

14 MARZO 2018

Il contributo delle Città metropolitane
italiane al processo di integrazione
europea

di Giuseppe Mobilio

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze



Il contributo delle Città metropolitane italiane al processo di integrazione europea*

di Giuseppe Mobilio

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La “svolta urbana” nelle politiche dell’Unione europea. – 3. Dalla complessità dei fenomeni metropolitani alla molteplicità delle soluzioni di governo. – 4. La recente istituzione delle Città metropolitane in Italia. – 5. L’effettivo rilievo “sovranazionale” delle Città metropolitane italiane. – 5.1. La prassi interna alle Città metropolitane. – 5.2. Il contesto nazionale esterno alle Città metropolitane. – 6. Spunti conclusivi.

1. Introduzione

Nel maggio 2015, in occasione dello “State of the Union” organizzato dall’Istituto Universitario Europeo, è stata firmata una “Nuova dichiarazione Schuman”, a sessantacinque anni dalla famosa dichiarazione dell’allora Ministro degli esteri francese Robert Schuman che proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell’acciaio. Nell’anniversario di quello che viene ricordato come uno degli eventi fondativi dell’Unione europea è stato proposto di riconsiderare le priorità nell’allocazione delle risorse dall’Unione, tradizionalmente destinate per la maggior parte al settore agricolo. Allo stato attuale – si legge nella dichiarazione – la realtà di molti cittadini è “urbana”, e dunque occorre uno spostamento delle risorse verso una “Common Urban Policy”¹.

Ma già nel 2012 la denominazione della Direzione generale della politica regionale della Commissione europea era stata modificata in DG “Politica regionale e urbana”. Questo mutamento non ha solo una valenza meramente nominale, ma esprime la nuova consapevolezza che le città devono partecipare concretamente allo sviluppo territoriale, sociale ed economico dell’Ue, ed esprime il riconoscimento della forte dimensione urbana oramai assunta delle politiche europee, con specifico riguardo alla politica regionale.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è frutto della rielaborazione dell’intervento realizzato in occasione del Convegno “Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti”, svoltosi presso l’Università degli Studi Roma Tre il 20-21 settembre 2017, i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di A. Morelli, A. Iannuzzi, C. Aliberti.

¹ «*The reality of the lives of most citizens is urban. A shift of resources to a “Common Urban Policy” – in which mayors could play an important role – with urban renewal projects contributing to growth and employment, as well as climate control, should be considered a priority in a reviving Europe*»: cfr. la dichiarazione firmata da G. Amato, E. Guigou, V. Vīķe-Freiberga, J.H.H. Weiler, “*Towards a New Schuman Declaration*”, 6 maggio 2015.

Questi due fatti puntuali esprimono bene il portato della “svolta urbana” che si registra nelle politiche dell’Ue. Dal punto di vista numerico, il 72% della popolazione europea vive oramai in città, paesi e sobborghi urbani. Sebbene il tasso di urbanizzazione della popolazione abbia subito un rallentamento, la quota della popolazione urbana continua a crescere e raggiungerà probabilmente un livello superiore all’80% entro il 2050². Le aree metropolitane coprono solamente il 4% del territorio, ma ospitano quasi la metà della popolazione e producono circa il 55% del prodotto interno lordo³. È facilmente comprensibile, quindi, il motivo di questa crescente attenzione delle istituzioni europee verso le realtà urbane e, nello specifico, verso il governo delle aree metropolitane. Al contempo, lo stesso processo di integrazione europea sta provocando forme di “deteritorializzazione” e di ridisegnamento dei confini istituzionali, mutando le modalità di governo delle aree metropolitane stesse⁴.

Il presente contributo intende soffermarsi proprio sul ruolo delle autorità metropolitane nel processo di integrazione europea, con specifico riguardo alle neo-istituite Città metropolitane italiane. Inizialmente ci si soffermerà sugli indirizzi che esprimono una sempre maggiore consapevolezza delle istituzioni europee e sulla progressiva concentrazione di attenzione – e di risorse – sulle realtà urbane. Successivamente si metteranno a fuoco i motivi per cui le autorità metropolitane rappresentano un campo di indagine qualificato per valutare le nuove dinamiche di integrazione europea, con particolare riguardo alla capacità di questi enti di creare reti di rapporti istituzionali e di proiettarsi su scenari globali. Di seguito l’analisi si sposterà sull’ordinamento italiano e sulle recenti riforme che hanno dato vita, anche nel nostro Paese, alla istituzione delle Città metropolitane. L’obiettivo è quello di valutare il concreto apporto di queste ultime al processo di integrazione europeo e di indagare l’effettivo rilievo sovranazionale che hanno assunto ad oltre tre anni dalla loro istituzione. A questo scopo verrà analizzata la prassi che si è sviluppata in questo pur breve – ma significativo – lasso di tempo, cercando di sottolineare pregi, limiti e potenzialità da sviluppare affinché le nuove Città metropolitane possano dimostrarsi all’altezza della propria denominazione.

2. La “svolta urbana” nelle politiche dell’Unione europea

Nel TUE vi sono diverse disposizioni che, a complemento delle competenze primarie degli Stati membri, forniscono all’Ue la base giuridica per sostenere la politica urbana nazionale, regionale e locale. Si pensi,

² COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione “*The urban dimension of EU policies – key features of an EU urban agenda*” (COM(2014)0490), del 18 luglio 2014, 4.

³ Cfr. OECD, *Governing the City*, OECD Publishing, 2015.

⁴ Cfr. N. BRENNER, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, in *European Urban and Regional Studies*, 4, 2003, 302 ss.; R. BALME, *Pourquoi le gouvernement change-t-il d’échelle*, in AA.VV., *Les Politiques du Néo-régionalisme*, a cura di R. Balme, Paris 1996, 11 ss.; M. KEATING, *Rescaling Europe*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 1, 10, 2009, 34 ss.

ad esempio, ai riferimenti alla coesione economica, sociale e territoriale (art. 3), all'autonomia locale (art. 4) e alla dimensione locale del principio di sussidiarietà (art. 5). A livello di trattati, tuttavia, manca un riferimento espresso alla “questione urbana”, tale da favorire l'adozione di una strategia integrata rispetto a tutte le politiche che assumono rilievo per il governo delle aree urbane.

Gli Stati membri, invece, hanno una tradizione nella collaborazione in materia di sviluppo urbano su base intergovernativa, tramite riunioni del Consiglio dell'Unione europea. Questa forma di cooperazione si traduce principalmente nell'elaborazione di documenti adottati nel corso di riunioni ministeriali informali⁵. Tuttavia, dato che non esiste una specifica formazione del Consiglio dedicata alla politica urbana e che l'impegno dei vari Stati membri è mutato nel corso del tempo, anche l'impatto della cooperazione intergovernativa sulle politiche nazionali e dell'Ue ha subito oscillazioni.

Nonostante questo quadro, è possibile comunque registrare una crescente attenzione ai fenomeni urbani da parte delle istituzioni europee, soprattutto da parte del Parlamento⁶, del Comitato delle Regioni⁷ e della Commissione, la quale già da tempo sollecita l'adozione di un quadro unitario che sia in grado di coordinare le molteplici politiche settoriali elaborate a livello europeo e offrire un coinvolgimento maggiore delle realtà urbane nell'adozione e attuazione delle specifiche politiche⁸.

Il traguardo di questa crescente attenzione può essere attualmente considerata l'Agenda Urbana Europea⁹. Quest'ultima non rappresenta un atto di per sé conclusivo, quanto piuttosto il momento più avanzato di un processo in via di sviluppo – come si evince anche dalla scelta etimologica della denominazione “agenda” – che conta numerose tappe pregresse, a partire dai citati accordi informali e dal coinvolgimento diretto della stessa Commissione europea¹⁰. Anche l'Agenda costituisce il risultato della cooperazione

⁵ Si pensi alla Carta di Lipsia “*On Sustainable European Cities*”, del 2 maggio 2007; o alla Dichiarazione di Toledo “*On Urban Development*”, del 22 giugno 2010; o alla Dichiarazione di Gödöllő del 19 maggio 2011, “*Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*”; oppure la dichiarazione “*Towards the EU Urban Agenda*”, adottata il 10 giugno 2015 a Riga dai Ministri per le politiche urbane e la coesione territoriale.

⁶ È il caso della risoluzione del 23 giugno 2011 sulla “*European urban agenda and its future in cohesion policy*”, con cui il Parlamento europeo sottolinea come «*one of the weaknesses of the Lisbon Strategy was the lack of well-functioning multi-level governance and the insufficient involvement of regional and local authorities and civil society in the design, implementation, communication and evaluation stages of the strategy*», e come ci sia bisogno di una specifica attenzione «*on specific situations such as those of metropolitan areas, urban regions and agglomerations, where functions are closely interlinked*».

⁷ Così nel caso della opinione del 25 giugno 2014, su “*Towards an Integrated Urban Agenda for the EU*”, con cui si invitava la Commissione a presentare un Libro Bianco «*to anchor the urban dimension structurally in all relevant European policies and legislation, in order to eliminate existing overlaps and inconsistencies*».

⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione “*The urban dimension of EU policies – key features of an EU urban agenda*”, COM(2014)0490, 18 luglio 2014, 10.

⁹ Cfr. E. CARLONI, M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2015, 865 ss.

¹⁰ L'elaborazione dell'Agenda Urbana Europea può essere fatta risalire sino alla comunicazione della Commissione europea del 6 maggio 1997, intitolata “*Towards an urban agenda in the European Union*” (COM(1997)0197). Più di recente, la preparazione dell'Agenda si è articolata in una serie di documenti adottati dalla Commissione, tra cui la

informale tra Ministri, nel tentativo più compiuto di affrontare l'ampio ventaglio delle politiche urbane attraverso un approccio integrato, che sia in grado di superare la frammentazione settoriale e conferire unitarietà agli indirizzi e alle politiche elaborate a livello europeo¹¹.

Gli obiettivi perseguiti con l'Agenda Urbana Europea, sempre in ragione dell'approccio integrato prescelto, sono inoltre coerenti a quelli di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della "Strategia Europa 2020"¹², e risultano supportati dalle politiche di coesione finanziate con i fondi strutturali e di investimento europei¹³. Il nuovo paradigma di sostenibilità urbana può essere rintracciato nelle *smart cities*, le quali combinano in maniera innovativa, grazie anche all'uso delle nuove tecnologie, le diverse *policies* riguardanti ICT, trasporti ed energia, per creare nuove soluzioni in settori cruciali per le realtà urbane, come ambiente, politiche sociali, tutela della salute¹⁴.

Le stesse istituzioni dell'Ue e l'ONU, tuttavia, hanno espresso chiaramente l'idea che per avere "città di successo" occorre che queste dispongano di sufficiente autonomia, di risorse adeguate e, soprattutto, di una struttura di governo a livello "funzionale", ovvero "metropolitano"¹⁵. Quello della *governance* metropolitana, infatti, costituisce un punto cruciale per raggiungere effettivamente gli obiettivi prefissi

Comunicazione "The urban dimension of EU policies – key features of an EU urban agenda" (COM(2014)0490), del 18 luglio 2014; il documento "Staff working document: result of the public consultation on the key features of an EU Urban Agenda" del 27 maggio 2015. Infine si è giunti al Patto di Amsterdam "Urban Agenda for the EU", sottoscritto il 30 maggio 2016 dai Ministri dei Paesi membri responsabili per le questioni urbane.

¹¹ L'Agenda Urbana Europea, in particolare, si basa sui tre pilastri della "Better regulation", "Better funding" e "Better knowledge", individuando dodici priorità da affrontare unitariamente, quali: inclusione dei migranti e dei rifugiati; lavoro e competenze professionali nell'economia locale; povertà urbana; *housing*; economia circolare; qualità dell'aria; adattamento climatico (incluse soluzioni sostenibili nel settore dell'acqua); transizione energetica; uso sostenibile dei territori e soluzioni *nature-based*; mobilità urbana; transizione digitale; *public procurement* innovativo e responsabile. A questo scopo, viene previsto il coinvolgimento degli Stati membri, delle istituzioni europee (quali la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, il Comitato economico e sociale europeo, la Banca europea per gli investimenti), i rappresentanti delle città e alcuni degli *stakeholders* rilevanti. Entro la fine del 2017 devono essere adottati gli "Actions Plans" da parte delle diverse *Partnerships* che coinvolgono i soggetti menzionati, con particolare riguardo alle tematiche di: "Integration of migrants/refugees", "Housing", "Air Quality" e "Urban Poverty".

¹² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", COM (2010)2020, del 3 marzo 2010.

¹³ Si consideri che almeno il 50% delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sono investite nelle aree urbane, che in ciascuno Stato membro un minimo del 5 % del FESR debba essere investite in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, sotto la responsabilità delle città e degli organismi subregionali o locali (art. 7, regolamento UE 1301/2013 del 17 dicembre 2013), e che 371 milioni di euro sono stati dedicati a "Azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile" (art. 8 regolamento UE 1301/2013).

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione "Smart Cities and Communities - European Innovation Partnership", C(2012) 4701 final, del 10 luglio 2012. In dottrina, v. K. KOURTIT, P. NIJKAMP, D. ARRIBAS, *Smart cities in perspective – a comparative European study by means of self-organizing maps*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 6/2012, 229 ss.

¹⁵ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT), *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, 2016, 182 ss.

dalle politiche europee, come sottolineato da molteplici istanze¹⁶. La Commissione europea riconosce che nelle sue politiche dovrebbe tenere maggiormente conto delle “regioni funzionali a livello di agglomerati urbani e metropoli, considerando anche la dimensione transfrontaliera”¹⁷. Gli studi dell’OCSE rivelano come il 68% delle aree metropolitane siano presidiate da istituzioni di governo metropolitano, delle quali il 27% gode di poteri regolatori¹⁸. Anche il Consiglio d’Europa ha di recente rimarcato la necessità di progettare ed implementare soluzioni di effettiva *governance* metropolitana, attraverso una serie di indirizzi diretti a sostenere i processi di metropolitanizzazione in atto nei diversi contesti ordinamentali dei Paesi europei¹⁹. La stessa Agenda Urbana Europea impegna gli Stati a garantire una «governance urbana effettiva, comprensiva di partecipazione cittadina e nuovo modelli di governance», e un sistema di «governance attraverso i confini amministrativi e cooperazione intermunicipale»²⁰.

La diretta rilevanza delle soluzioni di governo metropolitano è tanto presente nella strategia urbana europea che alla formulazione della citata Agenda hanno contribuito ulteriori categorie di soggetti, delle quali interessa qui ricordare le forme associative delle autorità territoriali – comprese quelle metropolitane – a carattere sovranazionale. La principale di queste ultime è forse *Eurocities*, forma istituzionalizzata del network che coinvolge le principali città europee, cui partecipano direttamente i rappresentanti delle amministrazioni locali e che, fra l’altro, ha espressamente dedicato un *working group* allo studio delle aree metropolitane²¹. Ma nel panorama sovranazionale occorre considerare anche *Metrex* (*Network of European Metropolitan Regions and Areas*), altra forma associativa avente lo scopo di favorire la circolazione di *best*

¹⁶ Sui sistemi di *governance* e l’esaltazione dei valori della negoziazione, partnership, partecipazione volontaria e flessibilità nella costruzione delle nuove strutture di governo metropolitano, cfr. C. LEFÈVRE, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1998, 18 ss.

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, “Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni”, ottobre 2011.

¹⁸ Cfr. OECD, *Governing the City*, OECD Publishing, 2015, 17 ss., ove si osserva come 178 delle 263 aree metropolitane analizzate (pari al 68%) possiedono “governance bodies”. 48 di questi “bodies” (pari al 27%) hanno il diritto “to impose regulations”.

¹⁹ Cfr. COUNCIL OF EUROPE, *Overview of Metropolitan Governance*, Strasburgo, 31 marzo 2017, 9 ss. In particolare, tra gli indirizzi espressi dal Consiglio d’Europa vi è che: ogni iniziativa di riforma metropolitana sia indirizzata come parte di un più ampio approccio di riforma improntato alla *multilevel-governance*; predisporre incentivi e compensazioni per i “compromessi metropolitani”; motivare collaborazioni per indentificare progetti concretamente metropolitani; costruire un senso di appartenenza in senso metropolitano tra gli *stakeholders*; garantire fonti di finanziamento affidabili; implementare un processo a lungo termine di monitoraggio e valutazione.

²⁰ Cfr. “Patto di Amsterdam per l’adozione di un’Agenda Urbana Europea”, cit., 7.

²¹ Cfr. EUROCITIES, *Strategic Framework 2014-2020: Towards an EU urban agenda for cities*, dicembre 2014. A partecipare alla formazione dell’Agenda Urbana Europea hanno contribuito anche soggetti, come ad esempio il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa (CEMR), associazione istituita nel 1951 che ricomprende a sua volta le associazioni di Comuni e Regioni di quarantadue Paesi dell’area europea, allo scopo di influenzare le politiche e la legislazione dell’Ue e consentire il dibattito e lo scambio tra autorità territoriale. Cfr. CEMR, *Contribution to an Urban Agenda*, febbraio 2014.

practices con specifico riguardo alla pianificazione spaziale e allo sviluppo delle aree metropolitane, di elaborare azioni congiunte di interesse comune e di favorire la partecipazione e l'influenza all'elaborazione e attuazione delle *policies* dell'Ue.

L'insieme di questo coacervo di documenti, indirizzi, piani e studi costituisce quello che si può definire l'"acquis urbano" a livello europeo²². Le autorità metropolitane costituiscono non solo – come visto – una componente non trascurabile delle politiche europee, ma anzi – per le ragioni che si vedranno – rappresentano una delle principali sfide per questa svolta nelle politiche europee verso il sostegno ai fenomeni urbani. Occorre però andare oltre ad un approccio intuitivo rispetto alla natura di queste realtà urbane sfuggenti, approfondendo il concetto di "autorità metropolitane" e, in particolare, le soluzioni di governo per questo tipo di aree.

3. Dalla complessità dei fenomeni metropolitani alla molteplicità delle soluzioni di governo

Qualificare un'autorità come "metropolitana" è questione complicata, che mette in campo numerose variabili, come estensione urbana, dimensione demografica, flussi di pendolari, densità delle attività economiche. Si tratta perlopiù di parametri che vengono apprezzati diversamente e secondo un differente approccio da parte delle scienze geografiche, economiche, urbanistiche, sociologiche. A livello internazionale l'OECD definisce "aree metropolitane" come "aree urbane funzionali" ricomprendenti almeno 500.000 abitanti, caratterizzate come "centri urbani ad alta densità demografica e municipalità contigue, con livelli elevati di pendolarismo verso le municipalità popolate più densamente". Ma si tratta di aree funzionali che tendono a superare i confini amministrativi, rimanendo legate più a fenomeni socio-economici che a rigide perimetrazioni²³.

Queste realtà urbane raggiungono una complessità tale per cui la relativa delimitazione finisce per manifestare natura convenzionale o politica²⁴, dal momento che spesso non sottintende un'area omogenea o definita, bensì una forma urbana "esplosa"²⁵. Si oscilla, ad esempio, nella alternativa tra la delimitazione al solo territorio costruito o urbanizzato (la c.d. "città grande") e la delimitazione che ricomprende aree di possibile espansione, localizzazione di interventi e impianti funzionali alle esigenze

²² Più in generale, sul coinvolgimento degli enti territoriali al processo di integrazione europea, v. G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, disponibile su : www.rivistaaic.it.

²³ Cfr. OECD, *Regions at a Glance 2016*, 15 s., traduzione nostra.

²⁴ Come osserva P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova 1988, 166.

²⁵ Cfr. E. MASTROPIETRO, *Cenni introduttivi sulla città contemporanea, tra riqualificazione urbana e sostenibilità*, in AA.VV., *Città e aree metropolitane europee*, a cura di E. Mastropietro, Milano-Udine 2012, 13 ss.

metropolitane, centri urbani minori (la c.d. “regione integrata”)²⁶. La rigida perimetrazione delle aree metropolitane viene imposta per lo più da ragioni giuridiche, ma si tratta della definizione di un fenomeno sfuggente e per sua natura difficilmente afferrabile.

La complessità di queste realtà urbane funzionali e la difficoltà nella relativa perimetrazione si apprezzano ancor più se si considera che l’area metropolitana è la forma urbana tipica delle società ad economia avanzata²⁷. Rispetto alle più comuni città e aree urbane, le dimensioni delle aree metropolitane, sia territoriali che demografiche, sono molto più ampie, le funzioni sono più numerose e complesse. L’area metropolitana, quindi, è caratterizzata da una fitta trama di rapporti tra le diverse attività e funzioni che si svolgono all’interno e all’esterno dei suoi confini giuridici, tale da mettere in crisi la contiguità fisica degli spazi e trascendere le frontiere fisiche e istituzionali: a questo proposito si è soliti parlare delle c.d. “città delle reti”²⁸. Le nuove tecnologie e la globalizzazione economica, inoltre, hanno contribuito a costruire reti di relazioni tra interi sistemi metropolitani e ad estendere su scala internazionale tali rapporti, innescando processi di competizione regionale, politiche urbane di tipo imprenditoriale, nuove strategie di sviluppo economico²⁹.

Le stesse problematiche cui le istituzioni di governo delle aree metropolitane devono far fronte possono essere molto diverse da quelle che si manifestano nei tradizionali centri urbani. Si pensi allo sviluppo socio-economico dell’area, nell’equilibrato dosaggio tra competitività, da una parte, e coesione sociale e integrazione, dall’altra; alla predisposizione di servizi e infrastrutture strategiche, oltre che di un’adeguata connettività funzionale; agli investimenti necessari per l’innovazione e per incrementare l’attrattività del territorio; al perseguimento del più alto livello di sostenibilità ambientale a fronte delle numerose attività economiche svolte; alla complessità che può raggiungere la pianificazione urbana; alla necessità di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti effettivamente coinvolti nelle politiche metropolitane³⁰.

A livello europeo ciascun Paese ha offerto risposta alle esigenze di governo delle aree metropolitane in termini anche molto diversificati, a seconda delle caratteristiche dei singoli territori, delle tradizioni

²⁶ Cfr. C.S. BERTUGLIA, S. OCCELLI, *La aree metropolitane come livello di governo: concezioni, criteri e metodi di delimitazione*, in AA.VV., *Città metropolitane e sviluppo regionale*, a cura di P. Costa, M. Toniolo, Milano 1992, 116 ss.; F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Roma 1986, 193 ss. Sul rilievo delle *city-regions* nell’epoca della globalizzazione, cfr. A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions*, in AA.VV., *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, a cura di A.J. Scott, Oxford-New York 2001, 1 ss.

²⁷ E. ERCOLE, *La crescita metropolitana*, in AA.VV., *La dimensione metropolitana*, a cura di G. Martinotti, Bologna 1999, 192.

²⁸ Cfr. P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino 2000.

²⁹ P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna 2006, *passim*.

³⁰ Cfr. M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980, anche per una distinzione non tanto tra “lower” o “higher authorities”, quanto tra differenti governi impegnati con «“narrow” and “wide” kinds of issues».

giuridico-amministrative delle aree interessate, dei contesti costituzionali entro cui si colloca ciascuna esperienza. Tratto comune nella maggior parte delle soluzioni escogitate, però, è un ordinamento differenziato rispetto ai tradizionali livelli intermedi di governo, siano essi provinciali o regionali³¹.

Si pensi alla creazione di nuove istituzioni e livelli territoriali di governo *ad hoc*, preposti al governo dell'area metropolitana, guidati da organi di governo che godono di una legittimazione democratica diretta ed esercitano un complesso di funzioni separate rispetto agli enti territoriali più prossimi ai cittadini. È il caso paradigmatico della *Greater London Authority*³².

All'estremo opposto si collocano quelle forme di cooperazione e collaborazione su base volontaria, fondate su specifici accordi tra autorità locali che non danno vita a nuovi livelli di governo, ma originano tutt'al più enti funzionali per lo svolgimento di specifiche funzioni o servizi. È il caso, ad esempio, della *Delta Metropool* nei Paesi Bassi³³.

Tra queste due ipotesi, ispirate a logiche divergenti che si potrebbero definire come “strutturali” e “funzionali”, vi sono poi una miriade di soluzioni intermedie, che prendono in prestito aspetti ispirati alle une o alle altre. È il caso, ad esempio, della creazione delle *Combined Authorities* in Inghilterra, come *Greater Manchester*, ove, a partire da un'associazione ricomprendente le municipalità interessate e guidata da un organo di governo eletto indirettamente da queste ultime, si è giunti per la prima volta nel 2017 alla designazione di un *mayor* eletto direttamente dalla popolazione dell'area metropolitana³⁴. Oppure è il caso dell'*Area Metropolitana di Barcelona*, istituita dalla legge catalana n. 31/2010 del 3 agosto quale «ente locale sovracomunale di carattere territoriale»³⁵, responsabile prevalentemente nell'erogazione dei servizi e nello svolgimento di alcune funzioni strategiche, guidata da organi di governo che godono di una legittimazione

³¹ Per una panoramica delle esperienze maturate nel Regno Unito, in Francia e in Spagna sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino 2017, 167 ss.

³² Istituita tramite il *Greater London Authority Act* 1999, la GLA è composta dal Sindaco (*Mayor of London*), dall'Assemblea (*London Assembly*), entrambi ad elezione diretta, e da una serie di organi “funzionali” (*functional bodies*) che operano entro settori specifici. La GLA possiede un'amministrazione “snella”, avente tendenzialmente il compito di predisporre strategie di indirizzo che vincolano gli enti funzionali concretamente responsabili della gestione ed erogazione dei servizi, e convive con i *boroughs*, senza essere competente nelle funzioni di questi ultimi.

³³ Creata nel 2000 dai Comuni di Amsterdam, L'Aia, Rotterdam e Uterich con le Camere di Commercio ed altri partner, “*Delta Metropool*” è responsabile per la gestione comune della pianificazione, l'*housing* e i trasporti.

³⁴ Nel 1986 venne istituita la *Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA), che riuniva gli enti comunali dell'area per lo sviluppo di nuove *policies* congiunte e per assicurare il coordinamento di alcuni servizi, come la prevenzione degli incendi, le forze di polizia, il trasporto pubblico, lo smaltimento dei rifiuti. Con il *Local Democracy Economic Development and Construction Act* del 2009, è stata prevista la creazione delle *Combined Authorities*, ovvero di *body corporate* tra due o più istituzioni locali cui vengono conferiti poteri in relazione a trasporto, sviluppo economico e “rigenerazione” locale. La GMCA è guidata oggi dal *Greater Manchester council*, composto dai rappresentanti delle dieci *Authorities* di *Greater Manchester*, eletti dai rispettivi consigli locali, cui si aggiunge, a seguito del *Local Government Devolution Act* del 2016, un *mayor* eletto direttamente dal popolo.

³⁵ Art. 1, comma 2, della l. n. 31/2010.

indiretta³⁶. A queste ipotesi intermedie possono ricondursi anche le “Città metropolitane” istituite in Italia, su cui occorrerà concentrare l’attenzione.

4. La recente istituzione delle Città metropolitane in Italia

Nell’ordinamento italiano – come noto – si è giunti alla effettiva istituzione delle Città metropolitane con la legge 7 aprile 2014 n. 56, sebbene la prima disciplina legislativa espressamente dedicata ad enti metropolitani avesse fatto la sua comparsa già negli anni ’90 e sarebbe rimasta inattuata, al pari dei successivi interventi normativi che hanno fatto seguito³⁷. Neppure l’esplicito inserimento delle Città metropolitane nella Costituzione, con la riforma del Titolo V conclusasi nel 2001, aveva indotto lo Stato e gli ulteriori livelli territoriali coinvolti a dare concretamente seguito alle complesse procedure che, di volta in volta, la legislazione che si è succeduta predisponendo per l’istituzione degli enti metropolitani³⁸.

L’introduzione delle Città metropolitane è infine avvenuta in un frangente peculiare della storia repubblicana, come (tentativo di) risposta alla crisi economico-finanziaria che affligge l’Italia, al pari di quanto avvenuto in altri Paesi membri dell’Ue, come con le *Métropoles* francesi o le *Áreas metropolitanas* spagnole³⁹. Le Città metropolitane italiane, infatti, sono state prefigurate – in accordo con le caratteristiche astrattamente proprie degli enti metropolitani, come sopra evidenziate – come il «motore di sviluppo per tutto il nostro sistema economico e produttivo», in quanto capaci «di inserire le aree più produttive della nostra realtà nella grande rete delle città nel mondo e, soprattutto, dell’Ue e dei suoi programmi di sviluppo»⁴⁰. La stessa legge istitutiva affida ai nuovi enti la «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee»⁴¹. L’intenzione di costruire le Città metropolitane come “motore di sviluppo” e la loro capacità di creare reti di rapporti

³⁶ Gli organi di governo sono individuati nel Consiglio metropolitano (*Consejo Metropolitano*), il Presidente, la Giunta (*Junta de Gobierno*) e la Commissione speciale dei Conti (*Comisión Especial de Cuentas*). Nel *Consejo* siedono di diritto i Sindaci dei Comuni, mentre gli altri membri sono eletti dai Consigli comunali, ciascuno dei quali elegge un numero di consiglieri variabile in base alla propria consistenza demografica ed in proporzione ai risultati politici ottenuti nelle elezioni comunali. Le funzioni esercitate dall’AMB si concentrano in urbanistica, trasporto e mobilità, acqua, rifiuti, ambiente, infrastrutture di interesse metropolitano, sviluppo economico e sociale, coesione sociale e territoriale, oltre a quelle liberamente delegate dai Comuni e da altre amministrazioni.

³⁷ Cfr. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell’autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Torino 2012, 545 ss.

³⁸ Per una ricostruzione della tortuosa evoluzione normativa che ha portato alla effettiva istituzione delle Città metropolitane, cfr. ancora G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 29 ss.

³⁹ V. la legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010, per le *Métropoles* francesi, oppure la legge galiziana n. 14/2016, del 14 luglio per l’*Área Metropolitana* di Vigo, o la già richiamata legge catalana n. 31/2010 del 3 agosto per l’*Área metropolitana* di Barcellona.

⁴⁰ Così la relazione introduttiva al d.d.l. che poi sarebbe stato approvato come legge n. 56/2014 (CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, 4.

⁴¹ Art. 1, comma 2, l. n. 56/2014.

con altri enti metropolitani, tuttavia, deve essere misurata alla luce di alcune scelte di fondo fatte proprie dalla l. n. 56/2014⁴². Gli indirizzi così espressi dalla legge, infatti, concorrono a delineare non solo la fisionomia, ma anche i limiti delle Città metropolitane, pesando sulla loro effettiva capacità di governare le aree metropolitane e di contribuire attivamente alle recenti politiche che esprimono una delle punte più avanzate del processo di integrazione europea.

Innanzitutto, le Città metropolitane vengono istituite *ope legis*, senza il coinvolgimento attivo (quantomeno iniziale) degli altri livelli territoriali di governo. Questa scelta si è tradotta soprattutto nella estromissione delle Regioni dall'*iter* istitutivo e nel contenzioso di legittimità costituzionale che ne è conseguito. La Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza n. 50/2015 ha sostanzialmente rigettato tutte le censure lamentate dalle Regioni ed ha fatto salva la l. n. 56/2014⁴³.

La legge, poi, ha stabilito che le Città metropolitane debbano sostituire le Province omonime, determinando la coincidenza tra i confini dei “vecchi” enti provinciali e dei “nuovi” enti metropolitani⁴⁴. Questa corrispondenza tra perimetro metropolitano e perimetro provinciale può essere spiegata con l'intenzione di non far convivere sul medesimo territorio le due tipologie di enti, oltre che di evitare il ricorso alla procedura prevista dall'art. 133, comma 2, Cost., per la modifica delle circoscrizioni provinciali, qualora le Città metropolitane non fossero coincise con le Province e queste ultime avessero dovuto assumere una perimetrazione differente⁴⁵. Questa scelta, tuttavia, si è dimostrata gravida di conseguenze sul piano della effettiva capacità di governare tipologie di fenomeni metropolitani come quelli sopra evidenziati.

⁴² Sui contenuti specifici della legge n. 56/2014, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano 2015; AA.VV., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, a cura di L. Vandelli, Santarcangelo di Romagna 2014; AA.VV., *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli 2014; AA.VV., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizzi, G.M. Salerno, Napoli 2014.

⁴³ Su questa pronuncia e sui numerosi profili problematici sollevati sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015, disponibile su www.osservatoriosullefonti.it, ed ai richiami ivi contenuti.

⁴⁴ Art. 1, comma 6, l. n. 56/2014.

⁴⁵ A favore comunque della necessità di ricorrere alle procedure previste dall'art. 133, comma 2, Cost., per la costituzione delle Città metropolitane, nonostante la loro coincidenza con le Province, G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 1/2014, 3 ss., disponibile su www.federalismi.it; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, 3/2014, 12 ss., disponibile su www.federalismi.it; D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 8/2014, 15 ss., disponibile su www.federalismi.it.

Le circoscrizioni provinciali, infatti, sono state tracciate a partire dalle esigenze dell'amministrazione statale periferica del XIX secolo⁴⁶. È dunque possibile nutrire seri dubbi circa la loro congruità rispetto alla prestazione di servizi e allo svolgimento di funzioni realmente efficienti e parametrare sulla base delle odierne dinamiche socio-economiche⁴⁷. Piuttosto, la coincidenza con i perimetri provinciali è una eredità che rischia di irrigidire troppo i nuovi enti metropolitani e di compromettere proprio quella capacità di creare reti che, in astratto, dovrebbe caratterizzare questa tipologia di enti. La questione dei confini, dunque, è uno dei principali motivi che hanno fatto parlare di Città metropolitane come “enti fotocopia” delle vecchie Province⁴⁸.

Altro profilo che caratterizza l'impostazione della l. n. 56/2014 è l'individuazione espressa, nelle Regioni a statuto ordinario⁴⁹, delle dieci Città metropolitane istituite, ossia Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale⁵⁰. Come accennato, la scelta dei territori cui riconoscere rilievo metropolitano, oltre che dei parametri da considerare per tale decisione, è caratterizzata da una intrinseca politicità. Tuttavia, la l. n. 56/2014 fa riferimento a realtà urbane molto diversificate tra loro, ed è proprio questa eterogeneità che solleva qualche perplessità. L'assenza di una previa definizione di Città metropolitana, infatti, rende difficile raffrontare la selezione delle dieci realtà urbane con un qualunque parametro. La scelta fatta dalla legge, inoltre, si mostra distante dalle definizioni di “area metropolitana” più acclamate anche a livello internazionale, come quella espressa dall'OCSE cui si è fatto riferimento.

Quanto alla forma di governo, gli organi della Città metropolitana vengono identificati nel Sindaco metropolitano, nel Consiglio metropolitano e nella Conferenza metropolitana⁵¹. Si tratta di una scelta

⁴⁶ Basti qui ricordare le significative osservazioni in M.S. GIANNINI, *La Provincia nell'ordinamento regionale*, (1968), in ID., *Scritti*, V, Milano 2004, 857, secondo cui «se si osserva come vengono create le Province nei territori che via via vengono annessi al Regno di Sardegna ci si avvede che manca un criterio oggettivo. Non è che si impiegano dei criteri geografici, ecologici o storici; niente di tutto questo. La creazione delle Province avviene in modo assolutamente empirico, secondo quello che giova al Governo centrale».

⁴⁷ Cfr. le analisi e le considerazioni svolte in AA.VV., *Scenari italiani 2014. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana ONLUS. Il riordino territoriale dello Stato*, Roma 2015, 12 ss., ove si propone un riordino dell'intero quadro della odierna ripartizione regionale, giudicando come il ritaglio delle amministrazioni si discosti «in modo spesso drammatico dalla concreta geografia economico-politica del nostro Paese, ossia dall'effettiva riarticolazione del sistema urbano, dalla trama e dalle esigenze funzionali delle sue aree di specializzazione economica e, dopo la grande avventura dell'industrializzazione del terzo quarto del Novecento, dal sostrato dei suoi ecosistemi».

⁴⁸ Cfr. G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1/2014, 31, disponibile su www.federalismi.it.

⁴⁹ Anche per le Regioni a Statuto speciale di Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, è astrattamente prevista l'istituzione di Città metropolitane secondo il quadro legislativo e statutario di ciascuna di esse, sebbene ad oggi siano state disciplinate solamente le Città metropolitane di Palermo, Catania, Messina e Cagliari, e soltanto gli organi politici di quest'ultima siano regolarmente in carica.

⁵⁰ Art. 1, comma 5 e commi 101-103, l. n. 56/2014.

⁵¹ Art. 1, comma 7, l. n. 56/2014.

caratterizzante, che distanzia molto le Città metropolitane dagli enti territoriali della tradizione italiana (Comuni e Province, ma anche Regioni), i quali fanno normalmente affidamento su un organo collegiale di indirizzo e controllo, un organo esecutivo collegiale e un organo monocratico⁵².

Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo all'interno della Città metropolitana⁵³.

Il Consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo ed è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione⁵⁴. Il Consiglio metropolitano, inoltre, è organo elettivo di secondo grado, ed hanno diritto di elettorato attivo e passivo i Sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città metropolitana⁵⁵.

La Conferenza metropolitana, invece, è l'organo composto dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana⁵⁶, con limitate competenze propositive, consultive e deliberative⁵⁷.

Tale modello ha una sua ragionevolezza che si basa, da una parte, sulla costruzione di un ente metropolitano fondato sulla legittimazione dei Sindaci e degli amministratori comunali e, dall'altra, sul particolare rilievo degli esponenti del grande Comune capoluogo⁵⁸. Tuttavia, simile impostazione presta il fianco ad alcuni rilievi in punto di legittimazione e responsabilità degli organi politici che potrebbero minare la legittimità costituzionale dell'ente.

Le Città metropolitane, infatti, sono state definite come enti a “rappresentatività attenuata”⁵⁹, nei quali si verificherebbe una sorta di *trade-off* tra democraticità ed efficienza. La riforma di cui alla l. n. 56/2014 sancirebbe una perdita di “legittimità in entrata” per gli enti intermedi, in termini di mancata rappresentanza diretta degli organi di governo, in cambio di una presunta maggiore “legittimazione di

⁵² Circa i diversi modelli nella forma di governo delle Città metropolitane e le problematiche sollevate, cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, 4, 2016, 671 ss.

⁵³ Art. 1, comma 19, l. n. 56/2014.

⁵⁴ Art. 1, commi 8 e 20, l. n. 56/2014.

⁵⁵ Art. 1, commi 21 e 25, l. n. 56/2014.

⁵⁶ Art. 1, comma 42, l. n. 56/2014.

⁵⁷ Art. 1, comma 8, l. n. 56/2014.

⁵⁸ Sotto il primo aspetto, la derivazione dal sistema comunale è attestata dal sistema di elezione indiretta dei consiglieri metropolitani e dallo stretto rapporto che si mantiene anche nella permanenza della carica, tanto che la cessazione dalla carica di Sindaco o consigliere comunale determina anche la decadenza dalla carica di consigliere metropolitano, mentre la cessazione dalla carica di consigliere metropolitano determina solamente la surroga con i candidati appartenenti alla medesima lista elettorale e non il rinnovo dell'organo. Sotto il secondo aspetto, la coincidenza tra i due Sindaci vuole evitare la “coabitazione” tra due figure monocratiche di notevole peso istituzionale e politico; inoltre, l'unico motivo per cui può rendersi necessario tornare ad eleggere Sindaco e Consiglio metropolitano è costituito proprio dal rinnovo del Sindaco e del Consiglio del Comune capoluogo (art. 1, comma 21, l. n. 56/2014).

⁵⁹ C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, 205.

output” in chiave di efficienza e di maggiore coordinamento interistituzionale tra livelli amministrativi⁶⁰. Dal punto di vista della legittimazione, basti pensare che il Sindaco metropolitano, nel coincidere automaticamente con il Sindaco del Comune capoluogo, risulta essere investito della propria carica solamente grazie all’apporto dei cittadini di quest’ultimo Comune e non al voto dell’intera popolazione metropolitana⁶¹. Dal punto di vista della responsabilità politica, invece, la popolazione metropolitana non potrà far valere alcuna responsabilità nei confronti né del Consiglio metropolitano, né del Sindaco; inoltre, neppure l’assemblea direttamente elettiva, ovvero la Conferenza metropolitana, possiede poteri di sfiducia nei confronti di questi due organi⁶². Al di là della superabilità o meno di questi rilievi sul piano della legittimità costituzionale⁶³, vi è comunque il rischio concreto che questa attenuazione della democraticità dell’ente possa essere d’ostacolo alla capacità di condurre adeguatamente politiche di rilievo metropolitano.

Altro profilo caratterizzante le Città metropolitane italiane è l’autonomia statutaria, che assume una portata molto più estesa rispetto a quella rimessa agli altri enti locali⁶⁴. Lo statuto delle Città metropolitane, infatti, consente a ciascuna di esse di esercitare una notevole autonomia di autoorganizzazione rispetto alle prerogative degli organi politici, alle funzioni esercitate, ai rapporti con gli enti al suo interno e all’esterno, alla ripartizione del proprio territorio in zone omogenee⁶⁵. Di particolare interesse è la possibilità che, tramite decisione statutaria, le Città metropolitane stabiliscano che il Sindaco e il Consiglio metropolitano siano eletti a suffragio universale e diretto, nel rispetto di una serie di condizioni stabilite dalla legge⁶⁶.

Infine, ultimo profilo di cui si darà conto, e che contribuisce notevolmente a definire la *mission* delle Città metropolitane, è quello delle funzioni amministrative svolte. La l. n. 56/2014 prevede che alle Città

⁶⁰ L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, 257 s.

⁶¹ Come osserva A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1/2015, 25, disponibile su www.federalismi.it.

⁶² O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25/2013, 7, disponibile su www.federalismi.it.

⁶³ Per una proposta di lettura tesa a superare i rilievi di cui sopra, cfr. ancora G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 464 ss. Di eccessive preoccupazioni dogmatiche e disattenzione alle esigenze dello Stato contemporaneo parla S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, 460.

⁶⁴ Cfr. L. VANDELLI, *L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014.

⁶⁵ Art. 1, commi 10-11, l. n. 56/2014.

⁶⁶ Occorre che venga adottata una legge statale sul relativo sistema elettorale e previa articolazione «del Comune capoluogo in più Comuni». Nelle Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, per aversi elezione diretta, in alternativa a tale procedura, è possibile che lo statuto preveda la costituzione di «zone omogenee» sul territorio metropolitano, e che il Comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio «in zone dotate di autonomia amministrativa». V. art. 1, comma 11, lett. c, e comma 22, l. n. 56/2014.

metropolitane siano attribuite le funzioni fondamentali della Provincia, quelle individuate nell'ambito del processo di riordino delle funzioni non fondamentali di quest'ultimo ente, nonché un elenco ulteriore di funzioni fondamentali, riferite: al piano strategico del territorio metropolitano, alla pianificazione territoriale generale, alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, alla mobilità e viabilità, alla promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, alla promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano, nonché le ulteriori funzioni eventualmente attribuite con legge dallo Stato o dalle Regioni⁶⁷.

Ai fini della presente analisi è sufficiente richiamare le scarse disposizioni riguardanti il «piano strategico triennale del territorio metropolitano», da aggiornare annualmente, che funge da «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»⁶⁸. L'atto denominato «piano strategico» fa così il suo ingresso nell'ordinamento giuridico per la prima volta con la l. n. 56/2014, sebbene numerosi Comuni e Province avessero già in passato sperimentato esperienze di pianificazione strategica⁶⁹. Si tratta di un atto la cui natura giuridica rimane del tutto incerta, ma che nella sostanza è chiamato ad esprimere la visione di sviluppo di ciascuna Città metropolitana, attraverso un insieme di decisioni, progetti, tecniche e azioni capaci di configurare un «progetto della città per la città»⁷⁰.

Questi, dunque, sono alcuni dei principali profili che, sul piano normativo, sono destinati a condizionare l'attitudine delle Città metropolitane a partecipare al processo di integrazione europea. La presente analisi, tuttavia, non si limiterà al solo dato normativo, ma dovrà guardare anche alla sua prima attuazione ed ai primi concreti sviluppi su questo specifico profilo.

5. L'effettivo rilievo «sovranaZIONALE» delle Città metropolitane italiane

La Corte costituzionale, con un *obiter dictum* della già citata sentenza n. 50/2015, ha giustificato la competenza esclusiva statale nella costituzione delle Città metropolitane sul presupposto che si tratti di «ente di rilevanza nazionale» ed anche «sovranaZIONALE ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari»⁷¹. Ad oltre tre anni dalla loro istituzione è possibile interrogarsi su quale sia l'effettivo «rilievo sovranaZIONALE» delle Città metropolitane, ovvero la loro capacità di partecipare alla formazione e

⁶⁷ Art. 1, commi 44, 46, 89-97, l. n. 56/2014.

⁶⁸ Art. 1, comma 44, lett. a, della l. n. 56/2014.

⁶⁹ L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio costituzionale – AIC*, 2/2016, 2 ss., disponibile su www.osservatorioaic.it.

⁷⁰ M.C. GIBELLI, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in AA.VV., *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, a cura di F. Pugliese, A. Spaziantè, Milano, 2003 54 ss.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 3.4.1 cons. dir.



all'attuazione delle politiche dell'Ue, alla loro capacità di fare network, di interagire con realtà metropolitane di altri ordinamenti e con le istituzioni europee, contribuendo così attivamente al processo di integrazione europea.

Occorre quindi verificare come i limiti e le opportunità sottolineati in precedenza sono stati messi alla prova dalla prassi più recente. Per comodità espositiva si distinguerà la prassi interna alle Città metropolitane stesse, ossia come questi enti si siano mossi autonomamente nell'esercizio delle proprie funzioni e prerogative, da quelli che hanno condizionato dall'esterno le Città metropolitane, principalmente ad opera dello Stato e delle Regioni.

5.1. La prassi interna alle Città metropolitane

Gli statuti metropolitani e i piani strategici sono gli atti adottati in autonomia dalle Città metropolitane che più di altri contribuiscono a definire la loro identità e – ai fini del presente scritto – l'impronta sovranazionale di questi enti.

Tutte le Città metropolitane hanno adottati i propri statuti, e tutte le carte statutarie dedicano diverse previsioni ai rapporti europei. I nuovi enti metropolitani perseguono espressamente, nell'esercizio delle proprie funzioni, l'obiettivo di «concorrere al processo di integrazione europea»⁷². Tutti gli statuti, inoltre, dedicano specifiche disposizioni alla collaborazione e alla cooperazione con le altre aree metropolitane e con gli altri enti territoriali europei⁷³, specificando, in alcuni casi, l'importanza della partecipazione a progetti o programmi europei⁷⁴ o delle linee dei finanziamenti europei⁷⁵, oppure del dotarsi di apposite strutture necessarie a questi scopi⁷⁶.

Quanto ai piani strategici, solamente tre delle Città metropolitane finora istituite hanno adottato il proprio piano strategico, ovvero Milano⁷⁷, Firenze⁷⁸ e Genova⁷⁹. Pur nelle rispettive differenze di approccio e di contenuti, vi sono alcuni tratti comuni che dimostrano la sensibilità di tutti gli enti metropolitani verso la dimensione sovranazionale. Si tratta, in particolare, dell'attenzione dedicata da ciascun piano strategico

⁷² Art. 7.1 Statuto CM Bologna, art. 5.1 Statuto CM Milano, art. 6 Statuto CM Torino, art. 7.1 Statuto CM Genova, art. 4.1 Statuto CM Reggio Calabria.

⁷³ Art. 7.2 Statuto CM Bologna, art. 6 Statuto CM Bari, art. 5.2 Statuto CM Milano, art. 5.1 Statuto CM Roma Capitale, art. 6 Statuto CM Torino, art. 4.1 Statuto CM Firenze, art. 7.1 Statuto CM Genova, art. 10.1 Statuto CM Napoli, art. 4.2 Statuto CM Reggio Calabria.

⁷⁴ Art. 6 Statuto CM Torino, art. 5.2 Statuto CM Milano, art. 4.2.c Statuto CM Reggio Calabria.

⁷⁵ Art. 10.1 Statuto CM Napoli, art. 4.4 Statuto CM Reggio Calabria.

⁷⁶ Art. 4.2 Statuto CM Reggio Calabria, che fa rinvio ad un apposito regolamento.

⁷⁷ V. il “Piano strategico triennale del territorio metropolitano” della CM di Milano, denominato “Milano Metropoli Reale, Metropoli Possibile”, approvato dal Consiglio metropolitano con delibera n. 27 del 12 maggio 2016.

⁷⁸ V. “Rinascimento Metropolitano. Piano strategico 2030” della CM di Firenze, approvato dal Consiglio metropolitano il 5 aprile 2017.

⁷⁹ V. “Piano Strategico Città Metropolitana di Genova”, approvato dal Consiglio metropolitano il 21 aprile 2017.



alle politiche e ai canali di finanziamento europei⁸⁰. I piani, inoltre, dimostrano l'impegno di ciascuna Città metropolitana nel tenere in considerazione e nell'attuare le politiche dell'Ue negli specifici settori di competenza⁸¹, oltre che nel supporto ai Comuni per la progettazione finalizzata alla partecipazione ai bandi europei e il loro coinvolgimento, più in generale, nella relativa programmazione delle risorse⁸².

Infine, la proiezione sovranazionale delle Città metropolitane non viene trascurata neppure – oltre a quanto già visto – nei rapporti con i Comuni al loro interno e nelle forme amministrative che questi rapporti assumono. L'esempio più significativo è dato dagli accordi-quadro che alcune Città metropolitane hanno approvato con i Comuni e le unioni di Comuni in esse ricompresi, quale cornice giuridica entro cui siglare ulteriori accordi attuativi attraverso cui istituire uffici comuni, avvalersi reciprocamente delle proprie strutture e disporre altre forme di collaborazione o cooperazione entro una serie definita di ambiti di collaborazione, comprensivi della progettazione europea e del supporto nei rapporti sovranazionali⁸³.

Al di là dell'adozione di questi atti formali, occorre però registrare un evidente ritardo *tout court* nella entrata a pieno regime dei nuovi enti metropolitani. Non solo la maggior parte di essi non ha ancora adottato il piano strategico, ma soprattutto si sono verificati consistenti ritardi nella stessa "ordinaria amministrazione", ovvero nell'approvazione dei bilanci e, nel caso delle Regioni speciali, addirittura nella stessa istituzione dell'ente⁸⁴.

5.2. Il contesto nazionale esterno alle Città metropolitane

Per comprendere il coinvolgimento delle Città metropolitane nel processo di integrazione europea non si può prescindere dai termini con cui l'Italia partecipa alle politiche dell'Ue rivolte agli enti metropolitani. È l'attuazione di tali politiche che offre la cornice entro cui si muovono le Città metropolitane nazionali.

⁸⁰ Nel caso del piano strategico della CM di Milano, v. la sezione 1.7 dedicata alle "Politiche e programmazione europea"; per la CM di Firenze, v. la Sezione 4 dedicata a "Le possibili fonti di finanziamento offerte dal quadro europeo"; per la CM di Genova, v. la Parte II, Sezione B.E dedicata al "rapporto con l'Europa".

⁸¹ Su tutti, si pensi agli obiettivi della Strategia di Lisbona e alle opportunità offerte dalla programmazione europea dei fondi strutturali nelle politiche nel campo del welfare, della coesione sociale, del settore turistico agroalimentare, della sostenibilità ambientale, delle politiche energetiche, delle *smart cities* e sviluppo digitale, del sostegno alle imprese nella competizione internazionale.

⁸² Nel caso del piano strategico della CM di Milano, v. la "Piattaforme progettuali" 5.1; nel caso della CM di Firenze v. il progetto "EasyMetroCity. Laboratorio permanente per l'aggregazione e la collaborazione interistituzionale".

⁸³ Ci si riferisce, in particolare, alla "Convenzione-Quadro" approvata dal Consiglio metropolitano di Bologna con delibera 27 maggio 2015 n. 20; all'"Accordo-quadro", approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano di Genova del 2 dicembre 2015 n. 53; allo "Schema di convenzione-quadro" deliberato dal Consiglio metropolitano di Roma Capitale il 30 settembre 2015. I testi di tali documenti sono disponibili sui rispettivi siti internet istituzionali.

⁸⁴ Un esempio significativo tratto dalla recente stampa quotidiana può essere considerato l'articolo *La falsa partenza delle città metropolitane*, ne *Il Sole24ore* del 3 luglio 2017. Sulle Regioni a statuto speciale v. *retro* nota 46.

Ed è bene anticipare come l'Italia presti il fianco a critiche proprio sotto gli stessi profili che le istituzioni europee hanno qualificato come cruciali per condurre le politiche metropolitane europee, ovvero l'approccio integrato ad esse e il coinvolgimento diretto degli enti metropolitani interessati.

Quanto al contributo dello Stato, il principale centro di definizione dell'indirizzo politico in merito alle questioni urbane, quantomeno stando al dato normativo, può essere individuato nel Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)⁸⁵. Scopo del CIPU è quello «di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali, nella prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale»⁸⁶. Per quanto qui di maggiore interesse, basti ricordare che tale Comitato ha adottato un documento riguardante “Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana del marzo 2013”, nella prospettiva di dare attuazione alla Agenda Urbana Europea tramite un omologo atto di indirizzo a livello nazionale. Con tale documento il CIPU ha sancito la necessità di impostare «a livello centrale una politica ordinaria delle città a cui debbono partecipare e contribuire, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni centrali dello Stato impostando, ognuna per quanto di competenza, una propria capacità di intervento [...] che si affianchi alle possibili azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i fondi comunitari 2014-2020»⁸⁷. Secondo il CIPU occorre però «potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche aggiuntive»⁸⁸.

Oltre a questi primi indirizzi, tuttavia, l'Italia non ha ancora adottato una propria agenda urbana nazionale. Prima dell'istituzione delle Città metropolitane, l'art. 20 del d.l. 179/2012, rubricato “Comunità intelligenti”, aveva affidato all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) il compito di sviluppare politiche rivolte alle *smart cities*⁸⁹. Vi sono anche iniziative progettuali più recenti avviate da soggetti privati o soggetti istituzionali, come ANCI⁹⁰, ma non si può dire che vi sia un coordinamento e una politica urbana strutturata a livello nazionale che coinvolga le Città metropolitane. Viceversa, si è preferito sostenere la politiche urbane e operare un raccordo con le politiche europee tramite la compartecipazione alle programmazione dei fondi strutturali e di investimento (SIE).

⁸⁵ Tale organo è stato istituito dall'art. 12-*bis*, del 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134. Sulle attività del CIPU sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017, 68 ss., disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it

⁸⁶ Art. 12-*bis*, comma 1, d.l. n. 83/2012.

⁸⁷ CIPU, *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana del marzo 2013*, 36.

⁸⁸ *Ivi*, 37. Riporta il documento anche come «maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un Programma nazionale per le città metropolitane».

⁸⁹ Cfr. M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2015, 949 ss.

⁹⁰ Cfr. le iniziative progettuali coordinata dalla piattaforma nazionale chiamata “Agenda Urbana”, promossa e realizzata da ANCI e IFEL, disponibile su www.agendaurbana.it; oppure l'Osservatorio Nazionale Smart City di ANCI, disponibile su www.osservatoriosmartcity.it.

Come già anticipato, le più recenti politiche urbane a livello europeo sono assistite, come principale canale di finanziamento, dalla programmazione dei fondi SIE, disciplinati dal nuovo pacchetto di regolamenti europei del 2013⁹¹. In particolare, ogni Stato membro predispose, in dialogo con la Commissione, un “Accordo di Partenariato” per la programmazione 2014-2020, che viene poi approvato dalla stessa Commissione⁹². Nel caso dell’Italia, la Commissione ha adottato l’Accordo di partenariato il 29 ottobre 2014, in esito ad un dialogo con le autorità nazionali avviato fin dall’aprile 2013. È con l’Accordo di partenariato, dunque, che è stata formalizzata la visione strategica elaborata dal CIPU, soprattutto nella parte dedicata allo “sviluppo urbano sostenibile”⁹³.

Il documento più direttamente dedicato al governo delle aree metropolitane può essere individuato nel Programma operativo nazionale “Città Metropolitane 2014-2020” (c.d. PON Metro). Ai sensi dell’art. 26 del reg. UE n. 1303/2013, i fondi SIE vengono attuati, conformemente all’Accordo di partenariato, mediante “programmi operativi” elaborati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione europea⁹⁴. Ed è qui che emerge un primo elemento di debolezza nella partecipazione delle Città metropolitane alle politiche europee, legato proprio alla *governance* del “PON Metro”. Ad essere nominati responsabili della gestione del programma operativo, infatti, non sono state le Città metropolitane, come ci si sarebbe aspettato di primo acchito, bensì i rispettivi Comuni capoluogo⁹⁵. Sono questi ultimi che assumono la qualifica di “organismi intermedi”, dovendo così adottare i piani attuativi del “PON Metro”, e starà quindi a ciascun Comune decidere se, e come, coinvolgere le rispettive Città metropolitane.

La prassi fino ad ora maturata rivela come, in alcuni contesti metropolitani, i Comuni capoluogo cerchino di garantire una qualche forma di partecipazione alle Città metropolitane. Le sedi principali entro cui avviene la condivisione degli indirizzi progettuali per la programmazione dei fondi si rivelano le “Cabine

⁹¹ In dottrina, sulla programmazione dei fondi strutturali per il ciclo 2014-2020, cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2014, 563 ss.

⁹² Art. 14 del reg. UE n.1303/2013. L’art. 10 fa riferimento al “Quadro Strategico Comune” (QSC), contenente gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell’Ue nel quadro dei fondi SIE. Sulla base del QSC ciascuno Stato membro predispose l’Accordo di Partenariato.

⁹³ Cfr. sezione 3.1.3 dell’Accordo di partenariato.

⁹⁴ Il “PON Metro” è stato approvato dalla Commissione con decisione C(2015) 4998 del 14 luglio 2015. Si articola nei cinque Assi: Agenda Digitale Metropolitana; Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; Servizi per l’inclusione sociale; Infrastrutture per l’inclusione sociale; Assistenza tecnica.

⁹⁵ Ai sensi degli artt. 123 ss. del citato reg. UE n. 1303/2013, ciascuno Stato membro designa una “Autorità di gestione”, quale responsabile della gestione di ciascun programma operativo. Per il “PON Metro” è stata nominata Autorità di gestione l’Agenzia per la Coesione territoriale, istituita dall’art. 10 del d.l. n. 101/2013, la quale ha nominato come “organismi intermedi” responsabili della gestione del “PON Metro”, ai sensi dell’art. 123 del reg. UE n. 1303/2013, i Comuni capoluogo della Città metropolitana, nella persona dei rispettivi Sindaci, conferendo loro una significativa autonomia nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi da realizzare.

di Regia”⁹⁶. Il coinvolgimento delle Città metropolitane, inoltre, può realizzarsi nell’attuazione di singoli progetti⁹⁷. Inoltre, i Comuni capoluogo possono riconoscere diretta rilevanza ai fini del “PON Metro” anche alle attività di pianificazione strategica fino ad ora svolte dalle Città metropolitana o ai processi partecipativi maturati a tale livello⁹⁸.

La scelta di investire di responsabilità i Comuni capoluogo trova una giustificazione se si pensa al diverso stadio di “maturità istituzionale” in cui – come detto – si trovano le singole Città metropolitane. Sarebbe stato inverosimile esigere l’adozione di strategie e atti di indirizzo da parte di enti che ancora devono assolvere ad alcuni degli impegni fondamentali previsti dalla l. n. 56/2014. Se questo approccio può essere considerato più realistico, permettendo di differenziare adeguatamente tra le singole realtà metropolitane, pecca però di disomogeneità e rischia di dimostrarsi controproducente ai fini della programmazione dei fondi strutturali.

Sempre a riprova dell’approccio piuttosto disorganico con cui lo Stato ha deciso di affrontare l’agenda urbana nazionale e l’attuazione degli indirizzi europei, il Governo ha preferito avviare una serie di iniziative al di fuori di un quadro unitario. È quanto accaduto con il c.d. Bando periferie, finalizzato al finanziamento di un lungo elenco di progetti di riqualificazione urbana⁹⁹; oppure con la serie di strumenti di programmazione negoziata che il Governo ha stipulato a vantaggio delle singole Città metropolitane, sebbene non tutti questi accordi vedano direttamente coinvolti gli enti metropolitani, quanto piuttosto, anche qui, i Comuni capoluogo¹⁰⁰.

⁹⁶ Con d.P.C.M. 25 febbraio 2016 è stata istituita la Cabina di Regia, di cui all’art. 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014 n. 190, che, per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, costituisce la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché le Città metropolitane, e assicura il raccordo politico, strategico e funzionale per facilitare un’efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimere l’accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. Sono state previste, inoltre, Cabine di regia per la programmazione dell’utilizzo dei fondi strutturali che coinvolgono il Comune capoluogo e la Città metropolitana, come nel caso di Firenze e Bologna; è quanto emerge dai “Piani operativi” disponibili sul sito www.ponmetro.it, nella sezione dedicata alle singole Città.

⁹⁷ Come accade, ad esempio, per i singoli progetti elaborati dal Comune di Firenze che si inseriscono nell’Asse progettuale “Assistenza tecnica”, ove si prevede espressamente un coinvolgimento della CM per la gestione di coordinamento delle operazioni complessive del “PON Metro”, secondo quanto emerge dal Piano operativo della Città di Firenze, disponibile sul sito www.ponmetro.it, nella sezione dedicata alle singole Città.

⁹⁸ Come emerge, ad esempio, dal “Dossier strategico per l’Allegato richiesto dalla CE ai sensi dell’art. 7 del regolamento n. 1301/2013”, elaborato dal Comune di Bologna, disponibile sul sito www.ponmetro.it, nella sezione dedicata alle singole Città, in cui si dà rilievo al piano strategico della CM di Bologna, in corso di definizione, nonché agli articolati processi partecipativi sperimentati in passato.

⁹⁹ L’art. 1, commi 974 ss., della legge 28 dicembre 2015 n. 208, ha istituito per l’anno 2016 il “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia”, e prevede che gli enti interessati trasmettano i progetti alla Presidenza del Consiglio.

¹⁰⁰ Nella maggior parte dei casi si tratta di accordi tra amministrazione centrale e la Città metropolitana per un reciproco impegno a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili,

Da ultimo, occorre notare che l'adozione unilaterale da parte dello Stato delle ultime leggi di stabilità e di bilancio ha ridotto fortemente i trasferimenti erariali a favore delle Città metropolitane ed ha imposto ingenti contributi al risanamento della finanza pubblica¹⁰¹, con il risultato di porre i nuovi enti alle strette e privarli del “finanziamento minimo vitale”¹⁰².

Assieme allo Stato, anche le Regioni contribuiscono a definire la fisionomia delle Città metropolitane e a dotarle di strumenti per poter partecipare al processo di integrazione europea. Quello tra Città metropolitane e Regioni, però, è un rapporto che si sta manifestando piuttosto problematico.

Le Regioni, infatti, sono state direttamente coinvolte dalla l. n. 56/2014 nel procedimento di riordino delle funzioni provinciali qualificate come “non fondamentali”, con il compito di redistribuire tali funzioni tra i livelli territoriali di governo¹⁰³. Gettando uno sguardo al complesso delle leggi regionali adottate è possibile ravvisare – con i dovuti distinguo – una tendenza generale verso la regionalizzazione delle funzioni amministrative da riallocare, ovvero la riconduzione in capo alle Regioni stesse di numerose funzioni, e, al contempo, l'auto-qualificazione delle leggi regionali di redistribuzione come di mero “assestamento”, con un rinvio ad atti normativi successivi per la disciplina definitiva del nuovo quadro funzionale, soprattutto delle Città metropolitane. Si può dire, dunque, che i nuovi enti metropolitani non

dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione degli obiettivi d'interesse comune o funzionalmente collegati. Così per il Patto per lo sviluppo della CM di Reggio Calabria (30 aprile 2016), della CM di Bari (17 maggio 2016), della CM di Napoli (26 ottobre 2016), della CM di Firenze (5 novembre 2016), e l'Intesa istituzionale di programma “Interventi per lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale della Città di Milano e dell'area metropolitana” (13 settembre 2016). In altri casi tra le parti non risulta formalmente la Città metropolitana, poiché firmatario è il Sindaco del Comune capoluogo: così per il “Patto per la Città di Genova” (26 novembre 2016); il “Patto per lo sviluppo della Città di Venezia” (26 novembre 2016); il Patto “Interventi per lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale della Regione Piemonte e della Città di Torino” (28 novembre 2016).

¹⁰¹ Si pensi alla l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), che ha quantificato il contributo di Province e Città Metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali e ha previsto un concorso alla riduzione della spesa per il personale dipendente, imponendo sostanzialmente una riduzione *ex lege* delle dotazioni organiche. Successivamente hanno fatto seguito alcune misure con cui venire incontro alle diverse Città metropolitane incapaci di formulare un bilancio triennale in pareggio: con gli artt. 1-ter e 7 del d.l. 9 giugno 2015 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si consente a Province e Città metropolitane di approvare un bilancio di previsione annuale limitato al solo esercizio corrente; di poter applicare, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, l'avanzo di amministrazione disponibile e destinato, limitando di conseguenza la programmazione ad una sola annualità; di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti; misure poi confermate dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) e dal d.l. 24 giugno 2016 n. 113. Quest'ultimo, inoltre, ha eliminato le sanzioni dovute al mancato rispetto del Patto di Stabilità interno nel 2015 (art. 7).

¹⁰² Cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», cit., 670.*

¹⁰³ Art. 1, comma 44, commi 89 ss., l. n. 56/2014. Per una ricostruzione del complesso *iter* di redistribuzione delle funzioni e della sua attuazione, sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni «non fondamentali» delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge «Delrio», Osservatorio sulle fonti, 1/2016*, disponibile su www.osservatoriosullefonti.it, ed ai richiami ivi contenuti.

vengano valorizzati attraverso il conferimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle attribuite dalla l. n. 56/2014.

Più apprezzabile, invece, è il tentativo di alcune Regioni di istituire sedi permanenti di raccordo con le Città metropolitane che convivono al loro interno, colmando una lacuna non trascurabile della l. n. 56/2014¹⁰⁴. Negli altri casi in cui tali sedi non vengano istituite in modo permanente, si assiste comunque in alcune Regioni alla previsione di intese tra i due enti per la formulazione o l'attuazione di determinate politiche aventi rilevanza europea¹⁰⁵.

6. Spunti conclusivi

Dall'analisi fin qui svolta è possibile trarre alcuni spunti conclusivi. Si tratta però – è bene chiarirlo – di considerazioni che nascono dalla fotografia di un processo ancora pienamente in via di sviluppo e che non esaurisce certo il complesso delle modalità e delle attività con cui le Città metropolitane si adoperano per acquisire rilievo sovranazionale.

Ad uno sguardo complessivo è possibile osservare come manchi ancora un vero e proprio sistema di *governance* che integri al suo interno le Città metropolitane italiane e sia unitarietà alla definizione e allo sviluppo delle politiche metropolitane.

Dal punto di vista strutturale può essere sicuramente messo in luce un dato, che riguarda la partecipazione delle Città metropolitane italiane alle sedi decisionali entro cui vengono maturati gli indirizzi programmatici e le politiche urbane, tanto europee quanto nazionali.

Per essere più partecipi alla elaborazione e all'attuazione delle politiche di livello europeo occorrerebbe innanzitutto che le Città metropolitane venissero integrate sistematicamente in alcuni organi dove non sono ancora presenti. Basti pensare al Comitato europeo delle Regioni¹⁰⁶, al Congresso dei Poteri Locali

¹⁰⁴ Ad esempio, è il caso della Conferenza interistituzionale prevista dall'art. 10, l. Emilia-Romagna n. 13/2015, quale sede a sostegno della *governance* multilivello e «per assicurare il concorso effettivo delle aree vaste metropolitana e provinciali alla definizione delle strategie territoriali»; la Conferenza Regione-Città metropolitana di cui all'art. 5, comma 2, l. Toscana n. 22/2015, quale sede ove stringere intese e accordi su specifici atti e piani regionali e metropolitani; la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana di cui all'art. 1, l. Lombardia n. 32/2015; la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana di Reggio Calabria, di cui all'art. 18-*bis*, comma 5, l. Calabria n. 19/2002, che «individua gli obiettivi di interesse comune delle due istituzioni e definisce le azioni per perseguirli, prevedendo altresì le forme di consultazione con le associazioni rappresentative degli interessi socio-economici coinvolti e la procedura di formazione e di approvazione» del piano territoriale metropolitano.

¹⁰⁵ Ad esempio, l'art. 4, comma 2, l. Piemonte n. 23/2015 prevede la stipulazione di intese tra Regione e Città metropolitana sulle azioni di interesse di quest'ultima nell'ambito dello sviluppo economico, le quali divengono «il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività e della coesione sociale del territorio metropolitano».

¹⁰⁶ Il Comitato europeo delle Regioni (CdR) è previsto dagli artt. 305 ss. TFUE, quale organo composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti da tutti gli Stati membri. Dopo il Trattato di Lisbona il CdR ha visto accrescere le proprie prerogative e attualmente, tra l'altro, effettua consultazioni con gli enti locali e

e Regionali del Consiglio d'Europa¹⁰⁷, oppure alle principali associazioni che riuniscono le autorità urbane di diversi Paesi, come *Eurocity*, dove i rappresentanti italiani provengono dai Comuni capoluogo e non dalle rispettive Città metropolitane, oppure *Metrex*, entro cui fanno parte livelli di governo differenti¹⁰⁸.

Questa considerazione vale in parte anche per le sedi nazionali. A livello di Conferenza Unificata *ex d.lgs.* 28 agosto 1997 n. 281, sono presenti cinque rappresentanti provenienti dalle Città metropolitane, ma la rappresentanza di questi enti non viene garantita, ad esempio, all'interno di organi statali come il Comitato interministeriale per le politiche urbane¹⁰⁹. La sede più qualificata ove figurano le Città metropolitane sono forse le citate "Cabine di Regia" per la programmazione dei fondi strutturali.

Da un punto di vista funzionale, è stato verificato invece come manchi una attività di indirizzo e programmazione unitaria da parte dello Stato che, riconoscendo adeguati margini di autonomia, offra ai nuovi enti i necessari riferimenti per esprimere le proprie capacità istituzionali.

Quanto al potenziale che possono esprimere nelle attività di rilievo sovranazionale, inoltre, le Città metropolitane – come visto – soffrono alcuni limiti dal punto di vista genetico, che ne condizionano anche la capacità di partecipare proficuamente alle politiche europee: si è fatto riferimento al problema dei confini, rigidamente ereditati dalle Province sostituite; si è accennato alla effettiva qualità "metropolitana" di alcune realtà territoriali qualificate nominalmente come tali dalla l. n. 56/2014, ma che sollevano qualche perplessità alla luce delle caratteristiche socio-economiche, dimensionali, e della capacità di fare network; infine vi è il problema della legittimazione e della responsabilità degli organi politici (soprattutto del Sindaco metropolitano), i quali sono chiamati a governare fenomeni e realtà territoriali molto complesse, pur godendo di una legittimazione quantomeno attenuata.

Tali elementi possono essere di ostacolo al successo delle politiche sinora avviate dalle Città metropolitane, come ad esempio i piani strategici. La maggior parte delle Città metropolitane, poi, è alle prese con serie difficoltà e non può certo dirsi al passo con gli adempimenti previsti dalla l. n. 56/2014.

regionali nella fase in cui la Commissione europea redige le proposte legislative; adotta pareri obbligatori su proposte legislative e pareri di prospettiva sulle future politiche europee e sulle analisi della valutazione d'impatto territoriale; adotta risoluzioni su questioni politiche di attualità; monitora l'implementazione della legislazione europea a livello regionale e locale; effettua consultazioni periodiche con gli stakeholders; può ricorrere alla Corte di Giustizia per lamentare la violazione del principio di sussidiarietà. Cfr. G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2012, 25 ss.

¹⁰⁷ Attualmente siede nel Congresso solamente il Sindaco della Città metropolitana di Napoli, ma nella sua veste di Sindaco del Comune capoluogo.

¹⁰⁸ Regione Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Provincia (ora Città metropolitana) di Napoli, Torino.

¹⁰⁹ Oltre ai Ministri indicati, l'art. 12-*bis*, d.l. n. 83/2012, stabilisce che partecipano alle riunioni del CIPU un rappresentante delle Regioni, un rappresentante delle Province e un rappresentante dei Comuni, nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata (comma 1).



Tuttavia, diverse Città metropolitane stanno cominciando a ritagliarsi una posizione all'interno dello scenario europeo con gli strumenti a disposizione e non possono dirsi affatto prive di potenzialità¹¹⁰.

Il contesto attuale non può dirsi certo ottimale quanto a capacità di supportare questo processo di “europeizzazione” delle Città metropolitane italiane. Starà comunque a ciascuna di esse riuscire a guardare oltre i confini amministrativi e dimostrare un’attitudine a stringere trame di relazioni con enti omologhi di altri Paesi e con tutti i livelli di governo, tanto nazionali quanto, soprattutto, sovranazionali. Tutti i livelli di governo, però, sono direttamente implicati nella costruzione di questo sistema di *governance* urbana e metropolitana, così cruciale per lo sviluppo dell’integrazione europea: come ebbe modo di affermare esattamente cinquanta anni fa uno dei Padri costituenti italiani e Sindaco (oggi diremmo anche Sindaco metropolitano): occorre «unire le città [oggi anche le Città metropolitane] per unire le nazioni»¹¹¹.

¹¹⁰ Basti pensare alle iniziative di rilievo europeo avviate da ciascuna Città metropolitana nell’ambito del “PON Metro”, le cui informazioni sono disponibili sui siti internet istituzionali di ciascuna di esse.

¹¹¹ Cfr. G. LA PIRA, *Unire le città per unire le nazioni*, intervento al VI Congresso della Federazione Mondiale delle Città Unite, Parigi 1967.