



26 GENNAIO 2022

Città metropolitane: attualità e  
prospettive evolutive sul piano  
amministrativo e finanziario

di Fulvio Leonzio

Dottorando di ricerca in Diritto europeo  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



# Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario\*

**di Fulvio Leonzio**

Dottorando di ricerca in Diritto europeo  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Abstract [It]:** Il saggio affronta il tema dell'attuale ruolo delle Città metropolitane nell'ordinamento italiano, ipotizzando possibili direzioni evolutive. Il percorso di riforma dovrebbe fondarsi su tre aspetti centrali: una modifica netta dell'attuale dimensionamento territoriale; la definizione di una struttura di *governance* più efficiente, coerente con le funzioni metropolitane; un potenziamento delle risorse finanziarie loro riservate. L'attribuzione di un ruolo di coordinamento del territorio metropolitano e di compiti di redistribuzione di risorse potrebbe rappresentare un'efficace chiave di volta per la definitiva affermazione del nuovo ente.

**Abstract [En]:** The essay tackles the issue of the current role of Metropolitan Cities in the Italian legal system, reasoning about some possible evolutions. The path should be based on three main aspects: a significant modification of today's territorial dimension; the outline of a more efficient *governance* structure, that shall be coherent with the metropolitan functions; an increase in the amount of their financial resources. The conferral of a coordinating role for the metropolitan territory as a whole and the redistribution of financial resources may represent an effective key to the ultimate success of the new entity.

**Parole chiave:** Città metropolitane; dimensionamento territoriale; governo dell'area urbana; risorse metropolitane; redistribuzione

**Keywords:** Metropolitan cities; territorial dimension; governing the urban area; metropolitan financial resources; equal allocation

**Sommario:** 1. Premessa: le contraddizioni nella genesi delle Città metropolitane. Spunti preliminari per il loro superamento. 2. La ragionevolezza dell'attuale articolazione territoriale metropolitana e le possibili linee di riforma. 3. La forma di governo metropolitana e le ipotesi di revisione. 4. Le funzioni metropolitane e le loro prospettive di sviluppo. 5. La finanza metropolitana e i suoi possibili orizzonti evolutivi. 6. La recente proposta di riforma governativa e il nuovo indirizzo della Corte costituzionale. 7. Il possibile sviluppo verso un ruolo perequativo delle Città metropolitane all'interno del proprio territorio. 8. Note conclusive.

## 1. Premessa: le contraddizioni nella genesi delle Città metropolitane. Spunti preliminari per il loro superamento

Dopo un'attesa più che ventennale, la l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio) ha istituito le Città metropolitane nei territori delle ex Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a partire dal 1° gennaio 2015<sup>1</sup>. Secondo le intenzioni dichiarate dal legislatore,

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> La prima disciplina normativa di rango legislativo ad occuparsi delle Città metropolitane è stata la l. n. 142/90. Nelle more della loro istituzione, la riforma del titolo V, l. cost. n. 3/2001, le ha inserite nel dettato costituzionale. Per approfondire il percorso normativo che ha portato all'istituzione delle Città metropolitane, vd. C. Deodato, *Le Città*

L'obiettivo era quello di affrontare le problematiche delle aree urbane attraverso una nuova dimensione di *governance* che permettesse di sfruttare tutte le potenzialità delle aree metropolitane e il loro naturale ruolo di volano per il tessuto economico e produttivo del Paese. Tale nuova *governance* passava anche, e soprattutto, dal superamento dell'idea di uniformità amministrativa, che da sempre caratterizza il nostro ordinamento, in favore di una differenziazione istituzionale locale che tenesse conto delle peculiarità delle diverse aree del Paese<sup>2</sup>. Il nuovo ente sarebbe stato chiamato ad attrarre investimenti e capitale umano, favorire lo sviluppo tecnologico, individuare strategie nella direzione dello sviluppo sostenibile. Il tutto in un contesto di razionalizzazione complessiva del sistema locale, che mirasse ad una maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni locali, incidendo inoltre sull'annosa questione della parcellizzazione del comparto comunale, caratterizzato dalla assoluta prevalenza di Comuni medio-piccoli<sup>3</sup>.

Tuttavia, l'introduzione degli enti metropolitani nell'ordinamento ha fortemente risentito della crisi economico-finanziaria che del 2007 ha imposto tagli decisi alla spesa pubblica e una generale riorganizzazione della pubblica amministrazione, anche alla luce delle richieste avanzate all'Italia dalle istituzioni europee, che invitavano, tra le altre cose, ad adottare misure volte a razionalizzare la macchina amministrativa complessiva in un'ottica di risparmio di spesa<sup>4</sup>. In questo contesto, in primo luogo sono state messe in discussione le Province, dai più percepite come enti funzionalmente inutili e forieri di costi non necessari<sup>5</sup>. L'istituzione degli enti metropolitani si è così posta all'interno di un complessivo riassetto dell'amministrazione locale che mirava, in una dimensione temporale di breve-medio termine, ad eliminare dall'ordinamento le Province. L'immediata conseguenza di questo approccio, più interessato alla *spending review* che all'efficientamento del panorama istituzionale locale, è stata la riduzione del

---

*metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2013, pp. 7-22; F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >>, in *Digesto/Pubbl.*, vol. Agg. VII, Wolters Kluwer, Milano, 2017; G. Mobilio, *Le Città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 63 ss.; F. Pinto, voce << Città metropolitana >>, in *Digesto/Pubbl.*, vol. Agg. IV, Wolters Kluwer, Milano, 2010; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, settima edizione 2018, pp. 64-70; L. Vandelli, voce << Città metropolitane >>, in *Enc. Dir.*, vol. Ann. IX, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>2</sup> C. Deodato, *Le Città metropolitane op. cit.*, pp. 7-22; F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; F. Pizzetti, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2015, pp. 8-13; G. C. Ricciardi, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G. C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'area vasta: riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 50; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali op. cit.*, pp. 64-70.

<sup>3</sup> B. Caravita, G. M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio, F. Grandi, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *Federalismi.it*, n. 8, 2018; G. Mobilio, *Le Città metropolitane op. cit.*, pp. 63 ss.

<sup>4</sup> A. Giovannini, *Sul federalismo fiscale che non c'è*, in *Dir. e Prat. Trib.*, n. 6, 2012; A. Uricchio, *Equilibrio finanziario e prospettive di riforma della finanza locale tra fiscalità di prossimità e neocentralismo*, in C. Glendi, G. Corasaniti, C. Corrado Oliva, P. De' Capitani di Vimercale (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario: in occasione dei novant'anni di Diritto e pratica tributaria, Tomo I*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2019, pp. 271 ss.

<sup>5</sup> G. Marongiu, *Evoluzione e lineamenti della finanza locale*, in *Fin. Loc.*, n. 9, 2005; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali op. cit.*, pp. 64-70.

potenziale delle Città metropolitane, le quali hanno ereditato le delimitazioni territoriali, le risorse economico-finanziarie e gli organici delle Province a cui si sono sostituite. Pur prevedendo funzioni ulteriori rispetto alle classiche competenze provinciali, e pur nell'ambito di una nuova struttura di *governance*, le innovazioni che avrebbero dovuto derivare dall'istituzione delle Città metropolitane sono rimaste così principalmente sulla carta, minate dall'incapacità legislativa di dar luogo ad una nuova delimitazione territoriale, da una mancata differenziazione adeguata del ruolo di Province e Città metropolitane e dagli obiettivi di risparmio che hanno reso entrambi gli enti finanziariamente fragili.

Ad ogni modo, le esigenze che erano alla base dell'idea istitutiva delle Città metropolitane sono rimaste intatte: si avverte tuttora la mancanza di un ente che sia in grado di indirizzare lo sviluppo di aree tra loro fortemente interconnesse, dove la dimensione comunale si presenta come limitata rispetto a fenomeni quali il pendolarismo, l'utilizzo di servizi pubblici da parte di tutta la comunità, la necessaria creazione di *hub* tecnologici e poli industriali strategici nel panorama nazionale, l'urbanizzazione delle periferie<sup>6</sup>. Il potenziale innovativo della legge Delrio, soprattutto in punto di *governance* metropolitana, rapporti tra organi politico-amministrativi e funzioni attribuite ai nuovi enti andrebbe quindi recuperato; ferma restando la necessità di apportare alcuni, significativi correttivi a criticità e dubbi di legittimità che sono emersi nell'esperienza applicativa. L'auspicabile rilancio delle Città metropolitane dovrebbe passare dal ripensamento complessivo del ruolo che esse potrebbero svolgere nei confronti delle istituzioni locali, nella consapevolezza che, nelle aree urbane, i percorsi di crescita economico-sociale devono coinvolgere tutto il territorio. Le riflessioni che seguono saranno incentrate sui possibili percorsi da seguire per orientare gli enti metropolitani allo specifico compito di incentivare la sostenibilità e la coesione sociale del territorio complessivo, in un'ottica perequativa e di mediazione tra gli interessi delle diverse aree che lo compongono<sup>7</sup>. In questa prospettiva, partendo dalla consapevolezza del mancato adeguamento da parte del legislatore delle risorse attribuite agli enti metropolitani rispetto alle funzioni loro demandate, e prendendo atto dell'attuale condizione precaria della finanza metropolitana, si proverà a formulare qualche proposta su come potenziare in maniera significativa la fiscalità delle Città metropolitane, presupposto essenziale per poter immaginare qualsivoglia sviluppo effettivo del loro ruolo nel panorama locale.

---

<sup>6</sup> M. Brocca, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017, pp. 3-6; P. Carrozza, *Le Province della postmodernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 12-14; C. Tubertini, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le Città medie e le aree interne*, in *Ist. del Fed.*, n. 4, 2016, pp. 857-859.

<sup>7</sup> A testimoniare le tendenze ostruzionistiche di Regioni e Comuni nei confronti delle Città metropolitane, si ragioni sul fatto che l'effettiva istituzione dei nuovi enti è stata possibile solo attraverso un'imposizione da parte del legislatore centrale, che abbandonato le precedenti esperienze istitutive, fallimentari, che coinvolgevano le autonomie territoriali. Su questi aspetti, in particolare, C. Deodato, *Le città metropolitane* op. cit., pp. 7-22 e F. Pinto, voce << *Città metropolitana* >> op. cit.

## 2. La ragionevolezza dell'attuale articolazione territoriale metropolitana e le auspicabili linee di riforma

Il primo elemento cruciale per un effettivo sviluppo delle Città metropolitane coinvolge la loro delimitazione territoriale. Il subentro automatico dei nuovi enti alle Province corrispondenti, riprese dal primo elenco delle l. 142/1990, con l'aggiunta della Provincia di Reggio Calabria, senza dar luogo ad alcun mutamento per ciò che riguarda le rispettive circoscrizioni territoriali d'area vasta<sup>8</sup>, è stata giustificata, da un lato, dalla necessità di vincere l'inerzia degli enti locali interessati dalla modifica normativa; dall'altro dalla volontà di adottare un approccio pragmatico, che rendesse gli enti metropolitani immediatamente operativi. Tale opzione non ha tenuto conto delle variegate ed alternative ipotesi formulate dalla dottrina, la quale era giunta a formulare una serie di ipotesi operative, all'interno di un dibattito molto acceso avente la finalità di individuare la migliore direzione possibile per rendere le Città metropolitane effettivamente capaci di sfruttare le potenzialità insite nella loro istituzione<sup>9</sup>. In particolare, si era ipotizzata l'istituzione di un ente che sostituisse i Comuni facenti parte delle aree metropolitane, dando così origine ad un unico grande Comune, con spazi per delegare funzioni amministrative a municipi interni; diversamente, si era prospettata la creazione di un ente parallelo alla Provincia, che coesistesse con quest'ultima, con compiti programmatori e di coordinamento, senza funzioni di amministrazione attiva; ancora, si era delineato un ente di area vasta sostitutivo della Provincia, immaginando però una nuova delimitazione territoriale che includesse all'interno della Città metropolitana i soli Comuni appartenenti alla prima cintura urbana.

L'opzione legislativa è stata sostanzialmente criticata perché viziata da una forte contraddittorietà. A ben vedere, le Province scelte come destinatarie della modifica amministrativa sono molte, presentano caratteri sociali, economici ma anche demografici diversi tra loro, rendendo così difficile immaginare dei percorsi di sviluppo comuni e allo stesso tempo efficaci<sup>10</sup>. Inoltre, la decisione di far coincidere il territorio metropolitano con quello delle vecchie Province ha impedito di includere nelle circoscrizioni metropolitane le aree ad intensa conurbazione, quando esterne agli ex confini provinciali, e all'opposto ha fatto sì che aree rurali o montane rientrassero all'interno delle Città metropolitane<sup>11</sup>. L'unico margine di flessibilità previsto dalla legge Delrio è individuato dall'art. 1 comma 6, che consente, in attuazione

<sup>8</sup> C. Deodato, *Le Città metropolitane* op. cit., p. 25; F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; F. Pinto, voce << Città metropolitana >> op. cit.; L. Vandelli, voce << Città metropolitane >> op. cit.

<sup>9</sup> B. Caravita, G. M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio, F. Grandi, "Mappe d'Italia" op. cit.; F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018; C. Tubertini, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Q. Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 75 ss.

<sup>10</sup> A. Poggi, *I rapporti con il territorio* op. cit.; G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018.

<sup>11</sup> Si pensi, nel primo senso, alle Città metropolitane di Milano e Napoli; nel senso opposto, alle Città metropolitane di Torino, Bari e Reggio Calabria. Sul punto, G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 515 ss.

dell'art. 133 Cost., di attivare la procedura di ingresso nel territorio metropolitano di Comuni appartenenti a circoscrizioni d'area vasta limitrofe<sup>12</sup>. Ne emerge un disegno la cui innovatività è stata significativamente ridimensionata sull'altare della semplificazione procedurale e operativa. Ciò in netto contrasto con le ambizioni che il riformatore stesso nutriva verso le Città metropolitane, chiamate a governare i fenomeni urbani verso più efficienti livelli di sviluppo<sup>13</sup>.

La società geografica italiana, nel suo rapporto 2014 dedicato al riordino territoriale dello Stato, ha efficacemente definito la scelta della legge come << così controintuitiva da spiegarsi soltanto con una valutazione eccessivamente prudentiale di quel bilancio fra continuità e discontinuità ricorrente nella storia amministrativa del Paese >><sup>14</sup>. Le critiche possono anzitutto riguardare le circoscrizioni territoriali che sono state individuate come destinatarie della sostituzione delle Province con le Città metropolitane, posto che la riforma ha incluso alcuni territori che discutibilmente potrebbero essere definiti metropolitani (si pensi al caso emblematico della Città metropolitana di Reggio Calabria); escludendo all'opposto circoscrizioni che presentano spiccati caratteri metropolitani, con livelli di urbanizzazione, densità abitativa e industrializzazione molto rilevanti (si pensi, a titolo esemplificativo, a Bergamo, Brescia e Verona). Inoltre, il legislatore è stato incapace di revisionare in maniera sistematica il ritaglio territoriale del comparto metropolitano, con enti il cui territorio è talvolta limitato rispetto all'area effettivamente qualificabile come densamente urbanizzata (si pensi a Milano e Napoli, ma anche Venezia); talaltra eccessivamente esteso, includendo zone prive di collegamenti rilevanti con l'agglomerato urbano (come Torino e Bari).

Partendo da queste illogicità, e pur nella consapevolezza della mutevolezza nel tempo delle relazioni economiche e sociali e dell'impossibilità di delineare un percorso evolutivo unico per ogni realtà, appare urgente un incisivo intervento sulle circoscrizioni metropolitane per permettere ai nuovi enti di emanciparsi dal vecchio ruolo che gli stessi esercitavano in qualità di Province. Spunti in tal senso possono essere tratti dalle analisi periodiche che l'Istat svolge in tema di cd. Sistemi Locali del Lavoro (SLL), i quali forniscono una suddivisione territoriale alternativa a quella tipica del nostro ordinamento, a metà strada tra il comparto comunale e quello di area vasta. L'articolazione territoriale dei SLL è definita sulla

---

<sup>12</sup> La disposizione prevede anche una procedura specifica volta a superare un eventuale parere contrario della Regione, attraverso il raggiungimento di un'intesa, promossa dal Governo, tra la Regione e i Comuni interessati; in caso di mancato raggiungimento di quest'ultima, il Governo può comunque superare il dissenso presentando un disegno di legge modificativo delle circoscrizioni territoriali e provinciali in questione, ai sensi dell'art. 133, comma 1 Cost. Per approfondire il tema delle modificazioni delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, vd. G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 518 ss.; A. Poggi, *I rapporti con il territorio* op. cit.; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* op. cit., p. 100 e pp. 106 ss.

<sup>13</sup> Sull'importanza delle scelte di perimetrazione metropolitana, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 505 ss.; A. Patroni Griffi, *Le Città metropolitane nel quadro costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2016, pp. 11 ss.; A. Poggi, *I rapporti con il territorio* op. cit.

<sup>14</sup> Società geografica italiana, *Rapporto annuale 2014: il riordino territoriale dello Stato*, Roma, Società geografica italiana, 2015, p. 66.

base dei flussi di pendolarismo quotidiano, legati a spostamenti per motivi lavorativi e sociali, e permette di individuare quali sono i territori che presentano maggiori scambi<sup>15</sup>. Il grado di integrazione urbano e di spostamento tra Comuni limitrofi, pur dando luogo ad un'articolazione territoriale molto frammentata<sup>16</sup>, può rappresentare un primo elemento rilevante per una futura delimitazione delle Città metropolitane, posto che non è pensabile escludere da tali territori municipalità riconducibili al SLL corrispondente al capoluogo metropolitano. In realtà, oggi questa esclusione si verifica in alcune aree, con una stortura particolarmente eloquente, se si pensa alla conseguente impossibilità per gli enti metropolitani di adottare politiche che incidano su tutta la popolazione che gravita nel territorio urbano e fruisce dei servizi in esso offerti<sup>17</sup>. La rilevanza della mobilità del lavoro per un efficace ritaglio amministrativo è ben chiara alla Società geografica italiana, che nel rapporto 2014 sopra citato individua nei SLL << *il principio ordinatore* >><sup>18</sup> della delimitazione territoriale. Oltre al pendolarismo, ulteriori due aspetti vengono individuati nel rapporto come centrali: in primo luogo, l'appartenenza identitaria della cittadinanza a quel determinato territorio, preconditione per assicurare che le nuove circoscrizioni territoriali vengano socialmente accettate<sup>19</sup>; in secondo luogo, è necessario tener conto degli aspetti geomorfologici per non rendere eccessivamente artificiosa la circoscrizione territoriale, fermo restando la possibilità di potenziare la rete infrastrutturale per ridurre i divari ed avvicinare zone apparentemente separate<sup>20</sup>. Per concludere la riflessione per ciò che riguarda il ritaglio amministrativo d'area vasta, è impensabile immaginare che Città metropolitane efficienti possano essere chiamate ad amministrare territori a vocazione eccessivamente diversificata, come ad esempio zone montane o rurali. La soluzione più razionale sarebbe probabilmente, sulla scorta delle analisi dei flussi demografici e del fenomeno del pendolarismo, quella di restringere il territorio ogniqualvolta ciò garantisca una sua maggiore uniformità; diversamente, nei casi delle Città metropolitane di Milano e Napoli, si potrebbe ipotizzare un'estensione

---

<sup>15</sup> Sui vantaggi che apporterebbe l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e delle politiche di investimento locali ad istituzioni che insistono sui territori individuati dai SLL, vd. G. Ferraina, A. Ferri, *Il potenziale di investimento dei Comuni in un'ottica d'area vasta*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2018; S. Iommi, D. Marinari, *Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali del lavoro*, in *Ec. Pubbl.*, n. 1, 2016. Più in generale, sul tema del ritaglio amministrativo ottimale delle istituzioni locali a fini economici, vd. A. Petretto, *Economia e finanza pubblica delle Città metropolitane*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018.

<sup>16</sup> Si pensi che dall'aggiornamento 2019 alla più recente analisi sui SLL, risalente al 2011, risultano 610 SLL.

<sup>17</sup> Il caso più eclatante è quello del SLL di Milano, che ricomprende territori appartenenti a 7 differenti Province lombarde; vi è persino un caso di SLL riconducibile ad un ente metropolitano (Genova) che insiste su due differenti Regioni (Liguria e Piemonte).

<sup>18</sup> Società geografica italiana, *Rapporto 2014* op. cit., p. 69.

<sup>19</sup> L'aspetto identitario è stato però spesso utilizzato come pretesto e stimolo alla conservazione dell'eccessiva parcellizzazione territoriale.

<sup>20</sup> In questo senso vd. l'accenno di A. Petretto, *Economia e finanza pubblica* op. cit., che ipotizza la creazione di Città metropolitane policentriche, a condizione che siano territorialmente limitrofe e che siano adeguatamente collegate (come le zone di Firenze-Bologna o Reggio Calabria-Messina). Si pensi anche alla possibilità, vagliata in passato, di costituire un'unica Città metropolitana nel territorio veneto, che contenga al suo interno le circoscrizioni di Padova, Treviso e Venezia.

delle due aree in ragione della loro alta urbanizzazione, che va ben oltre i limiti posti dalle ex circoscrizioni provinciali. Contestualmente, i confini provinciali dovrebbero essere rivisti per includere i territori incisi dalle trasformazioni, eventualmente ipotizzando degli accorpamenti tra Province qualora emergesse una scarsa razionalità delle attuali suddivisioni provinciali alla luce delle relazioni socio-economiche<sup>21</sup>. Infine, sarebbe opportuno ragionare sulla possibilità di aumentare il numero delle Città metropolitane, in modo da garantire che ad occuparsi dei fenomeni tipici delle aree densamente popolate, quali il pendolarismo e la concentrazione della domanda di servizi pubblici, siano sempre istituzioni *ad hoc*, anche là dove tali fenomeni insistano su una scala ridotta<sup>22</sup>.

### 3. La forma di governo metropolitana e le ipotesi di revisione

Il secondo tema centrale per il futuro sviluppo delle Città metropolitane riguarda la loro forma di governo. Nell'istituire gli enti metropolitani la riforma Delrio ha introdotto novità significative per ciò che riguarda la struttura politico-amministrativa degli enti d'area vasta, originando un vivace dibattito sulla legittimità e opportunità delle scelte compiute in tema di organi di governo metropolitani e loro modalità elettive; riparto flessibile di attribuzioni tra gli organi stessi; qualifica dei nuovi enti come di area vasta con compiti di ausilio delle municipalità del territorio. La scelta di delineare solo a grandi linee il rapporto tra gli organi di governo della Città metropolitana, ponendo regole di base destinate ad essere implementate attraverso lo statuto dei singoli enti metropolitani, doveva permettere ad ciascuna realtà di individuare la *governance* più adatta al proprio territorio<sup>23</sup>. Ad arricchire ulteriormente i margini di scelta sulla struttura del nuovo ente, sono di grande impatto le norme in tema di composizione e modalità elettive degli organi, con la previsione di due differenti modelli<sup>24</sup>. Il primo modello, qualificabile come modello generale, con la

---

<sup>21</sup> Un esempio in questa direzione è rappresentato dalla scelta originaria della Regione Sardegna, unico caso di istituzione di una Città metropolitana con contestuale riordino complessivo delle circoscrizioni territoriali d'area vasta. Ma di recente, con l.r. n. 7/2021, si è optato per un ritorno alle delimitazioni territoriali precedenti, pur con la trasformazione della Provincia di Sassari nella Città metropolitana di Sassari, aggiuntasi all'ente metropolitano cagliaritano già esistente.

<sup>22</sup> L'aumento del numero delle Città metropolitane dovrebbe essere accompagnato da una ristrutturazione complessiva dei confini provinciali ogniqualvolta i fenomeni metropolitani insistono su due o più Province. Spunti in tal senso possono ancora una volta essere tratti dal rapporto 2014 della Società geografica italiana, che ha delineato una ridefinizione complessiva della struttura amministrativa del territorio per ciascuna Regione, basata sugli enti di area vasta e sulle associazioni intercomunali.

<sup>23</sup> F. Furlan, *Le funzioni delle Città metropolitane, tra statuti e leggi regionali attuative 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*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 75 ss.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 431 ss.; G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria. Considerazioni introduttive*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* op. cit., pp. 175 ss.; L. Vandelli, *L'esperienza degli statuti delle Città metropolitane*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Nuove province e Città metropolitane* op. cit., pp. 89 ss.

<sup>24</sup> Parla di modello "innovativo" relativamente al modello individuato come generale dalla legge e di modello "della continuità" per il modello alternativo ad elezione diretta G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 431 ss.; mentre C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 1, 2019 si riferisce, rispettivamente, ad un "modello funzionale" e ad un "modello istituzionale".



nomina di diritto a sindaco metropolitano del sindaco del Comune capoluogo, l'elezione indiretta del consiglio metropolitano, rimessa non alla cittadinanza bensì a consiglieri comunali e sindaci del territorio (che sono anche i titolari del diritto di elettorato passivo), la nomina di diritto in conferenza metropolitana di tutti i sindaci del territorio. In questo primo modello si crea un forte collegamento tra carica comunale e carica metropolitana, posto che soltanto sindaci e consiglieri comunali possono ottenere un ruolo politico nella Città metropolitana, e al venire meno della carica comunale viene meno anche la prima, secondo il principio *simul stabunt simul cadent*. Il modello generale configura così un ente espressione delle esigenze dei Comuni, con un forte peso politico attribuito al capoluogo e in generale a quelli di grandi dimensioni<sup>25</sup>, e con rapporti istituzionali flessibili. La volontà di evitare contrasti tra i due livelli di governo è riscontrabile anche nell'opzione per l'automatica individuazione del sindaco metropolitano, che permette di evitare contrapposizioni tra due organi potenzialmente molto forti quali i due sindaci, metropolitano e del Comune capoluogo. Le problematiche principali sottese a questo modello riguardano, da un lato, il rischio che la Città metropolitana sia eccessivamente al servizio dei Comuni, finendo per porre in secondo piano gli interessi direttamente espressi dalla comunità di riferimento; dall'altro lato, lo sbilanciamento nella composizione dell'ente in favore del Comune capoluogo e dei Comuni di grandi dimensioni potrebbe generare una scarsa considerazione per i territori periferici o meno popolati, con il rischio di politiche d'area vasta eccessivamente accentrate; inoltre, la mancata investitura popolare degli organi di governo della Città metropolitana rischia di delegittimare democraticamente il nuovo ente, dando luogo ad una riduzione della sua forza politica nell'ambito dei rapporti istituzionali tra enti territoriali, a vantaggio delle Regioni e, soprattutto, del Comune capoluogo<sup>26</sup>.

Anche nel tentativo di superare queste problematiche, il legislatore ha riconosciuto allo statuto metropolitano la possibilità di optare per un secondo modello, qualificabile come modello speciale. In particolare, questo modello ulteriore prevede l'elezione diretta e a suffragio universale sia del sindaco che del consiglio metropolitano; l'idea di fondo è garantire una maggiore forza politica alla Città

---

<sup>25</sup> Oltre all'automatica designazione del sindaco metropolitano nel sindaco del Comune capoluogo, il sistema elettorale del consiglio metropolitano attribuisce a ciascun sindaco e consigliere un voto ponderato in relazione alla grandezza del Comune di appartenenza, con il rischio però di svilire la scelta elettorale dei Comuni minori e il loro potere politico nel livello metropolitano, posto che spesso la loro rappresentanza è garantita dal solo sindaco all'interno della conferenza metropolitana. Sulle problematiche generate dal voto ponderato, vd. M. Caporale, G. Gasperoni, *Elezioni dei consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016*, in *Ist. del Fed.*, n. 4, 2016; sul tema, vd. anche G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane* op. cit.

<sup>26</sup> Sul tema, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << *Città metropolitane* >> op. cit.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 431 ss.; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* op. cit., pp. 175 ss.; L. Vandelli, voce << *Città metropolitane* >> op. cit. Sulla necessità di superare il modello generale delle Città metropolitane ad elezione indiretta per le sue inefficienze e per la delegittimazione politica dell'ente, vd. G. C. De Martin, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 41 ss. e S. Mangiameli, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio* op. cit., pp. 111 ss.

metropolitana, facendo venir meno lo stretto collegamento tra le cariche politiche comunali e quelle metropolitane, immaginando così un ente che si ponga come punto di riferimento forte nella dimensione locale, anche rispetto ai Comuni. Tuttavia, proprio alla luce di questa volontà latente di inversione di ruoli tra Città metropolitana e Comuni, il legislatore ha come noto condizionato l'opzione per il modello ad elezione diretta di sindaco e consiglio metropolitano a presupposti molto rigorosi, se non impossibili, almeno per le Città metropolitane al di sotto dei tre milioni di abitanti, ovvero lo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni.

La *ratio* di questa condizione è rinvenibile ancora una volta nella volontà del legislatore di non dare luogo a contrapposizioni nette tra enti territoriali, e in particolare tra i loro organi politici; basti pensare ai rischi derivanti dalla probabile scarsa collaborazione tra Comune capoluogo e Città metropolitana, nel caso in cui essi siano guidati da maggioranze politiche differenti. Tuttavia, per quanto l'opzione legislativa abbia una finalità condivisibile, a mancare è stata l'effettiva volontà politica di ridimensionare il Comune capoluogo in favore dell'ente metropolitano, ragion per cui non sussistono ad oggi Città metropolitane con meno di 3 milioni di abitanti che abbiano optato per il modello dell'elezione diretta. La questione è invece differente per le Città metropolitane di Roma, Milano e Napoli dove, in considerazione dei presupposti meno invasivi, gli statuti metropolitani hanno effettivamente optato per il modello speciale, adempiendo alle condizioni poste dall'art. 1, comma 22. Ad ogni modo, l'individuazione del sistema elettorale metropolitano diretto, di competenza del legislatore statale, non è ancora avvenuta, rendendo vana la scelta statutaria. Pertanto, l'opzione per il modello elettivo diretto rimane tuttora disattesa in tutti i territori metropolitani<sup>27</sup>.

Ad uno sguardo complessivo, la scelta per l'elezione indiretta degli organi metropolitani rispondeva alla precisa volontà di istituire un ente che rappresentasse, nei suoi organi politici, non tanto e non soltanto la comunità territoriale, quanto in prima battuta le municipalità<sup>28</sup>. Infatti, anche sulla base della precedente esperienza provinciale, che aveva visto numerosi conflitti tra i vari livelli di governo del territorio, il nuovo ente avrebbe dovuto fungere da raccordo politico ed amministrativo tra gli enti del territorio. In coerenza con questa impostazione, la legge Delrio ha potenziato le funzioni qualificabili come di indirizzo e di coordinamento, delineando così in potenza i caratteri di un ente volto a perseguire politiche di *governance*

---

<sup>27</sup> Sul tema, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 431 ss.; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* op. cit., pp. 180-181; L. Vandelli, voce << Città metropolitane >> op. cit.

<sup>28</sup> In questo senso, *ex multis*, M. De Donno, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 131 ss.; L. Vandelli, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018.

per l'area vasta complessivamente considerata<sup>29</sup>. Questo nuovo approccio si poneva inoltre in linea con le comuni esperienze europee di sviluppo della cd. *governance* multilivello, volta a creare sedi di raccordo istituzionale che garantiscano un coordinamento sia di livello verticale, sia di livello orizzontale, per un più efficiente sviluppo di politiche pubbliche congiunte<sup>30</sup>. Pur essendo innegabile che, alla prova dei fatti, la struttura tripartita basata su sindaco-consiglio-conferenza metropolitana e l'elezione indiretta degli organi ha causato numerosi problemi applicativi<sup>31</sup>, sarebbe comunque opportuno delineare una struttura di governo politico che rimanga coerente con questa nuova natura dell'ente metropolitano, definibile simil-federativa di stampo cooperativo, la cui innovatività rappresenta un *unicum* nel panorama territoriale italiano e che, prendendo le mosse da simili esperienze comunitarie, potrebbe garantire un ruolo davvero innovativo alle Città metropolitane. La diversa scelta di un ritorno all'elezione diretta degli organi metropolitani, piuttosto che immaginata come un ritorno alla passata esperienza delle amministrazioni provinciali, decisamente non auspicabile<sup>32</sup>, dovrebbe comportare un ridimensionamento dei Comuni all'interno del territorio in favore degli enti metropolitani. Scelta che da un punto di vista politico pare difficile da realizzare. Quale soluzione intermedia si potrebbe immaginare, per favorire una più forte legittimazione democratica degli enti metropolitani, che il sistema elettorale ritorni a suffragio universale diretto, ponendo però regole che mantengano forti legami tra cariche comunali e cariche metropolitane, similmente a quanto oggi previsto dal sistema ad elezione indiretta, per esempio limitando l'elettorato passivo agli amministratori locali. Tale soluzione avrebbe l'indubbio pregio di non disperdere l'approccio

---

<sup>29</sup> Per approfondire la distinzione tra una gestione cd. di *governance* del territorio, basata su istituzioni snelle e dotate di poteri attuativi flessibili, e una gestione cd. di *government*, incentrata su enti di stampo più burocratico e ad organizzazione e funzionamento definiti, vd. B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi, D. Natali, "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, n. 2, 2009. Per approfondire il tema delle funzioni, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; F. Furlan, *Le funzioni delle Città metropolitane* op. cit., pp. 76 ss.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit. pp. 303 ss.; F. Palazzi, *Legge Delrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Q. Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie* op. cit., pp. 125 ss.; C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione* op. cit.; L. Vandelli, voce << Città metropolitane >> op. cit. Vd. anche *infra*, par. 4

<sup>30</sup> M. De Donno, *Tra coordinamento e collaborazione* op. cit., pp. 140 ss.; G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 1, 2018.

<sup>31</sup> La scelta della legge Delrio è stata vista da molti come un forte ridimensionamento degli organi metropolitani, alla luce soprattutto del venir meno dell'elezione diretta dei rappresentanti metropolitani; inoltre, l'individuazione di diritto del sindaco metropolitano, unitamente ad una legislazione elettorale del consiglio metropolitano tendente a dare maggior peso ai grandi Comuni attraverso il sistema della ponderazione, creerebbero una Città metropolitana a forte rappresentatività del Comune capoluogo e dei grandi Comuni, a scapito delle piccole municipalità del territorio. Riflettono su tali criticità G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del Fed.*, n. 1, 2014, pp. 21 ss.; S. Mangiameli, *Province e Città metropolitane* op. cit., pp. 111; A. Patroni Griffi, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 11 ss.; G. M. Salerno, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014; G. Serges, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività 'indiretta' degli organi istituzionali*, in *Giur. Cost.* n. 2, 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.

<sup>32</sup> La stessa Unione Province italiane, nel recente Dossier presentato al Governo Draghi il 12 marzo 2021 sul futuro di Province e Città metropolitane << *Le priorità delle Province per il nuovo Governo* >> ha adottato una prospettiva volta a rafforzare il ruolo degli enti di area vasta quali "case dei Comuni".

meno conflittuale tra Città metropolitane e Comuni, garantendo al contempo una più facile accettazione da parte di questi ultimi del ruolo, sovraordinato e rafforzato, di coordinamento del territorio complessivo attribuito alle Città metropolitane<sup>33</sup>.

#### 4. Le funzioni metropolitane e le loro prospettive di sviluppo

La legge Delrio si è ulteriormente occupata di individuare le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane, delineando il loro ruolo amministrativo all'interno del territorio locale. Il legislatore si è subito preoccupato di definire in maniera precisa le << finalità istituzionali generali >> del nuovo ente, individuate in << 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 >><sup>34</sup>. Se ne può trarre la volontà di attribuire ai nuovi enti il perseguimento di interessi generali della comunità, all'interno di una dimensione finalisticamente connessa allo sviluppo strategico del territorio complessivo; per dare origine ad un ente proiettato in un rapporto collaborativo con i Comuni del territorio e diretto a favorire uno sviluppo economico-sociale il più possibile coeso<sup>35</sup>. Più specificamente, l'art. 1 comma 44 assegna agli enti metropolitani, oltre alle funzioni fondamentali essi che già svolgevano in qualità di Province, una serie di nuove funzioni "metropolitane, determinando così la convivenza delle due anime della Città metropolitana: da un lato, soprattutto per ciò che concerne le tradizionali funzioni, i compiti assegnati si collocano all'interno di uno stretto rapporto tra popolazione locale e amministrazione, nel perseguimento di interessi generali della comunità di riferimento; dall'altro lato, le nuove funzioni metropolitane arricchiscono la dimensione dello sviluppo strategico, per fornire un supporto alle istituzioni territoriali locate nell'area metropolitana e coadiuvare le municipalità nello svolgimento delle funzioni loro attribuite<sup>36</sup>. La sensazione è che si sia voluto insistere sulla natura programmatica dei nuovi enti, nell'idea che una pianificazione in termini di obiettivi e finalità da perseguire, che coinvolga tutto il territorio metropolitano, sia la chiave per raggiungere le aspirazioni di sviluppo socio-economico per le aree ad alta urbanizzazione. Il riferimento è soprattutto al piano strategico metropolitano, di durata triennale, per mezzo del quale le Città metropolitane sono chiamate ad individuare gli obiettivi di sviluppo del territorio,

---

<sup>33</sup> Per approfondire il tema delle possibili modifiche al sistema elettorale delle Città metropolitane, vd. C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione* op. cit. e L. Vandelli, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Reg.*, n. 1-2, 2017.

<sup>34</sup> Art. 1, comma 2, l. n. 56/2014.

<sup>35</sup> F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << Città metropolitane >> op. cit.; F. Furlan, *Le funzioni delle Città metropolitane* op. cit., pp. 76 ss.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit. pp. 303 ss.; F. Pizzetti, *Le Città metropolitane* op. cit.; L. Vandelli, voce << Città metropolitane >> op. cit.

<sup>36</sup> Parla espressamente della riconducibilità delle concrete funzioni esercitate dalle Città metropolitane in termini di "funzioni di governo immediato" e "funzioni di governo mediato" G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit. pp. 425 ss.

con la previsione di parametri di valutazione *ex post* di quanto effettivamente compiuto nel triennio<sup>37</sup>. Tale nuova dimensione programmatica e di ausilio ai Comuni è perfettamente coerente con la struttura politica degli enti metropolitani, proiettata, nel modello generale delineato dal legislatore, a rafforzare il peso decisivo dei Comuni all'interno della circoscrizione metropolitana, attraverso una *governance* che esalta la collaborazione tra enti a detrimento delle conflittualità.

Il limite principale del riparto di funzioni effettuato dalla legge Delrio è risultato essere la genericità delle attribuzioni, che tendenzialmente fanno riferimento più a materie che a vere e proprie funzioni: ciò ha comportato nel concreto che alla legge statale e a quella regionale fosse rimesso il compito di individuare il riparto ottimale di funzioni tra enti territoriali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Se però il riformatore immaginava una significativa riallocazione verso il basso, in favore di municipalità e unioni di Comuni, le Regioni hanno preferito, nelle materie di loro competenza legislativa, una riallocazione in loro favore, in seguito a sviluppi piuttosto accidentati<sup>38</sup>. Ciò dopo il fallimento attuativo di un accordo quadro<sup>39</sup> sancito tra Governo e Regioni, che stimolava quest'ultime ad effettuare una ricognizione esatta delle funzioni d'area vasta esercitate nei loro territori, ad analizzare i loro costi finanziari e a riallocarle individuando ambiti territoriali ottimali per il loro esercizio; ma l'incapacità delle Regioni di svolgere correttamente e in tempi celeri la ricognizione necessaria ha fatto sì che le stesse privilegiassero il riaccentramento di funzioni nella loro titolarità. In una prospettiva però focalizzata su una migliore gestione dei costi, piuttosto che volta ad individuare il più adeguato livello di governo per lo svolgimento della specifica funzione. Ad ogni modo, pur nell'ambito di un generale riaccentramento del ruolo amministrativo in favore delle Regioni, è importante segnalare come alcune funzioni siano state solo formalmente riallocate, attraverso l'utilizzo di contestuali deleghe all'esercizio della funzione o di avvalimenti degli uffici delle Città metropolitane, nella consapevolezza della difficoltà di lasciare nella piena titolarità delle Regioni funzioni storicamente svolte nella dimensione d'area vasta<sup>40</sup>. In conclusione, se è innegabile che in fase di ingresso nell'ordinamento l'attenzione delle autonomie territoriali si sia concentrata sul mantenimento delle funzioni di cui le Città metropolitane erano già titolari in qualità di Province, dando luogo ad un approccio prudente; è altrettanto innegabile che le potenzialità di innovare in punto di programmazione strategica dello sviluppo del territorio e di coordinamento

<sup>37</sup> Sulla pianificazione strategica e sui suoi rapporti con la pianificazione territoriale metropolitana, vd. D. Donati, *La pianificazione strategica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2016; F. Furlan, *Le funzioni delle Città metropolitane* op. cit., pp. 78 ss.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 318 ss.; F. Pizzetti, *Le Città metropolitane* op. cit.

<sup>38</sup> Sul tema, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << *Città metropolitane* >> op. cit.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 519 ss.; F. Palazzi, *Legge Delrio* op. cit., pp. 125 ss.; C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione* op. cit.; C. Tubertini, *La Città metropolitana tra Regioni, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Working Papers, Rivista online di Urban@it*, n. 1, 2015; C. Tubertini, *Le politiche di riordino territoriale* op. cit., pp. 85 ss.

<sup>39</sup> Si tratta dell'accordo quadro stipulato l'11 settembre 2014 in Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali.

<sup>40</sup> F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << *Città metropolitane* >> op. cit.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 559 ss.; C. Tubertini, *Le politiche di riordino territoriale* op. cit., pp. 85 ss.; L. Vandelli, *L'esperienza degli statuti* op. cit., pp. 89 ss.

territoriale dell'area metropolitana, permanendo l'attuale impianto normativo, possano ancora essere colte.

## 5. La finanza metropolitana e i suoi possibili orizzonti evolutivi

Nell'affrontare il tema della fiscalità delle Città metropolitane e delle loro fonti di finanziamento è importante anzitutto sottolineare come il legislatore non si sia specificamente occupato della questione dei tributi metropolitani al momento della loro istituzione. All'opposto, disponendo il subentro forzoso dei nuovi enti nei confronti delle Province nei territori individuati dalla legge stessa, egli ha attribuito alle Città metropolitane le risorse finanziarie, strumentali e di organico delle ex-Province, dando luogo ad una successione a titolo universale nei rapporti attivi e passivi, anche con riferimento ai rapporti tributari. Ne consegue che gli enti metropolitani sono finanziariamente i pieni eredi delle Province a cui sono succeduti; Province il cui quadro finanziario si presentava già piuttosto fragile<sup>41</sup>. Tale debolezza è imputabile in primo luogo alla storica scarsa considerazione politica per gli enti d'area vasta nel nostro ordinamento, i quali hanno avuto significative difficoltà ad affermare una loro piena autonomia, se paragonate agli altri enti territoriali e *in primis* al Comune. Inoltre, e anche come diretta conseguenza di questa sfiducia, il comparto d'area vasta ha pagato uno dei prezzi più alti nell'imperversare della recente crisi finanziaria, che ha visto tutta la pubblica amministrazione chiamata a contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica e al risanamento del bilancio centrale<sup>42</sup>. In particolare, ad aggravare ulteriormente il quadro finanziario provinciale, il legislatore statale ha imposto sacrifici economici, sia attraverso dei tagli ai

<sup>41</sup> L'art. 1 comma 47 della l. n. 56/2014 dispone che << Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia >>. Finanza provinciale in prima battuta costituita dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni RC auto. Affrontano il tema della finanza provinciale A. Amori, *Il finanziamento dei Comuni e delle Province*, in L. del Federico, C. Verrigni (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo: la prospettiva italiana, dai Comuni all'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 34-35; E. Barone Ricciardelli, *Profili del sistema tributario delle Province*, in *Trib. Loc. e Reg.*, n. 3, 1996; C. Buratti, *La finanza delle province dopo la riforma costituzionale*, in *Ec. Pubbl.*, n. 3, 2003; G. Marongiu, *La fiscalità delle Province nel secondo novecento*, in *Dir. e Prat. Trib.*, n. 1, 2010; F. Petronio, *La riforma incompiuta delle province*, in *Fin. e Trib. Loc.*, n. 5, 2017; F. Pica, *La "mission" delle province e i tributi minori*, in *Riv. Trib. Loc.*, n. 5, 2007; A. Uricchio, *La fiscalità delle Province* op. cit.; T. Ventre, *La disciplina dei tributi provinciali*, in F. Amatucci (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 200 ss.

<sup>42</sup> A partire dalla riforma costituzionale n. 1/2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio, a cui concorrono le pubbliche amministrazioni nel loro complesso (l'art. 119 Cost. si occupa specificamente degli obblighi degli enti territoriali), e dalla legge attuativa n. 243/2012, che nel suo capo IV (artt. 9-12) rubricato << *Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico* >> introduce stringenti limiti di bilancio, oltre che all'indebitamento, degli enti territoriali. Sul tema, vd., F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. Pub.*, n. 1, 2014; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Reg.*, n. 1-2, 2014; E. di Carpegna Brivio, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2015; F. Gallo, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. Trib.*, n. 6, 2014; G. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2012.

trasferimenti statali, sia attraverso dei veri e propri contributi forzosi<sup>43</sup>: egli è infatti intervenuto in alcune occasioni per destinare quote di entrate tributarie assegnate a Province e Città metropolitane al bilancio dello Stato, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità dello stesso. Tali interventi si pongono in netta dissonanza rispetto all'art. 119 Cost., che vorrebbe tutti gli enti territoriali titolari di risorse autonome, costituite in prima battuta da tributi propri. Inoltre, l'incisione coattiva del legislatore centrale non è stata minimamente parametrata sulle funzioni pubbliche che effettivamente il comparto d'area vasta è chiamato a svolgere. In questo modo, si è originato un quadro finanziario fortemente contraddittorio, solo all'apparenza guidato dall'art. 119 Cost. e dal suo disegno federalistico; caratterizzato invece da << tagli lineare "al buio" a prescindere da un qualsiasi parametro di adeguatezza >><sup>44</sup> e incidenti anche sulle funzioni fondamentali, solo parzialmente compensati da trasferimenti statali *una tantum* e privi di qualunque sistematicità, originando << un andirivieni di risorse sempre più incomprensibile, dalla periferia al centro (e ritorno), avvallato dalla giurisprudenza costituzionale >><sup>45</sup>. Ad ogni modo, se per ciò che concerne le Province le scelte del legislatore potevano essere giustificate dalla volontà di razionalizzazione del comparto nell'ottica di una riduzione complessiva della sua rilevanza, la situazione si è rivelata ben più paradossale per le Città metropolitane. Queste ultime, nate dopo un'attesa più che ventennale, hanno visto la loro gestazione in un contesto fortemente riduttivo del comparto d'area vasta all'interno dell'ordinamento multi-livello. Pertanto, le risorse attribuite ai nuovi enti metropolitani erano, e sono ancora oggi, ampiamente insufficienti per permettere a tali enti di svolgere il ruolo di volano per lo sviluppo del territorio urbanizzato delineato dalla legge Delrio.

A testimonianza della riduttività dell'attuale finanza metropolitana, può essere utile riflettere su alcuni dati, analizzati a titolo esemplificativo, emergenti dai bilanci di previsione e a consuntivo di due delle Città metropolitane tra le più rilevanti nel panorama del comparto, Milano e Bologna, distintesi per capacità di apportare innovazione al territorio metropolitano. Basti pensare non soltanto all'adozione da parte dei due enti del piano strategico metropolitano, al pari di altre realtà, ma anche al rinnovamento della pianificazione territoriale attraverso il piano territoriale metropolitano, uniche nell'ordinamento ad aver

---

<sup>43</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 47, comma 1, del d.l. n. 66/2014 << Le province e le città metropolitane (...) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 2018 >>; ancora, l'art. 1, comma 418, della l. n. 190/2014 prevede che Province e Città Metropolitane debbano ulteriormente contribuire << al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 >>, con obbligo di versamento allo Stato delle predette somme risparmiate. Per un'analisi puntuale dei contributi forzosi imposti agli enti locali vd. G. Bergonzini, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in C. Glendi, G. Corasaniti, C. Corrado Oliva, P. De' Capitani di Vimercate (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario* op. cit., pp. 51 ss.; F. Gallo, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2017.

<sup>44</sup> L. Antonini, voce << Federalismo fiscale (dir. cost.) >>, in *Enc. Dir.*, vol. Ann. X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 419.

<sup>45</sup> G. Bergonzini, *Del federalismo fiscale al contrario* op. cit., p. 64

superato la precedente esperienza del piano territoriale di coordinamento provinciale. Inoltre, preliminarmente, verrà svolto un raffronto tra le entrate del comparto dei Comuni e il comparto di Province e Città metropolitane, utilizzando le tavole di dati sui rispettivi bilanci consuntivi del 2019, elaborate dall'Istat<sup>46</sup>. Le Province e le Città metropolitane hanno accertato, per l'anno 2019, entrate totali per 10.111.980.766 euro, di cui una cifra rilevante è rappresentata dal titolo I "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa"<sup>47</sup>. Il dato fa emergere come le entrate di natura tributaria abbiano assunto una posizione centrale all'interno della finanza d'area vasta, posto che il titolo I rappresenta la categoria che fornisce il maggior quantitativo di risorse agli enti<sup>48</sup>, ferma restando la loro comunque limitata autonomia finanziaria in considerazione della preminenza assoluta, all'interno del titolo I, dei tributi cd. propri derivati, intendendo quelli attribuiti agli enti territoriali dalla legge statale. Per ciò che riguarda i Comuni, le cifre che emergono sono ben diverse. Le entrate totali accertate per l'anno 2019 ammontano a 105.816.860.298 euro, con il titolo I "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" che anche in questo caso incide in maniera significativa<sup>49</sup>. Dai dati numerici emerge in maniera lampante il netto squilibrio tra le entrate totali comunali e quelle del comparto d'area vasta: le prime (105.816.860.298 euro) sono dieci volte più delle seconde (10.111.980.766 euro), segnando, anche a livello numerico, il differente peso specifico dei Comuni rispetto a Province e Città metropolitane nella struttura amministrativa nazionale.

Passando all'analisi dei bilanci<sup>50</sup>, per ciò che riguarda la Città metropolitana di Milano<sup>51</sup>, dal quadro generale riassuntivo dei bilanci di previsione 2018 e 2021 emerge una prospettiva di fondo comune, caratterizzata dalla volontà di ridurre le entrate complessive dell'ente metropolitano. Infatti, il totale complessivo delle entrate a titolo di competenza si riduce sensibilmente nell'arco del triennio di bilancio in entrambi i documenti di previsione<sup>52</sup>. Diversamente, le entrate derivanti del titolo I tendono a subire

---

<sup>46</sup> Reperibili sul sito dell'[Istat](#).

<sup>47</sup> Il titolo I garantisce al comparto 4.446.093.203 euro (il 43,96% delle entrate totali), di cui 4.223.970.202 euro alla voce "imposte, tasse e proventi assimilati" (il 41,77% delle entrate totali).

<sup>48</sup> Si pensi che i due titoli, oltre il titolo I, numericamente più rilevanti, il titolo II "trasferimenti correnti" e il titolo IV "entrate in conto capitale" ammontano rispettivamente a 2.200.611.599 euro (il 21,76% delle entrate totali) e 1.376.825.065 euro (il 13,61% delle entrate totali).

<sup>49</sup> Il titolo I "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" fornisce 40.389.423.505 euro (il 38,17% delle entrate totali) e la voce "imposte, tasse e proventi assimilati" 34.259.304.104 euro (il 32,37% del totale).

<sup>50</sup> Il riferimento è ai bilanci di previsione degli anni 2018 e 2021 e i bilanci consuntivi degli anni 2017 e 2019 dei due enti metropolitani analizzati. I dati analizzati sono tratti dai quadri generali riassuntivi e dal prospetto delle tipologie ("imposte, tasse e proventi assimilati"; "compartecipazioni di tributi"; "fondi perequativi da amministrazioni centrali"; "fondi perequativi dalla Regione o dalla Provincia autonoma") e delle categorie (lo specifico tributo, la specifica compartecipazione, gli specifici fondi, fonti delle entrate) del titolo I, rilevanti per far emergere il peso quantitativo delle singole entrate tributarie.

<sup>51</sup> I bilanci sono reperibili sul sito web della Città metropolitana di Milano, nella [sezione amministrazione trasparente](#).

<sup>52</sup> Nel bilancio di previsione 2018, il totale complessivo delle entrate a titolo di competenza passa da 886.056.236,83 euro per il 2018 a 491.352.044,92 euro per il 2020; dato non dissimile per il bilancio di previsione 2021, dove il totale complessivo delle suddette entrate passa da 732.191.683,61 euro per il 2021 a 490.463.501,30 euro per il 2023.



poche variazioni, sia nelle previsioni triennali che nei due diversi bilanci previsionali. Relativamente al quadro generale riassuntivo dei bilanci consuntivi il dato da segnalare è una riduzione nel tempo delle entrate totali accertate dalla Città metropolitana<sup>53</sup>, strettamente legata ad un netto taglio dei trasferimenti correnti<sup>54</sup>. Per ciò che concerne le singole voci di entrata del titolo I, i bilanci di previsione fanno emergere una sostanziale invarianza nel tempo sia delle tipologie sia delle categorie. Osservando il bilancio consuntivo 2019, infine, si nota come solo la tipologia 101 “*imposte, tasse e proventi assimilati*” garantisca entrate all’ente<sup>55</sup>. Anche dal generale riassuntivo dei bilanci di previsione 2018 e 2021 della Città metropolitana di Bologna<sup>56</sup> emerge una volontà di riduzione del totale complessivo delle entrate, seppur in maniera meno netta rispetto a quanto visto nel caso milanese<sup>57</sup>. Le entrate derivanti del titolo I tendono invece a subire poche variazioni, in coerenza con i bilanci milanesi. Dei bilanci consuntivi si segnala, diversamente, un’evoluzione in senso accrescitivo del totale complessivo delle entrate<sup>58</sup>, in controtendenza rispetto alla Città metropolitana di Milano. Relativamente alle singole voci di entrata del titolo I, non si registrano, raffrontando i bilanci di previsione, differenze significative sia a livello di tipologie sia a livello di categorie, al pari di quanto emerso per l’ente metropolitano di Milano. Inoltre, dal bilancio consuntivo 2019 viene confermata la sussistenza di entrate accertate solo per la prima tipologia, “*imposte, tasse e proventi assimilati*”<sup>59</sup>. Il dato più significativo da segnalare è il tentativo di ridurre nel tempo il totale complessivo delle entrate, unito alla quantità di risorse decisamente esigua, soprattutto se confrontata con le risorse dei rispettivi Comuni capoluogo, a disposizione degli enti metropolitani<sup>60</sup>. L’analisi conferma in pieno la riduttività dell’approccio del legislatore nei confronti della dimensione finanziaria delle Città metropolitane, diretto più a garantire a Province e Città metropolitane il

<sup>53</sup> Esse passano da 644.875.447,51 euro (rendiconto 2017) a 564.479.341,49 euro (rendiconto 2019).

<sup>54</sup> Da 87.895.607,33 euro (rendiconto 2017) a 38.007.157,87 euro (rendiconto 2019).

<sup>55</sup> È ravvisabile una netta preponderanza dell’imposta sulle assicurazioni RC auto (109.722.388 euro) e dell’IPT (105.363.779,73 euro); rilevante è anche la TEFA (22.149.526,67 euro). Diversamente, non risultano entrate accertate dalla Città metropolitana, sia dal rendiconto 2017 sia dal rendiconto 2019, a titolo di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e TOSAP.

<sup>56</sup> I bilanci sono reperibili sul sito web della Città metropolitana di Bologna, nella [sezione amministrazione trasparente](#).

<sup>57</sup> Nel bilancio di previsione 2018, il totale complessivo delle entrate passa da 240.321.226,19 euro per l’anno 2018 a 168.346.775,76 euro per l’anno 2020, mentre nel bilancio di previsione 2021, il suddetto totale passa da 219.754.981,96 euro per l’anno 2021 a 181.837.650,85 euro per il 2023.

<sup>58</sup> Esse passano da 176.647.261,57 euro (rendiconto 2017) a 195.995.327,63 euro (rendiconto 2019).

<sup>59</sup> Anche in questo caso, al pari con l’analisi riguardante la Città metropolitana di Milano, si registrano valori significativi per l’imposta sulle assicurazioni RC auto (41.281.964,65 euro), l’IPT (34.345.528,16 euro) e la TEFA (8.050.713,39 euro). Si conferma la mancanza di risorse derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi e dalla TOSAP.

<sup>60</sup> Si prendano, a titolo esemplificativo, il rendiconto 2019 della Città metropolitana di Milano e il rendiconto 2019 del Comune di Milano: il totale complessivo delle entrate accertate del primo ente ammonta a 564.479.341,49 euro, mentre il totale complessivo delle entrate accertate del secondo è quantificato in 5.827.275.477,23 euro. In pratica, il Comune ha 10 volte le risorse della Città metropolitana, dato simile al raffronto tra il comparto comunale e il comparto metropolitano complessivamente intesi.

finanziamento delle funzioni storicamente loro attribuite<sup>61</sup> che a rafforzare la finanza d'area vasta; si è dato così luogo ad una fiscalità definibile come di complemento, se paragonata al *quantum* di risorse tributarie degli altri enti territoriali. La minimalità dei mezzi di finanziamento previsti ha portato così i nuovi enti metropolitani, come conseguenza più o meno diretta, ad appiattirsi in linea tendenziale sulle prospettive e sui compiti che gli stessi già svolgevano come Province, limitando la loro forza politica in punto di programmazione strategica per il territorio complessivo e svilendo così notevolmente le novità della riforma<sup>62</sup>.

Sarebbe al contrario ragionevole attribuire ad un'istituzione sovraordinata, per quanto comunque inserita all'interno delle realtà locali, compiti di coordinamento anche in ambito finanziario. Il legislatore, d'altronde, è perfettamente conscio della necessità di rafforzare i rapporti di coordinamento tra enti in questo campo. La prospettiva che esso ha sempre adottato è stata però quella di un coordinamento di livello verticale, in cui è principalmente l'amministrazione centrale a rappresentare l'interlocutore di riferimento per tutti i livelli di governo, con uno scarso grado di collaborazione tra questi ultimi che prescinda dall'intervento statale. Diversamente, si potrebbe sviluppare un approccio coordinativo anche di livello orizzontale, che coinvolga gli enti locali appartenenti alla stessa circoscrizione e che permetta loro di dialogare con lo Stato non più in maniera esclusivamente parcellizzata, ma anche in qualità di portatori di istanze condivise, legate alle loro peculiarità territoriali. Le Città metropolitane, già legislativamente destinatarie di funzioni amministrative di coordinamento per il proprio territorio, ben potrebbero svolgere questo ruolo di intermediazione. Tuttavia, non sarebbe ragionevole assegnare ulteriori compiti di rilievo agli enti metropolitani senza prima delineare un rafforzamento della finanza metropolitana, che necessiterebbe di una revisione in senso accrescitivo anche solo per lo svolgimento delle nuove funzioni assegnate dalla legge Delrio. In questo modo, si faciliterebbe l'affrancamento delle Città metropolitane dalle precedenti esperienze provinciali, nella direzione di un ente che si rapporti non soltanto con la cittadinanza di riferimento, ma soprattutto con le istituzioni, per garantire uno sviluppo economico-sociale di cui possa giovare l'intera comunità nazionale.

## **6. La recente proposta di riforma governativa e il nuovo indirizzo della Corte costituzionale**

È opportuno in questa sede segnalare alcuni recenti sviluppi potrebbero incidere notevolmente su alcuni dei profili che sono stati sinora esaminati. In primo luogo, la recente proposta di riforma governativa dell'area vasta, il cui testo e la cui relazione illustrativa sono stati resi noti il 14 ottobre 2021, mira ad

---

<sup>61</sup> Fermo restando, a causa degli ingenti contributi forzosi alla finanza pubblica, le difficoltà per le Province e le Città metropolitane anche nello svolgimento delle funzioni "ordinarie". Vd. *supra*, par. 4.

<sup>62</sup> Il tutto significativamente favorito dalla scelta del legislatore di non modificare il territorio provinciale nel dare avvio alle Città metropolitane; in questi termini, vd. F. Fabrizzi, A. Sterpa, voce << *Città Metropolitane* >> op. cit.; A. Patroni Griffi, *Le Città metropolitane* op. cit.; C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione* op. cit. Vd. anche *supra*, par. 2.

adeguare in maniera sistematica il Testo Unico Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) e la legge Delrio, sia alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, sia al fallimento del disegno di riforma costituzionale Renzi del 2016. Tra gli obiettivi vi è anche quello di superare le difficoltà riscontrate nella prassi applicativa per Province e Città metropolitane e di stabilizzare pertanto il loro ruolo e le loro funzioni. Dalla proposta si evince come l'attuale Governo, in contrasto con l'idea di differenziazione tra le due tipologie di enti d'area vasta che caratterizzava la legge Delrio, voglia riavvicinare Province e Città metropolitane, sia da un punto di vista funzionale sia per ciò che riguarda la struttura di governo<sup>63</sup>. Inoltre, è possibile affermare come il disegno sembra volere complessivamente restituire agli enti d'area vasta forza esecutiva, se solo si pensa alla reintroduzione, prevista per entrambi gli enti, di una giunta che affianchi il sindaco metropolitano – presidente della Provincia<sup>64</sup>. In questo senso, la riforma sembra allontanarsi in maniera sensibile dalla legge Delrio, che aveva puntato sulla diversificazione dei ruoli delle amministrazioni tra aree densamente urbanizzate e territorio restante. Ulteriormente, l'assenza dell'organo collegiale esecutivo in entrambi gli enti d'area vasta in favore della nuova conferenza metropolitana-assemblea dei sindaci segnava la volontà legislativa di istituire enti non più diretti primariamente allo svolgimento di funzioni di amministrazione attiva, bensì che raccogliessero le istanze dei singoli territori per delineare politiche congiunte. Comunque, nella proposta di riforma non viene meno l'idea di Province e Città metropolitane al servizio, oltre che della propria comunità, anche dei Comuni, attraverso uno stretto collegamento tra cariche comunali e d'area vasta e con il conferimento di funzioni di coordinamento e pianificazione del territorio complessivo. Ciò emerge in prima battuta dal rinnovo della preferenza per l'elezione di secondo grado degli organi di governo, pur con l'introduzione di lievi modifiche atte a migliorare la funzionalità del sistema elettorale, che incidono, tra le altre cose, sulla durata delle cariche<sup>65</sup>. Appare molto significativo sotto questo aspetto l'art. 8, comma 2, che introduce un nuovo art. 33bis nel TUEL: nel quadro dell'abrogazione dell'obbligo di esercizio associato di funzioni per i piccoli Comuni, la nuova disposizione attribuisce alla conferenza metropolitana-assemblea dei sindaci il compito di redigere piani per l'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, nel

---

<sup>63</sup> Tra gli esempi più rilevanti, l'art. 11, deputato a modificare la legge Delrio, è strutturato in alcune disposizioni, per ciò che riguarda le modifiche agli organi di governo dell'area vasta, con norme che incidono, in maniera del tutto equivalente, su Province e Città metropolitane; inoltre, l'art. 11, comma 1, lett. f) interviene sul comma 50 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, adeguando la norma di chiusura ivi contenuta al mutato assetto ordinamentale delle Città Metropolitane, che vengono assimilate alle Province e non più ai Comuni, con il richiamo alla relativa disciplina; ancora, l'art. 11, comma 1, lett. aa, che interviene sull'art. 1 comma 5 l. 56/2014, elimina il riferimento alla natura di enti di area vasta delle Province, attribuendo loro le ulteriori funzioni che erano state conferite alle sole Città metropolitane dalla legge Delrio.

<sup>64</sup> Senza peraltro eliminare la conferenza metropolitana – assemblea dei sindaci, inaugurando così una nuova struttura di governo quadripartita, la cui funzionalità rappresenterebbe una nuova sfida per l'area vasta (art. 11, comma 1, lett. a) e lett. h)).

<sup>65</sup> Affronta questi aspetti applicativi l'art. 11, comma 1, alle lett. n) – o) – p) – q) – r) – s) – t) – u) – v).

rispetto di criteri predeterminati in sede di Consiglio delle autonomie locali e sentite le Regioni. La stessa scelta, pur con la ricostituzione di una giunta d'area vasta, di non eliminare un luogo di collaborazione permanente tra i Comuni del territorio quale la conferenza metropolitana-assemblea dei sindaci segna la volontà di non disperdere l'approccio collaborativo nei confronti dei Comuni e delle istituzioni del territorio in generale.

Ad ogni modo, pur all'interno del predetto riavvicinamento tra la normativa dedicata alla *governance* metropolitana e quella riservata alle Province, la proposta di riforma non andrebbe ad incidere sul meccanismo automatico di individuazione del sindaco metropolitano, il cui ruolo è oggi *ex lege* assegnato al sindaco del Comune capoluogo, diversamente da quanto previsto per il Presidente della Provincia, eletto invece in via indiretta<sup>66</sup> tra i sindaci della circoscrizione provinciale. Scelta automatica che fu criticata dalla dottrina sin dall'entrata in vigore della l. 56/2014<sup>67</sup>, ma che venne ritenuta legittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50/2015, nella quale la Consulta valutò la riforma Delrio conforme alla Costituzione, dando luogo ad una serie di critiche in considerazione della sommarietà delle motivazioni e del plausibile condizionamento politico che le contingenze del momento avevano causato<sup>68</sup>. In particolare, sulla specifica questione della legittimità dell'automatica individuazione del sindaco metropolitano, la Corte aveva considerato la scelta legislativa non irragionevole, in fase di prima attuazione, poiché permetteva l'immediata operatività del nuovo sistema di governo; inoltre, la scelta per il modello generale ad elezione indiretta era pur sempre reversibile, potendo lo statuto metropolitano optare per il modello ad elezione diretta degli organi di governo metropolitano. Tuttavia, stante il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2016, e permanendo la mancanza di regole legislative sul sistema elettorale degli organi metropolitani, la Consulta, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'automatica individuazione della carica monocratica metropolitana, ha posto un rilevante monito al legislatore.

Più nel dettaglio, pur dichiarando inammissibili le questioni di costituzionalità poste dal giudice *a quo*, la Corte ha svolto riflessioni sulla differenziazione che la legge Delrio ha effettuato tra l'automatica individuazione del sindaco metropolitano e l'elezione indiretta del presidente della Provincia. Tale differenziazione, ritenuta precedentemente legittima in vista dell'abrogazione dal dettato costituzionale del riferimento alle Province e della riserva alle Città metropolitane di sole funzioni di coordinamento e

<sup>66</sup> L'elettorato passivo è composto dai consiglieri comunali e dagli stessi sindaci della circoscrizione metropolitana.

<sup>67</sup> Sul punto vd. *supra*. par. 3 e in particolare nota 35.

<sup>68</sup> Per approfondire il contenuto della sent. 50/2015, la sua "ragionevolezza politica" e alcune sue criticità, vd. G. C. De Martin, M. Di Folco, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2015; S. Mangiameli, *Province e Città metropolitane* op. cit., p. 111. ss.; A. Patroni Griffi, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 11 ss.; F. Pizzetti, *Le Città metropolitane* op. cit., pp. 8-13; G. Serges, *L'istituzione delle città metropolitane* op. cit.; L. Vandelli, *La legge << Delrio >> all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2015.

ausilio dei Comuni, per la Corte non è più ragionevole, alla luce della riassegnazione agli enti d'area vasta di rilevanti funzioni di amministrazione attiva. L'illegittimità consegue inoltre al permanere dell'obbligo, coattivamente imposto dall'inerzia legislativa, di eleggere solo indirettamente gli organi politici dell'area vasta, mancando come detto una legge elettorale dedicata agli enti metropolitani. L'illegittimità costituzionale sarebbe riconducibile, secondo il Giudice delle leggi, alla lesione del principio di democraticità e di eguaglianza del diritto di voto, oltre che alla carente responsabilità politica del sindaco metropolitano nei confronti della complessiva comunità d'area vasta. Infine, la Consulta ricorda al legislatore che << *il territorio delle prime [le Città metropolitane n.d.r.] è stato fatto coincidere con quello delle seconde [le Province, n.d.r.], senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori. Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi* >><sup>69</sup>. Tra le righe, al di là della problematica specifica del sindaco metropolitano, è evidente come la Corte costituzionale auspichi un'ampia riflessione sul comparto d'area vasta, che conduca a rendere le Città metropolitane dotate di caratteristiche specifiche per il più efficiente governo delle aree ad alta urbanizzazione. Sarà in ogni caso necessario che il legislatore apporti quantomeno modifiche alla proposta di riforma *supra* analizzata, per renderla compatibile con il dettato costituzionale in punto di individuazione del sindaco metropolitano, ferma restando la speranza che lo stesso colga gli spunti offerti dalla Consulta per tornare a ragionare in maniera sistemica sul ruolo nell'ordinamento delle Città metropolitane.

## **7. Il possibile sviluppo verso un ruolo perequativo delle Città metropolitane all'interno del proprio territorio**

Le proposte di riforma appena analizzate non si occupano inoltre del tema della finanza metropolitana. Si tratta di una grave lacuna, posto che, come detto, l'approccio del legislatore dovrebbe invece focalizzarsi, tra le altre cose, sul rafforzamento finanziario delle Città metropolitane, nel rispetto dei principi fondamentali che la dottrina giuridica<sup>70</sup> ha da tempo individuato a giustificazione di

<sup>69</sup> Corte Cost., sent. 11/11/2021 n. 240/2021.

<sup>70</sup> Sul tema della contribuzione locale, vd. L. Antonini, *Le linee essenziali del nuovo federalismo fiscale*, in A. E. La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Boria, *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Riv. Dir. Trib.*, n. 5, 2013; C. Buratti, *Federalismo, efficienza, sovranità del cittadino-elettore: i falsi miti del federalismo all'italiana*, in *Federalismo fiscale*, n. 1-2, 2012; A. Fantozzi, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. Dir. Trib.*, n. 3, 2005; M. C. Fregni, *Riforma del titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass.*

un'imposizione tributaria di livello locale. Primario obiettivo di politica legislativa nel potenziare la finanza metropolitana dovrebbe essere la razionalizzazione del prelievo tributario locale, che passa necessariamente per una riduzione delle sue inefficienze e una più efficace individuazione dei contribuenti soggetti passivi. Da ciò conseguirebbe una maggiore trasparenza nel rapporto tra i decisori politici locali e la comunità di riferimento. In quest'ottica, il legislatore dovrebbe imprescindibilmente utilizzare come punti di riferimento i principi di territorialità<sup>71</sup>, beneficio<sup>72</sup> e continenza<sup>73</sup>. Altro aspetto che sarebbe importante tenere in considerazione è la possibilità di prevedere vincoli di destinazione nell'utilizzo del gettito derivante dall'imposizione, nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza tra cittadini e amministrazione locale nella gestione delle risorse. L'obiettivo dovrebbe pertanto essere quello di rafforzare, per mezzo dei suddetti principi, il rapporto causale<sup>74</sup> tra imposizione e utilizzo di risorse per ben individuati servizi, opere, utilità per la cittadinanza. In tal modo, si creerebbe inoltre un maggiore legame tra funzioni svolte dall'amministrazione e percezione dell'utilità derivante dall'esercizio di tali funzioni. Una modalità impositiva di tal genere garantirebbe maggiore consapevolezza della cittadinanza sul fenomeno tributario posto che, anche per il tramite di vincoli di destinazione, vi sarebbe diretta visione delle modalità di gestione del gettito tributario e un controllo sull'efficienza dell'attività amministrativa da esso finanziata<sup>75</sup>; raggiungendo così una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali e aumentando la capacità dei contribuenti di valutare la razionalità dell'imposizione e gli effetti positivi da essa derivanti<sup>76</sup>. Pur nella consapevolezza della necessaria centralità di questi principi nel potenziare la fiscalità locale, non può non segnalarsi come essi non siano pienamente coerenti con il principio di capacità contributiva, che presuppone invece una parametrizzazione del *quantum* impositivo basata esclusivamente sulla quantificazione della capacità economica del contribuente. Pertanto, tenendo a mente la rilevanza, costituzionale ed equitativa, dell'effettiva capacità economica dei singoli per determinare l'imposizione, sarebbe opportuno superare le categorie dogmatiche classiche, basate su un

---

*Trib.*, n. 3, 2005; F. Gallo, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Rass. Trib.*, n. 6, 2002; F. Gallo, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. e Prat. Trib.*, n. 1, 2012; R. Perez, *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, in *Rass. Trib.*, n. 1, 2007; L. Salvini, voce << *Federalismo fiscale (dir. trib.)* >>, in *Enc. Dir.*, vol. *Ann. X*, Giuffrè, Milano, 2017; L. Tosi, voce << *Finanza locale* >>, in *Digesto/Comm.*, vol. *Agg. I*, Wolters Kluwer, Milano, 2000.

<sup>71</sup> In merito al principio di territorialità e al suo effetto indiretto di limite all'individuazione dei soggetti nei cui confronti dovrebbe gravare l'imposizione locale, vd. G. Franson, *La territorialità dei tributi regionali e degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2011.

<sup>72</sup> Il principio del beneficio esprime la necessità che il tributo locale sia giustificato dall'ottenimento o dalla fruibilità, da parte del contribuente, di uno specifico servizio o prestazione pubblica.

<sup>73</sup> Il principio di continenza correla l'imposizione locale alle funzioni svolte dall'ente soggetto attivo del tributo.

<sup>74</sup> La causalità esprime l'ancoraggio dell'imposizione ad una specifica causa giustificativa, legata ad un diretto ed immediato vantaggio, anche solo potenziale, ottenibile dal contribuente.

<sup>75</sup> L. Del Federico, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee*, in *Trib. Loc. e Reg.*, n. 2, 2007.

<sup>76</sup> O giocoforza, all'opposto, la capacità del cittadino di comprendere l'inefficienza del tributo e l'incapacità gestoria degli amministratori, dando luogo a riflessioni politico-elettorali più consapevoli. Vd. A. E. La Scala, *Lineamenti dell' "imposizione sul turismo": confini e prospettive*, in V. Ficari, G. Scanu (a cura di), *"Tourism Taxation". Sostenibilità ambientale e turismo tra fiscalità locale e competitività*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 83-84.

netto dualismo principio del beneficio – principio di capacità contributiva, parallelo al dualismo tasse – imposte. La soluzione potrebbe essere quella di considerare strumenti tributari ibridi, che coniughino in maniera originale, da un lato i principi di riferimento tipici dell'imposizione locale (beneficio, continenza, territorialità), dall'altro lato le esigenze di equità impositiva rappresentate dalla capacità contributiva.

Tuttavia, la mancata attribuzione di presupposti impositivi *ad hoc* ai nuovi enti d'area vasta, al di là delle contraddizioni politiche sul ruolo degli enti metropolitani, è anche da ricollegare all'alto livello di imposizione tributaria che già oggi grava sui contribuenti e, di conseguenza, alla scarsa disponibilità di nuovi spazi impositivi. Inoltre, la tendenziale ritrosia dello Stato in prima battuta, ma anche delle Regioni e delle singole municipalità, a cedere risorse finanziarie oggi nella loro titolarità, rende effettivi sviluppi ancora più difficoltosi. Per superare l'*impasse* è pertanto necessario mutare parzialmente prospettiva e, piuttosto che porre l'attenzione direttamente su nuove risorse da attribuire agli enti metropolitani, concentrarsi in prima battuta sul potenziamento di funzioni che permettano di innovare il loro ruolo all'interno del territorio complessivo, individuando soltanto successivamente nuovi mezzi di finanziamento che siano coerenti con tali funzioni. In questo modo, una volta percepita l'utilità del ruolo metropolitano da parte degli attori pubblici, la destinazione di risorse in favore delle Città metropolitane sarebbe meno osteggiata dagli enti territoriali preesistenti. Un esempio sperimentale in questa direzione arriva dalla Città metropolitana di Bologna che per prima è stata individuata come destinataria dalla l. regionale Emilia Romagna n. 24/2017, sulla tutela e l'uso del territorio, di importanti funzioni nell'ottica di porre un freno al consumo di suolo, con contestuale attribuzione parziale di risorse. L'idea è di individuare regole comuni in tema di governo del territorio, nella consapevolezza che, nelle aree urbane, esso deve essere affrontato oltre la dimensione comunale per dar luogo a politiche efficaci e ripartizioni eque delle esternalità positive e negative legate alle scelte di pianificazione territoriale<sup>77</sup>. La legge regionale emiliana ha così rimesso all'ente metropolitano la ripartizione tra Comuni e unioni di Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria, con la contemporanea istituzione di un fondo perequativo metropolitano, finanziato da quota parte del gettito derivante dagli oneri di nuova urbanizzazione. Secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 5, tale fondo redistribuisce risorse in favore dei territori cui viene riconosciuta << minore capacità edificatoria >>, oppure che << subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri comuni >>, o ancora che << forniscono significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana >><sup>78</sup>. La Città metropolitana di Bologna ha successivamente

---

<sup>77</sup> C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo, M. Massaro, *Le risorse per la Città metropolitana: dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, Rapporto IRPET 2016, p. 25; A. Bruzzo, *L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistico-territoriale. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 242.

<sup>78</sup> L'art. 41, comma 5, l. r. E-R n. 42/2017, prevede che << Nel rispetto dei dimensionamenti complessivi di superficie territoriale consumabile di cui all'articolo 6, comma 1, compete al PTM l'assegnazione ai Comuni o loro Unioni di quote differenziate della capacità

concretizzato le previsioni della legge regionale, con l'approvazione del piano territoriale metropolitano. All'interno della sezione denominata << Sfida 5 – Appennino, via Emilia e Pianura: un solo territorio >> l'art. 51 si occupa specificamente dell'istituzione del Fondo perequativo metropolitano, volto a redistribuire risorse in favore dei territori più svantaggiati dalle scelte di nuova urbanizzazione, in piena coerenza con quanto previsto dalla legge regionale sul governo del territorio, e dei in favore dei territori caratterizzati da << maggiore fragilità sociali, demografiche ed economiche... per favorire uno sviluppo più armonico del territorio metropolitano >> (art. 51, 1 comma). L'art. 51, commi 2 e 3 individua inoltre quali risorse confluiscono nel Fondo, anche in questo caso in pieno accordo con la legge regionale<sup>79</sup>. Infine, i commi 5 e 6 prevedono che le risorse del Fondo siano destinate << per finalità di perequazione territoriale >>, << per la realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale necessari ai fini di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio >> o << per finanziare la realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, anche di rilievo comunale, nei territori individuati come a elevata fragilità economica e/o sociale e/o demografica >>, attraverso specifici Programmi metropolitani di rigenerazione, presentati agli enti metropolitani dai Comuni, approvati poi dalla Città metropolitana e rendicontati nella gestione e nelle modalità di utilizzo<sup>80</sup>. La scelta bolognese di affrontare le questioni relative al governo del territorio oltre la dimensione strettamente municipale potrebbe rivelarsi particolarmente felice relativamente al tema delle nuove urbanizzazioni, stretto tra la necessità di favorire l'espansione territoriale e i limiti al consumo di nuovo suolo con finalità di protezione dell'ecosistema. I Comuni, infatti, sono spesso incapaci di perseguire, sul tema del rilascio di titoli edilizi, politiche di governo del territorio chiare e opportunamente basate sul bilanciamento degli interessi in gioco<sup>81</sup>. L'attribuzione alle Città metropolitane di funzioni in tal senso potrebbe garantire una migliore valutazione degli interessi pubblici in gioco, in

---

*edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. A tale scopo è istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluisce una quota, comunque non superiore al 50 per cento, delle risorse che derivano nei Comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali. Il PTM regola le modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendo la corresponsione dei suoi proventi a favore dei Comuni cui è riconosciuta una minore capacità edificatoria complessiva, di quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni e di quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana >>.* Sul tema vd.

T. Bonetti, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020; V. Ferri, *La perequazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna*, in *Blog urban@it*, 23 settembre 2020.

<sup>79</sup> Le risorse attengono a quote pari al 50% degli oneri di urbanizzazione secondaria, del contributo straordinario e delle monetizzazioni nel caso di aree per dotazioni territoriali riconducibili ad opere di urbanizzazione di rilievo metropolitano o insistenti al di fuori del perimetro territoriale già urbanizzato.

<sup>80</sup> Lo stesso piano territoriale metropolitano, all'art. 52, si occupa specificamente dei Programmi metropolitani di rigenerazione e ne proceduralizza il funzionamento.

<sup>81</sup> Come osservano A. Bruzzo, *L'incidenza delle politiche fiscali* op. cit., p. 228 ss. e G. Iacovone, *Politiche fiscali nella costruzione della città pubblica. A margine del consumo di suolo*, in *Working papers. Rivista online di urban@it*, n. 1, 2017. Quest'ultimo ipotizza che alcuni Comuni abbiano utilizzato i titoli edilizi come strumento per l'ottenimento di risorse nel periodo di crisi economica, in considerazione del venir meno del vincolo finalistico al finanziamento degli oneri di urbanizzazione, in contrasto con la *ratio* stessa del contributo di costruzione e al di là di qualunque riflessione di politica territoriale.



una prospettiva non limitata alla sola dimensione comunale, ma orientata verso il territorio metropolitano. Inoltre, in considerazione dell'impossibilità di garantire quote di nuova urbanizzazione a tutte le municipalità della circoscrizione territoriale di riferimento, la scelta attributiva delle competenze al livello d'area vasta potrebbe dare origine a meccanismi di compensazione tra territori, volti a redistribuire i vantaggi legati all'espansione territoriale in tutta l'area metropolitana, evitando così che alcuni Comuni risultino particolarmente sfavoriti dalle decisioni di governo del territorio adottate dal livello sovraordinato.

Partendo dalle innovazioni rinvenibili dall'esperienza bolognese, e provando ad estendere le riflessioni a tutte le realtà metropolitane, sarebbe possibile immaginare strumenti a finalità perequative, che incidano non solo sulla dimensione urbanistica ma anche sul piano della allocazione delle risorse. Ad ogni modo, l'attribuzione alle Città metropolitane di uno specifico ruolo redistributivo presuppone che tali enti siano destinatari di sempre maggiori risorse, e contestualmente funzioni di gestione del territorio, in modo tale da aumentare lo spettro di azione degli enti e da permettere loro di affermarsi quali centri di gravità per ciò che riguarda il governo del territorio in un'ottica di coesione sociale.

## 8. Note conclusive

Cercando di trarre degli spunti finali dall'analisi svolta, per immaginare una decisa implementazione del ruolo nell'ordinamento delle Città metropolitane, quali enti deputati al governo del territorio ad alta urbanizzazione, sarà necessario affrontare in maniera razionale il tema del ritaglio territoriale, in modo da meglio gestire il fenomeno metropolitano; sarà inoltre doveroso incidere sulla struttura di *governance* metropolitana, sia per quanto attiene i rapporti tra gli organi politici dell'ente, sia per riequilibrare la sua rappresentatività in favore dei piccoli e medi Comuni del territorio; ancora, sarà necessario valorizzare effettivamente le funzioni di programmazione e coordinamento metropolitane. Inoltre, resta ineludibile individuare strumenti di finanziamento, in primo luogo tributari, che permettano a tali enti di affrancarsi da una dimensione miopicamente ancorata sull'esistente, per proiettarsi invece funzionalmente verso la creazione di un ente deputato al rafforzamento di una prospettiva collaborativa tra le singole realtà territoriali ed ottenere valore aggiunto per lo sviluppo del territorio nel suo complesso.

Tuttavia, problema centrale nell'innovare la prospettiva verso le politiche metropolitane resta l'ostruzionismo dei Comuni, da sempre restii a privarsi di centralità, politico-amministrativa oltre che tributaria, in favore di altri enti del territorio. Sarà quindi fondamentale, da un punto di vista politico, che le municipalità percepiscano il nuovo ruolo di coordinamento degli enti metropolitani non come una perdita ingiustificata di potere, bensì come sua razionale attribuzione al livello di governo locale più adeguato, per il perseguimento di politiche maggiormente efficienti a vantaggio di tutta la comunità. In



questo senso, sarà fondamentale far comprendere ai Comuni il ruolo di coesione sociale e sostenibilità cui le Città metropolitane dovranno tenere fede nello svolgimento delle loro funzioni amministrative, verso uno sviluppo economico-sociale che coinvolga tutte le singole realtà della circoscrizione metropolitana. L'esempio offerto dall'ente d'aea vasta bolognese sull'istituzione di un fondo perequativo attraverso cui ripartire quota parte degli oneri derivanti dalle nuove urbanizzazioni nel territorio metropolitano si muove proprio in questa direzione. Affiancare il perseguimento di politiche metropolitane che apportino benefici a tutta la circoscrizione territoriale e lo svolgimento di un ruolo attivo di redistribuzione di risorse potrebbe rappresentare la chiave per incentivare i Comuni del territorio a cedere risorse alle Città metropolitane. La perequazione finanziaria di livello metropolitano sarebbe inoltre perfettamente coerente con l'art. 119 Cost., il quale, facendo riferimento al finanziamento degli enti territoriali per il tramite di un fondo perequativo, non esplicita la necessità che tale fondo abbia natura verticale piuttosto che orizzontale, e rappresenterebbe un passo in avanti verso l'autonomia finanziaria locale. Ad ogni modo, una realizzazione razionale del disegno federalistico espresso in Costituzione presuppone l'attribuzione di un ruolo significativo ad un ente, sovraordinato alle municipalità, che funga da raccordo tra le differenti politiche impositive di ciascun Comune, dettando le basi fondamentali dell'imposizione per il perseguimento di comuni finalità all'interno di territori ad unitaria vocazione, evitando in tal modo fenomeni di concorrenza fiscale, inaccettabili in una dimensione federalistica comunque di stampo cooperativo. Anche in questo senso, pertanto, le Città metropolitane potrebbero a pieno titolo rappresentare una innovazione decisiva. Infine, il rafforzamento della dimensione metropolitana si porrebbe in piena coerenza con le politiche dell'Unione europea dell'ultimo decennio. Le istituzioni dell'Unione, conscie del fatto che lo sviluppo economico-produttivo del territorio europeo, in chiave di sostenibilità e coesione sociale, si giocherà in prima battuta nelle città medie e grandi, hanno finanziato attivamente il loro sviluppo attraverso piani di investimento mirati<sup>82</sup>. L'obiettivo è quello di favorire politiche decentralizzate, in un'ottica di sussidiarietà e perequazione di risorse all'interno dei singoli territori nazionali, superando la tradizionale dialettica Unione-Stati Membri. È giocoforza ritenere che, per l'adozione di piani di investimento che coinvolgano tutto il territorio altamente urbanizzato, e non soltanto il territorio del Comune capoluogo, nel nostro ordinamento i destinatari di tali politiche dovrebbero essere le Città metropolitane, a condizione però che la loro rilevanza politico-amministrativa e più in generale il loro ruolo di guida del territorio urbanizzato vengano potenziati. La dimensione europea delle Città metropolitane è ben presente allo stesso legislatore, se si pensa che tra le finalità istitutive delle Città metropolitane è inclusa, come già ricordato *supra*, la << cura delle relazioni istituzionali

---

<sup>82</sup> Per approfondire il tema, vd. M. Brocca, *Coesione territoriale* op. cit., pp. 3-6.



*affendenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee >>*<sup>83</sup>. Dotare gli enti metropolitani della giusta rilevanza permetterebbe così di creare nuovi canali di dialogo tra le aree urbane dell'Unione, con la possibilità di utilizzare *benchmarks* di produttività e sostenibilità derivanti da comuni esperienze comunitarie relative alla dimensione urbana. I presupposti per dar luogo ad una riorganizzazione complessiva dei rapporti tra enti locali, che metta al centro le Città metropolitane, attribuendo loro un ruolo di primo piano per favorire il rilancio delle aree metropolitane, sono già presenti, in potenza. Ciò che realmente si porrà come decisiva sarà la volontà politica, centrale e locale, di cogliere le potenzialità insite in questo tipo di scelta sul piano del coordinamento tra enti locali e dello sviluppo dei territori ad alta intensità di urbanizzazione, in una dimensione tanto nazionale quanto comunitaria.

---

<sup>83</sup> Art. 1, comma 2, l. n. 56/2014.