n. 135/2012, sul riordino e la razionalizzazione delle Province, prevede infatti che «le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013». Si disciplina inoltre il relativo territorio che «coincide con quello della provincia contestualmente soppressa ai sensi del comma 1, fermo restando il potere di iniziativa dei comuni ai sensi dell'articolo 133,

primo comma, della Costituzione» e la *governance* secondo cui organi della Città Metropolitana sono il Consiglio metropolitano e il Sindaco metropolitano, il quale può nominare un Vicesindaco e attribuire deleghe a singoli Consiglieri.

Quanto all'organo di vertice si prevedono diverse alternative, in quanto è lo Statuto della Città Metropolitana a stabilire se il Sindaco metropolitano: a) sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; b) sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della Provincia; c) sia eletto a suffragio universale e diretto.

Quanto al Consiglio, il numero dei componenti è determinato in base alla popolazione della Città Metropolitana e questi sono eletti, tra i Sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio della Città Metropolitana, da un collegio formato da questi ultimi e dai Consiglieri dei medesimi Comuni.

Alle Città metropolitane, oltre a venire attribuite tutte le funzioni proprie delle Province vengono attribuite *ex lege* ulteriori funzioni fondamentali, tra cui la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Un emendamento inserito in sede di conversione ha inoltre introdotto la possibilità di ripartire il territorio della Città Metropolitana in diversi Comuni, attraverso una procedura piuttosto articolata che prevede il parere della Regione interessata e una consultazione popolare, la cui validità è subordinata al raggiungimento di un quorum strutturale nel caso in cui il parere regionale sia negativo.

Sempre in sede di conversione si è previsto inoltre che lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Il procedimento di istituzione delle Città metropolitane è stato però congelato dall'articolo 1, comma 115, della l. n. 228/2012, che prevede che fino al 31 dicembre 2013 sia sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui al d.l. 95 del 2012.

Il congelamento è stato però infine superato dall'intervento della Corte costituzionale che con sentenza n. 220/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme del d.l. 95 del 2012, tra le quali – oltre alla disciplina sul riordino delle Province

– anche le norme sulle Città metropolitane. La pronuncia della Corte rileva qui non solo per aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del d.l. 95 del 2012, recante la disciplina per la «Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio», ma anche per le indicazioni che la Corte fornisce, e per quelle che non fornisce, sul metodo di riforma degli enti intermedi.

L'articolata sentenza della Corte, molto attesa soprattutto per ciò che concerneva il processo di riordino delle Province, con tutta probabilità non ha infatti messo la parola fine al travagliato percorso di riforma degli enti intermedi nell'ordinamento italiano, ma attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale si è fornita una lezione di metodo al legislatore. I diversi interventi normativi che in conclusione della XVI legislatura si erano stratificati in materia di ordinamento degli enti intermedi venivano infatti impugnati sulla base di molteplici censure di illegittimità. La Corte sceglie però di dare priorità logica e giuridica al profilo di illegittimità costituzionale relativo all'idoneità del mezzo (il decreto legge) a veicolare una riforma degli enti in questione. La Corte costituzionale, ravvisando l'evidente mancanza di quei requisiti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'intervento mediante decreto legge, dichiara l'invalidità dell'impianto normativo.

La motivazione della sentenza non ha però affatto i toni di una pietra tombale sul processo di riforma complessivo, di cui la Corte non sembra affatto disconoscere l'utilità e la stessa necessità. Sebbene il dispositivo della sentenza sia ampiamente demolitorio (vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi l'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011; gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012; e in via consequenziale l'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011), la sentenza 220/2013 non impegna più di tanto la Corte sul piano delle prospettive di riforma né sugli strumenti idonei a percorrerla (ferma restando l'inidoneità del decreto legge), né – tanto meno – sugli esiti di essa.

Non vi sono infatti indicazioni sull'idoneità della legge ordinaria a stabilire modificazioni delle circoscrizioni provinciali al di fuori della traccia indicata dalla Costituzione, né vi sono indicazioni univoche sull'idoneità della legge ordinaria a trasformare le Province in enti di secondo grado (non direttamente eletto dai cit-

tadini). L'unico punto fermo che la Corte fissa nella sentenza n. 220/2013 è la necessità di ricorrere al procedimento di revisione costituzionale «solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale» (punto 12.1 *cons. dir.*). In sostanza, per sopprimere le Province è necessaria una legge di revisione costituzionale che le espunga dall'art. 114 Cost.

Alcune riflessioni sui disegni di legge costituzionale e ordinaria *in itinere* presentati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale saranno presentati nel seguito dell'analisi.

2. LA GOVERNANCE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

(a cura di Alessia Ottavia Cozzi)

L'indagine sulla possibile forma di governo della Città Metropolitana qui condotta si riconnette a quanto verrà precisato nel prosieguo dell'indagine in merito alla ampiezza della potestà ordinamentale regionale. Si è già visto che, fino agli interventi più recenti operati nel corso della XVI legislatura, la Città Metropolitana poteva essere definita come un livello di governo a geometria variabile, caratterizzato da un grado di potenziale diversità legata anche a fattori fattuali, quali il territorio e la popolazione. Tale primo elemento induce ad escludere, di per sé, l'esistenza di un unico modello di *governance*, a favore della scelta tra una pluralità di soluzioni, da valutarsi in rapporto a peculiari condizioni locali.

In secondo luogo, neppure sotto il profilo storico, come si è visto, il modello di *governance* è rimasto unico e costante nel tempo, atteso che la legislazione statale ha sposato diverse opzioni.

In terzo luogo, in ogni caso, è dubbio che il modello attualmente vigente nella legislazione statale, di cui si dirà, sia vincolante per la Regione Friuli Venezia Giulia, potendo la definizione della forma di governo ritenersi ragionevolmente propria della potestà ordinamentale riconosciuta dall'art. 4, n. 1 bis, Statuto (v. *infra*). Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, merita ribadire che la giurisprudenza della Corte costituzionale non è nitida nell'ascrivere la forma di governo dell'ente locale alla potestà ordinamentale attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni a Statuto speciale. Per chiarire definitivamente se la Regione a Statuto speciale sia libera di disegnare le modalità di costituzione degli organi di rappresentanza della Città Metropolitana in maniera diversa dalla legislazione statale, si confidava in una indicazione della Corte costituzionale, nella risoluzione delle questioni che avevano ad oggetto il processo di riordino delle Province che ha interessato le ultime fasi della XVI legislatura. La sentenza della Corte n. 220/2013, già richiamata, si è però fermata molto prima, accogliendo le questioni, e dichiarando illegittime le disposizioni impugnite, sulla base dell'inidoneità dello strumento del decreto legge. Non paiono, dunque, trarsi da tale sentenza elementi inequivoci utili a capire i confini della potestà ordinamentale regionale delle Regioni a Statuto speciale, problema che rimane aperto e che sarà affrontato in apposito paragrafo del presente studio.