

## **Istituzionalizzazione e limiti dell'ente metropolitano in Italia nella legge 56 del 2014 (c.d. riforma Delrio)**

di Luca Cherchi\*

18 gennaio 2021

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'ente metropolitano nel panorama europeo. – 3. La legge 56 del 2014 (la c.d. riforma Delrio). – 4. Limiti, incertezze e prospettive di riforma.

### **1. Introduzione**

Nel mondo, i grandi agglomerati urbani e le aree metropolitane concentrano gran parte delle economie nazionali, attestando un PIL pro capitale superiore alla media nazionale, una più alta produttività della manodopera ed un tasso di crescita economica più elevato<sup>1</sup>. Tali agglomerati vantano altresì maggiori dotazioni di capitale umano ma, nonostante la rilevante capacità di crescita, è bene rilevare che non tutte le aree metropolitane mondiali hanno subito la medesima fortuna<sup>2</sup> e molti sono i problemi che hanno seguito l'espansione delle grandi realtà urbane. In diverse di queste, invero, l'esclusione, la povertà e la disparità socioeconomica hanno incrementato i livelli di criminalità nonché una forte polarizzazione spaziale, accentuando così il divario e le diseguaglianze tra centro e periferie (e tra quartieri più e meno favoriti) anche in termini di investimenti e disponibilità di servizi pubblici<sup>3</sup>. Appare dunque chiara l'importanza che le aree metropolitane acquistano all'interno della società moderna e dovere dei legislatori nazionali è dunque quello di intercettare le esigenze di tali enti attraverso una sapiente ed armonica revisione degli assetti costituzionali.

---

\* Dottore in giurisprudenza e in scienze dei servizi giuridici presso l'Università di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> OECD *Territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.

<sup>2</sup> Come è riscontrabile nello studio sopra citato dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), vi sono infatti aree metropolitane che sono meno sviluppate rispetto alla media nazionale: Berlino, Fukuoka, Lille, Napoli e Pittsburgh ne sono un esempio.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

La situazione in Italia appare pertanto in linea con le altre realtà europee con più di un terzo della popolazione nazionale residente nelle principali aree urbane e più di un sesto in quelle coincidenti con le tre maggiori città metropolitane: Roma, Milano e Napoli. Si rileva invero che nel nostro paese, dagli anni settanta, le grandi città abbiano subito un evidente calo demografico a vantaggio dei piccoli e medi comuni suburbani e periurbani limitrofi andando ad incrementare, di conseguenza, la fitta rete di circolazione e di scambi esistente nel territorio<sup>4</sup>. Tale fenomeno è soprattutto imputabile ai minori costi delle aree periferiche *extra moenia* rispetto a quelle centrali che portano i cittadini del capoluogo a migrare e a spostare le proprie attività produttive verso i comuni vicini, senza però interrompere i rapporti lavorativi, sociali, ricreativi e culturali esistenti con la grande città. Questo genera anche l'esigenza da parte dei comuni, soprattutto di quello capoluogo, di estendere i propri servizi al fine di garantire una maggior efficienza nell'interazione tra le varie aree produttive e nello scambio di persone, beni ed informazioni<sup>5</sup>. Appare dunque chiaro che la capacità attrattiva del grande comune non viene ridotta ma è in parte devoluta all'area suburbana le cui sorti finiscono però per essere indissolubilmente legate alla fortuna della città assorbente, attraverso un processo di omogeneizzazione e di uniformazione di persone, attività e necessità<sup>6</sup>. Tale fenomeno ha creato, come detto, anche nel nostro paese, l'esigenza di svincolare queste nuove realtà da inattuali schemi costituzionali, individuando moderne forme istituzionali in grado di garantire un efficiente modello amministrativo e di permettere la piena e libera espressione delle potenzialità territoriali.

## 2. L'ente metropolitano nel panorama europeo

Prima di andare ad analizzare come sia stata introdotta la città metropolitana in Italia, è bene osservare i principali interventi legislativi in Europa in materia di introduzione e riforma dell'ente locale metropolitano.

Nel panorama comparatistico è dunque possibile rilevare sostanzialmente due approcci: uno originato dall'impulso riformatore dello stato centrale, spesso culminato con il tentativo di individuare parametri quantitativi dentro cui circoscrivere il nuovo organismo o addirittura assegnando lo status di ente metropolitano *ex lege* ai maggiori centri urbani; un altro derivante da decenni di collaborazione e di condivisione di merci, persone e servizi tra comuni (spesso gravitanti intorno ad una città con volumi

---

<sup>4</sup> M. Colleoni, *Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia uno studio nazionale comparato (1991 – 2011)*, R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 55-78.

<sup>5</sup> Si veda R. Danielis, L. Rotaris, *Le motivazioni economiche della città metropolitana. Un'analisi della letteratura sul dimensionamento efficiente dei servizi pubblici locali*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 107-132.

<sup>6</sup> Ibidem. Si veda a proposito anche M. Colleoni, S. Caiello, *Il peri-urbano e i suoi caratteri socio-territoriali. Una proposta analitica e empirica in Lombardia*, *Sociologia Urbana e Reale*, 102, 2013.

maggiori) che hanno generato l'esigenza di ottenere un riconoscimento istituzionale da parte dello stato.

Emblematico del primo approccio è l'esperienza turca dove, con la riforma degli enti locali del 2012 (la legge n. 6360), tutte le province con più di settecentocinquantamila abitanti sono state trasformate in comune metropolitano, mentre in precedenza, il comune metropolitano, poteva esistere all'interno dell'ente provinciale insieme a distretti, comuni rurali e villaggi<sup>7</sup>.

Tipico invece del secondo approccio è il caso polacco dove il riconoscimento dell'area metropolitana dell'Alta Slesia, nel giugno del 2017, è stato l'evento culminante di decenni di cooperazione tra gli enti locali all'interno di quel voivodato<sup>8</sup>. Particolare attenzione merita anche la *Karta Trójmiasta*, documento attraverso cui tre delle principali città polacche ed i comuni attorno a queste gravitanti hanno sancito la propria cooperazione andando a formare insieme una delle maggiori aree urbane della Polonia. In Gran Bretagna il processo di *devolution* e di riforma degli enti metropolitani ha avuto un processo molto travagliato. Nel 1972 con il *Local Government Act* si ha una suddivisione del territorio nazionale in *boroughs* e *counties*, creando il cosiddetto *two-tier system*, e quindi l'istituzione nelle aree urbane principali delle *metropolitan counties* e dei *metropolitan boroughs*. Questi ultimi possedevano degli organi politici elettivi, i *metropolitan county councils* ed i *metropolitan district councils*, titolari di ulteriori competenze rispetto agli enti locali non metropolitani<sup>9</sup>. Tuttavia con il *Local Government Act 1985*, a causa dei contrasti venutisi a creare tra le maggiori amministrazioni metropolitane e il governo centrale, viene decisa la soppressione dei *metropolitan county councils* ed il trasferimento di maggiori competenze ai distretti metropolitani. Per colmare il vuoto lasciato con l'abolizione dei consigli delle *metropolitan counties*, le riforme successive si sono orientate verso l'istituzione di sistemi fondati sulla concezione di *city-region*, un modello basato su un rapporto funzionale privilegiato di interdipendenza e di condivisione di servizi nonché di politiche comuni tra centri urbani e rurali generalmente gravitanti attorno ad un'area

---

<sup>7</sup> H. Karagel, D. Ü. Karagel, *Administrative Geography Analysis of Legislation # 6360 Regarding Metropolitan Municipalities in Turkey (2012)*, In *3rd International Geography Symposium, GEOMED2013*, 10-13 giugno 2013, Antalya, Turkey, Procedia - Social and Behavioral Sciences 19 marzo 2014. A proposito dell'esperienza turca si veda anche H. Akilli, H. Serkan Akilli, *Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey*, In *2nd World Conference on Psychology and Sociology, PSYSOC 2013*, 27-29 Novembre 2013, Brussels, Belgium, Procedia - Social and Behavioral Sciences 22 Agosto 2014 e A. Tekel, *Changing metropolitan government in Turkey from past to present*, in Demirkaya Y. (a cura di), *New public management in Turkey. Local government reform*, Routledge, New York/London, 2016.

<sup>8</sup> W. Baranowska-Zajac, *The Legal Model for Metropolis Management in Poland: Comments on the Regulation of Metropolitan Union in the Silesian Voivodship*, *Juridical Tribune* 8, 2 giugno 2018, pp. 515-529. A proposito dell'esperienza polacca si veda anche W. Baranowska-Zajac, *Perspectives of evolution of legal solutions concerning entrusting by local self-government units the public tasks to perform with other entities against the background of Polish law*, *Juridical Tribune*, 9, 2, giugno 2019.

<sup>9</sup> Si veda G. Mobilio, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 169 – 175.

urbana centrale<sup>10</sup>. Queste forme di amministrazione metropolitana integrata, definite come *Combined Authority*, si sono differenziate in base al territorio e hanno visto la luce grazie ad accordi di *devolution* con il governo centrale, oltre ad importanti riforme legislative quali il *Local Democracy Economic Development and Construction Act 2009* ed il *Local Government Devolution Act 2016*<sup>11</sup>. Manchester rappresenta l'esperienza più significativa di questo orientamento dove l'esigenza di *devolution* si è unita al consolidamento di forme di cooperazione e di associazionismo dei *boroughs* e di diversi *stakeholders* dando luogo a complesse sinergiche forme di *governance*<sup>12</sup>. Una situazione differente è quella invece della Greater London: istituita nel 1964 con il *London Government Act*, dal 1972 al 1985 subisce la medesima sorte delle altre autorità locali, ovvero nel 1972 con l'istituzione di un modello a *two-tier*, con i Consigli dei *boroughs*<sup>13</sup> ad un livello inferiore ed il *Greater London Council (GLC)*<sup>14</sup> ad un livello superiore, e la conseguente abolizione di questa nel 1985, insieme ai consigli delle contee metropolitane. Nel 1998, dopo anni di riflessioni ed ipotesi di riforma, viene indetto un referendum per adottare una nuova soluzione di tipo strutturale cercando di evitare invero le situazioni conflittuali del passato<sup>15</sup>. L'esito positivo della consultazione popolare ha avuto come seguito la promulgazione del *Greater London Authority Act 1999* e quindi l'istituzione della *Greater London Authority (GLA)*: organo composto da un sindaco (*Mayor of London*) eletto direttamente dai cittadini, dalla *London Assembly*, anch'essa eletta direttamente e dai "*functional bodies*" con competenze in determinati settori. Non sussiste un rapporto fiduciario tra il sindaco e l'assemblea ma essa svolge un importante ruolo di controllo nei confronti del primo; il vero contrappeso è però di fatto rappresentato dai *boroughs*, rappresentati unitariamente dall'*Association of London Government*, i quali detengono specifiche competenze e autonoma capacità di spesa<sup>16</sup>.

In Francia, dopo lunghi anni di cooperazione intercomunale, si arriva con la legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 all'istituzione delle *métropoles*. Tale ente doveva essere creato su richiesta dei comuni interessati che avessero insieme una popolazione complessiva superiore ai cinquecentomila abitanti, che fossero un insieme di comuni confinanti e senza enclaves, che facessero già parte di una EPCI<sup>17</sup> e la sua istituzione doveva essere approvata con una maggioranza rinforzata dei Comuni e dei Consigli Municipali. Tale riforma si è però rivelata essere inefficace a causa del procedimento

<sup>10</sup> Ivi, pp. 176 – 179.

<sup>11</sup> Ibidem, si veda inoltre R. Medda, *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *Federalismi.it*, 16, 2016.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione più approfondita si veda G. Mobilio, op. cit., pp. 187 ss.

<sup>13</sup> I *boroughs* si dividevano in 12 *boroughs* della *Inner London* ed in 20 della *Outer London*.

<sup>14</sup> Tra le amministrazioni locali superiore ed inferiori non esisteva un ordine gerarchico, bensì vi era un rapporto di collaborazione e di divisione di funzioni. Tuttavia i conflitti tra *boroughs* e GLC fino al 1985 furono molto aspri. Ivi, p. 181.

<sup>15</sup> Ivi, pp. 182-183.

<sup>16</sup> Ivi, pp. 179 – 187.

<sup>17</sup> *Établissement Public de Coopération Intercommunale*, è una forma istituzionale di intercomunità.

complesso e della necessaria spinta dal “basso” da parte dei comuni interessati<sup>18</sup>. La nuova amministrazione Hollande ha cercato di porre rimedio a questa deludente riforma con la legge n. 2014 – 58, la cosiddetta *loi MAPTAM* del 27 gennaio 2014 imponendo l'automatica conversione da EPCI a *métropoles* a quei comuni, sempre confinanti e senza enclaves, che contino una popolazione complessiva superiore ai quattrocentomila abitanti e facenti parte di un'area urbana con più di seicentocinquantamila abitanti. La legge lascia tuttavia anche la possibilità di trasformare gli EPCI a *métropoles* a seguito di una votazione a maggioranza qualificata per quei comuni con più di quattrocentomila abitanti e contenenti il capoluogo di Regione, oppure a quei EPCI (sempre con più di quattrocentomila abitanti) facenti parte di una *zone d'emploi* e titolari di un certo numero di competenze affidate dai comuni membri<sup>19</sup>. Organi delle *métropoles* sono: il *Conseil de la Métropole*, (composto dai consiglieri metropolitani eletti nei Comuni oppure a suffragio universale diretto), il Presidente, (eletto indirettamente all'interno del *Conseil* e quindi non coincidente con il sindaco), la *Conference Metropolitane* (composta da tutti i sindaci e presieduta dal Presidente) ed il *Conseil de Développement* (con funzioni consultive, composta dai principali attori economici, sociali e culturali)<sup>20</sup>. La legge poi introduce una disciplina speciale, derogatoria di quella generale, valida per le aree metropolitane principali in termini di numero di abitanti, capacità economica e PIL prodotto, ovvero la *Métropole de Grand Paris*, la *Métropole de Lyon* e la *Métropole Aix-Marseille-Provence*<sup>21</sup>.

Le *Àreas Metropolitanas* vengono introdotte nell'ordinamento spagnolo con la legge n. 7/1985 recante le *Bases del Régimen Local* (o cosiddetta LBRL). Scopo di tale riforma, inserendosi pertanto in continuità con il recente progetto costituzionale di costruzione di uno stato autonomico all'indomani della fine dell'era franchista, era quello di permettere la creazione, da parte delle comunità autonome, di istituzioni amministrative locali, così da risolvere le problematiche legate all'eccessiva frammentazione del territorio<sup>22</sup>. La legge in questione individua i principali enti a carattere sovracomunale come le *Comarcas*, le *Mancomunidades* e le *Àreas Metropolitanas*. Il comma 2 dell'articolo 43 della LBRL dà una definizione di *Àreas Metropolitanas* stabilendo che esse sono le entità locali costituite dai Comuni di grandi

<sup>18</sup> In questo senso la riforma è parsa più come una revisione delle comunità urbane piuttosto che la creazione di un nuovo ente. Ivi, pp. 206-210.

<sup>19</sup> Ivi, pp. 210-211.

<sup>20</sup> Ivi, pp. 212 ss.

<sup>21</sup> Ibidem. I territori delle tre realtà metropolitane di Parigi, Lione e Marsiglia sono a loro volta divisi in *arrondissement* municipali. Riguardo alle principali città metropolitane francesi si veda G. Mobilio, op. cit., pp. 214-224 e B. Poujade, *Le metropoli in Francia*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Nuove province e città metropolitane: Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 115-122.

<sup>22</sup> F. Toscano Gil, *Las Àreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2, 2015, pp. 381-422. G. Mobilio, op. cit., pp. 225 ss.

agglomerati urbani tra i cui centri abitati sono presenti legami economici e sociali che rendono necessaria la progettazione e il coordinamento congiunto di alcuni servizi e opere<sup>23</sup>. Lo stesso articolo 43 evidenzia la potestà legislativa ed il ruolo centrale delle Comunità autonome nella costituzione dell'area metropolitana: il primo comma invero afferma che "*Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Areas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos*", mentre il terzo comma affida completamente ad esse la facoltà di individuare gli organi di governo e di amministrazione, il regime economico e di funzionamento, nonché i servizi e le opere erogati dall'ente<sup>24</sup>. Il nuovo ente sovracomunale ha però avuto scarso successo, infatti sono solo due le aree metropolitane iscritte nel *Registro de Entidades Locales* tenuto dal *Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas*, ovvero l'*Àrea Metropolitana de Barcelona* in Catalogna e le *Entidades Metropolitanas de Servicios Hidráulicos y para el Tratamiento de Residuos* entrambe presso la *Comunitat Valenciana*<sup>25</sup>. Ad esse vanno aggiunte altre realtà locali che però non sono ricomprese nei canoni dell'articolo 43; tra queste si segnalano il caso dell'Area Metropolitana di Vigo e quello di Madrid in cui governo metropolitano e governo regionale coincidono<sup>26</sup>. Nonostante dunque la possibilità di individuare un governo metropolitano secondo le esigenze locali, la costituzione di tale ente si è rivelata essere fallimentare probabilmente a causa del loro carattere impositivo e poco coinvolgente delle realtà territoriali visto, invece, il successo di altre forme a carattere cooperativo e volontario come le *Mancomunidades* ed i *Consortios*<sup>27</sup>.

### 3. La legge 56 del 2014 (la c.d. riforma Delrio)

---

<sup>23</sup> Così recita il secondo comma dell'articolo 43 LBRL: "*Las Areas Metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.*"

<sup>24</sup> Così il terzo comma: "*La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Area; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.*"

<sup>25</sup> Si veda <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>. Mentre l'area metropolitana di Barcellona è stata concepita come un vero e proprio ente strutturato, il caso della Comunità Valenciana è diverso basandosi sostanzialmente su un'amministrazione integrata di alcuni servizi e quindi avendo un'impronta maggiormente funzionale. Ivi, p. 254.

<sup>26</sup> Ivi, pp. 237-238.

<sup>27</sup> Questi enti hanno natura associativa e vengono costituite in modo volontario dagli enti interessati; entrambe rispondono a logiche funzionaliste e si basano sulla cooperazione e sulla gestione condivisa di determinati servizi. La differenza tra i due è che le *Mancomunidades* sono degli enti formati attraverso la costituzione volontaria di Comuni mentre i *Consortios* coinvolgono diversi livelli amministrativi, soggetti pubblici e soggetti privati senza scopo di lucro. Ivi, p. 234.

Benché la costituzionalizzazione delle Città Metropolitane sia avvenuta con la l. cost. 18 ottobre 2001 n.3 modificativa del Titolo V, l'effettiva istituzione dell'ente metropolitano in Italia si è realizzata con l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. riforma Delrio). Formata da un unico articolo suddiviso in 151 commi, la legge Delrio, come esplicitamente affermato ai commi 5 e 51, è stata pensata per porsi in armonia con il rinnovato Titolo V indicato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi, tuttavia mai applicata a causa dell'esito negativo del referendum indetto il 4 dicembre 2016. La legge n. 56, recante le disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, si pone in linea con il decennale piano di riordino degli enti locali e di eliminazione dell'ente provinciale, anche al fine di rispondere alle esigenze di revisione della spesa pubblica<sup>28</sup>.

La legge in esame identifica la Città Metropolitana come un ente territoriale di area vasta (comma 2), medesima qualifica data alla Provincia, con finalità istituzionali generali quali: "cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee."

La legge individua nelle regioni a statuto ordinario dieci Città Metropolitane (comma5): Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria; altre quattro Città Metropolitane sono state costituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo.

Il comma 6 afferma che l'estensione territoriale del nuovo ente metropolitano coincide con quello della ex provincia omonima (soppressa proprio per lasciare spazio alla Città Metropolitana) "ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana."

Vengono istituiti gli organi delle Città Metropolitane (art. 7): il sindaco metropolitano (art. 8), il consiglio metropolitano (art. 8) e la conferenza metropolitana (art. 8-9).

Il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo, rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana; oltre alle altre funzioni attribuitegli dallo statuto, sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi nonché all'esecuzione degli atti. La carica di sindaco metropolitano, per questioni inerenti il controllo della spesa pubblica, è esercitata a titolo gratuito.

Il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado scelto con un sistema proporzionale per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali, è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile

---

<sup>28</sup> Si veda a proposito F. Fabrizzi, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

in base alla popolazione residente (da un minimo di 14 consiglieri a un massimo di 24). Questo è l'organo di indirizzo e controllo e propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche; oltre alle altre funzioni indicate nello statuto, ha il potere di approvare i regolamenti, i piani, i programmi e ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco, nonché, in via definitiva i bilanci dell'ente. Il consiglio ha una durata di cinque anni ma, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni dell'assemblea entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo (comma 21).

Il comma 22 prevede la possibilità di procedere ad elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano ma, per procedere in tal senso, la legge pone come condizione necessaria l'articolazione del comune capoluogo in più comuni; essendo tuttavia tale procedura non certo agevole, l'elezione diretta del sindaco e del consiglio ha avuto per ora scarso successo. Un'alternativa più efficace a tale macchinosa procedura è prevista per le città metropolitane con più di tre milioni di abitanti, le quali devono prevedere nel loro statuto la costituzione di zone omogenee<sup>29</sup> (ai sensi del comma 11 lettera c) e la ripartizione del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa. Questo spiega perché Roma, Milano e Napoli, le uniche Città Metropolitane con più di tre milioni di abitanti, siano le sole che abbiano per ora concretamente scelto di optare per l'elezione diretta di tali organi<sup>30</sup>. Ovviamente, nel caso in cui si proceda ad elezione diretta del Sindaco Metropolitano, sarebbe difficilmente applicabile la previsione circa la gratuità dell'incarico<sup>31</sup>.

La conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana è convocata e presieduta dal sindaco metropolitano e, secondo quanto indicato nello statuto, ha poteri propositivi e consultivi, adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche (proposti dal consiglio con voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Città Metropolitana e la maggioranza della popolazione residente complessiva). La conferenza assume dunque un ruolo di "seconda camera" in grado di rappresentare in maniera paritaria le esigenze di tutti i comuni facenti parte dell'ente metropolitano<sup>32</sup>.

La legge passa poi a definire le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane e delle province, riconoscendone di maggiori alle prime, quindi viene indicata la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni valida per le sole province. Per quanto concerne le funzioni che sono riservate alla Città Metropolitana, il comma 44 della legge 56/2014 chiarisce: "A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, alla città metropolitana sono

<sup>29</sup> G. Mobilio, op. cit., pp. 549-556.

<sup>30</sup> M. Zuppetta, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019, pp. 151-152.

<sup>31</sup> Si veda la sentenza n. 168 del 2018. Ivi, p. 154.

<sup>32</sup> B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 52.

attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano<sup>33</sup>.

#### **4. Limiti, incertezze e prospettive di riforma**

Nonostante la portata innovatrice, la legge 56 del 2014 incontra invero diversi limiti. Il primo è sicuramente legato alla genesi della riforma Delrio, la quale, come detto, era stata originariamente pensata per formare un sistema di enti locali uniforme e omogeneo col rinnovato ordinamento che si sarebbe venuto a creare con la revisione costituzionale (bocciata con referendum confermativo il 4 dicembre 2016) che avrebbe, tra le altre novità, completamente abolito dalla Carta l'istituto della provincia e, di

---

<sup>33</sup> Sulle funzioni delle Città Metropolitane e come i vari statuti le abbiano accolte si veda F. Furlan, *Le funzioni delle Città Metropolitane, tra Statuti e leggi regionali attrattive della riforma Delrio*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Nuove province e città metropolitane: Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Milano, Dipartimento di Studi Giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 75-88.

converso, avrebbe contemplato l'istituzione di "enti di area vasta" di competenza regionale. Dato il fallimento della riforma costituzionale, la legge presenta oggi un quadro per molti versi incompleto. La mancata abolizione dell'ente provinciale, nonostante il suo declassamento, svuotamento di funzioni e riduzione di fondi, contribuisce a creare confusione e incertezza nel variegato panorama degli enti locali<sup>34</sup>. Il fatto, inoltre, che la Città Metropolitana sia contraddistinta dai medesimi confini territoriali della precedente provincia omonima ne comprime gravemente il potenziale, assumendo più la forma di una "super-provincia" dotata di maggiori funzioni piuttosto che quello di un moderno ente in grado di intercettare le nuove esigenze socio-economiche del territorio<sup>35</sup>. La giurisdizione di buona parte delle odierne Città Metropolitane non sembra dunque adatta al fine per il quale tale istituto è nato, portando invero a pensare che la progettazione del nuovo ente sia stata fortemente influenzata da logiche campanilistiche. A tal riguardo il caso più eclatante è rappresentato dall'esiguità del territorio appartenente alla Città Metropolitana di Milano rispetto all'effettiva estensione della sua area urbana<sup>36</sup>. Pare, ad esempio, del tutto anomalo escludere dal medesimo ente metropolitano l'ex provincia milanese e quella di Monza e della Brianza dato il duraturo ed indissolubile rapporto d'interdipendenza, di scambio e condivisione di merci, persone e servizi tra i due territori<sup>37</sup>. Un ulteriore esempio potrebbe essere quello dell'area metropolitana veneta dove la costituzione della Città Metropolitana veneziana risulta essere invero molto riduttiva<sup>38</sup>. Diverso è invece il caso della Città Metropolitana di Cagliari, l'unica che non ha acquisito i confini della omonima provincia, ricoprendo un territorio molto meno esteso ma sicuramente più funzionale al fine per il quale tale istituto è stato creato<sup>39</sup>.

Il principio di contenimento della spesa condiziona poi fortemente l'intera riforma a scapito della rappresentanza e dell'efficienza. Infatti, al fine di limitare le spese relative all'elezione diretta, viene privilegiato il sistema di elezione indiretta del consiglio metropolitano ed il sindaco, tranne a particolari condizioni, è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Tale questione genera anche delle perplessità riguardanti la

---

<sup>34</sup> Sullo status delle province a seguito della riforma Delrio si veda C. Benetazzo, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019.

<sup>35</sup> G. Mobilio, op. cit., pp. 519-534.

<sup>36</sup> Riguardo all'estensione delle aree metropolitane italiane si veda M. Colleoni, op. cit., pp. 64-76.

<sup>37</sup> Ibidem. R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2018: Rapporto sulla città. Agenda 2040*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 111-113. R. Busi, M. Pezzago (a cura di), *Una città di 500km. Letture del territorio padano*, Gangemi Editore, Roma, 2011, pp. 27-29.

<sup>38</sup> Ibidem. Le grandi aree metropolitane di Milano e del Veneto, in termini assoluti, hanno un'estensione che va oltre il confine regionale. Se però nel caso milanese è possibile rilevare un *core* dominante (il comune capoluogo), nel caso veneto è difficile rilevare un centro predominante anche per via di un tessuto urbano maggiormente diffuso e dispersivo. Si veda al riguardo M. Colleoni, op. cit., pp. 65-67.

<sup>39</sup> A. M. Tanda, *La Città metropolitana di Cagliari: tra autonomia speciale e prospettive di sviluppo*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 31-53. Questo ha portato l'amministrazione regionale sarda a creare una nuova provincia dentro cui ricomprendere i comuni non facenti parte della nuova Città Metropolitana cagliaritano, ovvero la provincia del Sud Sardegna.

leadership che la legge riserva di diritto al comune capoluogo giacché, nella maggioranza dei casi, la forza demografica del comune capoluogo risulta essere minoritaria<sup>40</sup>. Infatti, a parte invero le Città Metropolitane di Genova, Roma e Palermo, in cui la popolazione del comune capoluogo rappresenta più del 50% di quella totale, negli altri casi essa risulta essere inferiore alla metà fino ad arrivare alla Città Metropolitana di Bari, dove la popolazione del comune omonimo rappresenta il 25,8% del totale<sup>41</sup>. In quest'ottica sarebbe forse opportuno prevedere di norma (e non come deroga) l'elezione diretta del sindaco metropolitano, o, al più, introdurre procedure più semplificate, in modo da poter svincolare la carica da istinti campanilistici. Sebbene la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 168 del 2018, non abbia rilevato problemi d'incostituzionalità, vista la rilevante componente politica di tali organi (del sindaco metropolitano *in primis*) questa scelta è risultata essere molto controversa<sup>42</sup>. Il fatto inoltre che la carica di sindaco metropolitano, come quella di consigliere, venga esercitata a titolo gratuito, malgrado le gravi responsabilità, sembra dequalificarne l'importanza e disincentivare l'assunzione di questo compito da parte di capaci e abili amministratori, nonché espone ad un maggiore rischio di fenomeni corruttivi<sup>43</sup>.

In aggiunta, venendo meno la legittimazione popolare (ad eccezione dei casi stabiliti dalla legge) e, quindi, il riconoscimento da parte dell'opinione pubblica dell'autorità degli organi di governo metropolitani, la loro autonomia, soprattutto quella del sindaco, viene fortemente minacciata dal basso dalla forte rappresentanza di cui godono i sindaci dei comuni dell'area metropolitana e dall'alto dal peso politico dei presidenti di regione. Di conseguenza, le Città Metropolitane più grandi (segnatamente quelle superiori ai tre milioni di abitanti), data la loro visibilità e rappresentando queste un bacino elettorale molto appetibile, corrono il rischio di essere protagoniste di scontri politico-istituzionali<sup>44</sup>. Il metodo autoritativo e per nulla partecipativo con il quale tali istituti sono stati creati, in più, non aiuta il riconoscimento degli organi metropolitani e l'integrazione tra i comuni che vi fanno parte<sup>45</sup>. Il nuovo ente metropolitano dunque non sembra in grado, almeno nel suo complicato avvio, di intercettare efficacemente le ingenti potenzialità del territorio urbano e dei suoi bisogni, nonostante tale istituto sia fiorito, anche in ambito europeo, proprio per tale scopo<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> C. Torselli, C. Pira, *Città metropolitana: burocrazia, amministrazione e governo*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 25-27.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> M., Zuppetta, op. cit., pp. 150-151 e 158-172. Si veda al riguardo anche M. Barbero, E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.

<sup>43</sup> *Ivi*, pp. 153-154.

<sup>44</sup> Sulla partecipazione politico-istituzionale si veda G. Mobilio, op. cit., pp. 568-573.

<sup>45</sup> *Ivi*, pp. 536-538.

<sup>46</sup> F. Gastaldi, S. Zarino, *Il governo e lo sviluppo del territorio nella Città metropolitana, un avvio con molte inerzialià*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 133-139.

Infine, ancorché sia stato imposto dalla Corte Costituzionale<sup>47</sup> il rispetto dei principi della riforma nell'istituzione delle città e aree metropolitane nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia-Giulia, il fatto che la legge non ponga dei vincoli quantitativi nella costituzione delle stesse, porta ad agevolare il fiorire del nuovo ente nelle più grandi regioni a statuto speciale (si contano infatti tre Città Metropolitane in Sicilia, un progetto per la costituzione, oltre a quella di Cagliari, di un'ulteriore Città Metropolitana nel nord-Sardegna, e una Città Metropolitana di Trieste in via di concretizzazione<sup>48</sup>) sfavorendo invece l'istituzione di nuove Città Metropolitane nel resto del territorio nazionale.

---

<sup>47</sup> Sentenza n. 168 del 2018.

<sup>48</sup> Al riguardo si vedano G. Carrosio, G. Osti, *Area metropolitana di Trieste: contingenze storiche e sociali*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 79-105 e I. Ciuffarin, *Riconoscimento e rappresentazione dei patrimoni territoriali dell'Area Metropolitana Giuliana*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016, pp. 141-162.