

## **Stelio Mangiameli**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Direttore dell'Issirfa-CNR, Roma.

Considerazioni sul Disegno di legge AS/1212, recante:

***“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.***

Approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 e all'esame del Senato della Repubblica.

Audizione del 14 gennaio 2014. I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

1. La Camera dei Deputati ha apportato diverse correzioni al disegno di legge del Governo, ma l'attuale testo ripropone gli obiettivi delle norme dei decreti “Salva Italia” e “Spending Review”: lo svuotamento delle funzioni provinciali e la trasformazione delle Province in enti di secondo grado, nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione; l'istituzione delle Città metropolitane come riconoscimento di un interesse particolare per le Aree di maggiore conurbazione; e il riordino dell'amministrazione di prossimità dei piccoli comuni.

È bene sottolineare che la disciplina di questi oggetti, adottata con decreto-legge, è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, perché la Corte costituzionale ha asserito «che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d'urgenza”» (sulla sentenza allego un mio breve commento apparso su *Astrid on-line* il 6.11.2013).

Adesso si sta procedendo con un atto di legislazione ordinaria e non più per decreto-legge. Ciò di per sé può fugare le preoccupazioni di costituzionalità relative alla forma dell'atto, ma non al suo contenuto.

È ben vero che la Corte non è entrata nel merito delle disposizioni poste al suo esame, se non per il profilo anch'esso procedurale attinente al rispetto dell'art. 133, comma 1, Cost., in tema di modifica delle circoscrizioni provinciali e di istituzioni di nuove province. Pur tuttavia, essa ha chiaramente indicato nelle disposizioni costituzionali, attualmente vigenti, il limite cui lo stesso Parlamento, al momento della deliberazione legislativa, deve sottostare.

Come noto in un *obiter dictum* la Corte ha affermato che “le considerazioni che precedono [quelle relative alla violazione dell'art. 77 Cost.] non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale”.

Ne segue che se il Parlamento insiste nel fare precedere la riforma legislativa a quella costituzionale – come sembra che sia con il ddl AS 1212 – esso deve rispettare i principi costituzionali attualmente in vigore.

Da questo punto di vista, il ddl AS 1212, oltre ad essere in contrasto con la tradizione costituzionale italiana (che pur dovrebbe valere a fini interpretativi e anche sul piano della revisione costituzionale), nel suo impianto di fondo appare tutt'altro che coerente con le disposizioni di cui agli articoli 1, 5, 48, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. Esso è, inoltre, in contrasto con le norme della Carta europea delle autonomie locali e, in particolare, con l'art. 3 che prevede il carattere democratico degli enti locali. Non a caso la recente raccomandazione (n. 337) all'Italia, del Congresso dei poteri locali e regionali [<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2049001&Site=COE>] del Consiglio d'Europa, del 19/21 marzo 2013, ha stigmatizzato le tendenze legislative italiane. La circostanza che il Parlamento e il Governo italiano trascurino di considerare i vincoli che la Repubblica ha assunto senza riserva a livello internazionale e che ridondano in violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., non è certamente un buon segno.

2. Nell'esaminare il dettaglio del ddl, però, sia consentito esprimere brevemente alcune considerazioni sul tema del riordino dei livelli di governo sub-statali. Le disposizioni dei decreti legge dichiarate illegittime furono motivate in termini di risparmio delle risorse pubbliche. Anche nel ddl in discussione sussiste una parossistica considerazione di questo aspetto nelle disposizioni che prevedono che la più grande trasformazione delle autonomie locali (e regionali), dall'Unità d'Italia ad oggi, dovrebbe compiersi “senza oneri per la finanza pubblica” o “senza maggiori oneri”.

Ora, se l'intento perseguito è il risparmio di spesa, bisognerebbe abbandonare l'approvazione del ddl. Infatti, questo è forse l'unico modo per mantenere l'invarianza della spesa. Già il DL “salva Italia” prevedeva un risparmio a consuntivo di soli 60 mln di euro. Segno evidente che già – a quel tempo – si dubitava dell'effettivo risparmio. In ogni caso è certo che – se si vuole che l'operazione non resti sulla carta – implementare le Città metropolitane e sopprimere le Province, dando vita a nuove entità (regionali) di area vasta, ha un costo e anche molto elevato.

Il vero è che questa questione del riassetto territoriale è addirittura pre-unitaria, in quanto inizia esattamente nel 1859, all'interno del Parlamento del Regno di Sardegna, in occasione dell'approvazione del TU della legge comunale e provinciale e ha attraversato per intero gli oltre 150 anni dell'Unità d'Italia. Di questa problematica vi è ampia traccia all'interno dell'Assemblea costituente, che alla fine l'accantonò (sia consentito rinviare al nostro scritto «*La provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*» [<http://www.issirfa.cnr.it/4583,908.html>]). L'intero periodo che va sotto il nome convenzionale della “Ia Repubblica” evitò accuratamente, anche in occasione della realizzazione dell'istituto regionale nel 1970, di affrontarlo. Alcuni tentativi legati all'istituzione dei comprensori sono falliti e, dopo, è dilagata

questa filosofia incerta che è stata posta a fondamento dei diversi atti a partire dall'estate del 2011 dopo la nota lettera della BCE, che – non si sa con quale competenza – indicava la soppressione delle province.

Il problema degli enti sub-statali e del loro dimensionamento è un problema reale, la soluzione approntata con il ddl AS 1212 non sembra in grado di risolverlo e neppure di affrontarlo.

3. La questione non è solo di costituzionalità, ma anche di funzionalità. La domanda da porre alla base della discussione dovrebbe essere: qual è il migliore assetto della Repubblica per la salvaguardia degli interessi nazionali in questo momento storico caratterizzato dal processo di integrazione europea e dall'internazionalizzazione dell'economia ?

Le risposte alla domanda possono essere tante: una Repubblica accentrata, o una Repubblica deconcentrata, o una Repubblica decentrata, oppure una Repubblica deconcentrata e decentrata; una Repubblica con autonomie forti, una Repubblica con autonomie deboli; un'autonomia essenzialmente amministrativa; un'autonomia legislativa e amministrativa, ecc.

Comunque si ponga il problema, il primo tema è dato dal rapporto tra lo Stato e le Regioni. Da come questi due soggetti si dividono i compiti statali e si organizzano nelle loro reciproche relazioni, dipenderà l'assetto degli enti locali, la loro organizzazione e la loro autonomia. In questo contesto avrebbe dovuto essere posta la domanda circa l'utilità, o meno, dell'ente Provincia, che ha svolto un ruolo identitario e amministrativo (anche per il decentramento dello Stato) dall'inizio dell'esperienza unitaria. Ciò peraltro avrebbe consentito di evidenziare meglio che proprio oggi il livello provinciale potrebbe rivelarsi la chiave di volta per migliorare l'efficacia amministrativa, rispetto alle politiche pubbliche che stentano a essere implementate, per incapacità dello Stato (ma anche delle Regioni) di riordinare le reti, come nel caso dell'acqua, dei rifiuti, dell'energia, dell'ambiente, del lavoro, della formazione, delle scuole, della viabilità, dei trasporti, ecc. (sia consentito rinviare ancora una volta a un altro nostro scritto: «*La provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*» [<http://www.issirfa.cnr.it/6782,908.html>])

Come sapete anche i “saggi” non sono stati in grado di tracciare un profilo certo di questa relazione tra Stato e Regioni e, sul punto, il loro contributo è stato incerto e limitato ad alcuni profili, ignorando tra l'altro proprio il tema del dimensionamento territoriale. Tuttavia, il tema non è eludibile: le Regioni italiane sono piccole per sviluppare politiche complesse e non sono capaci di lavorare in senso orizzontale. Dunque, la prima decisione che bisognerebbe prendere riguarda il mantenimento dell'asimmetria e del dimensionamento attuale o l'aggregazione delle regioni in modo da avere un livello ottimale.

A me pare che le scelte sul regionalismo condizionino inevitabilmente l'assetto delle autonomie locali. Così, se come sembra, si sceglie di limitare l'autonomia legislativa delle Regioni e di trasferire loro le funzioni

amministrative (provinciali) di area vasta, mantenendo il dimensionamento attuale, non stiamo sopprimendo le Province – come pure s’intende fare – ma stiamo provincializzando le Regioni, eliminando – di fatto – la dialettica tra lo Stato e le Regioni che caratterizza il regionalismo, e stiamo perciò – più propriamente – uscendo dal modello dello “Stato regionale” disegnato, sia pure con alcune incertezze, dall’Assemblea costituente. A questo punto, peraltro, a poco servirebbe una Camera delle Regioni, atteso il limitato ruolo istituzionale di questi enti, mantenuti così nel nome solo per non sfidare apertamente l’Unione europea. Se a questa scelta di sistema si aggiunge quella di puntare, a tutti i costi, alla formazione delle Città metropolitane, persino a Reggio Calabria, allora lo scenario che si sta realizzando diventa veramente problematico.

4. Esistono ragioni strutturali per le quali la costituzione delle Città metropolitane è stata avversata sia dai comuni, che avrebbero dovuto rientrarvi, sia dalle Regioni: i primi hanno sviluppato il convincimento che nell’aggregazione metropolitana non avrebbero ottenuto certamente maggiori vantaggi e semmai riceverebbero degli svantaggi, ritrovandosi con delle limitazioni alla propria autonomia e politicamente fagocitate dal comune capoluogo; le seconde vedrebbero il loro territorio spezzato in due parti, in quanto le CM raccoglierebbero un alto indice di popolazione all’interno della Regione considerata. Per la prima questione, in uno scritto del 2009 (*Questioni inerenti alle città metropolitane*, in *Le nuove autonomie nell’ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli), dove ho applicato la teoria dei giochi alla formazione della Città metropolitana, ritenevo necessario, oltre a un sistema elettorale in grado di equilibrare la rappresentanza dei territori, la necessaria scomparsa del Comune capoluogo, dando vita a entità autonome (Municipi) comparabili con i comuni delle cinture, in modo da assicurare una pari condizione con i comuni rientranti nella Città metropolitana, soprattutto per funzioni, risorse e sviluppo strategico.

Più complesso è il discorso del riequilibrio tra Regioni e Città metropolitane, in quanto l’avversione regionale dipende non solo dal dimensionamento delle due entità, ma anche e soprattutto dallo specifico ruolo riconosciuto alle Regioni nell’ordinamento. In particolare, per costituire le Città metropolitane sarebbe opportuno: o dare vita a macro-regioni che possano compensare, nell’esercizio dei poteri, la presenza sul territorio della/e Città metropolitana/e; oppure, in alternativa, mantenendo l’attuale dimensionamento regionale, l’istituzione delle Città metropolitane richiederebbe la permanenza delle Province, come ente politico di equilibrio territoriale, e l’accentuazione del ruolo statale delle Regioni.

Come noto le Regioni sono state strutturate dal Costituente non come semplici entità amministrative dell’ordinamento, come una sorta di grandi Dipartimenti, ma per caratterizzare la Repubblica come “Stato regionale”, e con il conferimento di compiti statali. Il riconoscimento della funzione legislativa, sia pure entro limiti territoriali, di materia e di genere (esclusiva, concorrente,

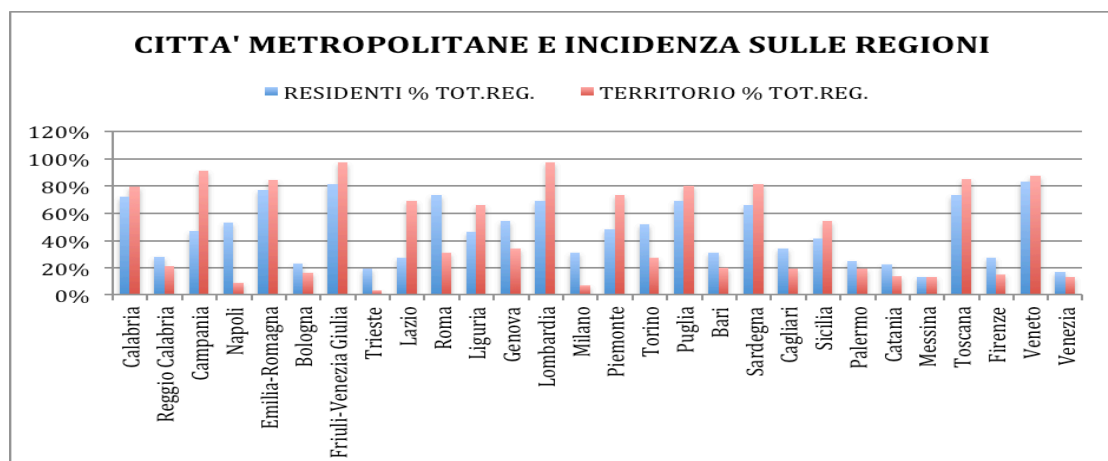
attuativa), rappresenta il segno più evidente di questo ruolo statale delle Regioni, cui lo Stato si sarebbe dovuto adeguare (art. 5 e IX Dtf Cost.). Questo carattere statale delle Regioni, che la revisione del Titolo V avrebbe voluto rafforzare, ha avuto molteplici difficoltà ad affermarsi. Anzi, si può dire che per un vizio culturale originario, dovuto alla tradizione giuridica imposta dallo statualismo del fascismo, non è stato mai riconosciuto e ciò ha spinto le Regioni verso una dimensione di tipo amministrativo, in concorrenza con gli enti locali e in particolare con le Province.

Il ddl 1212, che stiamo commentando, perciò, è l'“epigono” di questa vicenda istituzionale caratterizzata, nel corso di oltre cinquant'anni di storia repubblicana, dall'assoluta incapacità culturale di concepire uno Stato regionale e di riconoscere negli enti locali un ruolo amministrativo autonomo. Le caratteristiche della tradizione statale ottocentesca e l'*imprinting* amministrativo del fascismo fanno sentire ancora oggi, nonostante il processo di integrazione europea e quello di internazionalizzazione dell'economia, fortemente il loro peso.

Il ddl 1212, lascia il dimensionamento regionale inalterato, né nel dibattito politico in corso si ha consapevolezza dell'importanza del dimensionamento regionale ai fini di una complessiva strategia del Paese; prevede regole per forzare la volontà delle popolazioni dei territori al fine di istituire le Città metropolitane, e fa ascendere le funzioni di area vasta a livello regionale, svuotando le Province dai loro compiti amministrativi, in vista della loro scomparsa con legge costituzionale. Il disegno, poi, si completerebbe attraverso una legislazione costituzionale sul Titolo V che riduca il ruolo statale delle Regioni e, in particolare, il peso della legislazione regionale. In questo il Governo attuale è in continuità con quelli precedenti e – sulla base delle dichiarazioni raccolte nei giorni scorsi – con quelli che verranno.

5. Consideriamo più attentamente il dimensionamento delle due entità: le Città metropolitane e le rispettive Regioni. Se rappresentiamo i dati delle Regioni, al netto delle Città metropolitane, ci troveremo di fronte a questa condizione.

**Figura n.1**



**TABELLA N. 1 – Città metropolitane e Incidenza sulle Regioni**

REGIONI/CM	RESIDENTI	% SU TOT.	SUPERFICE	% SU TOT.
Calabria	1.958.238		15.081	
Reggio Calabria	550.323	28%	3.183	21%
	1.407.915	72%	11.898	79%
Campania	5.769.750		13.590	
Napoli	3.055.339	53%	1.171	9%
	2.714.411	47%	12.419	91%
Emilia-Romagna	4.377.487		22.456	
Bologna	990.681	23%	3.703	16%
	3.386.806	77%	18.753	84%
Friuli-Venezia Giulia	1.221.860		7.855	
Trieste	231.677	19%	212	3%
	990.183	81%	7.643	97%
Lazio	5.557.276		17.208	
Roma	4.039.813	73%	5.352	31%
	1.517.463	27%	11.856	69%
Liguria	1.565.127		5.421	
Genova	851.283	54%	1.839	34%
	713.844	46%	3.582	66%
Lombardia	9.794.525		23.863	
Milano	3.075.083	31%	1.579	7%
	6.719.442	69%	22.284	93%
Piemonte	4.374.052		25.402	
Torino	2.254.720	52%	6.830	27%
	2.119.332	48%	18.572	73%
Puglia	4.050.803		19.371	
Bari	1.246.297	31%	3.825	20%
	2.804.506	69%	15.546	80%
Sardegna	1.640.379		24.089	
Cagliari	551.077	34%	4.570	19%
	1.089.302	66%	19.519	81%
Sicilia	4.999.932		25.703	
Palermo	1.243.638	25%	4.992	19%
Catania	1.077.113	22%	3.552	14%
Messina	648.062	13%	3.247	13%
	2.031.119	41%	13.912	54%
Toscana	3.692.828		22.990	
Firenze	987.354	27%	3.514	15%
	2.705.474	73%	19.476	85%
Veneto	4.881.756		18.391	
Venezia	847.983	17%	2.462	13%
	4.033.773	83%	15.929	87%

Dalla Figura n. 1 e dalla Tabella n. 1 si evince agevolmente che non tutte quelle individuate come Città metropolitane lo sono davvero. Perché si dia un'area metropolitana occorre che il rapporto residenti/territorio sia squilibrato al punto tale da rappresentare un'alta densità abitativa. Questa condizione sussiste in modo evidente solo nel caso di Napoli, Roma e Milano. Potrebbe aggiungersi anche il caso di Monza (che qui non è riportato), perché non è riuscita a conquistarsi una evidenza in questa direzione, pur avendone le condizioni. Torino e Genova possono collocarsi tra quelle realtà in cui l'istituzione della Città metropolitana spezza in due la popolazione della Regione; così è anche nel caso di Napoli, mentre in quello di Roma diventa problematica l'esistenza stessa della Regione Lazio. In una condizione analoga potrebbe trovarsi anche la Lombardia soprattutto se le due aree metropolitane di Milano e Monza dovessero trasformarsi in Città metropolitane (o addirittura in una sola Città metropolitana). Non è reale il caso di Trieste, in quanto si tratta di una Provincia anomala (con soli 6 comuni). Infatti, dal punto di vista del territorio le vicende storiche hanno privato la Provincia giuliana del suo territorio, oggidi non più appartenente all'Italia.

In ogni caso non sono aree metropolitane quelle in cui la percentuale dei residenti è inferiore al 30% sul totale della Regione (sono solo città un po' più grandi), per cui la loro elevazione a Città metropolitane avrebbe il carattere di una decisione politica di frattura della compattezza regionale.

6. Il processo messo in moto dal ddl 1212 (da perfezionare con una futura revisione costituzionale), somma gli effetti dell'*amministrativizzazione / provincializzazione* delle Regioni e della abolizione delle Province, con l'istituzione delle Città metropolitane.

Di conseguenza, lo scenario istituzionale del governo del territorio dovrebbe essere composto tra tre entità (v. Tabella N. 2): le CM; le parti delle Regioni non coperte dalle CM (e amministrate dalle Regioni), le Province autonome di Trento e Bolzano e le piccole Regioni, come la Basilicata, l'Abruzzo, l'Umbria. Il totale sarebbe dato da 36 entità eterogenee e non facilmente coordinabili, senza un soggetto – a parte lo Stato – che possa esercitare funzioni statali, con l'autonomia conseguente. L'intero sistema avrebbe una connotazione meramente amministrativa e, se si considerano i meccanismi di secondo grado, anche poco democratica.

Dal punto di vista funzionale – quello che qui è stato privilegiato, come criterio di analisi – si avrebbe una frantumazione del territorio che renderebbe poco competitivo l'intero sistema territoriale, a meno di non credere che lo Stato possa riuscire, attraverso una impostazione fortemente centralistica, a fronteggiare, da un lato, tutti i problemi delle politiche pubbliche all'interno e persino nei dettagli e, dall'altro, i compiti propri dello Stato che gli derivano dall'appartenenza all'Unione europea e quelli determinati dalla competizione internazionale della globalizzazione (sul punto si ritornerà ancora alla fine di questo intervento).

**TABELLA N. 2 – Le CM; le parti delle Regioni non coperte dalle CM; le Province autonome di Trento e Bolzano; e le piccole Regioni.**

Regione / Città metropolitane	Residenti	%Italia	Superficie (Kmq)	%Italia	Densità per Kmq	Numero Comuni	Numero Province
Abruzzo	1.312.507	2,20%	10.795	3,60%	121,6	305	4
Basilicata	576.194	1,00%	9.995	3,30%	57,7	131	2
Calabria	1.407.915	2,36%	11.898	3,95%	118,3	312	4
Reggio Calabria	550.323	0,90%	3.183	1,06%	172,9	97	1
Campania	2.714.411	4,55%	12.419	4,12%	218,6	459	4
Napoli	3.055.339	5,10%	1.171	0,39%	2.609,7	92	1
Emilia-Romagna	3.386.806	5,67%	18.753	6,22%	180,6	288	8
Bologna	990.681	1,70%	3.703	1,23%	267,6	60	1
Friuli-Venezia Giulia	990.183	1,66%	7.643	2,54%	129,6	212	3
Trieste	231.677	0,40%	212	0,07%	1.093,7	6	1
Lazio	1.517.463	2,54%	11.856	3,93%	128,0	257	4
Roma	4.039.813	6,80%	5.352	1,78%	754,8	121	1
Liguria	713.844	1,20%	3.582	1,19%	199,3	168	3
Genova	851.283	1,40%	1.839	0,61%	462,9	67	1
Lombardia	6.719.442	11,26%	22.284	7,40%	301,5	1.410	11
Milano	3.075.083	5,20%	1.579	0,52%	1.947,6	134	1
Marche	1.545.155	2,60%	9.366	3,10%	165	239	5
Molise	313.341	0,50%	4.433	1,50%	70,7	136	2
Piemonte	2.119.332	3,55%	18.572	6,16%	114,1	891	7
Torino	2.254.720	3,80%	6.830	2,27%	330,1	315	1
Puglia	2.804.506	4,70%	15.546	5,16%	180,40	217	5
Bari	1.246.297	2,10%	3.825	1,27%	325,8	41	1
Sardegna	1.089.302	1,83%	19.519	6,48%	55,8	306	7
Cagliari	551.077	0,90%	4.570	1,52%	120,6	71	1
Sicilia	2.031.119	3,40%	13.912	4,62%	146,0	142	6
Palermo	1.243.638	2,10%	4.992	1,66%	249,1	82	1
Catania	1.077.113	1,80%	3.552	1,18%	303,2	58	1
Messina	648.062	1,10%	3.247	1,08%	199,6	108	1
Toscana	2.705.474	4,53%	19.476	6,46%	138,9	243	9
Firenze	987.354	1,70%	3.514	1,17%	280,9	44	1
Trento	530.308	0,90%	6.207	2,06%	85,4	217	1
Bolzano	509.626	0,90%	7.400	2,46%	68,9	116	1
Umbria	886.239	1,50%	8.456	2,80%	104,8	92	2
Valle d'Aosta	127.844	0,20%	3.263	1,10%	39,2	74	1
Veneto	4.033.773	6,76%	15.929	5,29%	253,2	537	6
Venezia	847.983	1,40%	2.462	0,82%	344,5	44	1
Totale	59.685.227		301.334			8.092	110



7. Vi è un'ultima considerazione sulle città metropolitane che bisogna prendere in considerazione.

Un progetto come quello che si legge all'interno del ddl n. 1212 potrebbe avere una qualche giustificazione solo nel caso in cui le aree metropolitane si configurino come quelle produttive della maggior parte del Prodotto Interno Lordo, come accade ad esempio in alcune aree degli Stati Uniti.

Tuttavia, dai dati di formazione del PIL italiano e dalla consistenza della distribuzione della popolazione in Italia (v. Tabella n. 3) non emerge una simile realtà. Infatti, le province che dovrebbero essere trasformate in città metropolitane delle Regioni ordinarie concentrano il 30% della popolazione e solo il 35% del PIL; anche inserendo le province / CM delle Regioni speciali la popolazione sale al 35% e il PIL al 37%. Pure inserendo la popolazione e il PIL delle Città con popolazione superiore a 100.000 abitanti, il dato non si modifica: si avrebbe il 43% della popolazione e il 45% del PIL.

**TABELLA N. 3 – Città metropolitane e PIL**

<b>CM L. 42/2009</b>	<b>POP. PROV.</b>	<b>POPOL. %</b>	<b>Superf. CM</b>	<b>PIL AB.</b>	<b>Superf. %</b>	<b>PIL Prov.</b>	<b>PIL %</b>
Roma	4.039.813		5.352	32.500		131.293.922.500	
Torino	2.254.720		6.830	28.800		64.935.936.000	
Milano	3.075.083		1.579	45.500		139.916.276.500	
Venezia	847.983		2.462	28.400		24.082.717.200	
Genova	851.283		1.839	28.300		24.091.308.900	
Bologna	990.681		3.703	35.900		35.565.447.900	
Firenze	987.354		3.514	31.500		31.101.651.000	
Bari	1.246.297		3.825	19.800		24.676.680.600	
Napoli	3.055.339		1.171	16.600		50.718.627.400	
Reggio Calabria	550.323		3.183	15.700		8.640.071.100	
<b>TOTALE</b>	<b>17.898.876</b>	<b>30%</b>	<b>33.458</b>	<b>28.300</b>	<b>11%</b>	<b>535.022.639.100</b>	<b>35%</b>
Palermo	1.243.638		4.992	18.600		23.131.666.800	
Catania	1.077.113		3.552	16.700		17.987.787.100	
Cagliari	551.077		4.570	24.100		13.280.955.700	
<b>CM Reg. Spec.</b>	<b>2.871.828</b>		<b>13.114</b>			<b>54.400.409.600</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>20.770.704</b>	<b>35%</b>	<b>46.572</b>		<b>15%</b>	<b>589.423.048.700</b>	<b>37%</b>
Comuni >100.000	4.818.664					123.822.434.900	
<b>TOTALE</b>	<b>25.589.368</b>	<b>43%</b>				<b>713.245.483.600</b>	<b>45%</b>
<b>Popolazione totale</b>	<b>59.685.227</b>		<b>331.334</b>			<b>1.580.220.000.000</b>	<b>PIL</b>
(Dati Eurostat 2013, riferiti al 2010)			<b>Kmq</b>	<b>€</b>		<b>€</b>	

Vi è un ultimo dato da considerare, e cioè: la superficie di territorio cui presiderebbero le Città metropolitane sarebbe pari all'11% nel caso delle Regioni ordinarie e al 15% includendo anche le Regioni speciali.

In conclusione, una filosofia che privilegia le Città metropolitane, senza un ente che soprintenda ad un ruolo di presidio del territorio e dell'ambiente, come la Provincia, e una Regione in grado di legiferare e perequare i territori, sembra sottostimare i problemi delle politiche e dei servizi pubblici soprattutto di quelli a rete. Non si nega che le Città richiedano una politica specifica e, perciò, di istituzioni adeguate, che in Italia sinora sono mancate, ma semplicemente che promuovere le *smart cities*, non deve comportare l'abbandono del paesaggio italiano.

Per un verso, infatti, i dati ci mostrano l'insensatezza di allontanare il governo del territorio dalla prossimità disegnata dal sistema provinciale, per attribuirlo alle Regioni (v., a tal riguardo, il volume *Province e funzioni dia rea vasta*, Roma, Donzelli, 2012). In particolare, in questo modo si sottovaluta che il paesaggio italiano, nella sua unicità, verrebbe vieppiù abbandonato e trascurato, mentre potrebbe rappresentare una vera e propria risorsa e un volano dello sviluppo del Paese.

Per l'altro, si può agevolmente dedurre come, in questo modo, appuntando tutta l'attenzione sulle autonomie locali, possa lasciarsi inalterata quella sacca di inefficienza e di spesa pubblica allocata e gestita in modo non efficiente rappresentata dall'Amministrazione statale, compresa la Giustizia, che costituisce ormai il problema principale del nostro Paese, anche ai fini dell'attrazione degli investimenti.

8. In genere gli Stati moderni, al di là dell'influenza della tradizione, che si basa nel mondo occidentale sui principi di autonomia e autogoverno locale, prediligono forme di decentramento istituzionale per fare fronte agli impegni pubblici, a ciò spinti anche dai meccanismi di collaborazione internazionale e regionale come nel caso dell'Unione europea. È un dato comune che il processo di globalizzazione economica e l'integrazione europea impongono un ruolo peculiare, e non generale, allo Stato e alla sua amministrazione. Non è un caso che la forma federale e autonomista che distribuisce i compiti pubblici, a partire dalla legislazione, tra diversi livelli di governo territoriale ha avuto un seguito sempre maggiore.

L'Italia, da questo punto di vista, appare essere, nel mondo occidentale, un Paese in controtendenza e, in questi anni di crisi, lo svolgimento della forma di Stato verso un neocentralismo è servito solo ad accumulare inadempimenti e assenze sul piano della legislazione, dell'amministrazione e della partecipazione attiva alle Istituzioni europee (al riguardo sia consentito rinviare alla nostra relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC, "*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*", Padova 19-20 ottobre 2013 [<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/relazione-al-xxviii-convegno-annuale-dell-aic-crisi-economica-e-distribuzione>]).

Il ddl 1212 che vorrebbe razionalizzare questo processo neo-centralista (almeno per la parte in cui ciò è possibile sul piano legislativo), in attesa di una riforma della Costituzione che "tolga garanzie" ai territori e competenze alle Regioni, appare poco meditato dal punto di vista dell'efficienza e

dell'efficacia delle politiche pubbliche e, ove approvato, sarà una delle cause che protrarranno la crisi economica nel nostro Paese. Le amministrazioni regionali e locali hanno certamente bisogno di molte riforme, così come soprattutto l'amministrazione (centrale e periferica) dello Stato, ma non di riforme neo-centraliste. Non è un caso che il pronunciamento dei costituzionalisti, con la sola eccezione di quei pochi che collaborano con il Ministro competente, è pressoché unanime nel considerare il ddl 1212 costituzionalmente illegittimo, disordinato e dannoso.