

Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione

*Daniele Donati**

1. *Tra silenzi e ritardi*¹

Ricostruire il percorso compiuto dalle Città metropolitane nei primi dieci anni dalla loro istituzione a opera della l. n. 56/2014 significa svolgere un'analisi muovendo su un doppio binario. Da una parte si deve tenere in considerazione come questi enti, modellati per molti versi in forma inedita, siano stati accolti, interpretati e “recensiti” essenzialmente da giurisprudenza e dottrina², vista la ben scarsa attenzione che i legislatori vi hanno prestato in questo decennio. Dall'altra si deve dar conto di cosa le città stesse abbiano saputo fare della loro specialità, del grado

* Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

¹ È bene, in premessa, dire che alcune considerazioni che qui si riportano discendono dall'analisi svolta in D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023. A quel volume, utile per eventuali approfondimenti e pubblicato in *open access* al sito <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/984>, non farò altri riferimenti in testo.

² Per una discussione in letteratura rispetto alla disciplina attuale si veda E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità*, in *Federalismi.it*, 13, 2014; P. BILANGIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 19 ss.; G. BOGGERO, “*In attesa della riforma del Titolo V*”. *L'attesa finita: “quid iuris?”*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 535 ss.; ID., *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2014, p. 26 ss.; F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2015, p. 14 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2014, p. 5 ss.; A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it*, 3, 2014; ID., *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13, 2014; ID., *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19, 2012.

di innovazione che hanno saputo offrire nell'amministrare alcune (e sottolineo "alcune") delle aree più urbanizzate del Paese³.

Diciamo subito che la poca considerazione per questi enti e quanto in essi e grazie a essi avveniva (nel bene e nel male) è elemento rilevante, da considerare in premessa, ricordando (e per parte mia stigmatizzando) come, all'innegabile indifferenza dello Stato, le Regioni interessate non solo non abbiano reagito, ma piuttosto contribuito, vedendo forse le Città metropolitane come soggetti potenzialmente antagonisti, con quella loro competenza per lo sviluppo economico e sociale delle aree, vaste e complesse, che ruotano attorno ai loro capoluoghi. A ciò si aggiunga la (forse più giustificata, ma comunque controproducente) diffidenza delle Province che, da subito, si sono sentite parte lesa per quel disegno della legge n. 56/2014 – per ben note ragioni incompiuto, ma poi mai ripreso e rivisto – che diversamente le vedeva relegate ad amministrare poche funzioni essenzialmente a sostegno dei Comuni.

Ne è originata, a più riprese, un'ostilità che si è tradotta nel sostanziale arroccamento di ciascun ente di area vasta nel recinto del proprio ambito, con pochissimi esempi di collaborazioni tra territori, in orizzontale o, con le Regioni, in verticale. E che ha infine portato, nei mesi scorsi, alla presentazione di disegni di legge (di cui si dirà meglio *ultra*) che – senza alcuna seria riflessione nel merito – si sono sostanzialmente orientati alla reintroduzione dell'elezione diretta e a un'importazione pedissequa nelle Province del corredo competenziale delle Città metropolitane. Il tutto a promuovere un'equiparazione degli enti area vasta non solo miope ma, a mio parere, anche contraria all'impianto costituzionale che, se ne fa

³ Sulla capacità delle città di farsi carico di alcuni dei profili più rilevanti nelle dinamiche legate all'innovazione sociale ed economica si veda G. AMENDOLA, *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997 e, più recentemente, G.M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017. Per una visione più ampia del tema si rimanda a W. SALET, A. THORNLEY, A. KREUKELS, *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, 2003; F. SPALLA, D. BOTTÀ, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quaderni di scienza politica*, 2005, p. 87 ss. Da un punto di vista giuridico G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 5, 2002, p. 843 ss.

menzione distinta, di certo intende promuovere una differenziazione virtuosa che non lascia spazio a gelosie ingiustificate (provinciali, appunto)⁴. D'altra parte, se queste 14 Province (che certo non coincidono tutte con le aree più produttive o innovative del Paese) sono diventate Città metropolitane dopo quasi 25 anni dalla prima previsione in legge e 13 dalla loro inclusione nel testo costituzionale qualche vizio originario (ed evidentemente esiziale) ci sarà. A mio intendere, infatti, ciò che la mera enunciazione di questi ritardi rivela è e resta la patologia prima e originaria che agita dietro le vicende di oggi, e cioè la (storica, e oramai cronica) mancanza di considerazione, nel nostro Paese, della cosiddetta "questione metropolitana", che si traduce nella mancata progettazione di una "agenda urbana". Diffidenze, campanilismi e gelosie o (peggio) semplice sottovalutazione ci hanno privato di un potenziale elemento trainante per riforme del governo multilivello capaci, al contempo, di far crescere i centri maggiori e di sostenere e promuovere le aree più disagiate o i Comuni più piccoli.

Testimonia la gravità di questa mancanza l'esempio di altri paesi a noi vicini, dove la questione metropolitana si è posta come elemento di partenza non solo del rilancio di quei luoghi specialissimi, ma anche dell'intero Paese. Si consideri in tal senso quanto è accaduto in Francia, Spagna, Regno Unito, Germania (pur con intenti, modalità, esiti diversi e diversamente valutabili). Processi analoghi si sono poi avuti negli Stati Uniti, in Canada, in Australia, per non dire di molte realtà dell'America Latina, della Cina e del Sud est asiatico⁵.

In Italia si è piuttosto deciso di intervenire a rimediare a queste o quelle debolezze (si pensi alla Strategia Nazionale Aree Interne⁶, o al Bando periferie), con interventi che ancora una volta (non "differenziavano", ma) distinguevano e quindi dividevano, invece di connettere e far col-

⁴ Previsione di differenziazione che la Costituzione opera anche nei confronti di Roma Capitale. Sul punto si veda E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 301.

⁵ In merito si veda OECD (2015), *Governing the City*, Paris, OECD Publishing, al sito <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

⁶ Su cui si veda M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, p. 297 ss.

laborare, ambiti territoriali diversi, di diversa configurazione non solo orografica e di diversa vocazione.

Eppure, i maggiori centri urbani da decenni chiedono un regime amministrativo proprio (per non dire “speciale”) che, da una parte, consenta un più stretto collegamento (istituzionale, ma anche economico, infrastrutturale, logistico) con i territori circostanti e, dall'altra, li renda idonei a governare luoghi che inevitabilmente, per loro stessa natura, si trovano ad affrontare per primi ciò che di nuovo emerge e agita in seno alla società.

Non a caso vi sono state ripetute analisi e proposte che muovevano in tal senso, dal *Progetto '80* (ovvero il «Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-75», voluto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica ed elaborato tra il 1969 e il 1971) all'ambizioso *Progetto Quadroter*⁸ del 1992 (programma di ricerca del CNR frutto della collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, finalizzato alla costruzione di un «quadro territoriale di riferimento per la programmazione ambientale»), alle numerose proposte della Società Geografica Italiana, pur incentrate sulle Regioni⁹.

Né è rimasto indifferente all'idea di una disciplina differenziata per il governo delle maggior aree urbane il nostro miglior pensiero autonomista¹⁰ che, pur giungendo a esiti diversi, muove concorde dall'inegabile circostanza che le città crescono più rapidamente della loro demografia, dell'edificato e delle relative infrastrutture. E generano o comunque sollecitano dinamiche che muovono ben oltre i loro confini amministrativi.

⁷ Sul Progetto '80 è essenziale la lettura di C. RENZONI, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta (con un'intervista a Giorgio Ruffolo)*, Firenze, Alinea editrice, 2012.

⁸ Si veda in merito F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, p. 315 ss.

⁹ <https://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf>.

¹⁰ Su questi temi il riferimento è a M. CAMMELLI, *Aree metropolitane: più governo o più governi?*, in *Il Mulino*, 3, 1988, pp. 419-427; ID., *Verso uno "statuto" delle funzioni decentrate?*, in *Le Regioni*, 1, 1989, pp. 162-180; ID., *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane? Tavola rotonda virtuale. Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2003, pp. 429-445; ID., *Regioni, anniversari e sfide del prossimo futuro*, in *Mumus*, 3, 2020, pp. 5-12; L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991; ID., *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 5, 1997.

Il tutto senza governo, nel fallimento delle iniziative sopra ricordate, senza parole, laddove l'ordinamento (oltre al caso qui esaminato) si riferisce alle "città" solo occasionalmente, a scopo quasi premiale¹¹.

È dunque non solo un ambito territoriale, definito e concreto, quello a cui si deve pensare ragionando di "città" – qui intese come insiemi di interessi e dinamiche complessi – essendo piuttosto necessario considerare anche quell'astrazione che popola il luogo di relazioni, innovazioni, sfide, ma anche di tensioni e contrasti. Il che, è bene notare, rappresenta una sfida di non poco momento per le scienze giuridiche, le quali da sempre, quasi costitutivamente, ma in questo caso erroneamente, vincolano le loro riflessioni (e la stessa vigenza delle norme) al dato materiale e quindi alla considerazione dei limiti e dei confini.

2.1 Le criticità "strutturali" delle Città metropolitane: loro numero e coincidenza col territorio ex provinciale

Per le ragioni appena viste, anche la riforma che dà finalmente origine alle Città metropolitane non è il risultato di un progetto compiuto, puntuale, concluso ma, piuttosto, la risposta a un'emergenza.

Ricordiamo ad ampi tratti una storia già ben nota.

Sono gli anni in cui si fronteggiano gli effetti di lungo periodo della crisi finanziaria del 2008. Dopo i primi sintomi registrati nel mercato dei *subprime* nel 2007, le economie occidentali conobbero un periodo di recessione e una grave crisi industriale, che – dopo un'apparente ripresa nel 2010 – sortirono gravi effetti sui debiti sovrani e sulle finanze pubbliche di molti paesi, chiamati a sostenere spese eccezionali per sostenere i relativi sistemi bancari. A quel punto, per l'Italia, si rese essenziale il sostegno economico della BCE, che fu condizionato all'adozione di alcune misure strutturali. In una lettera del 5 agosto 2011 (allora riservata) inviata da Jean Claude Trichet (allora Presidente della Banca Centrale Europea) e Mario Draghi (ai tempi governatore della Banca d'Italia, designato a succedere a Trichet) al Presidente del Consiglio dei ministri Silvio

¹¹ Il riferimento è al richiamo di cui all'art. 18 del TUEL. Vedi in proposito M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, p. 975, e la ricca annotazione di riferimenti che riporta.

Berlusconi si richiedeva, tra le altre cose, «*un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)*». È sotto dettatura di quel clima di urgenza, di decisioni non più rinviabili, che originano le scelte più criticate della l. n. 56/2014, fatta approvare dal Governo Letta riprendendo sostanzialmente quanto aveva già previsto l'esecutivo guidato da Mario Monti¹². Altrettanto fermo, tra i due esecutivi, resta l'intendimento di questo passaggio normativo come prodromico a una riforma costituzionale mirata alla completa soppressione delle Province.

Ora, se pur ciò rappresenta la prima criticità, la più esiziale, visto il fallimento di quella prospettiva¹³, ai nostri scopi è più opportuno porre attenzione a quelle che sono le debolezze che riguardano aspetti “formali”, strutturali o di progettazione.

Delle Città metropolitane si contesta innanzitutto il numero. Il che, a ben vedere, significa che si ritiene che la qualifica di “metropoli” sia stata attribuita a troppi capoluoghi di Regione, e che questi siano ben lontani dalle dimensioni che recano ad analoga qualificazione nei *ranking* internazionali. Queste critiche non considerano però un profilo rilevante. E cioè che, andando a vedere in Europa, molte sono le città che hanno

¹² Il governo Monti aveva però sbagliato forma, adottando un decreto-legge che la Corte costituzionale, con la sent. n. 220 del 19 luglio del 2013, dichiara incostituzionale ritenendo che una riforma del governo territoriale comporti «processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale». Si veda a riguardo F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale dell'elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *astridonline.it*, 2013; A. SANDULLI, *Le Città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Mumus*, 3, 2013.

¹³ L'ipotesi di modifica della Carta fondamentale a cui pensa l'estensore della legge 56 è l'A.C. 1543 (cosiddetto d.d.l. cost. Quagliariello), mentre quella bocciata al referendum del dicembre 2016 è invece il d.d.l. cost. cosiddetto Renzi/Boschi. Si noti anche che, seguendo la prima formulazione la Costituzione avrebbe conosciuto, oltre alla sparizione di qualsiasi riferimento alle Province, anche la cancellazione delle Città metropolitane dall'insieme degli enti costitutivi la Repubblica di cui all'art. 114, ma non la loro eliminazione dal testo, che continuava ad attribuire la loro disciplina alla legge statale. In questo modo la Repubblica veniva ad articolarsi (oltre lo Stato) su due soli livelli di autonomie territoriali (Regioni e Comuni) e l'area vasta in nessuna delle sue entificazioni ne era più elemento essenziale, fondante. La vicenda è ben ricostruita da G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli 2017, p. 114 ss., che a sua volta richiama E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 2 ss.

avuto il riconoscimento di uno *status* legislativo speciale (ricordiamo qui Aix-en-Provence; Manchester, Utrecht, Brema) non in ragione delle loro dimensioni, ma piuttosto della loro collocazione nelle reti di sistemi complessi per il Paese di riferimento.

Vi è, in altri termini, in queste osservazioni, una sopravvalutazione dell'elemento demografico, quello appunto considerato nelle classificazioni adottate da Eurostat e altri organismi analoghi e peraltro diffusissimo nella nostra legislazione (si pensi al continuo riferimento ai Comuni con meno di 5000 abitanti) rispetto ad altri fattori almeno altrettanto rilevanti come appunto l'assetto infrastrutturale, o il contesto socioeconomico, o ancora la conformazione oro-geografica.

È piuttosto vero che alcune delle attuali Città metropolitane non rientrano tra le aree più produttive o capaci di innovazione del Paese che, peraltro (come provano alcune analisi recenti¹⁴), in Italia di frequente si costituiscono e sviluppano attorno a Comuni di medie dimensioni.

Se dunque la qualificazione di Città metropolitana va considerata non come la conseguenza di un'ipertrofia locale, ma come l'attribuzione a certe aree di una posizione differenziata nel quadro degli enti intermedi (e in seno al sistema multilivello), il disegno del legislatore va inteso come tracciato avendo in mente l'esigenza di una distribuzione equilibrata sul territorio nazionale di questi enti, chiamati allora – come ben rivela il testo della l. n. 56/2014 – a guidare il processo di reazione alla crisi economica e, oggi, a fare da traino a una crescita economicamente ecosostenibile ed socialmente equilibrata del Paese intero. In tal senso, e a fronte di un'analisi più attenta dei diversi contesti, non parrebbe da escludere in futuro la possibilità di riconoscere al legislatore la capacità di attribuire anche ad altri capoluoghi (di Regione, se non anche di Provincia) lo *status* metropolitano, laddove questi lo richiedano.

La seconda debolezza formale attiene la loro dimensione territoriale, ovvero alla coincidenza delle Città metropolitane attuali con l'ex territorio provinciale. Infatti, come rilevato dalla Corte costituzionale, la scelta operata nella l. n. 56/2014 comporta la mancata differenziazione delle

¹⁴ Il riferimento è alla ricerca di A. MANGIARDO, E. MICELLI, *Cbi guida la crescita? Valori immobiliari e sviluppo delle Città metropolitane. Who Drives the Growth? Real Estate Values and Development of Metropolitan Cities*, LaborEst n. 23/2021, p. 28 ss.

comunità di riferimento «secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori»¹⁵.

In altri termini, l'effettiva capacità delle Città metropolitane di valorizzare i maggiori conurbati governando ambiti territoriali coerenti (poli urbani e loro *hinterland*), sarebbe stata favorita da una loro delimitazione ai municipi effettivamente connessi col capoluogo dal punto di vista geografico e – soprattutto – funzionale.

Sono però anche qui necessarie alcune osservazioni, a parziale giustificazione della scelta operata. In primo luogo, si deve avere consapevolezza del fatto che anche le critiche non sono state univoche, visto che a volte si è obiettato che il territorio fosse troppo grande (così è per Bologna, Torino e Reggio Calabria), e in altri casi (Milano, Firenze, Bari, Venezia) si è invece sostenuto che fosse troppo piccolo, arrivando addirittura a ritenere opportuno l'inclusione di altre Province¹⁶. Se Roma resta (per molti versi) un caso a sé stante, soltanto per Napoli e Genova i confini delle ex Province sembrerebbero poter essere qualificati come propriamente “metropolitani”. D'altra parte, sappiamo bene che la soluzione adottata, di procedere per legge statale alla coincidenza con le ex Province, senza un disegno più accurato delle mappe, si è resa necessaria per le infinite e irrisolte diatribe locali che avevano fatto fallire non solo il processo avviatosi con la l. n. 142/1990, ma anche tutte le ipotesi successive.

Si tratta di una scelta senza dubbio salomonica, *tranchant*, che in quanto tale ignora tutti i criteri elaborati nella letteratura sociologica e urbanistica, e non considera l'omogeneità o la disomogeneità (specie demografica) dell'area, ignora l'interdipendenza dei territori per i bacini di pendolarità, o la loro morfologia, palesando un'evidente divergenza tra la geografia come disegnata dalla legge e quella reale, dei cittadini e dei cosiddetti *city user*, del lavoro e dei mercati nelle aree oggetto della riforma.

¹⁵ Così nella sent. 240/2021, in ultimo punto.

¹⁶ Si veda in proposito A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene 2014, ove si sostiene che Milano potrebbe attrarre nell'area metropolitana la Provincia di Monza e Brianza; a Firenze la Città metropolitana potrebbe includere le Province di Pistoia e Prato, mentre Bari potrebbe assorbire nella Città metropolitana anche la Provincia di Barletta-Andria-Trani.

Eppure (e questa è una responsabilità dei nuovi enti) solo alcune Città metropolitane hanno iniziato a ragionare delle connessioni verso gli altri territori, o anche della razionalizzazione della loro articolazione intestina. Eppure, sotto questo secondo profilo, ci si può muovere ripensando le Unioni di Comuni (ove siano state costituite) in funzione di strutture “sub-metropolitane” oppure, approfittando della possibilità offerta al comma 11, lett. c) dell’unico articolo della l. n. 56/2014, prevedendo in statuto la costituzione di «zone omogenee», disegnatte «tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana». Pur se con logiche e dinamiche diverse (le Unioni nascono dal basso, dalla volontà dei Comuni di procedere alla gestione associata di funzioni e servizi, mentre le zone sono disegnate dall’alto, in sede metropolitana appunto), entrambe le soluzioni possono contribuire a una (pur limitata) differenziazione e razionalizzazione interna, capace di seguire le vocazioni diversi di ambiti diversi.

Il tutto nell’assillo di una domanda “politica” a cui pochi amministratori metropolitani hanno saputo o voluto rispondere, ovvero se assecondare l’investimento sulle eccellenze del territorio e concentrarsi sulla crescita o piuttosto favorire e sostenere le aree più arretrate e in difficoltà, sostenendo una lettura più “perequativa” dell’ente intermedio.

2.2 Segue: la forma di governo di secondo livello

Il che ci reca alla terza debolezza, quella che ha sollevato le critiche più accese, relativa alla forma di governo di questi enti.

Com’è noto, nel disegnare il profilo degli organi fondamentali dei nuovi enti di area vasta la legge (commi 19-21) sceglie di eliminare l’organo esecutivo collegiale, condensando quel potere sul Sindaco il quale, nell’ipotesi “ordinaria”¹⁷ è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. A questa

¹⁷ La legge n. 56/2014 all’art. 1, comma 22 delinea in realtà un meccanismo, per ora impraticabile, per l’elezione diretta del Sindaco metropolitano, laddove afferma che lo statuto può «prevedere l’elezione diretta del Sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale», richiedendo però che entro la data di indizione delle elezioni nelle Città metropolitane con popolazione inferiore ai 3 milioni di abitanti si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più comuni, a seguito di una procedura articolata. Per le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti (al momento solo Roma, Milano e Napoli), l’unica condizione necessaria è invece che lo statuto della Città metropolitana abbia dato vita a zone omogenee e che il Comune capoluogo abbia realiz-

legittimazione *ex lege* del Sindaco corrisponde poi una sua sostanziale irresponsabilità davanti agli altri organi, entrambi collegiali e partecipati sia da membri della sua maggioranza che dalla minoranza.

Infatti, né il consiglio – organo di indirizzo e controllo, per il quale l'elettorato attivo e passivo spetta ai Sindaci e ai consiglieri dei Comuni che insistono nell'area metropolitana – né la conferenza – organo propositivo e consultivo composto da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti all'area stessa – hanno il potere di sfiduciare il Sindaco. Né questi può attivare la dinamica dello *simul stabunt simul cadent* verso il consiglio senza dimettersi da Sindaco del capoluogo, ipotesi francamente piuttosto remota¹⁸. La concorrenza della legittimazione *ex lege* del Sindaco, della sua irresponsabilità "interna" verso organi, comunque, a loro volta non elettivi sono i tratti che hanno reso non solo fortemente controverso, ma anche incerto l'avvio di questa forma di governo, mettendo in predicato una legittimazione politica che invece, negli intenti del legislatore, si auspicava forte e autorevole. La scelta operata dalla riforma del 2014 perseguiva infatti l'intento di avere un governo efficace e coeso dei contesti territoriali più importanti grazie a una semplificazione del quadro istituzionale, realizzata superando la dualità e la (non solo) potenziale conflittualità tra Comuni ed enti intermedi.

In altre parole, al fine di dare impulso a politiche di sviluppo economico e sociale di area vasta, "ultra locali" e interconnesse, si operava un evidente sacrificio della rappresentatività del nuovo ente, consegnando ai Sindaci (e al Sindaco del capoluogo in primo luogo) funzioni altrimenti attribuite a un'altra classe di amministratori, eletti direttamente e quindi

zato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della Città metropolitana.

In concreto, se pure gli statuti delle tre Città metropolitane superiori alla soglia dei 3 milioni hanno previsto questa possibilità (assente nel testo statutario di tutte le altre Città metropolitane), in nessun caso ci si è finora mossi in questa direzione. D'altra parte, la legge elettorale dello Stato richiesta dalla norma in questione non è mai stata approvata.

In dottrina, in merito a questa ipotesi si vedano M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 82.

¹⁸ Come ricordano G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017; e F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 27.

portatori di interessi propri, diversi e ulteriori. L'idea, quindi, era (ed è) quella di trasformare l'area vasta in un ambito di mediazione degli interessi comunali, riassunti in seno all'ente metropolitano, in forma quasi federata, per il governo di politiche ontologicamente sovracomunali. Un ente con funzioni proprie, ma a composizione comunale, come ben testimonia il comma 50 dell'unico articolo della l. n. 56/2014 ove si prevede che alle Città metropolitane si applichino, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni di cui al testo unico degli enti locali e della l. n. 131/2003.

Come era prevedibile, l'azzardo di avere un Sindaco eletto solo dai cittadini del capoluogo (i quali in media rappresentano appena il 40,07% dell'intera popolazione metropolitana) viene portato più volte all'attenzione della Corte costituzionale. La Consulta ammette la legittimità delle scelte operate nel 2014 in due – pur criticatissime¹⁹ – decisioni (le n. 50/2015 e 168/2018). E ancora nella già citata sentenza n. 240/2021 dismette l'argomento di un possibile discrimine dei cittadini degli altri Comuni, visto che l'elezione del Sindaco del capoluogo non ha valore di “doppia elezione”, e l'ascesa di questi a Sindaco metropolitano ne è una mera conseguenza (appunto) *ex lege*. Questa volta però, in via incidentale, la Corte rileva l'incostituzionalità dell'irresponsabilità di un Sindaco metropolitano assolto da qualsiasi *accountability*, tratto inammissibile vista la natura essenzialmente politica delle funzioni esercitate, resasi chiara negli anni trascorsi dall'introduzione di questa formula.

Rileva, si noti bene, ma non *dichiara*, vista l'«esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili» per il legislatore. La Corte, dunque, non mette sotto accusa il modello di “ente di secondo livello” in sé: il che, nel prossimo futuro, ammette sì un ritorno all'elezione diretta di Sindaco e consiglio metropolitano, ma lascia aperta la strada anche

¹⁹ Si vedano in particolare A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, p. 5; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396; C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle province*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 4 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.; S. CALZOLAIO, *Città metropolitane e Province nella “legge Delrio”. Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2014; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un “optional”*, in *Rivista AIC*, 2, 2015

a formule che conservino l'attuale legittimazione indiretta, come l'elezione di un Sindaco fra i Sindaci (riprendendo il modello ora in essere per le Province) o un voto di fiducia (del Consiglio o – meglio – della conferenza dei Sindaci) sulle linee di mandato, che costringerebbe il Sindaco a una composizione dei propri intendimenti con quelli degli amministratori degli altri Comuni.

Soluzioni alle quali, a mio giudizio, dovrebbe accompagnarsi in ogni caso la reintroduzione di una Giunta, magari composta non secondo una logica di coerenza politica con un Sindaco comunque non scelto dal voto popolare, ma piuttosto in modo da rappresentare i diversi ambiti (le Unioni? le zone omogenee?) del territorio metropolitano.

3. *Natura delle funzioni e loro modalità di esercizio*

Né è irrilevante qui considerare il riferimento che fa la Corte²⁰ alla qualificazione delle funzioni assegnate a questi enti come funzioni non di mero coordinamento, ma di vero e proprio indirizzo. Tale qualificazione sembrerebbe implicare la necessaria politicità degli organi chiamati a governarle²¹ con decisioni in proprio, «diverse (...) da quelle concordate dagli enti che vi sono compresi»²².

Seguendo questo ragionamento si arriva a considerare un problema ulteriore, ovvero se la politicità degli enti implichi necessariamente l'elezione diretta degli organi (e solo il mero indirizzo ammetta una loro legittimazione di secondo grado), ovvero se si possa immaginare che la scelta espressa eleggendo i Sindaci (e i consiglieri comunali) conferisca

²⁰ La Corte ragiona comparando i due enti di area vasta e giunge alla conclusione - a mio parere non condivisibile - che nell'ipotesi di riforma costituzionale a cui guardava il legislatore del 2014, «l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta» avrebbe comportato che, a queste, fossero «devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica». Diversamente la «perdurante» operatività delle Province comporta in via definitiva «l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente (...) anche alle Città metropolitane».

²¹ P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione: appunti per una riflessione sui poteri locali*, in *Politica del diritto*, 4, 1991, pp. 547-564.

²² R. BIN, *Cbi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 2016, p. 45. Discute del tema anche F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 218, che però nega la configurabilità di interessi prima e funzioni di (mero) coordinamento poi in capo a una amministrazione territoriale.

loro titolo a esercitare funzioni politiche in una struttura di governo e amministrativa federante come quella qui descritta e realizzata. Il che coincide col dire che la politicità di una funzione non dipende tanto o soltanto dalla sua natura, quanto dalle forme e dalle modalità con cui viene esercitata.

Nel caso in esame, è evidente che la forma di governo delineata dalla legge del 2014 segua l'idea che si è detta, di Città metropolitane immaginate come enti titolari di funzioni proprie e collettori di funzioni locali da esercitare in modo servente ai Comuni del territorio²³.

In questo senso si pensi, prima fra tutte anche nella rubrica della legge, alla funzione di pianificazione strategica di cui al comma 44. Da una lettura di quanto si è andato facendo in questi dieci anni nelle diverse Città metropolitane, appare evidente come in molti casi l'approvazione del piano sia stata il frutto di un lavoro di «coordinamento paritario basato sulla mediazione e il consenso»²⁴ tra amministratori comunali, a dispetto del fatto che il comma 44, lett. a) della stessa legge lo qualifichi come «atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel relativo territorio».

O, ancora, si pensi nello stesso comma, lett. c), alla possibilità che «con i Comuni interessati» la Città metropolitana possa «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» o (lett. f) promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Ma si pensi anche alle funzioni specificamente provinciali attribuite anche alle Città metropolitane dal comma 85, tra le quali si trova alla lett. a) la pianificazione territoriale provinciale *di coordinamento*, e ancora (lett. d) la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Al di là del giudizio su questa ipotesi (*melius*, su questa “sperimentazione organizzativa”) e sui risultati (non sempre positivi) a cui ha condotto, e al

²³ Mi pare ragioni in modo analogo rispetto al piano territoriale generale P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene 2014, p. 15 ss.

²⁴ Così ancora R. BIN, op. cit., nella sua definizione di funzione di coordinamento.

di là anche delle possibili obiezioni sotto il profilo esegetico che qui se ne offre, emerge da queste osservazioni una sequenza ideale, seguendo la quale si vorrebbe che fosse per prima cosa decisa la “vocazione” delle Città metropolitane e poi procedere, in coerenza, a un’identificazione degli interessi adeguati a quegli spazi e quindi delle funzioni da attribuire a quegli enti come loro proprie. Infine, e solo infine, in ragione della natura di dette funzioni e degli strumenti dati per il loro esercizio, si dovrebbe determinare la forma istituzionale più idonea, e quindi la loro modalità di legittimazione²⁵.

Insisto su questo profilo perché ritengo che sia rispetto a esso che si debba valutare (almeno in primo luogo) se e come le Città metropolitane abbiano conseguito quanto da loro ci si attendeva. In altri termini: sarebbe incoerente, e anzi sbagliato trarne un giudizio analizzandole con le stesse lenti con cui si leggevano gli enti di area vasta fino al 2014. Ciò che si deve valutare è invece se l’assetto attuale di enti intermedi con organi partecipati da amministratori comunali che accedono a decisioni altrimenti a loro estranee abbia in effetti conseguito l’effetto di una cooperazione efficace, nel segno di quegli «enti “sistema”»²⁶, che verrebbe a rappresentare «la condizione post-moderna dell’autonomia e della stessa sovranità». Per questa ragione, la Città metropolitana deve agire nella «consapevolezza dell’impossibilità di circoscrivere regolativamente ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini», adottando una visione funzionale e non statica del proprio territorio²⁷.

²⁵ In altri termini, come diceva M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 24, 1959, p. 11.

²⁶ L’espressione è di P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, nella versione online disponibile su: www.accademiaautonomia.it/file/server/file/20171107%20Carrozza%20Pisa.pdf.

²⁷ Echeggia qui la contrapposizione tra i concetti di territorialità negativa che evoca il «potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato», e positiva che «consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali». In questo senso ragiona M.A. CABIDDU, *Governare il territorio*, in *Amministrazione in cammino* del 30/05/2008, disponibile su: www.amministrazioneincammino.luiss.it/2008/05/30/governare-il-territorio/, riprendendo un concetto già espresso da F. GOVERNA, *Tra geografia e politiche: ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 2014. Sul tema si veda anche L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per*

Questa va dunque intesa come ente «prevalentemente “relazionale”, la cui forma di governo trova legittimazione nella capacità di soddisfare interessi specifici, identificati innanzitutto nello sviluppo omogeneo del territorio ex provinciale dall'inedita assegnazione per legge (l. n. 56/14, art. 1, comma 2) di «finalità istituzionali generali» specifiche, veri e propri obiettivi caratterizzanti che devono guidare e conformare l'azione dei nuovi enti.

Una forma di “democrazia specializzata” che cerca col proprio rendimento, vero elemento di sua valutazione, di dare consistenza e giustificazione al proprio ruolo, e che trova legittimazione nel suo buon andamento, nella sua capacità di conformare organizzazione e attività alle esigenze del contesto e nei risultati conseguiti²⁸. Un riequilibrio tra *input* e *output legitimacy*, costituzionalmente ammissibile e già studiato, specie in relazione alle istituzioni europee²⁹.

uno studio sui modelli tipologici, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino 2007, p. 43 ss.; M. MANETTI, voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, Treccani 1994. Né è distante l'ancor più risalente elaborazione di M. NIGRO ne *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 542 ss. ove distingue le interpretazioni del territorio-democrazia e del territorio efficienza.

²⁸ L'idea dell'amministrazione di risultato ha animato il dibattito in letteratura per diverso tempo, venendo a configurarsi come un modello che guarda non solo alla legittimità, ma anche «al conseguimento di risultati e dunque alla possibilità di adattare le modalità e i contenuti della propria azione alle esigenze, inevitabilmente differenziate espresse dalla collettività e dai diversi contesti socio-economici e territoriali». In questo senso M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 107 ss. a cui si rifà anche R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press, 2016, pp. 445-475. Si vedano sul tema anche M.R. SPASIANO, *Organizzazione e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli 2004, p. 342 ss. e L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 57 ss. Preziosa per la comprensione dell'espressione è anche la diversa l'impostazione di A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 63 ss.

²⁹ Si veda in proposito C. PINELLI, *Input legitimacy e output legitimacy dell'Unione europea: a che punto siamo?* in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, oggi on line al sito https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/pinelli_scrittiCostanzo.pdf.

Ne consegue una nuova (o forse rinnovata) lettura politica del territorio³⁰, qui assunto non come confine³¹, ma come “ambito ottimale” per garantire i diritti dei cittadini, che richiede un ripensamento degli enti chiamati al suo governo.

4.1 *Le criticità “sostanziali” delle Città metropolitane: collaborazione e integrazione “interna”*

Dato conto fin qui delle critiche e – pur in via interpretativa – delle ragioni, delle linee “di progetto” e delle *logiche* in base alle quali si è inteso dar vita agli enti metropolitani, si deve ora andare a verificare se le *dinamiche* che sono state messe in atto hanno mosso in quella direzione, assolvendo al compito che si è immaginato il legislatore immaginasse. Di certo possiamo dire che le Città metropolitane italiane sono nate e hanno attraversato questi primi 10 anni non essendo pienamente consapevoli della loro natura di quasi-federazioni di Comuni, dell'indispensabile ruolo che il metodo della mediazione acquista in tale assetto e, ancora, dell'appena ricordata vocazione al risultato. Per tale ragione, gli enti metropolitani non hanno sempre mosso in coerenza con questo assetto, riducendo il modello immaginato dal legislatore – che potremmo dire “a cooperazione orizzontale forzata” – in un ente ad assetto verticalizzato che vede il capoluogo porsi come soggetto guida e decisore finale e la riassunzione in capo a questo di funzioni che invece potevano o meglio dovevano essere svolte in forma aggregata o condivisa. Oppure, seguendo la *ratio* sbagliata delle dimensioni e quindi della maggiore concentrazione demografica ed economica, in diversi casi si è registrata

³⁰ Un riferimento obbligatorio, se pur generalissimo, è a S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Mondadori, 2008. Più specificamente, dal punto di vista giuridico restano essenziali le letture diverse di S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in Id., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, G. ZANOBINI (a cura di), Milano, Giuffrè, 1950, p. 204 e di M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 15-30 novembre 1948, p. 1070. Tra gli Autori recenti segnaliamo A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010 e L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2014, al sito <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/149-lauraronchetti-territorio-e-spazi-politic> e M. DE DONNO, *Lo spazio giuridico locale*, *Annuario AIPDA 2023*, Napoli, Editoriale Scientifica.

³¹ Sul tema ancora L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.

un'analoga parabola per l'accentramento nel capoluogo di gran parte delle risorse di progetto.

Le eccezioni però esistono³², e vanno evidenziate.

Virtuosamente, si sono avuti in diverse Città metropolitane (*in primis* Milano, Bologna, Napoli) processi di armonizzazione normativa, con la stesura di regolamenti unici, o l'adozione di protocolli comuni per gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza amministrativa.

Per altro verso, evocando di volta in volta i principi di semplificazione, economicità ed efficienza, in forza del comma 11, lett. b) dell'articolo 1 della legge n. 56/2014, gli statuti metropolitani hanno previsto una strumentazione diversificata, che va dalla creazione di uffici comuni all'avvalimento di uffici della Città metropolitana, alla definizione di accordi quadro di cooperazione istituzionale, alla stesura di protocolli operativi. Né dette forme di collaborazione si sono limitate all'esercizio di funzioni amministrative vere e proprie, potendo riguardare l'erogazione di servizi, la realizzazione di opere di rilevanza metropolitana, le politiche di innovazione e tra queste, in particolare, lo sviluppo dell'*e-government* metropolitano e la creazione, in capo a diversi enti metropolitani, dell'Ufficio Europa.

Di particolare rilievo è la riassunzione in sede metropolitana della gestione degli appalti e dei contratti, processo iniziato spontaneamente e rafforzato dalla delibera ANAC n. 643 del 22 settembre 2021 con la quale si sono inclusi, tra i soggetti aggregatori, le Città Metropolitane di Catania, Napoli, Torino, Bologna, Milano, Genova, Firenze e Roma Capitale. Del pari di grande interesse sono i casi di gestione del reclutamento e della formazione dei dipendenti. Va a questo proposito segnalata l'istituzione, nel 2019, dell'Ufficio Unico Concorsi e Formazione nella Città metropolitana di Milano, mirato a supportare i Comuni nello svol-

³² Le informazioni e i dati che seguono sono per la gran parte presi da *Città Metropolitane - Dossier 2023*, redatto in seno al progetto Metropoli Strategiche, condotto da ANCI dal 2017 e finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, da Fondo Sociale Europeo e Fondo Europeo per lo sviluppo Regionale, con il sostegno dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il dossier è disponibile al link https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf.

gimento di attività di ricerca e selezione di risorse umane e rendere al contempo più efficace l'azione di anticorruzione e trasparenza relativa alle procedure selettive, anche al fine di garantire la migliore e corretta competizione degli aspiranti³³. Per parte sua la Città metropolitana di Roma Capitale ha invece stipulato un accordo con i Comuni del territorio per la effettuazione di selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei in applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 80/2021 qualificandosi in questi casi come ente capofila.

Tra le sperimentazioni di maggior interesse portate avanti da singole Città metropolitane vi sono senza dubbio il coordinamento a Bologna degli sportelli unici attività produttive dei Comuni e delle Unioni di Comuni, l'avvio a Venezia della piattaforma metropolitana ambientale, con la creazione di un *network* tra la Città metropolitana stessa e le polizie locali sui temi della tutela dell'ambiente, creato attraverso un sistema di protocolli bilaterali, e l'organizzazione a Genova, con personale interno, di una struttura di supporto ai Comuni per la definizione e la gestione dei percorsi partecipativi da questi promossi.

4.2 *Segue: la collaborazione oltre i confini*

Gravato dalle stesse debolezze nella consapevolezza del ruolo e delle possibilità offerte è il sistema relazionale "esterno" delle Città metropolitane, verso gli altri territori. Profilo sollecitato dall'inclusione nei contenuti obbligatori degli statuti metropolitani, ai sensi del comma 11, lett. d) dell'art. 1 della l. n. 56/2014, de «le modalità in base alle quali i Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana», ha dato vita, almeno a prima vista e fino a questo punto, a soluzioni meno fertili di quelle praticate sul fronte interno. Con una certa evidenza, quasi a voler rafforzare il proprio posizionamento istituzionale, le Città metropolitane hanno mosso a cercare relazioni "forti", ma in forme meramente pattizie e quindi con esiti non sempre consistenti. L'unica soluzione "quasi istituzionale" si trova nel coordinamento dei Sindaci metropolitani, costituito in seno all'ANCI per formulare

³³ Nel biennio 2019/2020 si sono convenzionati 12 Comuni e sono state avviate 12 procedure concorsuali centralizzate, garantendo il 100% di copertura della domanda. L'Ufficio Unico Concorsi gestisce concorsi e selezioni a favore dei 16 Comuni attualmente convenzionati.

proposte e sollecitare il Governo sulle diverse tematiche di interesse, e nei gruppi di lavoro tecnici che muovono in parallelo ad esso, partecipati dai segretari e dai direttori delle Città metropolitane.

Tra i protocolli d'intesa tra Città metropolitane quelli di maggiore interesse riguardano le aree metropolitane tra loro confinanti. Bologna e Firenze nel novembre 2017, hanno firmato un Protocollo d'intesa per «l'esigenza di sviluppare adeguate forme di cooperazione istituzionale (...) tra i due sistemi territoriali motivata dalla comune consapevolezza della nuova rilevanza delle Città come ambiti di innovazione nelle politiche nazionali». Incentrato su temi specifici quali l'attrattività e il turismo, lo sviluppo sostenibile e la pianificazione strategica, il protocollo intende innanzitutto promuovere in modo sinergico il ruolo internazionale delle due città, realizzare progetti comuni anche con la partecipazione a bandi europei, e condurre assieme le relazioni con gli altri sistemi europei e nazionali, nonché con il Governo.

Il 29 maggio 2017 Reggio Calabria e Messina hanno invece firmato un "Accordo progettuale" per la promozione di «una reale ed adeguata continuità territoriale tra le due coste come diritto inalienabile dei cittadini». In questo senso le due amministrazioni metropolitane «condividono pienamente la rilevanza strategica della realizzazione di un processo di conurbazione tra le città di Messina e Reggio Calabria, attraverso la sinergica programmazione ed integrazione di servizi, attività ed investimenti» che, tra l'altro, mira alla realizzazione dell'aeroporto dello Stretto e di collegamenti veloci.

Diverso e comunque ancor meno strutturato o formalizzato è il caso della collaborazione tra le Città metropolitane di Genova, Venezia, Milano e Torino, che hanno avviato progetti finanziati in comune e avviato un sistema di scambio soluzioni amministrative e buone pratiche.

Tutte e 14 le Città metropolitane hanno invece aderito al Progetto *CRE-AMO PA - Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA* del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, mirato alla territorializzazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, sulla base dei finanziamenti del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020. Più precisamente l'obiettivo è quello di accompagnare l'attuazione dell'impianto strategico dell'Agenda 2030.

4.3 *Segue: capacità pianificatoria e progettuale*

Impreparate ad assumere appieno le possibilità offerte anche dai tanti silenzi del legislatore del 2014, i nuovi enti – come si è visto – hanno mostrato solo occasionalmente la capacità di offrire una progettazione di respiro metropolitano, propriamente di area vasta, che necessitava e necessita di soluzioni originali.

Né si è saputo sempre cogliere appieno quanto invece le norme dicevano, e dicevano con chiarezza. Mi riferisco, di nuovo, alla “cattura” in legge e quindi alla formalizzazione delle esperienze di pianificazione strategica, svolte volontariamente negli anni precedenti³⁴. Posta al culmine di tentativi ripetuti fin dagli anni '60 del secolo scorso di mettere assieme l'uso del territorio e la crescita economica (l'incrocio su cui oggi precipitano gran parte delle misure per la sostenibilità ambientale e sociale), la pianificazione strategica arriva a costituire il tratto caratterizzante, quasi costituente l'affermazione dei nuovi enti metropolitani, nel suo farsi atto di indirizzo per qualsiasi determinazione ulteriore da parte degli enti sub-metropolitani. In alcuni casi – specie nella prima fase di vita delle Città metropolitane – abbiamo invece avuto piani che altro non erano se non collezioni di documenti programmatici già esistenti o, all'opposto, «libri dei sogni», immaginifici, quasi liste dei desiderata se non veri e propri *dépliant* illustrativi delle opportunità offerte in questo o quel luogo.

Anche qui ci sono state e ci sono eccezioni, pur se la redazione degli attuali piani strategici³⁵ rivela ancora differenze negli intenti, nel procedimento di redazione e nella forma dell'atto finale, al punto di consentire una classificazione degli stessi in tre modelli³⁶: il modello bolognese, mirato a una condivisione degli obiettivi politici che devono guidare la successiva azione amministrativa; il modello a vocazione più “urbanistica” di Firenze e Milano, finalizzato alla rappresentazione del territorio tra stato attuale e linee di sviluppo; il modello “partecipativo” di Genova,

³⁴ Il primo caso che si ricorda in Italia, tra i piani strategici elaborati da amministrazioni territoriali, è quello di Torino del 1988 a cui hanno fatto seguito (fino alla l. n. 56/2014) circa altre 40 esperienze, tra cui quelle di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Trento, Venezia.

³⁵ Si veda, per un quadro aggiornato, la Tabella 1 in allegato

³⁶ In questo senso il contributo di C. CALVARESI, *Modelli di Pianificazione strategica. Provenienze e possibilità della pianificazione strategica in ambito metropolitano. Lezioni Metropolitane* #3, Dossier elaborato in seno al programma Metropoli strategiche, 2020, p. 15 ss.

Torino e Venezia basato su una costruzione “dal basso” del piano, che però raramente va oltre la mera descrizione degli interventi.

Al di là di queste differenze, resta da constatare una generalizzata incapacità dei piani strategici ad assumere il ruolo di guida che gli viene attribuito dalla legge.

Due a mio parere le ragioni.

Da una parte vi è poca chiarezza sulla natura del piano che ora è atto amministrativo vero e proprio – più precisamente, e non solo a mio parere, atto di alta amministrazione³⁷ – facendo discendere da questa considerazione non tanto e non solo le conseguenze “formali” che ciò comporta, ma anche e soprattutto la concretizzazione dei principi in base ai quali agire nelle materie di competenza originaria o derivata delle Città metropolitane, da una parte differenziando, per valorizzare le specificità dei diversi contesti e, dall'altra, riconducendo a uniformità la garanzia dei diritti “a prestazione”, assicurando *standard* omogenei per servizi offerti all'intero territorio

Dall'altra, vi è l'irrisolto (e pur solo potenziale) conflitto del piano con le politiche dei singoli municipi, che si sono a più tratti dimostrati restii ad adeguarsi a scelte prese a monte, in altre sedi, capaci di condizionare l'autonomia decisionale singoli assessorati, testimoniata dal richiamo al piano strategico da parte degli amministratori solo dove vi sia convenienza a cercare, in quelle pagine, sostegno e giustificazione a loro scelte contingenti.

Forse più efficace si è rivelata la redazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile, forse in ragione del fatto che, alla base di questi atti, si sono avute le disposizioni puntuali del d.m. n. 397/2017 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nel decreto, infatti, non solo si definivano le linee guida per la redazione dei Piani, ma si disponeva anche l'obbligatorietà dell'adozione del piano da parte delle Città Metropolitane per tutti i Comuni dell'area, passaggio obbligatorio per poter accedere ai finanziamenti statali per infrastrutture mirate a incrementare il trasporto rapido di massa. Dettate dalla giusta intenzione di un superamento dei

³⁷ Sulla natura di questo atto, oltre al volume citato in nota 1, si vedano P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012 e M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001.

confini comunali nell'adozione di strumenti e misure di pianificazione della mobilità e della logistica, queste disposizioni hanno portato all'avvio di 206 piani con, gennaio 2023, cinque già approvati e sette quelli adottati³⁸.

Non possiamo chiudere questa rassegna senza almeno menzionare il coinvolgimento delle Città metropolitane nella attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Già messe alla prova con il cosiddetto "Bando periferie"³⁹, le Città metropolitane si sono trovate inizialmente coinvolte nella «gestione di diversi investimenti il cui valore complessivo è pari a circa 4,5 miliardi di euro»⁴⁰, relativi in gran parte a loro ambiti di competenza tradizionali, come edilizia scolastica, viabilità e rigenerazione urbana⁴¹. Inoltre, le Città metropolitane sono state chiamate al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, per l'investimento *Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade*.

³⁸ Si veda, per un quadro aggiornato, la Tabella 2 in allegato.

³⁹...ovvero il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie*, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e approvato con d.P.C.M. del 25 maggio 2016, che vedeva direttamente e per la prima volta chiamata in causa la capacità progettuale delle Città metropolitane.

⁴⁰ Le stime sono prese dall'analisi svolta da ANCI sui dati relativi alle assegnazioni PNRR2. La citazione è anche in questo caso presa da *Città Metropolitane - Dossier 2023*, cit.

⁴¹ Più precisamente le Città metropolitane sono soggetti attuatori dei progetti di investimento nelle seguenti Missioni:

- M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica, Investimento 3.1: Forestazione Urbana. Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano.
- M2C3 e M4C1: Risorse per l'edilizia scolastica, in particolare per la costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici, l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici, il Piano di estensione del tempo pieno e mense, il potenziamento di infrastrutture per lo sport a scuola, e il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica". La misura è finalizzata alla riqualificazione dell'edilizia scolastica cuba complessivamente 3,9 mld (tra
- M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, con l'Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati. Questo intervento è dedicato specificamente dal PNRR alle Città Metropolitane e conta il valore complessivo più consistente, pari 2,7 miliardi, 200 milioni dei quali sono finanziati dal Piano nazionale complementare al PNRR. Rimanda inoltre alle risorse dell'investimento 2.2b: Piani urbani integrati, che mette a disposizione un fondo 0,27 miliardi al quale possono accedere operatori privati o partenariati pubblico-privato per il finanziamento di iniziative coerenti con i progetti finanziati dall'investimento Piani Urbani Integrati.

Su questo impianto iniziale incide però la riprogrammazione del PNRR avanzata dal Governo⁴², che pure garantisce il finanziamento dei progetti già approvati su altri fondi. Gli esiti di questo ripensamento, al momento in cui si scrive, sono comunque incerti.

4.4 *Segue: finanziamenti e personale*

Al di là dell'impreparazione di molti amministratori a cogliere le innovazioni possibili o, *melius*, a saper interpretare il ruolo che veniva attribuito alla Città metropolitana, le carenze che si sono qui segnalate sono dipese, in buona parte, anche dalla carenza di personale e quindi di professionalità adeguate. Qui il difetto è originario, discendendo dalla riduzione della dotazione organica del 50% per le Province e del 30% per le Città metropolitane previste dalla legge di stabilità del 2015. Si pensi, a tal riguardo, come a fine 2021, le 14 Città Metropolitane italiane contassero solamente 7.855 dipendenti (di cui 166 dirigenti e 7.689 per tutte le altre categorie), avendo perso nel «passaggio da Province a Città metropolitane quasi la metà del personale, che nel 2014 raggiungeva 14.724 unità (263 dirigenti e 14.370 non dirigente)»⁴³.

Ma non solo: partendo da quelle disposizioni, gli enti metropolitani hanno sofferto una grave incertezza e insufficienza degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a loro favore, con ciò non solo pregiudicando fortemente gli intenti della riforma Delrio (e specialmente la loro capacità programmatica – come rilevato a più tratti dalla Corte dei conti), ma anche compromettendo l'esercizio delle funzioni fondamentali che, ai sensi dell'art. 119, comma 4 Cost., devono essere necessariamente a carico delle finanze statali.

La situazione è cambiata solo negli ultimi 2-3 anni con le leggi di bilancio per il 2021 e 2022. Con disposizioni mirate a stabilire un assetto finanziario definitivo per il comparto, coerente con il disegno del federalismo fiscale, a decorrere dal 2022 si sono istituiti due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle

⁴² In sintesi, si prevede lo stralcio dal PNRR e il finanziamento a valere su altre risorse dell'investimento M5C2 2.2 Piani Urbani Integrati e un definanziamento parziale dell'investimento M2C4 3.1 Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano.

⁴³ Si veda la Tabella 3.

funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane che introduce un meccanismo di perequazione con cui si abbandonano i criteri storici di attribuzione delle risorse per tenere progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, secondo un modello analogo a quello applicato per i Comuni. Inoltre, dopo l'approvazione del d.m. 11 gennaio 2022, attuativo delle previsioni introdotte dall'art. 33, comma 1-*bis*, del d.l. n. 34/2019, le Città Metropolitane, come già i Comuni, hanno potuto determinare la propria capacità assunzionale sulla base del principio di sostenibilità finanziaria (e quindi in base all'equilibrio tra entrate per tributi, tariffe, trasferimenti e spesa di personale complessivamente intesa) e non più sulla base del *turn-over*.

5. ...e qualcosa rimane (da fare)

Come si è visto ponendo a confronto intenti della riforma ed effetti che ha sortito, architetture immaginate allora e ciò che a ora, secondo quei piani, si è portato a compimento, appare evidente che vi sia ancora molto da fare. Volendo pur tener conto dei risultati significativi che abbiamo ricordato, siamo tutt'ora lontani dal poter dire che le Città metropolitane italiane siano oggi quegli enti capaci di mediazione e di innovazione che il legislatore del 2014 aveva immaginato.

Né ci si poteva aspettare che il percorso fosse breve, o privo di battute d'arresto, a fronte di un cambiamento così radicale che, sperimentando sull'area vasta un modello di governo che in Italia non ha precedenti⁴⁴, non solo porta a un serio ripensamento del ruolo rispettivo del capoluogo e dei Comuni dell'area, ma incide (o dovrebbe incidere) anche, e profondamente, sui profili organizzativi dei due livelli di amministrazione locale, sul riparto di competenze tra loro e, ancora, su forme e metodo delle loro decisioni.

Il muoversi incerto, a volte apertamente inadeguato delle Città metropolitane nel senso indicato dalle norme ha fatto sì che degli esiti della

⁴⁴ Analogo, in Europa, è solo il caso delle *Diputaciones* spagnole, che però esercitano competenze comunali in forma aggregata. Il che, le salva non solo dalle critiche di incompatibilità con la Carta Europea delle Autonomie, ma anche dalle obiezioni sulla natura (politica) delle funzioni assegnate. In questo senso F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, ASTRID rassegna, 19, 2013, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Merloni_F_ASTRID_06_11_12.pdf.

riforma introdotta dieci anni fa ben poco sia stato apprezzato, o anche solo percepito. Il che ha fatto ovviamente riemergere le voci di chi – partendo anche dalle giuste critiche di buona parte della dottrina – chiedono un abbandono di questo modello e un ritorno all'antico.

Si diceva in apertura delle proposte di riforma presentate al Senato. I cinque disegni di legge, oggi unificati in rubrica come d.d.l. n. 57/2023 e connessi, hanno in realtà come oggetto d'attenzione essenzialmente le Province, per le quali lamentano l'eccessivo indebolimento del corredo funzionale a causa delle disposizioni di cui alla l. n. 56/2014. Con una certa incoerenza, di seguito, quattro di questi d.d.l.⁴⁵ chiedono, a rimedio, un ritorno all'elezione diretta del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale, sostanzialmente nelle forme antecedenti il 2014 prevedendo, al contempo, sia la sostanziale estensione delle competenze delle Città metropolitane di cui alla cosiddetta legge Delrio a tutti gli enti di area vasta, sia la delega per misure di ampliamento in futuro delle funzioni stesse. A margine di ciò, quasi incidentalmente, i testi prevedono poi il ritorno all'elezione diretta anche per le Città metropolitane.

Almeno tre sono gli errori che vedo in questa prospettiva.

In primo luogo, non è ammissibile la pressoché assoluta parificazione tra le funzioni fondamentali assegnate alle Province con quelle previste per le Città metropolitane dalla l. n. 56/2014, alle quali sembrano restare come prerogativa esclusiva soltanto la competenza in materia di pianificazione territoriale generale e di mobilità e viabilità. Il testo costituzionale, menzionando distintamente i due enti di area vasta a partire all'art. 114, opera a mio parere un'evidente dicotomia per l'area vasta che il legislatore deve necessariamente rispettare. D'altra parte, un semplice sguardo al reale rivela la necessità di tenere i due enti in considerazione distinta proprio per la natura degli interessi che orbitano in quelle aree, come peraltro avviene in tutta Europa, laddove – come si diceva – non solo le città con oltre un milione di abitanti, ma anche le altre, di dimensioni più contenute, conoscono una regolazione differenziata per l'oggettiva difformità dei bisogni da governare in quelle aree, peculiari se non per

⁴⁵ Diversamente, il d.d.l. n. 459, comunicato alla Presidenza della Commissione il 10 gennaio 2023, d'iniziativa del Senatore Parrini, propone la sola reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali mantenendo il modello attuale.

consistenza urbana o demografica, per le dinamiche sociali o economiche che in esse agitano. Il che, si noti bene, non significa non essere pienamente convinti della necessità di recuperare un più forte ruolo in capo alle Province ma, piuttosto, evidenziare l'esigenza costituzionale di una loro differenziazione.

Né – e questa è la seconda obiezione – un tale passaggio è privo di conseguenze sostanziali. Si deve infatti essere consapevoli del fatto che il ritorno alla forma di elezione diretta che in questi d.d.l. si prevede ha conseguenze significative sull'intendimento e l'esercizio delle relative funzioni. Riportando in essere l'elezione diretta del Presidente e del Consiglio si elimina la connessione diretta tra ente intermedio e Comuni, promuovendo il ritorno a due distinte classi politiche. È, in altri termini, il passaggio – anzi il ritorno – da uno schema (forzatamente) cooperativo a uno (naturalmente) competitivo, antagonista.

Degli effetti non considerati di tale cambiamento è testimonianza la conservazione dell'art. 1, comma 44, lett. a) della l. n. 56/2014 relativo alla pianificazione strategica (qui estesa anche alle Province) che, come si è detto, qualifica il piano come l'«atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio». Ora questa funzione attribuita al piano strategico è resa possibile in ragione della presenza assicurata agli amministratori locali negli organi metropolitani (la Conferenza in funzione consultiva e il Consiglio che lo adotta formalmente). Diventa molto difficile, se non impossibile, immaginare come, sia in sede provinciale che in sede metropolitana, si potrebbe chiedere alla pianificazione strategica di assumere scelte di indirizzo nei confronti delle attività di Comuni e Unioni che, a quel punto, sarebbero soggetti politici distinti: proviamo a immaginare la reazione di un Sindaco o, a maggior ragione, del Sindaco del capoluogo metropolitano al giungere di un atto del relativo ente di area vasta che si arroghi la prerogativa di dettargli obiettivi e priorità. Nel ritorno a uno schema con due classi politiche separate e separatamente legittimate la pianificazione strategica dell'ente di area vasta potrebbe infatti estendersi solo alle materie di competenza di quell'ente e avrebbe validità solo nei confronti dell'ente stesso.

Il che rende evidente il terzo e ultimo errore che questi progetti di riforma presentano, laddove ci si muove verso un'ulteriore riforma dell'assetto

di governo senza che sia stata davvero svolta una riflessione sul ruolo degli enti intermedi.

L'impressione, molto condivisa in dottrina, è che sulle Province vi sia sempre stata una vaghezza, perdurante e colpevole, proprio a causa dell'irrisolta connessione tra soluzioni organizzative e profilo competenziale, tra soggetti e oggetti. Né tantomeno – ed è profilo strettamente collegato al precedente – si è mai ragionato dell'assetto funzionale in relazione all'estrema diversità della mappa degli enti di area vasta (come invece il legislatore ha tentato di fare per i Comuni, distinguendo di volta in volta tra Comuni grandi e piccoli, passibili di decentramento interno o no, ecc.). Si è quindi portati a pensare che qui si discuta delle forme perché non si ha chiara la sostanza o, peggio, per ragioni di mera miopia politica, nel solo intento di tornare a disporre di cariche elettive anche a questo livello di governo.

Procedendo nel senso indicato dai disegni di legge in discussione, verrebbero coinvolte in questa indeterminatezza anche le Città metropolitane le quali, tra tante criticità, di certo almeno godevano di finalità e ruolo ben definiti, esplicitati per legge.

La questione metropolitana però resta, e resta l'esigenza di una sua considerazione differenziata. Sarebbe anacronistica, e risulterebbe certamente deleteria la loro riduzione a soggetti sterilizzati della capacità di connessione con i municipi, e quindi trovare soluzioni d'area vasta, mediate e innovative, per bisogni ancora inediti per il resto del territorio. Del loro saper cogliere e amministrare dinamiche altrimenti lasciate deserte o, peggio, anarchiche.

Rimane la mia convinzione (peraltro mai nascosta) che questa fosse e sia la strada giusta per le città, in tempi di disaffezione e diserzione come quelli che attraversiamo⁴⁶ nei quali, ai sistemi sempre e comunque democratici, e in specie alle autonomie territoriali, è chiesto di dimostrare una capacità di fare, e fare al meglio. Solo risposte efficaci e coerenti ai bisogni, prima e oltre la forma di governo prescelta, sembrano infatti

⁴⁶ Si veda a riguardo l'analisi di Z. BAUMAN, nel celeberrimo *Modernità liquida*, Laterza 2011. Ma in senso analogo anche A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2017. Su altro versante si pongono gli studi di E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza, 2006; o di R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

poter restituire legittimazione “sostanziale” ai poteri pubblici, se è vero che, nel solco dell’art. 97 della Costituzione, «ogni attività (normativa) di organizzazione (...) è vincolata a costruire l’organizzazione in modo da garantire, attraverso di essa, l’imparzialità ed il buon andamento»⁴⁷. In questo senso prende corpo quell’idea di “democrazia specializza” di cui ho detto *supra*, finalizzata a garantire i diritti dei cittadini nell’ambito territoriale più idoneo e ben lontana dal mito oramai spento dell’amministrazione in forma di impresa, o della tecnocrazia che ha fatto la fortuna dei “governi dei migliori”, o ancora delle autorità indipendenti. E che piuttosto recupera e rafforza, nell’efficacia della propria azione, quella relazione tra persone e territorio (termini coincidenti nella semantica di *démos*) che, nell’eclissi di Stati sempre più attenti a fenomeni sovranazionali, può trovare garanzia solo nelle nostre città.

⁴⁷ Così M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 84.

Tabella 1

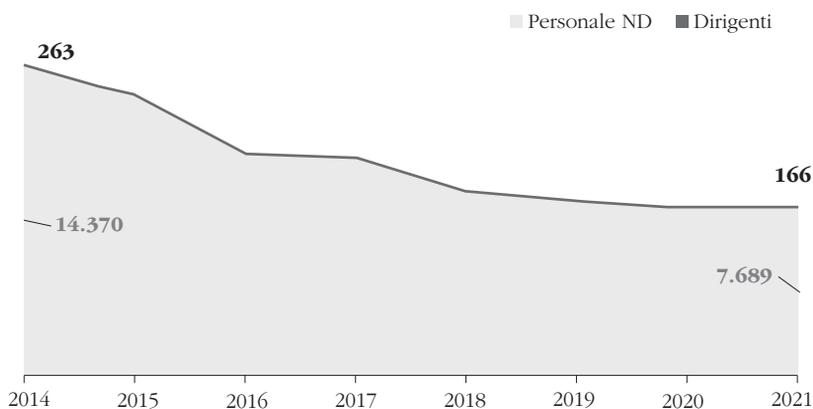
I Piani Strategici metropolitani Città Metropolitana	Data	Stato dell'arte	Denominazione del Piano
Bari	In redazione		
Bologna	Lug, 2018	Approvato	Piano Strategico Metropolitano di Bologna 2.0
Cagliari	Lug, 2021	Approvato	Piano Strategico per lo sviluppo della Città Metropolitana di Cagliari
Catania	Sett, 2022	Approvato	Piano Strategico Metropolitano Città Metropolitana di Catania
Firenze	Dic, 2018	Approvato	Piano Strategico Metropolitano 2030 Firenze – Rinascimento Metropolitano
Genova	Apr, 2017	Approvato	Piano Strategico Metropolitano Genova
Messina	Mar, 2023	Approvato	Piano Strategico triennale della Città Metropolitana di Messina
Milano	Mar, 2023	Approvato	Piano Strategico Metropolitano Milano 2022-2024
Napoli	Ott, 2020	Approvato	Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli
Palermo	Apr, 2022	Approvato	Piano Strategico della Città Metropolitana di Palermo
Reggio Calabria	Mar, 2023	Approvato	Piano Strategico della Città Metropolitana di Reggio Calabria
Roma	Dic, 2022	Approvato	Piano Strategico Metropolitano “Roma, metropoli al futuro” – Innovativa, sostenibile, inclusiva è stato approvato dal Consiglio Metropolitano
Torino	Feb, 2021	Approvato	Piano strategico metropolitano Torino 2021-2023
Venezia	Dic, 2018	Approvato	Piano Strategico Metropolitano Venezia

Fonte: Rilevazione ANCI, settembre 2023

Tabella 2

I PUMS delle Città Metropolitane Città Metropolitana	Data	Stato di avanzamento del PUMS
Bari	2021	Adottato
Bologna	2019	Approvato
Cagliari	2019	Adottato
Catania	2022	Adottato
Firenze	2021	Approvato
Genova	2019	Approvato
Messina	2022	Adottato
Milano	2021	Approvato
Napoli	2022	Adottato
Palermo	2022	In redazione
Reggio Calabria	2021	Adottato
Roma	2022	Adottato
Torino	2022	Approvato
Venezia	2022	Adottato

Fonte: Rilevazione ANCI, gennaio 2023

Tabella 3

Fonte: MEF-RGS Conto Annuale del personale della PA, 2014-21

Shadows and Lights: a Reassessment of Metropolitan Cities, 10 Years After Their Establishment

Daniele Donati

Abstract: L'articolo analizza il percorso che le Città Metropolitane hanno compiuto nei primi 10 anni dalla loro istituzione con la Legge n. 56/2014. A tal fine, le scelte più discusse del legislatore (numero di comuni qualificati come Città Metropolitane; la loro estensione territoriale; la loro forma di governo - priva di organi elettorali) vengono esaminate, rivalutate e interpretate alla luce dei successi e dei fallimenti del decennio passato. E valutate in base ai risultati attesi e alle condizioni in cui hanno operato. Il risultato è un'interpretazione esaustiva delle Città Metropolitane come autorità relazionali (più che regolative), finalizzate a perseguire lo sviluppo di un'area più ampia attraverso la mediazione degli interessi di ciascun comune.

Abstract: The essay analyses the path that Metropolitan Cities have made through the first 10 years since their establishment by Law No. 56/2014. For this, the most debated choices (number of municipalities qualified as Metropolitan Cities; their territorial extension; their form of government - which lacks electoral bodies) are put under scrutiny, re-read and interpreted in light of the achievements and shortcomings of the past decade. And also measuring them against the anticipated results and the conditions under which they operated. The result is a comprehensive interpretation of Metropolitan Cities as relational (more than regulative) authorities, finalized to pursue the development of a larger area through the mediation of each municipality interests.

Parole Chiave: Città metropolitane; legittimazione indiretta; enti relazionali; funzioni; amministrazione di risultato

Keywords: Metropolitan Cities; Indirect Legitimation; Relational Authorities; Functions; Result-oriented Administration