

Daniele Donati

Città strategiche

L'amministrazione dell'area metropolitana

FrancoAngeli
OPEN ACCESS

sdp

Studi di
Diritto Pubblico

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Daniele Donati

Città strategiche

L'amministrazione dell'area metropolitana

FrancoAngeli
OPEN ACCESS

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Daniele Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*,
Milano: FrancoAngeli, 2023
Isbn: 9788835153245 (eBook)

La versione digitale del volume è pubblicata in Open Access sul sito
www.francoangeli.it.

Copyright © 2023 Daniele Donati.

Pubblicato da FrancoAngeli srl, Milano, Italia, con il contributo
del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna.

L'opera è realizzata con licenza *Creative Commons Attribution 4.0 International license* (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). Tale licenza consente di condividere ogni parte dell'opera con ogni mezzo di comunicazione, su ogni supporto e in tutti i formati esistenti e sviluppati in futuro.

Consente inoltre di modificare l'opera per qualsiasi scopo, anche commerciale, per tutta la durata della licenza concessa all'autore, purché ogni modifica apportata venga indicata e venga fornito un link alla licenza stessa.

INDICE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Prefazione , di <i>Tomàs Font i Llovet</i> | pag. 11 |
| Introduzione | » 17 |
| I. Un'introduzione alle aree vaste, tra comparazione e storia | » 21 |
| 1. La rappresentazione imprecisa di un livello "intermedio" | » 21 |
| 2. Uno sguardo in prospettiva comparata | » 24 |
| 3. Uno sguardo in prospettiva storica | |
| 3.1.a. (<i>segue</i>) La fase pre-costituzionale | » 29 |
| 3.1.b. (<i>segue</i>) La fase repubblicana: l'evoluzione delle province | » 35 |
| 3.1.c. (<i>segue</i>) La fase repubblicana: la ricerca di spazi ottimali nell'evoluzione delle forme associative | » 42 |
| 3.1.d. (<i>segue</i>) La fase repubblicana: l'origine della "questione metropolitana" | » 46 |
| 3.2. (<i>segue</i>) Premesse e tratti essenziali della disciplina attuale | » 50 |
| II. La questione metropolitana. Adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà nel disegno delle aree vaste | » 61 |
| 1. La questione metropolitana | » 61 |
| 2. Il riflesso sulle aree vaste di ambiguità mai risolte | » 66 |
| 3. Adeguatezza presunta, differenziazione possibile e sussidiarietà a due sensi nel disegno delle città metropolitane | » 73 |
| III. Le criticità "formali" | » 77 |
| 1. La duplicazione degli enti di area vasta ai tempi delle riforme incomplete | » 77 |
| 2. Dal <i>nomen</i> alla <i>res</i> . Numero, identificazione e qualificazione delle città metropolitane | » 82 |
| 3. La delimitazione territoriale delle aree metropolitane | » 87 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| IV. Ruolo e funzioni di enti “finalizzati” | pag. 91 |
| 1. Dal <i>nomen</i> all’ <i>identitas</i> . Natura e origine delle funzioni metropolitane | » 91 |
| 2. Le competenze delle città metropolitane: il quadro delle funzioni <i>ex</i> l. 56/2014 | » 94 |
| 2.1. (<i>segue</i>) Le disposizioni in materia di appalti e di servizi pubblici locali di interesse economico. Il ruolo delle città metropolitane nel PNRR | » 100 |
| 3. Le città metropolitane come enti “finalizzati” | » 107 |
| V. Il metodo della pianificazione strategica | » 114 |
| 1. Criticità e una prima indicazione di metodo | » 114 |
| 1.1. Alcuni elementi non giuridici per una lettura giuridica della pianificazione strategica. Pianificazione strategica aziendale e territoriale | » 117 |
| 2. Il piano strategico come atto di <i>governance</i> . Contesto e ragioni della pianificazione strategica volontaria | » 121 |
| 3. I prodromi della pianificazione strategica nelle esperienze degli anni ’60 e ’70 | » 123 |
| 4. I caratteri della pianificazione strategica prima della l. 56/2014. Centralità della pianificazione e marginalità del piano | » 126 |
| 4.1. Analogie e differenze con l’approccio urbanistico. L’influenza delle pratiche di partecipazione diretta | » 131 |
| VI. Pianificazione strategica come funzione e piano strategico come atto amministrativo | » 138 |
| 1. Il piano strategico come elemento caratterizzante il governo metropolitano | » 138 |
| 2. La pianificazione strategica come funzione | » 141 |
| 2.1. La pianificazione strategica come funzione fondamentale | » 143 |
| 3. Il piano strategico come atto di alta amministrazione | » 151 |
| 3.1. (<i>segue</i>) Attribuzione, regime, limiti e giustiziabilità del piano strategico | » 154 |
| 3.2. (<i>segue</i>) Collocazione e valore del piano strategico. I rapporti con gli altri atti di pianificazione | » 160 |
| 3.3. (<i>segue</i>) Piano strategico e documento unico di programmazione | » 165 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| VII. Il “sistema di governo” delle città metropolitane | pag. 169 |
| 1. Il “sistema di governo” delle città metropolitane | » 169 |
| 2. Le considerazioni della Corte Costituzionale: la legittimità del modello di secondo grado nella sentenza 50/2015 | » 172 |
| 2.1. (<i>segue</i>) Il “modello metropolitano” nella sentenza 168/2018 | » 182 |
| 2.2. (<i>segue</i>) Profili di incostituzionalità accertata e non dichiarata nella sentenza 240/2021 | » 188 |
| 3. Interessi, funzioni, sistema di governo: logica e variabili di un’equazione fragile | » 193 |
| VIII. Un ente “relazionale”, tra democrazia ed efficienza | » 197 |
| 1. Territorio-democrazia e territorio-efficienza | » 197 |
| 2. Un ente fondato sull’efficienza | » 202 |
| 3. Le città metropolitane come “enti relazionali” | » 208 |
| 4. Il sistema delle relazioni interne. Le città metropolitane come enti di aggregazione | » 211 |
| 4.1. (<i>segue</i>) Le città metropolitane come enti di partecipazione | » 216 |
| 4.2. (<i>segue</i>) Cittadinanza digitale ed <i>e-democracy</i> | » 222 |
| 5. Le relazioni esterne, orizzontali e verticali | » 224 |
| Conclusioni | » 229 |
| Appendice | » 239 |
| Tabella 1. Una comparazione dei livelli di governo territoriale tra alcuni paesi europei | » 239 |
| Tabella 2. Una comparazione tra le 14 città metropolitane | » 240 |
| Tabella 3. Grandi Aree Metropolitane (Fonte CENSIS 2014) | » 242 |
| Tabella 4. Aree metropolitane (Fonte CENSIS 2014) | » 244 |
| Tabella 5. Valore aggiunto a prezzi correnti per branca di attività economica (anno 2020; dati in milioni di euro) | » 250 |
| Tabella 6. La ripartizione delle risorse per città metropolitana dei Piani Urbani Integrati | » 251 |
| Bibliografia | » 253 |

La città s'addimanda una radunanza d'uomini per vivere insieme felicemente. E grandezza di città si chiama non lo spazio del sito o il giro delle mura ma la fortuna degli abitanti e la potenza loro.

Giovanni Botero, *Delle cause della grandezza e magnificenza delle città*, 1588

La città è la forma e il simbolo dell'interazione sociale.

Lewis Mumford, *Le culture della città*, 1938

PREFAZIONE

«La storia d'Europa è stata per molti anni una gara: la corsa della città contro lo Stato». Questa visione del grande storico francese Fernand Braudel riassume perfettamente la questione essenziale che questo libro affronta.

In questi tempi, le città, i grandi agglomerati urbani, sono entrati in competizione con gli Stati per il primato come istituzione attorno alla quale è organizzata la società. Le generazioni di oggi stanno assistendo a una profonda trasformazione del modello *westfaliano* di Stato nazionale sovrano: lo Stato che si ritira davanti ai mercati; lo Stato che si indebolisce di fronte alla globalizzazione; lo Stato che è delegittimato dalla società. Usando le parole di Ulrich Beck, la tradizionale nozione di sovranità, esclusiva ed escludente, ha lasciato il posto alla sovranità inclusiva e cooperativa.

Queste circostanze favoriscono il progressivo emergere di nuovi attori politici all'interno dell'ordine mondiale e, fra questi, prima di ogni altro, una "vecchia signora" si è già guadagnata un nuovo e decisivo ruolo da protagonista: la città che, come dice Ben Wilson, è «la più grande invenzione dell'umanità». La sfida oggi è dunque elaborare un vero e proprio *status* giuridico della città, della grande città, della città che assolve a una funzione strategica di primo piano sia nella dimensione locale che nella dimensione globale. Il compito a cui sono chiamati i giuristi attenti alla cosa pubblica – e l'autore di questo libro è uno di questi – è quindi quello di "costruire" in modo nuovo la concezione della città, a partire dai suoi diversi elementi strutturali.

L'organizzazione è proprio l'aspetto che deve essere preso in considerazione per primo: il che significa identificare e classificare le varie forme che le città possono adottare. E ciò, perché ormai da molti anni il comune come ente pubblico territoriale di base ha cessato di essere l'unica espressione formale della "città" nel senso con cui la si intende. L'attuale realtà urbana conosce molteplici soluzioni nei vari sistemi europei e mondiali, dalla città-stato alla città-regione. E ancora, dal semplice raggruppamento di comuni (o altre forme di coopera-

zione inter-amministrativa) alla predisposizione di una propria e specifica categoria di enti pubblici per il fenomeno urbano metropolitano.

Succede appunto in diversi paesi europei, e tra questi è successo in Italia nell'ultimo decennio, in attuazione della riforma costituzionale del 2001 che ha dato alla figura della città metropolitana una legittimazione al massimo livello.

Qualsiasi operazione comporti la creazione di un nuovo corpo all'interno di un organismo vivo rischia di soffrire della "sindrome da corpo estraneo" e, conseguentemente, di un suo rigetto, come se si trattasse di un innesto artificiale.

È quindi fondamentale procedere a un'articolazione della nuova entità coerente con il quadro organizzativo esistente. Nel caso della città metropolitana, il "nuovo" ente deve fare i conti con tutti: con il comune, e soprattutto con il capoluogo; con la provincia, l'entità di area vasta che vede la sua stessa esistenza compromessa in virtù della sua sostituzione; con la regione, nei confronti della quale, alla fine, la città metropolitana si trova a competere in larga misura.

D'altra parte, occorre svolgere un'analisi funzionale degli obiettivi che la nuova organizzazione deve perseguire e delle funzioni che dovrà vedersi attribuite per conseguire i propri obiettivi. Anzi, secondo gli insegnamenti di Giannini, l'analisi delle funzioni dovrebbe essere il primo elemento da prendere in considerazione. Le funzioni, infatti, ci dicono dell'interesse pubblico da soddisfare, che nel nostro caso è strettamente legato alla area vasta urbana. Solo in questo modo, alla fine, si può definire la posizione di quegli enti pubblici.

Si noti bene che quando parliamo di determinare le funzioni della città, non ci intendiamo riferirci solo al loro profilo materiale, ma anche alla loro natura sostanziale. Occorre cioè comprendere se si tratti soltanto di funzioni amministrative e prestazioni, o se piuttosto si stia parlando di quelle che sono le esigenze strategiche del governo urbano, della programmazione e della pianificazione.

Come ho detto, costruire l'ordinamento della città è la sfida che il nostro sistema istituzionale deve affrontare e alla quale devono rispondere i giuristi attenti. Ed è quello che fa con grande efficacia questo eccellente libro che ho il piacere di presentare.

Il volume, infatti, partendo dal modello in essere nell'ordinamento italiano, ci offre una proposta completa per la ricostruzione giuridica e istituzionale della città metropolitana, che è la forma concreta e concretizzata dell'"essere città", di essere una "grande città". Certo, l'ordinamento locale è ancora troppo uniforme, troppo rigido e troppo statico. Proprio per questo, l'analisi del fenomeno metropolitano e della sua istituzionalizzazione porta l'autore ad approfondire gli elementi che consentono di contrapporre a questo assetto una visione più differenziata, più flessibile e più dinamica dell'ordinamento locale.

In questo modo e per queste ragioni l'analisi di Daniele Donati si colloca fra gli approcci più innovativi dell'attuale dottrina europea.

Non c'è dubbio che, negli ultimi tempi, il rapporto tra spazio fisico-geografico e spazio normativo sia cambiato profondamente nel suo significato, e che la nozione classica di ente territoriale presenti non poche incertezze di operatività. Lo studio di Donati mostra, con precisione, come l'organizzazione dell'area vasta richieda soluzioni differenziate. Differenze sul tipo di soggetto pubblico chiamato ad intervenire – provincia o città metropolitana – e differenze sulla loro caratterizzazione sostanziale. La dialettica tra diritto comune e diritto speciale, così poco apprezzata dal diritto pubblico, ritrova in queste pagine una giusta collocazione.

Differenziazione e adeguatezza, sottolinea l'autore, non dovrebbero essere solo principi espressi in legge, ma arrivare piuttosto a costituire la garanzia di un esercizio differenziato del potere e di un'autonomia propria di ogni città metropolitana. La flessibilità del sistema deve consentire la soddisfazione dei bisogni specifici di ogni comunità, di ogni realtà economica e sociale: l'autonomia statutaria, se lasciata ampia, rappresenta il modo più efficace per raggiungere questo scopo.

Solo così si può parlare di vera autonomia. Perché, come diceva Leon Duguit, «l'autonomia delle grandi città è una realtà in legge e nei fatti. Quella dei piccoli comuni, una finzione».

Il libro è particolarmente attento all'analisi del carattere relazionale dell'ordinamento metropolitano. Questo approccio è a mio parere fondamentale, venendo giustamente a prefigurare un nuovo modo di concepire il fenomeno amministrativo nel suo complesso. L'autore parla di una "città relazionale", che si manifesta a livello interno sia nei confronti dei comuni che la compongono, soprattutto del capoluogo, sia dei soggetti privati. E si manifesta esternamente, verso il resto dei soggetti pubblici e privati con cui la città deve in ultima analisi interagire in un sistema a rete. Interdipendenza, cooperazione e competitività tra enti pubblici sono il segno delle nuove esigenze che ci consentono di parlare di un sistema amministrativo coeso, capace di agire con interlocutori sempre più globalizzati.

Questo libro rappresenta un grande passo avanti per la comprensione del ruolo attuale e delle sfide future che si pongono per le grandi aree urbane in Italia, istituzionalizzate nella forma delle "città metropolitane".

Ciò che oggi meglio le definisce è, senza dubbio, la loro funzione strategica. Per questo l'autore qualifica precisamente le città metropolitane come "funzionalizzate", "finalizzate" a una funzione specifica, e cioè lo sviluppo economico e sociale del territorio, da perseguire con uno strumento ben preciso: la pianificazione strategica.

Per questo l'analisi giuridica accurata e completa della pianificazione strategica rappresenta un elemento preferenziale nell'attenzione dell'autore, che dimostra anche qui la sua grande capacità analitica.

La configurazione che la città metropolitana andrà assumendo in Italia costituirà senza dubbio un punto di riferimento nel contesto europeo dove, come l'autore stesso mette in evidenza, le soluzioni sono le più diverse. Ma sarà anche il parametro per valutare il grado di successo della soluzione assunta dal legislatore, delle varianti declinate da ciascuna delle città metropolitane e, ancora, delle proposte di riforma e aggiornamento che oggi presenti nell'agenda politica.

La soluzione organizzativa che prevarrà dovrà comunque tentare di superare il dilemma, irrisolvibile, tra democrazia ed efficienza, con una visione, strategica appunto, ma ancor più ambiziosa, in cui la città metropolitana viene riconosciuta come attore di prim'ordine a livello sovralocale e sovrastatale. Il futuro della città metropolitana si gioca in Europa, nella capacità delle grandi città di agire, singolarmente e in rete, davanti alle istituzioni sovrastatali e globali, come soggetti fondamentali per incanalare i flussi verticali dell'azione pubblica e diventare i principali responsabili delle politiche di solidarietà e coesione sociale.

Daniele Donati è la persona che ha più titolo per offrire questo importante contributo, come dimostra il presente lavoro. Donati, con alle spalle una lunga e riconosciuta carriera didattica e di ricerca presso l'Università di Bologna, seguendo le tracce del nostro comune maestro Luciano Vandelli, ha acquisito anche una decisiva esperienza istituzionale a livello nazionale.

Per questa ragione, l'opera che qui si presenta non risponde a un approccio astratto e ipotetico, frutto di semplice esercizio intellettuale, ma tiene in considerazione le esigenze concrete che queste istituzioni mostrano, alla luce dell'esperienza accumulata in quasi dieci anni dalla loro istituzione, con i loro punti di forza (che ci si propone di rafforzare) e le loro fragilità (che si intendono superare).

Anche su questo Donati ha una profonda conoscenza degli specifici strumenti di azione, avendo collaborato in diverse città all'analisi di questi profili. Il suo studio, costruito con la miglior tecnica giuridica, è quindi anche solidamente radicato nella realtà.

Rudolf von Jhering ha detto che storicamente la città è «una condizione di civiltà» anzi che «è in se stessa civiltà, nella misura in cui significa emancipazione». Oggi, tuttavia, l'effettiva concretizzazione di questa qualità non è scontata, dovendo essere ottenuta e mantenuta giorno per giorno, attraverso specifiche politiche e specifiche istituzioni pubbliche.

Norberto Bobbio ha spesso ricordato – e praticato con successo – quanto

sia proficuo operare sulle dicotomie – le diadi, come le chiama – nel campo delle scienze sociali. E, preciso io, ciò è vero soprattutto nel campo del diritto.

Oggi la diade più rilevante è quella che ho menzionato all’inizio di queste righe: l’antagonismo fra le città e lo Stato. Lo studio del diritto della città – che è in realtà l’oggetto di questo bel libro – dovrebbe portarci a determinare il posto che la città stessa occupa all’interno dello Stato globale. Perché non c’è dubbio alcuno che la “città metropolitana”, la “città strategica” abbia già acquisito un ruolo determinante nella funzione statale per eccellenza, che è la piena garanzia dei diritti delle persone.

Tomàs Font i Llovet
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università di Barcellona

INTRODUZIONE

Le prime considerazioni che hanno condotto allo studio che qui si presenta sono iniziate nel momento stesso in cui si sono istituite le città metropolitane, per poi sedimentarsi e svilupparsi nel tempo, trovando occasione di discussione in alcuni articoli e molti seminari nei quali, in questi quasi dieci anni, si sono esaminati diversi aspetti di questa speciale dimensione dell'amministrazione locale.

Uno stimolo importante è venuto dalla partecipazione al coordinamento scientifico del progetto Metropoli Strategiche, promosso dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Presidenza del Consiglio dei ministri con l'Associazione Nazionale Comuni d'Italia, osservatorio privilegiato da cui ho avuto modo di vedere, nella prassi, potenzialità e limiti del dispositivo normativo come declinato nelle 14 città metropolitane italiane, così diverse tra loro.

Sopra ogni altra cosa, però, mi ha formato a questo tema la discussione che ho avuto per lungo tempo con Luciano Vandelli, con cui condividevo molte valutazioni e qualche speranza sul futuro di questi enti. Scontato quindi che dedichi a lui queste pagine, senza poter nascondere il rimpianto per non averlo avuto come guida fino alla fine, ma almeno sapendo che le riflessioni che abbiamo condiviso hanno trovato ora forma compiuta, come mi aveva suggerito.

Con un certo tempismo, ho ripreso e concluso questo lavoro quando sono iniziate a circolare ipotesi di riforma che vogliono un ritorno all'elezione diretta degli enti di area vasta. In realtà (ma lascio a chi legge questo giudizio) gran parte delle considerazioni che qui svolgo, se pur non possono non avere in mente la disciplina attuale¹, si riferiscono a tratti non contingenti del dibattito sull'amministrazione metropolitana.

1. È bene precisare subito che, per quanto riguarda le fonti locali, in questo lavoro si tiene conto degli Statuti di: Torino, approvato dalla Conferenza Metropolitana in data 14 aprile 2015 e modificato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 3/2023 del 14 feb-

Per altro verso, le proposte di riforma che si è avuto modo di vedere fin qui (e anche di discutere in audizione in forma scritta alla Commissione Affari costituzionali del Senato) si limitano a prevedere l'elezione diretta dei sindaci e del consiglio metropolitano, lasciando intatto il resto del disegno del 2014, e in particolare le finalità istituzionali generali di questi enti, le competenze loro assegnate e, tra queste, soprattutto la funzione di pianificazione strategica che, nell'azione delle amministrazioni metropolitane ha avuto e ha valore e considerazione centrale. Cambierebbe dunque il profilo organizzativo, ma non quello sostanziale, con effetti certo rilevanti (e qualche incongruenza) nell'assetto delle città metropolitane, che dovrebbero comunque conservare quel ruolo di enti vocati allo «sviluppo economico e sociale» che è l'idea fondante di questo volume.

Dirò dunque, fin da queste prime righe, che muovo nella convinzione non pregiudiziale, ma formatasi con lo sguardo rivolto anche a quanto è avvenuto e avviene negli altri paesi, che la posizione istituzionale, la forma di governo e la capacità amministrativa di aree complesse, innovative e fortemente interconnesse debbano essere valorizzate, rafforzate e differenziate. E che debba quindi continuare la sperimentazione, fin qui molto fragile, di enti che non interpretano i loro confini come mera circoscrizione di una comunità elettorale, ma piuttosto cercano in un'area vasta un'efficienza che si manifesta in un uso più razionale del territorio, nell'accompagnamento dei flussi di lavoro e dei mercati, nell'organizzazione più capillare della logistica e dei trasporti, nella produzione e gestione dei servizi migliori, nella condivisione e perequazione dell'offerta socio-sanitaria e culturale.

braio 2023; di Milano, approvato dalla Conferenza Metropolitana dei sindaci in data 22 dicembre 2014; di Venezia, approvato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 1 in data 20 gennaio 2016; di Genova, approvato con la Deliberazione della Conferenza Metropolitana di Genova n. 1 del 19 dicembre 2014; di Bologna, approvato dalla Conferenza Metropolitana di Bologna con delibera n. 1 del 23/12/2014, di Firenze, approvato con Deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 1 del 16/12/2014; di Bari, approvato dalla Conferenza Metropolitana con Delibera n. 1 del 18/12/2014; di Napoli, adottato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 2 dell'11 giugno 2015 e modificato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 4 del 29 dicembre 2022; di Reggio Calabria, approvato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 1 in data 29/12/2016. Per altro verso si tiene conto dei Piani strategici: di Bologna approvato nel luglio 2018; Cagliari, approvato nel mese di luglio 2021; di Catania, approvato nel mese di settembre 2022; di Firenze, approvato nel mese di dicembre 2018; di Genova, approvato nel mese di aprile 2017; di Messina, approvato nel mese di settembre 2022 (adottato il documento preliminare); di Milano, approvato nel mese di marzo 2023, di Napoli, approvato nel mese di ottobre 2020; di Palermo, approvato nel mese di aprile 2022 (adottato il documento preliminare); di Reggio Calabria, approvato nel mese di agosto 2022 (adottato il documento preliminare); di Roma, approvato nel mese di dicembre 2022; di Torino, approvato nel mese di febbraio 2021; di Venezia, approvato nel mese di dicembre 2018.

La questione metropolitana, dunque, si pone non solo a rappresentare le specificità delle aree a maggior urbanizzazione, ma anche come esercizio interpretativo per i giuristi, laddove il costante riferirsi del diritto alla materialità di quei luoghi ci ha distratto dall'analisi degli interessi e delle dinamiche peculiari che in essi agitano. Di fatto, mi pare evidente come la patologia che ha cronicamente indebolito i soggetti posti al governo delle aree vaste origini nella mancata considerazione del loro ruolo, e abbia causato una grave indeterminatezza, prima ancora che nella regolazione, nella concezione di enti di origine centralistica, collocati tra due plessi ad autonomia decisamente più forte (comune e regione).

Questa è la ragione per cui nello studio che segue si è assunto un approccio funzionalistico, partendo dall'esame delle competenze assegnate alle città metropolitane, in modo da ragionare di ogni altro aspetto (e in particolare della forma di governo) alla luce di ciò che questi enti sono chiamati a fare e degli strumenti che gli sono consegnati.

Sotto il primo profilo, l'idea di una loro "funzionalizzazione" precisa, voluta per legge, mi è parso tratto innovativo e di assoluto rilievo, da tenere al centro di qualsiasi considerazione ulteriore.

Per quanto concerne la loro strumentazione, sulla scia di quell'attività di programmazione che in qualche modo aveva già caratterizzato l'evoluzione delle province, ho ritenuto di dare un'attenzione fin qui pressoché inedita al piano strategico, l'atto deputato oggi a definire la «vocazione» degli enti metropolitani e a determinare l'indirizzo dell'azione amministrativa non solo della città metropolitana, ma anche di tutti i comuni e le unioni dell'area.

Resta, sullo sfondo l'intento (perseguito invano nel nostro paese fin dagli anni '60 del secolo scorso) di tenere assieme programmazione economica, sociale e territoriale, rispettando le esigenze di rappresentanza democratica degli enti chiamati a questo compito, ma senza necessariamente assecondare la geografia che le mappe ci impongono.

Non posso chiudere queste note senza qualche ringraziamento e un ricordo. Il ringraziamento è per i tanti colleghi con i quali ho avuto un confronto anche acceso sui temi qui in discussione. Una gratitudine del tutto particolare va a Benedetta Celati, Eugenio Fidelbo, Chiara Mazzanti e Gloria Pettinari, capacissimi compagni di strada che mi hanno letto, riletto e corretto.

Il ricordo è per Roberto Camagni, uno tra i più attenti studiosi di economia urbana del nostro paese, con cui ho avuto l'onore di ragionare per alcuni anni, impegnati assieme in una progettazione ambiziosa. Le sue parole, forse inascoltate nei fatti, sono state fertilissime nella mia formazione su questi temi.

I

UN'INTRODUZIONE ALLE AREE VASTE, TRA COMPARAZIONE E STORIA

1. La rappresentazione imprecisa di un livello “intermedio”

In un momento di bilanci e possibili riforme, in queste pagine si intende ragionare della concezione, delle criticità e delle potenzialità delle forme istituzionali dell’“area vasta”, e delle città metropolitane in particolare.

La discussione in letteratura rispetto alla disciplina attuale ha già conosciuto molta attenzione, con toni e accenti diversi¹, plausi e forti critiche: quello

1. Una prima rassegna comprende sicuramente E. Balboni, *La città metropolitana tra Regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità*, in *Federalismi.it*, 13, 2014; P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, p. 19 ss.; G. Boggero, “*In attesa della riforma del Titolo V*”. *L’attesa è finita: “quid iuris”?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 535 ss.; Id., *Il diritto all’elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell’autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell’uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2014, p. 26 ss.; F. Fabrizzi, *Il caos normativo in materia di Province*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; A. Ferrara, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; S. Gambino, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2015, p. 14 ss.; F. Giglioni, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; Y. Guerra, *Le città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, numero speciale, p. 5 ss.; A. Lucarelli, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it*, 3, 2014; Id., *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13, 2014; Id., *Prime considerazioni in merito all’istituzione della città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19, 2012; F. Merloni, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell’autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G.C. De Martin, Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Luiss University Press 2017, p. 21 ss.; F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, p. 11 ss.; A. Poggi, *Sul disallineamento tra il d.d.l. Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.; P.L. Portaluri, *Osservazioni sulle città metropolitane nell’attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi*.

che si tenterà qui è un'analisi critica dei profili problematici che, al di là del modello adottato, attraversano la concezione stessa di queste amministrazioni, con l'obiettivo di fornire un quadro interpretativo per quanto possibile sistematico anche in vista di possibili, ulteriori percorsi di riforma.

L'attenzione è quindi innanzitutto incentrata a valutare il ruolo, l'impatto e gli strumenti a disposizione di enti metropolitani a forte vocazione pianificatoria e a ragionare della prospettiva che, in forza di questa, si è venuta ad aprire per l'amministrazione di quelle comunità territoriali. Il tutto, cercando da una parte una *ratio* che possa recare a un'interpretazione in sé coerente nelle scelte del legislatore – anche quando siano evidenti le mancanze e le contraddizioni della disciplina attuale – e possa offrire spunti di riflessione rispetto alle possibili forme (di governo e di amministrazione) che queste verranno ad assumere.

L'impressione che motiva queste pagine è infatti che, su entrambe le amministrazioni di area vasta, aleggi ancora, a quasi dieci anni dalla loro trasformazione, un'aura di precarietà a causa non solo della poca attenzione che i legislatori vi hanno dedicato dopo l'approvazione della l. 56/2014, o dei ripetuti tagli di risorse (non solo finanziarie) che dette amministrazioni hanno conosciuto negli anni recenti, ma anche (e forse soprattutto) per una serie di ambiguità mai risolte che, nel tempo, hanno accompagnato l'evoluzione di questi enti.

Detta incertezza mostra i propri segni già nelle espressioni usate (anche nelle norme) per riferirsi a queste realtà. La formula «area vasta»² evoca infatti non un'entità precisa, ma piuttosto una «dimensione progettuale»³, più ipotetica che fisica a dispetto dell'ovvio il riferimento al territorio. Al pari dell'espressione «ente intermedio»⁴, che identifica quest'ambito di governo per relazione ad altro, le formule diffuse nel linguaggio corrente, tecnico e non, sono

it, 1, 2014; G.M. Salerno, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; G. Serges, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitane culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 2014; S. Staiano, *Il d.d.l. Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; L. Vandelli, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, numero speciale, p. 213 ss.; Id., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma* Maggioli 2014; G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 786 ss.

2. Il concetto di area vasta è stato introdotto con la legge 7 aprile 2014 n. 56 recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, secondo cui sia le città metropolitane che le province sono, appunto, enti territoriali di area vasta.

3. R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane 2016, p. 45.

4. Espressione ripresa esplicitamente dal 3° comma dell'art. 3 del TUEL, d.lgs. 267/2000 «La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione [...]».

sintomatiche della indeterminatezza sistematica che caratterizza da sempre questo livello di governo e che, ovviamente, riverbera anche sull'evoluzione in corso, visto che l'entità a cui ci si riferisce rimane per molti versi, e consapevolmente, indefinita, causando fraintendimenti non soltanto semantici, ma anche concettuali.

Anche da ciò discende il ben noto disfavore e il (pre) giudizio che ha portato alle riforme più recenti qui all'attenzione⁵. Né soccorre l'origine della delimitazione di queste aree⁶, non come espressione di autonomia locale⁷, ma quali⁸ ambiti per l'allocatione in periferia di poteri centrali (che ancora oggi trovano in quegli spazi la circoscrizione materiale per l'esercizio delle loro funzioni) e quindi per scopi e con logiche ben diverse dagli attuali.

Nonostante la (pur minima) variazione nel tempo di quei confini, questa origine spiega già la poca coerenza della loro delimitazione territoriale una volta che, con la Costituzione del 1948, sull'esempio dei *département* francesi, li si trasforma in enti locali con risultati anche paradossali. E spiega anche come il loro numero abbia potuto continuare a crescere per lungo tempo⁹ (pochissime le soppressioni) con continue rivisitazioni della loro geografia specialmente dopo l'approvazione della l. 142/90, passando dalle 93 del 1945 alle 107 attuali province e città metropolitane¹⁰, in una corsa mirata non solo e non tanto a dare identità a comunità sovracomunali, ma a dotare quegli ambiti di organismi statali decentrati¹¹.

Il tutto mentre nei 150 anni di storia unitaria si assiste a profonde mutazioni dell'articolazione demografica «derivate dalla redistribuzione della

5. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene 2012, p. 1 ss.

6. R. Bin, *Il nodo delle province, Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e Amministrativa nella regione Marche*, disponibile su: www.osservatorioaic.it/download/...AXwU/rapporto-marche.pdf, 19/04/2023, 2013, ma anche in *Le Regioni*, 5-6, 2012, pp. 899-912.

7. E oramai sono percepite come tali, secondo M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, vol. IV, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 1959, p. 356 ss.

8. Sembra pronunciarsi in modo affine sul punto L. Vandelli, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, Maggioli 2014, p. 25. Pur non espressamente adotta un'impostazione simile P.L. Portaluri, *La riforma delle autonomie territoriali e il paradigma delle città metropolitane*, in S. Perongini (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Giappichelli 2017, pp. 459-465, che tratta dell'incertezza delle funzioni delle città metropolitana le quali, tuttavia, restano sempre ascrivibili alla cura degli interessi facenti capo alle autonomie locali presenti nel territorio metropolitano.

9. Diversamente i comuni sono diminuiti, arrivando a essere oggi 7.901 dagli oltre 8.100 del 1990.

10. Vedi *ultra*, al par. 3.2.

11. Così P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018.

popolazione dalle aree montane alle pianure e ai litorali, dallo spostamento dell'economia dal mondo agricolo e pastorale all'industria e al terziario, da una dilatazione delle aree urbane che in pianura hanno formato spesso conurbazioni che seguono la localizzazione delle aree produttive e delle vie di comunicazione»¹².

Il riferimento del legislatore e della dottrina all'area vasta risulta quindi vago non solo perché “etero-definito”, ma anche perché rimesso – almeno originariamente – a criteri molto diversi dagli attuali, comunque obsoleti (come la famosa percorribilità in un giorno di cavallo, a partire dalla città capoluogo) e a logiche non governate.

Il risultato è una mappa in gran parte inadeguata, per amministrazioni sulla cui posizione, in seno al sistema di governo multilivello, non si è comunque mai condotta una riflessione approfondita.

L'aggettivazione rimane allusiva di delimitazione ampia, per assunto superiore a quella media dei comuni (elemento smentito dall'analisi comparativa in diversi casi) mentre, a ben guardare, il loro ruolo nella geografia dei poteri amministrativi si delinea “per sottrazione”, venendo a collocarsi tra l'attivismo “in prima linea” dei comuni e la potestà legislativa di regioni pur incapaci di intervenire sul sistema locale nei suoi tratti ordinamentali.

Vi è quindi, verso il basso, nel progettare funzioni e servizi ai cittadini e alle imprese, il filtro e direi la prevalenza dell'apparato (non sempre sufficiente o sufficientemente strutturato) dei comuni e, verso l'alto, nel dare forma a politiche di respiro anche progettuale più ampie, la presenza comunque invadente di regioni incapaci di costruire sistemi di area vasta a loro misura (ragion per cui – come vedremo – l'avvento di queste ultime, suscitò forti perplessità sull'opportunità di una conservazione delle province stesse).

2. Uno sguardo in prospettiva comparata

Uno sguardo comparato può aiutare a meglio comprendere questa rete di relazioni tra livelli, rivelando assonanze e distonie con l'architettura del nostro paese.

In ben 19 dei 27 Stati membri dell'Unione Europea «esiste un secondo livello di governo locale costituito da enti locali di carattere politico, non burocratico, la cui istituzione e la cui autonomia sono garantite dalla Costitu-

12. Così G. Palombelli, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, disponibile su: www.provinceditalia.it/3908/istituzioni_e_riforme/evoluzione_delle_circoscrizioni_provinciali_dallunita_ditalia_ad_oggi, 19/04/2023.

zione¹³ o dalla legge nazionale». Significativamente i restanti 8 paesi o sono di «piccole dimensioni (Cipro, Lussemburgo, Malta)» o hanno solo il livello comunale di base (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo, Slovenia) «per motivi storici»¹⁴.

L'idea di una concorrenza (da noi davvero solo potenziale) con il livello regionale è confermata da questo sguardo allargato all'Europa. Hanno infatti un ente sovracomunale analogo al nostro solo 5 paesi articolati su «tre livelli amministrativi decentrati (regioni, ente intermedio e comuni)». Oltre all'Italia, si tratta di Belgio, Francia, Germania, Polonia e Spagna (e, subito fuori dai confini dell'Unione, anche il Regno Unito).

Ognuno di questi paesi presenta soluzioni che si rivelano anche molto diverse tra loro per quanto concerne l'assetto istituzionale e il corredo funzionale ivi allocato.

Un tratto è però comune a tutti questi paesi: in misura e secondo modelli propri, ogni Stato mostra una progressiva e costante differenziazione interna anche tra le autonomie del medesimo livello. E ciò, al punto di fare di questa pluralità una tendenza di base, un elemento qualificante e trasversale, che ha trovato terreno particolarmente fertile nell'instabilità dei livelli intermedi, sovracomunali, traducendosi in una significativa variabilità delle forme che li governano.

Questa tormentata evoluzione ha portato a una moltiplicazione di geometrie istituzionali, differenti da paese a paese, anche in ragione di come è andata evolvendo la geografia comunale, a volte come si è detto “invadente”, dominante per consistenza delle funzioni assegnate, e a volte invece così frammentata da richiedere misure di razionalizzazione, sostegno e collaborazione, in orizzontale o in verticale.

La ricerca della forma ideale da assegnare agli spazi sovracomunali ha trovato ragioni di accelerazione e ulteriore sperimentazione nella crisi finanziaria del 2008 che, come meglio si dirà, ha spinto a una riduzione della spesa pubblica specie delle amministrazioni territoriali, a una revisione del loro numero e, in alcuni casi tra cui l'Italia¹⁵, a un ripensamento delle forme di governo a questo livello¹⁶.

13. Per il riferimento alla garanzia costituzionale del principio autonomistico nell'ordinamento italiano si veda G. Berti, *Articolo 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1975.

14. Le citazioni sono tratte dall'attento lavoro di F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 220 ss.

15. In questo senso G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, vol. 3, 1, 2015, p. 533 ss.

16. Per una analisi attenta di questa fase si veda G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, pp. 611-640.

In Germania¹⁷, tra il 2006 e il 2009, si è avuta una relevantissima revisione della cosiddetta Costituzione finanziaria, con interventi mirati a comprimere la capacità di decisione sulla spesa dei *Länder* e a rivedere i meccanismi di collaborazione tra questi e il *Bund*.

Nel Regno Unito, archiviata la stagione del *New Public Management*, si sono introdotte misure analoghe di intervento sulla spesa pubblica locale, abbinata a stretti controlli sulla tassazione da parte delle città e al varo di progetti strategici orientati al rilancio di uno sviluppo controllato e sostenibile¹⁸.

In entrambi questi paesi, ove già in passato si erano realizzati processi di fusione, sembrano superate le tradizionali diffidenze nei confronti delle complessità organizzative e dei rischi di dispersione delle responsabilità, e la *Inter-Municipal-Cooperation* costituisce ormai una prassi diffusa.

In altri casi si è avuto per la prima volta un vero e proprio investimento nella soluzione “associativa” che, nel perseguire la collaborazione intercomunale, è stata vista e praticata diffusamente come la risposta più indolore ed efficace possibile.

Così è accaduto in Francia, il paese le cui scelte di contrasto alla crisi, almeno per i profili qui considerati, più si avvicinano a quelle italiane¹⁹. Qui, se ci si è mossi verso la riduzione della sfera pubblica, attraverso politiche di contenimento della spesa indispensabili per rientrare negli standard europei, dall'altra si è dato vita a un relevantissimo riordino dell'amministrazione territoriale. Così, mentre si operava una riduzione delle regioni da 22 a 13, si è dato vita a profondo ripensamento del sistema delle autonomie locali, con la costituzione di 3 città metropolitane (Parigi, Lione, Aix-en-Provence/Marsiglia) e di altre 9 *metropoles* quali enti appunto associativi²⁰, luoghi istituzionali di collaborazione fra comuni di una medesima area. Al contempo si è giunti alla costituzione delle *intercommunalités*. I 34.945 comuni francesi sono, in maggioranza, di di-

17. S. Marci, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, n. 287, Servizio Studi del Senato della Repubblica, 2011; R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2011; J. Woelk, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2007, p. 210 s.

18. Si vedano in proposito P. Leyland, *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2021, p. 729 ss.; R. Schütze, S. Tierney (a cura di), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, 2018.

19. F. Pinto, *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, disponibile su: federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27954, 20/03/2016.

20. In dottrina si veda M. De Donno, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle “metropoles”: prime prove per l’“Acte III de la décentralisation”*, in *Federalismi.it*, 4, 2014, p. 1 ss.

mensioni ridottissime e perciò strutturalmente incapaci di assicurare un efficiente svolgimento delle funzioni loro assegnate: le 10.032 *intercommunalités* (distinte, tra l'altro, in *Communautés urbaines* e *Communautés de Communes*), dotate anche di significativa autonomia impositiva e finanziaria, rappresentano il tentativo più avanzato di risposta a questa condizione (si veda, a questo proposito, la *Tabella 1*).

La Spagna si è mossa in una prospettiva analoga, pur nella varietà di soluzioni prodotte dalla legiferazione delle *Comunidades Autonomas* (che di volta in volta hanno dato vita a *Mancomunidades*, *Associazioni*, *Consorzi*, *Intese*), ma ha anche adottato soluzioni significativamente diverse condivise con paesi tendenzialmente restii a qualsiasi forma di accorpamento, come l'Olanda o l'Irlanda. In questi ultimi si è infatti dato vita a modelli pensati per settori, attività e servizi specifici. La società intercomunale è una delle modalità più utilizzate, in particolare per la gestione delle infrastrutture e dei servizi ambientali, mentre con soluzioni ancor meno strutturate si è moltiplicata l'utilizzazione di forme congiunte di pianificazione e progettazione, o l'impiego comune di risorse professionali e strumentali necessarie per le attività delle amministrazioni.

Decise riduzioni nel numero delle municipalità attraverso accorpamenti "in orizzontale" tra comuni o in ragione della loro aggregazione "in verticale" in enti di area più vasta, si sono registrate in molti altri paesi: in Danimarca nel 2008 il numero dei comuni è stato ridotto da 271 a 98, in Finlandia gli stessi sono passati 447 a 348, in Grecia da 1.034 a 325, in Lettonia da 500 a 118, mentre in Georgia, 64 distretti di ampie dimensioni hanno sostituito 985 municipi.

È qui, in questo snodo, che si segnalano i processi di diversificazione e valorizzazione, a livello sovracomunale, intermedio o "provinciale", dei grandi agglomerati urbani con la costituzione di città metropolitane variamente denominate e strutturate.

Infatti, la posizione assegnata a questi enti (o a enti che possono essere ricondotti a questa etichettatura) nei diversi ordinamenti, presenta un livello altissimo di articolazione, con diversificazioni che si manifestano non solo tra paese e paese, ma quasi caso per caso, consegnando ad agglomerati urbani di particolare rilievo uno *status* giuridico-istituzionale differenziato. Di fatto, la loro diffusione crescente in Europa non necessariamente appare sempre legata a elementi fattuali precisi (demografici, economici o territoriali), ma piuttosto, e di frequente, a esigenze e ragioni contingenti²¹.

I modelli europei appaiono divisi tra l'esigenza di avere un governo autorevole, efficace e coeso dei contesti territoriali più importanti e l'aspirazione a

21. Si veda, più in dettaglio, il successivo par. 1, cap. III.

semplificare il quadro istituzionale superando l'effettiva dualità e la potenziale conflittualità tra comuni e livello intermedio²².

Schematizzando – in senso discendente dal massimo grado di politicità (e quindi di democraticità) verso architetture che invece si pongono come meramente gestionali (e quindi piuttosto orientate all'efficienza) – possiamo distinguere:

- il modello di Berlino, Brema e Amburgo, di Vienna, di Madrid e di Bruxelles, caratterizzato dalla presenza di vere e proprie “città-stato” a cui viene riconosciuta personalità giuridica speciale e titolari di funzioni (quali quelle relative alla pianificazione e all'organizzazione trasporti) che vengono esercitate assieme alle singole amministrazioni locali. A questo modello è in gran parte assimilabile quello adottato per le città-regione olandesi di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Enschede-Hengelo, Utrecht.
- il modello adottato a Londra ove, la *Greater London Authority* (GLA), è l'unico organismo istituito con legge del Parlamento competente a svolgere, nell'area metropolitana della capitale, funzioni relative alla pianificazione infrastrutturale e territoriale. Il sindaco di Londra e la *London Assembly* (istituita nel 2000) sono gli organi politici posti al governo di questo soggetto che consta di un territorio – abitato da 8,2 milioni di persone – suddiviso in 33 quartieri (*boroughs*) a cui sono attribuiti poteri puramente amministrativi;
- il modello (pur differenziato al proprio interno) delle città metropolitane francesi di Parigi, Lyon e Marseille – Aix en Provence, dotate di un sistema di governo dell'area vasta rafforzato rispetto al passato e pur orientato essenzialmente a funzioni di pianificazione in stretta connessione con i comuni pertinenti all'area e con i principali attori economici, sociali e culturali del territorio. A queste si affiancano 18 *métropoles* di diritto comune, e cioè raggruppamenti di comuni legittimati per le loro dimensioni a svolgere in forma associata funzioni determinate, e originati dalla conversione (obbligatoria) dei vecchi *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI).
- il modello di Barcellona, cosiddetto “cooperativo”, nel quale l'area metropolitana è soltanto l'ambito territoriale di riferimento per l'attivazione di una cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali;
- il modello polacco che, pur avendo riconosciuto e definito per legge, nel 2003, le città metropolitane, ha semplicemente attribuito a queste il potere di redigere piani di sviluppo territoriali e creare di organismi per la loro gestione, senza assegnare a esse (e neppure a Varsavia, che da sempre conosce

22. Su questi temi si veda E. Tatì, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli 2020.

una attenzione normativa del tutto speciale) alcun potere politico-amministrativo diverso da quello delle altre città.

3. Uno sguardo in prospettiva storica

3.1.a. (segue) *La fase pre-costituzionale*

Volgendo ora lo sguardo all'Italia, una visione più approfondita di quanto accade e si commenta oggi può venire da una pur breve rassegna dell'evoluzione storica di questi spazi d'amministrazione²³ che inizia, inevitabilmente, con le province.

Si sa dell'origine del disegno di questi ambiti, concepiti già in epoca romana come territori conquistati (l'etimo latino, *pro-victae*, lo ricorda) affidati all'amministrazione di propretore o di un proconsole inviato da Roma, i cui abitanti non godevano dei medesimi diritti dei *cives* romani. Il riferimento storicamente più vicino (e appropriato) è però quello che rimanda alla loro concezione moderna, elaborata dai rivoluzionari francesi e diffusa da Napoleone²⁴, con la creazione di dipartimenti che erano soprattutto circoscrizioni dell'amministrazione statale, ma non mancavano di poteri esercitati in proprio, autonomamente. Per questa ragione, il prefetto che li governava era al contempo rappresentante del Governo centrale e vertice dell'amministrazione provinciale.

Sotto questa influenza, un'articolazione di tipo provinciale era già stata prevista in molti stati preunitari.

Per quanto riguarda il Regno d'Italia, dopo l'unificazione, è il senso di unitarietà della nazione – confuso a lungo con l'esigenza di omogeneità dell'amministrazione – a dettare misure di contrasto ai particolarismi locali, pur se non manca chi sostiene che il motivo che indusse la destra storica a insistere con particolare forza sui tratti di accentramento del nuovo regno fosse piuttosto il timore che, a livello locale, si potessero affermare istanze democratico-repubblicane o, sul fronte opposto, reazioni legitimiste da parte dei nobili borbonici, molto attivi nel napoletano²⁵.

23. Per una lettura ragionata sul tema si veda P. Costa, *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, disponibile su: www.astrid-online.it/static/upload/protected/Cost/Costa-P_Storia-e-storicit--della-provincia_23_12_14.pdf, 19/04/2023.

24. L. Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, il Mulino 1990.

25. Così A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi 1971, pp. 67-77.

In base allo Statuto albertino, in cui all'art. 74 si prevedeva che «le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge», nello stesso 1848 si approva una prima legge comunale e provinciale di segno ibrido che, se pur tentava di salvaguardare alcune peculiarità e tradizioni locali, segnava con decisione l'intento di accentrare l'amministrazione nelle mani del governo e di «concentrare anche localmente i controlli delle autorità governative periferiche»²⁶. Definita come «provvisoria» fin dalla sua approvazione, questa era destinata a reggere nel tempo pur conoscendo ripetute modificazioni, tutte accompagnate da dibattiti parlamentari accessissimi che testimoniavano l'inesauribile convinzione delle opposte teorie centraliste e localiste. Nessuna di queste riforme riuscì però a modificarne l'impianto originario.

Di fatto esistevano nel progetto di unificazione del paese due correnti di pensiero che vedevano contrapposti i “neoguelfi” di Gioberti, schierati a favore delle autonomie nel timore che lo Stato prendesse il sopravvento sulla Chiesa, e i federalisti di Cattaneo, che cercavano in quella soluzione la miglior garanzia contro una nuova assolutizzazione dello Stato. Tra le due posizioni si collocavano i sostenitori dello Stato unitario, che pensavano a un modello di solo decentramento. Queste fila vedevano riunite personalità molto diverse, senza distinzione tra monarchici e repubblicani, come Cavour, Farini, Minghetti, Mazzini, e Rattazzi.

Si deve a quest'ultimo, nel 1859 l'approvazione di una nuova disciplina che, pur confermando gli stessi livelli di governo di quella del 1848, veniva a creare un sistema ancor più statalista, eliminando gli ordinamenti particolari realizzati in Lombardia e nei territori degli ex ducati di Modena e Parma. A questo punto solo alla Toscana era riconosciuto uno *status* speciale, che resse fino al 1861 ai margini del processo di *piemontesizzazione* in atto.

In essa – oltre a circondari, mandamenti e comuni – si prevedevano province dotate di un organo elettivo: il consiglio, di durata quinquennale (i consiglieri erano rinnovati per un quinto all'anno, in base a sorteggio). A fianco di questo restava la Deputazione, organo esecutivo-amministrativo a mandato annuale, eletto dal consiglio ma presieduto da un governatore prima, e poi dal prefetto, sempre di nomina regia.

Per quanto concerne le competenze, si trattava di funzioni essenzialmente municipali riassunte in questa sede: le province venivano così a delinearvisi sostanzialmente come consorzi permanenti di comuni. Questo intento era

26. Si esprime in questi termini A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, vol. 1, Neri Pozza 1962, pp. 379-386.

esplicito: si voleva fare della provincia «una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro», vista la loro struttura che le vedeva «costituite sopra basi abbastanza larghe» ove si «racchiudono popolazioni ed interessi omogenei, ed i loro poteri emergono da fonti troppo legittime e sincere, per non temperare e ponderare efficacemente nell'ordine amministrativo la ingerenza degli uffici centrali di cui giustamente si oppugna in ogni Stato la tendenza invaditrice»²⁷.

Le prime elezioni dei Consigli provinciali si celebrarono il 15 gennaio 1860.

L'intento accentratore e omologante si rafforza senz'altro con l'unità d'Italia, a dispetto dei tentativi dei ministri Farini e Minghetti che, a questo punto, auspicavano un'evoluzione in senso regionalista della nostra forma di Stato. A dare assetto alla struttura territoriale del Regno è infatti la legge di unificazione amministrativa (l. 20 marzo 1865, n. 2248), con la quale si conferma l'impianto delle disposizioni sabaude precedenti e si eliminano le specialità residue, come la legislazione asburgica ancora in vigore in Toscana, mentre si ampliano le materie su cui i consigli potevano deliberare. Ben chiaro l'intento: si intendeva affermare un principio di necessaria uniformità amministrativa di territori che, nella realtà, non solo venivano da tradizioni e governi molto diversi, ma presentavano anche differenze geografiche, sociali, economiche relevantissime. L'unificazione vide infatti molte delle strutture ministeriali periferiche (prefetti, intendenti, camere di commercio, opere pie) diffondersi essenzialmente secondo le geografie degli Stati preunitari. Il tutto in nome di un egualitarismo²⁸ che, sostenevano i fautori di quelle disposizioni, avrebbe contribuito alla costruzione di una sola cittadinanza. Di fatto quest'idea rimane nel tempo, pur carsicamente, e caratterizza il nostro sistema per ben oltre un secolo a seguire.

Unica vera novità sulla forma di governo fu la previsione di un rinnovo annuale di solo metà della Deputazione, nell'intento di dare alle cariche una stabilità maggiore. Al contempo, alle funzioni di controllo su alcune deliberazioni comunali si aggiungeva una capacità di spesa con la quale, per la prima volta, la provincia poteva intervenire direttamente a favore dei cittadini.

Intanto il numero delle province cresce: nel 1866, dopo la terza guerra di indipendenza, si includono Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona,

27. Così lo stesso U. Rattazzi nella *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale fatta a S.M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859*, in *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari pubblicate nell'anno 1859*, Utet 1859, p. 1249.

28. F. Benvenuti, G. Miglio, *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza 1969, pp. 28-40.

Vicenza, Udine. Nel 1868 si aggiunge Mantova e nel 1870 Roma, arrivando a un numero totale di 68.

I primi cambiamenti veramente significativi si hanno con Francesco Crispi che, in coincidenza con l'estensione del diritto di voto attivo (essenzialmente alla classe media), procede a una revisione profonda delle forme del governo locale. Con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865 si istituisce, a fianco della Deputazione, una Giunta provinciale amministrativa presieduta dal prefetto e composta da due rappresentanti del Ministero dell'Interno e quattro membri scelti dal consiglio provinciale. Ad essa vengono trasferiti i poteri di controllo sui comuni.

Successivamente queste norme confluiranno, assieme ad altre proposte della sinistra storica, nel regio decreto del 10 febbraio 1889, n. 5921, il primo testo organico sugli enti locali. Qui, volendo accentuare l'autonomia dell'ente, il ruolo del prefetto come capo della Deputazione viene sostituito da un presidente eletto su base annuale, a maggioranza assoluta, dal consiglio provinciale.

Le riforme che seguono operano solo sulla lunghezza dei mandati. Nel 1894, quello per il consiglio diventa di sei anni, con rinnovo triennale di metà dei consiglieri scelti per sorteggio, mentre la durata in carica dei membri della Deputazione diventa triennale per tutti. Nel 1904 si porta il mandato per il consiglio a un rinnovo biennale per terzi, mentre quello per la deputazione diventa quadriennale.

Nel frattempo, si ammettono leggi speciali per Napoli, Sicilia, Sardegna e Basilicata che in qualche modo riportano in luce il sentire autonomista e l'idea di una differenziazione possibile. Inoltre, pur nelle maglie di una disciplina di bilancio rigidissima e di controlli pervasivi da parte innanzitutto del prefetto, si moltiplica il numero dei servizi provvisti a favore dei comuni. Le province iniziano in questo momento a essere lo spazio "politico" per eccellenza, trovando in quella dimensione la propria organizzazione territoriale i partiti politici, le associazioni sindacali e imprenditoriali, le diocesi, e anche gruppi di interesse informale.

Il tempo di questa maggiore autonomia è breve: la letteratura storica e giuridica ricorda unanime come con Giolitti, tra 1892 e il 1911, si torni a dare rilievo ai prefetti e si riducano sia le funzioni assegnate all'ente d'area vasta, sia il suo potere di spesa.

È però anche vero che è in questa fase che si arriva a sancire il diritto di voto universale anche alle elezioni amministrative²⁹, mentre il consiglio diventa interamente elettivo e ora ha un mandato di quattro anni.

29. L'elettorato attivo venne concesso a tutti i cittadini maschi ultratrentenni, mentre per i ventunenni permanevano condizioni di censo, istruzione e servizio militare.

Dopo le elezioni del 1914, il nuovo testo unico del 4 febbraio 1915, n. 148 si fa carico di riunire e omogenizzare le norme sedimentatesi in un'evoluzione trentennale.

Qui della provincia, *ex art. 222*, si dice che «è corpo morale³⁰, ha facoltà di possedere, ed ha una amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi».

Le competenze sono di qualche significato, e le più varie³¹. Vi si legge già una particolare attenzione per il territorio e le strade, la manutenzione degli edifici pubblici e l'istruzione scolastica, oltre che competenze sugli isti-

30. Come opposto a mera ripartizione territoriale.

31. Nell'elencare le funzioni del consiglio, l'art. 241 (oltre all'elezione dei membri della Giunta, della Commissione provinciale elettorale e della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica) afferma che l'organo provvede a:

- la creazione di stabilimenti pubblici provinciali;
- i contratti d'acquisto e le accettazioni di doni o lasciti, salva la autorizzazione del prefetto, a senso della legge 21 giugno 1896, n. 218;
- gli affari relativi all'amministrazione del patrimonio della provincia;
- l'istruzione secondaria, classica e tecnica, quando non vi provvedano particolari istituzioni o il Governo a ciò autorizzato da leggi speciali;
- gli istituti e stabilimenti pubblici diretti a beneficio della provincia o di una parte di essa, i quali non abbiano un'Amministrazione propria o consorziale;
- il mantenimento dei mentecatti poveri delle province, e alle altre spese di cui alla legge 14 febbraio 1904, n. 36;
- le strade provinciali e ai lavori relativi a fiumi e torrenti e posti dalle leggi a carico della provincia;
- i sussidi in favore dei comuni e consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per Istituti di pubblica utilità;
- la formazione del bilancio, allo storno da una categoria all'altra delle spese stanziare, all'esame del conto consuntivo del tesoriere, del conto amministrativo della Deputazione e all'applicazione dei fondi disponibili;
- le azioni da intentare o sostenere in giudizio;
- lo stabilimento di pedaggi sui ponti e sulle strade provinciali;
- il concorso della provincia ad opere e spese per essa obbligatorie a termini della legge;
- la creazione dei prestiti;
- i regolamenti per le istituzioni che appartengono alla provincia e agli interessi amministrativi della medesima;
- la vigilanza sopra le istituzioni e gli stabilimenti a beneficio della provincia o di una parte della medesima, quando anche abbiano un'amministrazione speciale e propria;
- la nomina, sospensione e revoca d'impiegati addetti agli uffici e stabilimenti provinciali, osservate le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti intorno alle singole materie;
- la conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali;
- la determinazione del tempo entro cui la caccia possa essere esercitata, ferme le altre disposizioni delle leggi relative;
- la conservazione degli edifici di proprietà provinciale;
- degli archivi amministrativi della provincia.

tuti di beneficenza e assistenza, a cui si accompagna una rilevante capacità finanziaria.

Com'è ovvio, l'avvento del fascismo ferma le pur minime aperture che si sono descritte.

Rifiutando l'idea di una soppressione delle province in favore della creazione di enti regionali, il governo fascista dà il via a una serie di interventi di (contro)riforma locale. Si parte dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, con cui si rivede buona parte della legge comunale e provinciale. A seguire il r.d. 18 novembre 1923, n. 2538, interviene sulle finanze locali, mentre i rr.dd. 30 dicembre 1923, n. 2885 e 15 novembre 1923, n. 2506 rafforzano le funzioni in materia sanitaria e di viabilità.

Completano il percorso la legge 18 giugno 1925, n. 1094, per la costituzione dei consigli provinciali e della giunta provinciale amministrativa, ora organo giurisdizionale di controllo; la legge 23 ottobre 1925, n. 2113, che istituisce il servizio ispettivo sui comuni e sulle province; la legge 23 ottobre 1925, n. 2289, che ridefinisce il quadro delle responsabilità degli amministratori e la procedura di approvazione dei conti di detti enti.

Muovendo verso la soppressione delle circoscrizioni, dei mandamenti e dei circondari, nel 1927 si aggiungono altre 17 province³², arrivando ad averne, nel 1931, ben 92. Mussolini nel famoso discorso dell'Ascensione del 26 maggio 1927, tra molte altre cose giustifica e anzi esalta l'intento di «meglio ripartire la popolazione»³³, affermando che l'aumento delle province è motivato dal fatto che «questi centri provinciali, abbandonati a se stessi, producevano un'umanità che finiva per annoiarsi, e correva verso le grandi città, dove ci sono tutte quelle cose piacevoli e stupide che incantano coloro che appaiono nuovi alla vita».

Si arriva infine all'abolizione delle rappresentanze elettive: con la legge 27 dicembre 1928, n. 2962, si aboliscono il consiglio e la Deputazione provinciale a favore di un Preside messo a capo dell'amministrazione provinciale (cui sono assegnati i poteri della Deputazione) e di un rettorato nominato dal prefetto e composto – in ragione del dato demografico – da quattro, sei o otto membri (che viene a raccogliere i poteri del consiglio) di nomina regia, almeno fino a quando il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383 sposta sul ministro dell'interno questa competenza.

32. Si tratta di Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Bolzano, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni (ora con il nome di Enna), Nuoro. Allo stesso tempo è soppressa provincia di Caserta.

33. A proposito, oltre a G. Palombelli, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, cit., si veda F. Fabrizzi, *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente*, in *Federalismi.it*, 13, 2008.

Nel medesimo testo si stabiliscono controlli amministrativi più rigidi e pervasivi, non più circoscritti al solo esame di legittimità, ma anche al merito. Le deliberazioni provinciali sono ora sottoposte al vaglio della Prefettura, della giunta provinciale amministrativa e dal competente ministero.

Il r.d. 4 aprile 1944, n. 111, alla caduta del regime, abrogando le disposizioni del Testo Unico del 1934, detta norme transitorie in attesa delle elezioni amministrative per la ricostituzione degli organi consiliari: il governo della provincia è affidato in via provvisoria a un presidente e l'amministrazione a una Deputazione provinciale, entrambi nominati dal prefetto.

3.1.b. (segue) *La fase repubblicana: l'evoluzione delle province*

Tra cambiamenti di sola denominazione e alcune perdite di territorio in seguito ai Trattati che ponevano fine al secondo conflitto mondiale³⁴, l'idea della necessaria omogeneità istituzionale del tessuto locale arriva ad informare di sé anche la redazione della Costituzione repubblicana, e in particolare gli artt. 114 e 128³⁵.

In realtà, proprio a partire dal dettato costituzionale si assiste a un progressivo ripensamento e a un lento, ma costante smantellamento dell'unitarietà e dell'accentramento amministrativo come tratti portanti del sistema istituzionale. È con le prime elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario nel 1970 e la promulgazione, il 22 maggio 1971, degli statuti, che l'impianto autonomistico inizia a essere rivisto con l'intento di dare all'azione dei diversi livelli di governo coerenza e sincronia.

Non si deve però dimenticare come, in quegli stessi anni, l'avvento delle regioni fosse in realtà visto da alcuni come antagonista al permanere delle province, ritenendosi che i nuovi enti di livello primario potessero assorbirne ruolo e

34. Come ricorda Palombelli, cit., nel 1945 mentre la provincia di Aosta viene rinominata Valle d'Aosta (nel 1948 sarà soppressa e le competenze passeranno alla Regione Autonoma), «quella di Littoria cambia nome in Latina, viene ricostituita la provincia di Caserta, precedentemente soppressa. Nel 1946 la provincia di Apuania viene rinominata provincia di Massa Carrara» Intanto con il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947, l'Italia viene a perdere le province dell'Istria, del Carnaro e la Dalmazia nonché parte del territorio di quelle di Gorizia e Trieste. Quest'ultima è occupata dalle forze statunitensi e britanniche e di fatto esclusa dall'Italia, a cui si ricongiungerà solo nel 1954. Intanto, nel 1951, la provincia dello Ionio diventa provincia di Taranto.

35. Cfr. il già ricordato commento all'art. 3 della l. 142/1990 di L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli 1991. La trattazione critica sistematica e più ampia a queste disposizioni è senz'altro quella che si trova in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, nei tre tomi su *Le Regioni, le province, i comuni*, Zanichelli 1986-1990.

funzioni³⁶. Da parte dei più accesi regionalisti si pensò (e in alcuni casi si tentò) così di creare o enti di livello subregionale capaci un rapporto diretto con le amministrazioni comunali, o soggetti a dimensione comprensoriale la cui disciplina fosse rimessa interamente alla legislazione regionale.

Al di là di queste tendenze, esauritesi comunque nel tempo, che la dimensione di area vasta iniziasse a profilarsi come snodo essenziale nell'amministrazione del territorio è dato certo.

Da una parte si ha, a far centro sulle province, l'affermazione come metodo di decisione della programmazione (prima ascendente, poi discendente) tra livelli di governo³⁷. Dall'altra, inizia la ricerca (mai veramente conclusa) di una dimensione sovracomunale ottimale per la gestione diretta di alcuni servizi³⁸.

In effetti l'esigenza di moltiplicare i centri di produzione diretta di decisioni e soprattutto di servizi delle pubbliche amministrazioni è motore per il decentramento di numerose responsabilità a favore degli enti locali³⁹.

Semberebbe profilarsi, almeno in potenza, una fase espansiva del ruolo delle province: eppure non si può non ricordare come in diversi casi (esemplare quello dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale) la realizzazione dei sistemi di *welfare* riporti al centro le redini di numerose politiche sociali, anche e forse soprattutto per la configurazione del sistema di finanziamento delle stesse, saldamente in mano allo Stato. Di fatto, la questione della potestà impositiva e, conseguentemente, la capacità di spesa su fondi raccolti autonomamente dagli enti locali è e resta questione aperta fin da allora.

Su altro fronte, la progressiva affermazione del livello comunitario, mettendo in crisi la assoluta primazia (e unicità) dello Stato, di fatto interviene a dare direzione a politiche rilevanti anche livello regionale e locale⁴⁰.

Se vogliamo trovare una data che possa segnare una ripresa del ruolo dell'area vasta, ma soprattutto la fine dell'accentramento statale e l'inizio del declino di quel principio di uniformità che ancora era dominante, ci sembra che questa non possa che essere l'8 giugno 1990, quando viene approvata la l. 142, complessiva riforma organica del sistema locale dopo circa cent'anni.

36. Così F. Bassanini, *L'attuazione delle Regioni tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia 1970.

37. Si pensi alla ratio del d.p.r. n. 616/1977 e al suo intento di riordinare il sistema, che bene emerge dall'ampio commento di A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Zanichelli 1978.

38. Cfr. l'ampia ricostruzione di L. Vandelli, F. Mastragostino, *I comuni e le province*, il Mulino 1997, p. 207 ss.

39. Così B. Dente, voce *Amministrazione pubblica*, in *Dizionario di politica*, Utet 2004, ora in *Amministrare*, XXXV, vol. 2, 2005, p. 221.

40. In questo senso G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003, p. 1929 ss.

L'intera legge meriterebbe una lettura nella prospettiva che stiamo seguendo in queste pagine (si pensi alle disposizioni sul riconoscimento dell'autonomia statutaria), ma per focalizzare meglio i tratti che qui si rilevano ci concentreremo sulle disposizioni di cui agli artt. 3 e 9⁴¹.

In esse infatti (art. 3, commi 1 e 2) si afferma per la prima volta la capacità delle regioni di intervenire nell'«organizzazione» delle funzioni locali, e di farlo in modo selettivo, calibrando «gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio». In queste poche righe si pone fine alla presunzione di uniformità del livello locale, affermando che, diversamente, l'interesse pubblico ha una (dimensione e quindi una) allocazione variabile in relazione alla variabilità delle condizioni del contesto specifico. Nel decidere sull'assegnazione delle relative competenze si deve quindi individuare quale sia quella ottimale per la soddisfazione dei bisogni a cui gli enti locali sono chiamati a rispondere.

In altri termini, la funzione amministrativa diventa (o dovrebbe diventare) servente la realtà, a cui si adegua abbandonando una geografia astratta, di origine rinascimentale⁴², omologata nella sua struttura istituzionale al solo scopo di semplificarne la direzione dal centro del sistema.

Qui però si apre anche una decisa separazione tra la posizione della provincia e il ruolo comunale, ente quest'ultimo che avrà, nel decennio a seguire, costante crescita e innovazione profonda.

In primo luogo, l'art. 2, nel riconoscere alle comunità locali, ordinate in comuni e province, «autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica» (comma 4), afferma al comma 2 che «il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità», mentre non riconosce esplicitamente un'analogo funzione di identificazione/ rappresentazione alla provincia, che resta solo l'«ente locale intermedio fra comune e regione» (comma 3).

A seguire la legge, al capo V, disegna una provincia a competenze definite, limitate da un'elencazione puntuale (art. 14). Le spettano infatti «le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» nei settori de:

41. Oggi le norme sono confluite nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, rispettivamente agli artt. 4, Sistema regionale delle autonomie locali e 13, Funzioni del comune, a cui si riferisce il Titolo II, capo I. Di fatto i commi cui ci si riferisce sono rimasti pressoché identici nelle due redazioni.

42. Così L. Gambi, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino 1995, p. 23 ss.

- a. la difesa del suolo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità;
- b. la tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c. la valorizzazione dei beni culturali;
- d. la viabilità e i trasporti;
- e. la protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- f. la caccia e la pesca nelle acque interne;
- g. l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h. i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i. i compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado e artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- j. la raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Come si vede, oltre a qualche intervento sui servizi alla persona, un novero ancora sostanzialmente focalizzato sull'uso del territorio (in assonanza con ciò che già avveniva in molti paesi europei a quel livello), in funzione di mediazione tra una sua difesa e valorizzazione e le politiche di aggressione e consumo di suolo.

In questa prospettiva si colloca anche la predisposizione e l'adozione del piano territoriale di coordinamento (art. 15, secondo comma) con il quale «ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali», si determinano gli indirizzi generali di assetto del territorio.

I compiti di programmazione si confermano come caratteristici del modo di amministrare della provincia, la quale (art. 15, comma 1) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della regione, concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale e, infine, formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale, promuovendo a tal fine il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

Oltre a ciò, «in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi», la provincia promuove e coordina attività e realizza «opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo».

Diversamente (art. 9), riconoscendo al comune «tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico» non solo si apre a una loro competenza amplissima, in potenza quasi illimitata, ma in sostanza e soprattutto si dà l'avvio a quel rovesciamento del baricentro del sistema amministrativo italiano che, passando per il decentramento della seconda metà degli anni '90, culminerà nella riforma costituzionale del 2001⁴³ con il riconoscimento, nella nuova redazione dell'art. 114 Cost., di un modello di «pluralismo paritario»⁴⁴.

Qui, si noti bene, non si tratta solamente di affermare il carattere ora «sostanzialmente locale»⁴⁵ della funzione amministrativa, o la primarietà del li-

43. Non è questa la sede per un approfondimento dei contenuti della nuova disciplina costituzionale delle regioni e degli enti locali, in seguito alla l. cost. 3, 2001. Ci si consenta dunque un rinvio ai contributi più rilevanti sulla materia quali G. Berti, G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè 2001; G. Berti, G.C. De Martin, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, LUISS 2002; R. Bin, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, disponibile su: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1015.pdf; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli 2002; S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2001, p. 1193; L. Chieffi, *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Cedam 2001; A. D'Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, disponibile su: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 19/04/2023; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 163; G. Falcon, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1247; A. Ferrara, L.R. Sciumbata, *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, Giuffrè 2001; R. Granata, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in *Il foro italiano*, 3, 2002, p. 87; T. Groppi, M. Olivetti, *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli 2001; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 17, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 9, 2002, p. 1025; A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 4, 2001, p. 667; F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli 2002; A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Giuffrè 2001; R. Romboli, C. Pinelli, P. Cavaleri, A. Ruggeri, G. D'Auria, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il foro italiano*, 5, 2001, p. 185; Senato della Repubblica, I Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Dossier 207, 2002.

44. L'espressione è di M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1273 ss.

45. In questo modo ci si esprime in S. Battini, C. Franchini, R. Perez, G. Vesperini, S. Cassese, *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè 2005, p. 330; lo stesso concetto si ritrova anche in M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1278.

vello comunale nel riparto delle competenze; si tratta soprattutto di riconoscere che l'individuazione degli interessi generali rilevanti e la selezione degli interessi pubblici da assumere in capo ai pubblici poteri non sono più opera solamente dello Stato. Vi partecipano ora sia le regioni, nell'ambito della loro potestà legislativa (che adesso è ampia, residuale), sia gli enti locali, a partire dalle «funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.) che lo Stato in via esclusiva attribuisce loro, pur nei limiti dei «fini determinati dalla legge» (art. 1, comma 1, l. 241/1990) statale e regionale ma con l'ampiezza e la flessibilità del sistema di riparto delle competenze previsto dall'art. 118, comma 1.

Così, in buona sostanza, l'origine di ciò che è "pubblico" non si trova più solamente al centro del sistema istituzionale, non coincide più soltanto con la sovranità ma, proprio in forza del potere sovrano e del modello che si è delineato nel rinnovato testo costituzionale, si diffonde tra tutti gli enti esponenziali di comunità.

Grazie a questa inedita capacità di identificare, allocare e curare gli interessi espressi nei diversi contesti, gli enti territoriali giungono a rappresentare pienamente la propria comunità, determinando il loro indirizzo politico e le scelte conseguenti in base alle sue esigenze. E ciò, fino al punto di differenziare, anche in modo significativo (ma sempre in ambiti delimitati) le condizioni connesse alla "cittadinanza locale". L'intento è quello di dar corpo alla concezione stessa di autonomia locale, consentendo agli enti che ne sono espressione di promuovere e coordinare lo sviluppo di quelle stesse comunità attraverso un esercizio della loro potestà statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, impositiva e finanziaria coerente con le specificità dei luoghi. È però pur vero che, senza una particolare attenzione al dato geografico-strutturale e all'ottimizzazione degli ambiti di governo, in quegli stessi anni si assiste a una crescita nel numero delle amministrazioni provinciali: in forza dei decreti attuativi della delega contenuta nell'art. 63 della l. 142/90 se ne hanno 8 nuove⁴⁶.

Si colloca invece in pieno nella prospettiva che stiamo seguendo la riforma forse di maggior successo del periodo, ovvero l'introduzione dell'elezione diretta sia del sindaco che del presidente della provincia, con un sistema di voto in due turni. In tal modo, la l. 81 del 1993 viene a porre i vertici dell'amministrazione nella posizione di farsi interpreti – pienamente e popolarmente legittimati – dei bisogni delle loro collettività, degli interessi che in esse agitano, traducendoli in scelte politiche differenziate e localmente adeguate.

Nel quadro di forte rinnovamento che si è descritto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) mo-

46. E precisamente Verbania, Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, mentre la provincia di Forlì viene rinominata Forlì-Cesena.

stra di voler rafforzare il ruolo provinciale rispetto al passato, dando corpo a un ente a fini generali, che ora «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo» (art. 3).

Per altro verso, si lascia intatto il quadro competenziale. La formula della l. 142/1990 prima e del TUEL poi lega la definizione delle funzioni provinciali a un criterio che implica una complessa e quanto mai inedita analisi della dimensione degli interessi che agitano dietro all'esercizio di ciascuna funzione (escluse solo quelle «che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale»), da ripetersi per ogni contesto provinciale – dovendo riferirsi specificamente a «le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative»⁴⁷. Il tutto, da svolgersi secondo i principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione tra livelli di governo territoriale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite, autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi a essi conferiti⁴⁸.

Con obiettivi così ambiziosi, l'esito è stato a dir poco deludente. Posta a carico dei legislatori – in particolare di quelli regionali – questa analisi non si è mai svolta davvero, almeno come processo strutturato e organizzato. Piuttosto si sono avute, regione per regione, scelte compiute per singola materia e in ragione di esigenze e contingenze di contesto.

Ne risultò un mosaico di soluzioni anche significativamente diverse tra loro che di fatto riducevano fortemente il novero delle funzioni attribuite “in proprio” alle province e che, pur confermando l'attitudine alla pianificazione⁴⁹, assegnavano loro piuttosto un ruolo di coordinamento (non necessariamente “passivo”) di attività originate soprattutto nella potestà regionale, le quali poi riverberavano e si concretizzavano, in gran parte dei casi, a livello comunale.

Le province arrivano così a presentarsi, nel nuovo millennio, come enti a competenza composita, consolidatasi per progressiva sedimentazione di deleghe e quindi secondo un processo disorganico e comunque variabile in ragione

47. Secondo l'art. 5 dello stesso TUEL, che rinvia ai principi di cui all'art. 4, comma 3 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

48. È ancora l'art. 4, comma 3 della l. 15 marzo 1997, n. 59 la norma di riferimento. Si noti che sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione saranno costituzionalizzati solo l'anno successivo.

49. A completare le indicazioni sulla competenza provinciale l'art. 20 prevede con l'attribuzione alla provincia di compiti di programmazione su le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

dell'incidenza delle funzioni diversamente assegnate, della loro coerenza con gli spazi di intervento e della mappatura del tessuto comunale⁵⁰. Ciò, si disse, avveniva per reagire a carenze croniche del sistema delle autonomie territoriali, caratterizzato per un verso dalle piccole dimensioni del tessuto comunale italiano⁵¹ e, per l'altro, dall'esigenza delle regioni di procedere a un decentramento e a una ricollocazione per "zone" delle loro funzioni. Il tutto, nella mai progettata, ma nemmeno mai interrotta ricerca di un ambito ottimale per il governo dei diversi interessi.

Resta comunque inespressa – perché mai formulata – la scelta sul ruolo proprio delle "aree vaste", e senza risposta la domanda su cosa davvero si chiedesse a queste amministrazioni, quale fosse la loro vocazione.

3.1.c. (segue) *La fase repubblicana: la ricerca di spazi ottimali nell'evoluzione delle forme associative*

Non è irrilevante su quanto appena detto il fatto che in Italia l'evoluzione delle aree vaste si sia sempre intersecata con quella della ricerca di soluzioni

50. A. Buoncristiano, *Le autonomie territoriali: la nuova provincia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1996; L. Ammannati, S. Gambino (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della legge 142/90*, Maggioli 1992; F. Cardarelli, *Le aree metropolitane nella legislazione statale e regionale. Questioni di politica del diritto*, in *Informatica ed Enti Locali* 2, 1990; V. Di Spirito, *Le province nella legge 142/90*, in *Rivista amministrativa*, 5, 1993, p. 622 ss.; V. Italia, M. Bassani, *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè 1990; E. Marengi, *Il sistema amministrativo locale*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXIV, Cedam 1994; P. Mignone, P. Vipiana, P.M. Vipiana, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, 2 voll., Utet 1993; G. Pastori, *Il superamento del sistema binario. Il ruolo strategico della provincia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 29 ss.; G. Rolla, *Manuale di diritto degli enti locali*, Maggioli 1991; G. Rolla, T. Groppi, L. Luatti, *L'ordinamento dei comuni e delle province. 1990-1993*, Giuffrè 1993; F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam 1994; U. Santarelli (a cura di), *Art. 128 supplemento: Legge 8 giugno 1990, n. 142: Ordinamento delle autonomie locali; Legge 25 marzo 1993, n. 81: Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1996; L. Tatone, *La provincia nella riforma delle autonomie locali*, in *Amministrazione e politica*, n. 4, 1994, p. 95 ss.; L. Vandelli, *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 142 del 1990*, Maggioli 1990; L. Vandelli, F. Mastragostino, *I comuni e le province*, cit.; P. Virga, *L'amministrazione locale*, Giuffrè 1991. Recentemente: F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 230; F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Roma città Metropolitana: avvio lento e faticoso*, in *Diritti Regionali*, I, 2017, pp. 7-8.

51. Così anche 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. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino 2016, p. 70.

per un (ri)disegno delle geografie amministrative più adeguato alle esigenze in concreto dell'economia, del lavoro e delle infrastrutture.

È in particolare negli anni '70 che le forme associative e di collaborazione tra enti locali hanno conosciuto un'evoluzione legislativa significativa, che li ha portati e li porta ancora a essere percepiti come possibili antagonisti degli enti di area vasta⁵².

Tra la fine di quel decennio e l'inizio del successivo⁵³, i legislatori regionali puntarono soprattutto sulla figura del consorzio, introducendo varianti e innovazioni rispetto al modello disegnato dal T.U. della legge comunale e provinciale del 1934⁵⁴. Unico modulo di aggregazione tra enti locali previsto dall'ordinamento locale tradizionale, di carattere fondamentalmente monofunzionale, i consorzi venivano utilizzati, in particolare, come istituto per configurare nuovi livelli generalizzati per l'esercizio di funzioni di dimensione sovracomunale, incentivando e riuscendo in alcuni casi a conseguire l'aggregazione volontaria di tutti i comuni dell'area rilevante, secondo uno specifico disegno (è il modello in base al quale si sarebbero costituite le unità sanitarie locali). In alcune regioni, tuttavia, il consorzio veniva interpretato come sotteso al comprensorio, figura sperimentale di collaborazione tra enti che prendeva forma nello stesso periodo, pur venendo in generale concepita come modello associativo autonomo e distinto dall'istituto consortile. Evidente appare anche in questo ambito l'incertezza determinata dalle possibili sovrapposizioni tra istituti e strumenti tra loro diversi, ma sovente adibiti allo svolgimento di funzioni simili.

Il comprensorio è soluzione praticata in quegli anni da diverse regioni che, proprio nella prospettiva del superamento delle province, suddivisero il loro territorio in ambiti finalizzati prevalentemente alla programmazione di livello intermedio, secondo moduli differenziati⁵⁵. Li si rubricava come organi (decentrati) della regione composti da rappresentanti degli enti minori.

Un altro esempio delle sperimentazioni tentate è rappresentato dalle asso-

52. Per una disamina approfondita sulla storia delle esperienze associative e le forme di collaborazione intercomunale realizzate nell'ordinamento italiano si veda L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 83 ss.

53. G. Costanzo, *Il nuovo ordinamento amministrativo: riflessi sui ruoli e sulle forme organizzate nella amministrazione locale; le associazioni intercomunali*, in *L'amministrazione italiana*, 11, 1982, pp. 1500-1512. A. Travi, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli del diritto comune*, in *Le regioni*, 2, 1991, pp. 380-386.

54. Il riferimento è alla ricostruzione di L. Vandelli, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in Id. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè 1992, p. 7 ss.

55. In alcuni casi, infatti, i comprensori avevano vocazione marcatamente gestionale e non programmatoria, cfr. ancor L. Vandelli, *op. ult. cit.*, p. 10.

ciazioni, il cui fondamento è rinvenibile nel d.P.R. 616 del 1977 che intervenne con una certa determinazione nell'attribuire alle regioni il potere di individuare nuovi ambiti di esercizio delle funzioni amministrative ricollocate dal livello regionale a quello locale, e di intervenire autoritativamente per aggregare i comuni, con la creazione anche coattiva di nuove forme di cooperazione. Furono proprio le associazioni a dover fronteggiare le rivendicazioni, sempre più consistenti delle province, perdendo gradualmente la loro *ratio* d'origine, e rimanendo prevalentemente circoscritte all'ambito delle funzioni sanitarie, in quanto enti sottesi alle unità sanitarie locali, laddove comprensive di più comuni.

Come per i comprensori, la rivalità con le province – concepite come snodo centrale della programmazione regionale – fu la causa di un loro progressivo esautoramento, e più in generale dell'eclissi delle sperimentazioni regionali all'inizio degli anni '80⁵⁶.

La l. 142/1990 opera una tipizzazione delle forme associative che vengono identificate – oltre che in un modulo funzionale e flessibile come le convenzioni e gli accordi di programma – in tre categorie: i consorzi, le unioni di comuni, le comunità montane, alle quali successivamente si affiancano le comunità isolate o di arcipelago. L'art. 16 stabiliva inoltre che «la provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in Circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini». I circondari sono stati soppressi con la l. 42 del 2010, che ha abrogato l'art. 21, commi 1 e 2 del TUEL, che aveva sostituito il citato art. 16 della l. 142 del 1990.

Nella seconda metà degli anni '90, a causa del processo di conferimento di funzioni avviato dalla legge 59 del 1997 e realizzato con il d.lgs. 112 del 1998, la questione dell'inadeguatezza del disegno territoriale è riemersa con grande evidenza. L'obiettivo principale diventa in questo periodo la diffusione, oltre che l'irrobustimento, delle forme associative esistenti. Oltre alla valorizzazione del ruolo delle comunità montane⁵⁷, venne affidato alle regioni il compito di individuare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni stesse ovvero gli «ambiti

56. Negli anni '80 le leggi regionali hanno sostanzialmente messo fine a una tale sperimentazione, redistribuendo le funzioni già demandate a comprensori o associazioni tra le province (destinatari, particolarmente, delle funzioni di programmazione). Si veda in merito L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. Tubertini), il Mulino 2021.

57. Le comunità montane sono state istituite come enti associativi dalla legge 1102 del 1971. Esse venivano concepite quale ente locale di secondo livello che le regioni avrebbero dovuto istituire in territori montani al fine di una valorizzazione di questi ultimi, in ossequio all'art. 44 Cost.

per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi»⁵⁸, concordandoli in sedi di concertazione con le rappresentanze degli enti locali.

Coerentemente nella riforma del Titolo V le forme associative e di cooperazione tra comuni assumono il ruolo di elemento chiave del sistema locale, divenendo lo strumento attraverso cui dare attuazione al principio di adeguatezza.

Un momento di arresto si ha proprio con la stessa legislazione anticrisi che ha fatto muovere i primi passi verso l'istituzione degli enti metropolitani⁵⁹.

Superate o sopresse le forme storiche di cooperazione tra comuni, come i consorzi, esaurite le sperimentazioni regionali (comprensori, associazioni, e circondari), nonché superate in larga parte le esperienze delle comunità montane, l'unica forma associativa ancor oggi esistente nei rapporti tra comuni risulta essere l'unione di comuni⁶⁰, per la quale, come vedremo meglio in seguito, vengono in rilievo le stesse dinamiche di potenziale rivalità con le province nell'attribuzione delle funzioni comunali, già sperimentate in passato per altre esperienze di cooperazione intercomunale.

Le unioni di comuni, a dispetto del loro presunto antagonismo con le aree vaste, sono invece rilanciate dalla l. 56/2014, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»⁶¹, che punta su di esse per fronteggiare le inadeguatezze dei comuni minori⁶², redistribuendo le fun-

58. Secondo quanto disposto dalla successiva l. 265 del 1999, riprendendo e rafforzando la previsione precedente.

59. La legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007) e il successivo d.p.c.m. 277/2008, in particolare, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, hanno ridotto il numero delle Comunità montane, introducendo una soglia altimetrica maggiore e altri criteri più selettivi. Con la legge finanziaria 2010 (l. 191/2009, art.1, comma 187), è stata invece prevista la cessazione del contributo statale (poi ripartito tra tutti i Comuni già compresi nelle Comunità montane, in base all'art. 1-sexies della legge di conversione del d.l. 2/2010). Da ciò è derivato un indebolimento di tale forma associativa, in molti casi trasformata in unione di comuni.

60. Sulle unioni di comuni, si veda C. Tubertini, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2000, p. 305 ss.; W. Tortorella, G. Marinuzzi, *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, in *Amministrare*, 1, 2016, pp. 177-192; G. Luchena, *Il futuro delle aggregazioni interlocali: le Unioni di comuni nella l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Del Rio")*, in *Amministrativamente*, 7-8, 2014; L. D'Ambrosio, *Le unioni di Comuni: dopo la riscoperta quali prospettive?*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 14, 2005, pp. 1523-1531.

61. Si veda l'art. 1 comma 4 della l. 56/2014 che reca: *Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza; le unioni e le fusioni di comuni sono disciplinate dai commi da 104 a 141*. La legge 56/2014 inoltre razionalizza l'intera disciplina, facendo cadere le due tipologie di unione previste dalla legislazione precedente a favore di un modello soltanto (quello disciplinato dall'art. 32 TUEL).

62. Sul tema si veda L. Piazza, *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. Gasparri (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Giappichelli 2017, p. 56; V. Tondi della Mura, *La riforma del-*

zioni, nonché conferendo alle stesse una peculiare valenza strategica, utile anche a rafforzare la loro presenza anche in seno agli organi degli enti di area vasta⁶³.

3.1.d. (segue) *La fase repubblicana: l'origine della "questione metropolitana"*

È ancora dalla l. 142/1990 che emerge e si esplicita l'idea di una regolazione delle città metropolitane come spazi distinti dal resto della mappa provinciale⁶⁴.

La discussione aveva in realtà animato il dibattito tra gli studiosi e i tecnici fino dagli anni Sessanta⁶⁵, alla ricerca da una parte di una soluzione alla crescita (in quegli anni poderosa) degli agglomerati urbani più importanti, che arrivavano a premere sui comuni limitrofi e, dall'altra, nell'idea che questi pochi luoghi fossero destinati a diventare il fulcro di politiche di sviluppo economico condotte – appunto – in ragione di una forte capacità programmatica⁶⁶.

Un unico importante segnale in questo senso sotto il profilo politico si ebbe con il famoso *Progetto '80*⁶⁷, ovvero il «Rapporto preliminare al secondo pro-

le Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali, in *Federalismi.it*, 25 gennaio 2015, p. 2 ss.

63. 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 2017; Id., *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie*, cit., pp. 95-124; Id., *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019; C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 794 ss.; M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, cit., pp. 297-321.

64. Per una rassegna delle posizioni precedenti alla disposizione di cui alla l. 142/1990, si veda F. Merloni, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESM 1985. Per un'analisi della ratio della norma si veda F. Tufarelli, *L'istituzione delle aree metropolitane nel dibattito parlamentare*, in V. Atripaldi (a cura di), *Il Governo Metropolitano – aspetti di una politica delle istituzioni*, Edizioni Scientifiche Italiane 1993. Una valutazione più distaccata e condotta nel tempo la offre M. Colleoni, *Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia. Uno studio nazionale comparato (1991-2011)*, in R. Danielis (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT 2016, p. 55 ss.; F. Spalla, R. Lanza, *Area Metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, 1-2, 2008. Critico è E. Rotelli, *Le aree metropolitane in Italia, una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino 1999, p. 299 ss.

65. Si veda, per il profilo giuridico, A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli 1961.

66. P. Avarello, *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in R. Camagni, S. Lombardo (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea editrice 1999, p. 121.

67. Si veda per alcune considerazioni assonanti il bel saggio di M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*,

gramma economico nazionale per il quinquennio 1971-75», voluto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica ed elaborato tra il 1969 e il 1971.

Il rapporto, frutto del riformismo dei governi di centro-sinistra di quegli anni, rappresenta il primo tentativo organico di introdurre una programmazione sia economica che territoriale, attenta al fattore ambientale e capace non solo di vincoli, ma anche di progetti (con l'istituzione di autorità di bacino, progettazione e gestione ambientale dei trasporti, e l'identificazione di ben 86 aree protette di interesse nazionale). A tal fine nel volume I, partendo da una descrizione del territorio italiano, si giunge a una sua catalogazione in tre categorie (aree libere, aree intensive, sistemi infrastrutturali), che poi vengono analizzate sia in rapporto alla loro utilizzazione che alle loro potenzialità.

Qui per la prima volta, e proprio in relazione al metodo essenziale della programmazione, si fa riferimento all'esigenza di un'amministrazione mirata allo sviluppo e non riferita ad aree specifiche o a singole città, ma a complessi "pluricomunali", articolati e strutturati in modo da assicurare una forte relazione interna, tra municipi. In tal senso e a questo scopo, è qui che per la prima volta si usa l'espressione «città metropolitane» (o «nuovi "sistemi di città" o "sistemi metropolitani"»).

Sulla scorta di questo dibattito, mai spentosi, e sulla scia di quanto andava già accadendo da tempo in altri paesi a noi vicini, la l. 142/90 arriva a immaginare un regime speciale per le aree metropolitane⁶⁸, ambiti in cui sono compresi i comuni «di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali» con Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli (disciplina a se stante si prevede per le realtà presenti nelle regioni a statuto speciale).

Già dal testo della norma è evidente come la motivazione più evidente per questa innovazione sia, in quel tempo, l'esigenza di riequilibrio e maggiore collaborazione tra il comune di maggiori dimensioni e le aree limitrofe sulle quali si scaricano parte delle attività a esso connesse (come discariche, carceri, zone industriali).

2, 2017. Sul Progetto '80 è essenziale la lettura di C. Renzoni, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta* (con un'intervista a Giorgio Ruffolo), Alinea editrice 2012.

68. Sul tema è stato particolarmente fertile l'impegno di L. Vandelli, di cui si ricorda *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, cit.; L. Vandelli, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 3, 1994; L. Vandelli, *Il progetto città metropolitana di Bologna*, in *Progetto città Metropolitana. Governare le città. L'Accordo per la città metropolitana*, il Mulino 1994; L. Vandelli, *La città metropolitana un anno dopo*, in *Metronomie*, 2-3, 1995; Id., *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 5, 1997.

Il procedimento per la creazione di queste aree era articolato e incentrato non sui comuni (solo da sentire, assieme alle province coinvolte), ma sulla regione che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, doveva provvedere a delimitare lo spazio metropolitano, il quale poteva coincidere o meno con il territorio della provincia preesistente. In questo secondo caso si sarebbe determinata l'istituzione di nuove province o l'incorporazione di parti del territorio negli ambiti di province confinanti. Entro 18 mesi, e a seguire, la Regione stessa (di nuovo previo mero parere dei comuni) avrebbe dato vita al riordino territoriale così determinato.

Il processo riformatore non andò a buon fine, specialmente per le difficoltà legate proprio alla delimitazione territoriale di quelle aree: solo le leggi regionali per Genova, Venezia e Bologna furono adottate, peraltro in un clima di forte contestazione. Restarono, di quella iniziativa, forme di sperimentazione locale volontarie, mirate alla creazione di luoghi per il coordinamento, il confronto e la mediazione fra le amministrazioni dei comuni maggiori e quelle circostanti, su materie tipicamente sovracomunali. E restò, nel legislatore, la sensibilità metropolitana che portò all'inserimento di istituzioni mai venute in essere nel testo costituzionale, alla svolta del 2001.

Si giunge a quel risultato passando per le modifiche apportate dalla l. 265/1999 (poi recepite all'art. 22 del TUEL) al procedimento appena ricordato, che muoveva ora dalla «conforme proposta degli enti locali interessati»⁶⁹.

Il riconoscimento costituzionale delle città metropolitane è ovviamente passaggio determinante⁷⁰. E ciò non solo perché queste vengono in tal modo

69. Una dettagliata ricostruzione, essenziale anche per queste righe è in L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. Tubertini), il Mulino 2021.

70. Si veda in questo senso l'ampissima bibliografia degli anni successivi a quella riforma, tra cui segnaliamo S. Bartole, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Juris*, 2, 1999, p. 380 ss.; G. Berti, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 3, 1994, p. 405 ss.; Id., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, p. 171 ss.; C. Bertolini, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007, p. 895 ss.; M. Cammelli, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino* 3, 2000, p. 447 ss.; Id., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2, 2002, p. 453 ss.; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1993, p. 7 ss.; V. Cerulli Irelli, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, 11, 1998, p. 274 ss.; Id., voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, 2004, vol. XII; M. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, in *Atti del convegno per il 40o della Spisa*, collana *Quaderni della Spisa*, Maggioli 1997; A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1, 2000, p. 95 ss.; Id., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, p. 13 ss.; G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto*

a essere riconosciute come enti territoriali, parti costituenti la Repubblica, ma anche perché segnano la definitiva distinzione dalle province, elemento quest'ultimo mai abbastanza sottolineato.

In parallelo alla provincia, il “nuovo” ente ha dunque proprio statuto, poteri e funzioni (art. 114, comma 2), così come ha potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a esso attribuite (art. 117, comma 6) e autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119), mentre restano riservate al legislatore statale la disciplina di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lett. p).

Intanto, quasi come reazione, dopo la riforma costituzionale il numero delle province cresce ancora: la legge della Regione Sardegna 12 luglio 2001, n. 9 ne crea 4 (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias), mentre nel 2004 nascono le province di Monza e della Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, rispettivamente in base alle disposizioni delle leggi 11 giugno 2004, nn. 146, 147 e 148.

Fanno seguito all'inclusione delle città metropolitane in Costituzione le norme (considerate) transitorie di cui alla l. 42/2009 sul federalismo fiscale con le quali, nel novero delle città identificate come potenzialmente metropolitane, si include Reggio Calabria e si esclude Roma, destinata all'ordinamento speciale di Capitale.

Qui si confermava l'istituzione dell'ente in base a una proposta in alternativa:

- del comune capoluogo assieme alla provincia;
- del comune capoluogo assieme ad almeno il 20% dei comuni della provincia interessata che arrivassero a rappresentare, con il capoluogo, almeno il 60% della popolazione;
- della provincia assieme ad almeno il 20% dei comuni della provincia che arrivassero a rappresentare almeno il 60% della popolazione.

Sulla base di questa proposta si doveva esprimere la regione: nel caso di parere favorevole (o non dato) il successivo *referendum* popolare non avrebbe avuto *quorum* per la sua validità. Diversamente, in caso di parere negativo

e prospettive, Cedam 2008; G. Falcon, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2-3, 1998, p. 279 ss.; G. Pastori, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 749 ss.; Id., *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 59 ss.; Id., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Giuffrè 2005, p. 1749 ss.

il *referendum* avrebbe avuto un *quorum* del 30% degli aventi diritto. All'esito positivo del *referendum* il governo avrebbe adottato il decreto di istituzione.

Visto il fallimento anche di questo tentativo, il decreto-legge 95/2012 (convertito nella l. 135/2012), muove in modo del tutto diverso e, a «garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative», dichiara sopresse (dal 1° gennaio 2013) le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, dichiarando contestualmente istituite le relative città metropolitane.

3.2. (segue) *Premesse e tratti essenziali della disciplina attuale*

Quest'ultima disciplina si inserisce in realtà in un contesto più complesso, che in qualche modo apre alla fase attuale. Come si è detto, al pari di ciò che accade in altri paesi, anche in Italia gli anni della crisi del 2008 conoscono un deciso tentativo di ridisegnare la geografia amministrativa locale, nell'intento di giungere a una riduzione della spesa pubblica⁷¹. Sulle scelte del nostro paese grava però la lettera riservata inviata il 5 agosto 2011 da Jean Claude Trichet (allora Presidente della Banca Centrale Europea) e Mario Draghi (ai tempi governatore della Banca d'Italia, designato a succedere a Trichet) al presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, con la quale si condizionava il sostegno della BCE all'approvazione di alcune riforme strutturali, e specificamente a «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)».

Così con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 – cosiddetta “manovra bis” o “manovra di Ferragosto”), l'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 – c.d. decreto “Salva Italia”) e gli artt. 17, 18 e 19 del successivo decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 – c.d. decreto per la “*Spending review*”) si dà così vita a una serie di misure che si concentrano in particolare sull'architettura e le dimensioni del governo sovracomunale.

Il disegno, operato dal governo Monti, conosce un arresto da parte della Corte costituzionale che, con la sent. n. 220 del 19 luglio del 2013, dichiara l'incostituzionalità dell'articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 e degli articoli 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012. La Corte, senza entrare nel merito delle scelte ricordate, ma piuttosto contestando la forma degli atti con

71. Si veda a questo proposito A. Sterpa, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene 2014; A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno (a cura di.), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, p. 3 ss.

cui il Governo ha proceduto, decide in questo senso ritenendo che una riforma del governo territoriale comporti «processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale»⁷².

La legge 56/2014⁷³ (c.d. legge Delrio) va vista anche in questa prospettiva, come esplicita risposta alle obiezioni della Corte e implicita affermazione del governo Letta di voler proseguire nella direzione segnata dall'esecutivo precedente⁷⁴.

Infatti, se da una parte vi è la riconduzione delle disposizioni in materia

72. Si veda F. Bassanini, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale dell'elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *astridonline.it*, 2013; A. Sandulli, *Le Città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 2013, p. 3 ss.

73. Per la letteratura più recente, da considerare in aggiunta a quella di cui in nota 1, non possono non ricordarsi M. Almeida Cerreda, *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 289 ss.; S. Bellomia, *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma Capitale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 103 ss.; G. Bottino, *L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono più essere elusi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2022, p. 187 ss.; E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 323 ss.; M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 297 ss.; G.C. De Martin, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, p. 159 ss.; G. Della Cananea, *Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 175 ss.; D. Donati, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 95 ss.; F. Merloni, *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 149 ss.; Id., *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, p. 7 ss.; C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2020, p. 89 ss.; Id., *Luciano Vandelli e il "sistema" delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 75 ss.; Id., *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2016, p. 857 ss.; C. Tubertini, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.

74. Per una trattazione completa della legge 56/2014 si vedano L. Vandelli, *Città metropolitane, province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli 2014; F. Fabrizzi, G. Salerno, *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Jovene 2014; A. Sterpa, *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit.; A. Spadaro, *Le città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, pp. 1-36; G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, p. 786 ss.; V.F. Pizzetti, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014.

di ordinamento locale alla sede legislativa ordinaria, e quindi alla “normalità” (pur con un testo che presenta un solo articolo, ripartito in 151 commi), dall’altra si conservano e riprendono (anche se con novità significative) tutte le linee di intervento già indicate nelle disposizioni del triennio 2011-2013, e cioè l’incentivazione delle forme di associazionismo intercomunale, la trasformazione delle province in enti di secondo livello con funzioni molto contenute (e non più il loro accorpamento) e l’istituzione delle città metropolitane.

La l. 56/2014 viene inoltre redatta nell’attesa di un contesto costituzionale profondamente rivisto. L’intento è esplicitato dalla legge stessa che, ai commi 5 (per le città metropolitane) e 51 (per le province) dell’unico articolo di cui è composta, ammette candidamente che la disciplina ivi dettata è posta «*in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*» (qualunque esse siano...).

Si noti che l’ipotesi di modifica della Carta fondamentale a cui pensa l’estensore della legge 56 non è quella giunta a referendum nel dicembre 2016 (cosiddetto d.d.l. cost. Renzi/Boschi). L’A.C. 1542 (poi divenuto l. 56/2014) fu infatti presentato dal Governo Letta assieme all’A.C. 1543 (cosiddetto d.d.l. cost. Quagliariello) titolato significativamente ed espressamente «*Abolizione delle province*»⁷⁵. Seguendo quella formulazione la Costituzione avrebbe conosciuto, oltre alla sparizione di qualsiasi riferimento alle province, anche la cancellazione delle città metropolitane dall’insieme degli enti costitutivi la Repubblica di cui all’art. 114, ma non la loro eliminazione dal testo, che continuava ad attribuire la loro disciplina alla legge statale.

In questo modo la Repubblica veniva ad articolarsi (oltre lo Stato) su due soli livelli di autonomie territoriali (regioni e comuni) e l’area vasta in nessuna delle sue entificazioni ne era più elemento essenziale, fondante⁷⁶. Per parte loro le città metropolitane⁷⁷ (alle quali pur si conservava rilievo costituzionale) in vigenza della legge ordinaria nel frattempo approvata (appunto la Delrio), avrebbero rappresentato il luogo in cui i sindaci, oramai soli attori della politica locale, sarebbero convenuti per governare interessi sovracomunali. Si trattava

75. La vicenda è ben ricostruita da G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli 2017, p. 114 ss., che a sua volta richiama E. Furno, *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 2 ss.

76. Così anche lo stesso G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., e P.L. Portaluri, *Osservazioni sulle città metropolitane nell’attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

77. Si veda in proposito G.F. Ferrari, *Le città metropolitane in Italia*, in *Federalismi.it*, numero speciale: *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 4, 2022, p. 404 ss.

quindi, negli intenti, di dar vita a «un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non a un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»⁷⁸.

Il d.d.l. cost. 1543 (come l'esecutivo che l'aveva proposto) non ebbe però vita lunga.

Nella prospettiva del successivo governo Renzi e della sua ben più ampia proposta di riforma della Costituzione (A.S. 1429 – A.C. 2613), stante la vigenza della l. 56/2014, si immaginava una soluzione diversa. In questa, mentre si confermava la sparizione delle province, le città metropolitane erano conservate nella lista degli enti di cui all'art. 114 Cost.

Discendeva da questa diversa soluzione un'evoluzione per passaggi successivi che vedeva:

- in una prima fase, solo provvisoria (e avviata appunto con la l. 56/2014), l'inedita duplicazione degli enti posti a governo del medesimo livello territoriale, con l'istituzione di città metropolitane a cui veniva attribuito un insieme consistente di competenze rilevanti che si ponevano a fianco di province transeunti, cui erano assegnate funzioni molto contenute e di breve respiro;
- una seconda fase (che avrebbe dovuto essere sancita dalla riforma della Carta costituzionale) in cui si sarebbe avuta la sparizione di queste seconde, e la persistenza solo presso 10 grandi agglomerati urbani di enti d'area vasta costituivi la Repubblica.

La cronica irresolutezza nella concezione “politica” degli enti di area vasta, già più volte ricordata, e ancor più la mancata connessione tra soluzioni organizzative e profilo competenziale, tra forma dei soggetti e consistenza degli oggetti, trova qui una svolta cruciale, con cui si arriva a negare l'assunto di una esistenza necessaria delle province. Coerentemente con quella visione la legge 56/2014 cancella le disposizioni del TUEL a riguardo delle province e vi si sostituisce⁷⁹, limitandosi a confermare in capo a esse alcune attribuzioni “tradizionali” oltre a poche funzioni sostanzialmente tecniche⁸⁰.

78. Così la Relazione accompagnatoria del d.d.l. 1542, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, Camera dei Deputati, XVII Legislatura. In dottrina si veda M. Zuppetta, *L'istituzione della Città Metropolitana in Italia: un punto di arrivo o di (ri)partenza?*, in *Scritti in onore di F. Gabriele*, tomo II, Cacucci 2016, pp. 1003 ss.

79. Il riferimento è all'art. 1, comma 51, della l. 56/2014, che recita: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

80. Vedi meglio al par. 2, cap. IV.

In sostanza, la mancata riflessione su ciò che questi soggetti dovevano essere si risolve nella considerazione che non c'era nulla su cui riflettere davvero.

Allo stesso tempo, la l. 56/2014 istituisce in modo effettivo (quanto efficace si vedrà *ultra*) le città metropolitane, attribuendovi un novero ben più consistente di funzioni e – molto significativamente – rinviando per quanto ivi non disposto alle norme del TUEL sui comuni.

Ne sarebbe risultato un quadro a geografie variabili, con la generalità delle aree intermedie prive di entificazione propria, e altre – l'eccezione si potrebbe dire – presidiate da enti metropolitani previsti dalla Costituzione, per i quali la stessa Carta non disciplina però (diversamente da quanto accade per le province) il cambiamento dei confini e la possibilità di eventuali nuove istituzioni⁸¹. Né contrastava con questa ricostruzione la previsione di cui all'art. 40, comma 4 («Disposizioni finali») della riforma costituzionale Renzi/Boschi, che pareva ammettere una sostanziale sopravvivenza in altra forma de «gli enti di area vasta». Li si richiama esplicitamente laddove, con formulazione peraltro non felicissima, si assegna la loro regolazione alla potestà legislativa residuale regionale, riservando alla legge dello Stato la sola disciplina dei loro «profili ordinali generali» (oltre, opportunamente, al mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane).

A fronte della sparizione delle province, nello spazio intermedio tra regioni e comuni potevano quindi prendere corpo soggettivazioni ulteriori, comunque prive di politicità di primo o di secondo grado, tra loro anche fortemente diversificate. Infatti, pur nel permanere di caratteri essenziali uniformi disciplinati dal legislatore statale, queste dovevano essere realizzate dalle regioni in relazione alle esigenze dei diversi ambiti, “su misura”, allorquando e dove si ritenesse che, in uno specifico contesto, si manifestassero interessi (oggettivamente) rilevanti e (soggettivamente) meritevoli di cura⁸². Non si spiegherebbe altrimenti l'uso, altrove mai rinvenuto nel pur riformato testo costituzionale, di un'espressione così generale, e nella sua forma plurale («gli enti di area vasta»). Si intende in tal modo sottolineare la determinazione a lasciare, a quel livello territoriale, un'inedita possibilità di scelta tra più forme e modelli istituzionali grazie a un'entificazione differenziata basata sia sulle esigenze del

81. Così nota G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., p. 518 ss.: l'autore sostiene la possibilità di possibile soluzione per analogia della lacuna grazie all'applicazione del procedimento previsto dall'art. 133, comma 1, cost. che è soluzione sostenuta anche da G.M. Salerno, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 3 ss.

82. Mi si consenta qui, per considerazioni più approfondite, un rinvio a D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino 2013, p. 223 ss.

tessuto comunale sia sui caratteri – geomorfologici, economici, sociali – dello specifico ambito territoriale di riferimento. Emerge quindi la stessa esigenza di analisi puntuale dell’assetto complessivo dell’area già affermata, pur con conseguenze molto più sfumate dal punto di vista strutturale, dal TUEL, che però muoveva nell’idea di una politicità comunque necessaria di quei soggetti (causa e conseguenza, allo stesso tempo, del loro rilievo costituzionale).

La medesima analisi è invece compiuta a priori dal legislatore del 2014 per le aree qualificate come metropolitane, al cui governo sono poste «città» costituenti la Repubblica assieme a comuni, regioni e Stato, identificate e disciplinate nei tratti fondamentali (forma di governo, funzioni essenziali ecc.) dalla legge statale.

Muove, sullo sfondo delle determinazioni che recano a questo assetto, una considerazione differenziata degli interessi pertinenti all’area vasta.

Per la generalità dei territori si considera che non esistano o (il che è equivalente) che non siano necessariamente connaturati a enti posti a governo di quell’ambito territoriale, riassumendosi qui interessi comunali (che invece sono necessari e ben rilevanti, come ribadisce con forza la riforma dell’art. 118, 1° comma, Cost. del 2001)⁸³.

Diversa è la condizione di solo alcuni ambiti a forte urbanizzazione, scelti per mano del legislatore ordinario, ritenuti – in base a criteri mai esplicitati – speciali e specialmente qualificati a farsi carico di alcuni dei profili più rilevanti nelle dinamiche legate all’innovazione sociale ed economica⁸⁴. Le condizioni e le vocazioni particolari di questi luoghi portavano la legge del 2014 e la riforma costituzionale poi fallita a ritenere che in essi prendessero corpo interessi⁸⁵ del

83. Si rimanda alla bibliografia di cui alla nota 76.

84. Si vedano in merito G. Amendola, *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza 1997 e, più recentemente, G.M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Editoriale scientifica, 2016; V. Nitrato Izzo, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Editoriale scientifica 2017. Per una visione più ampia del tema si rimanda W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press 2003; F. Spalla, D. Bottà, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quaderni di scienza politica*, 2005, p. 87 ss. Da un punto di vista giuridico G. Soricelli, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell’amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 5, 2002, p. 843 ss.

85. Il richiamo, evidente, è alla cosiddetta teoria degli interessi, e ai pochi ma determinanti scritti che l’hanno avviata anche rispetto al nostro ordinamento. In questo senso tra gli autori che si sono occupati del tema in tempi più vicini a noi segnaliamo, in ordine cronologico: E. Betti, *Interesse (Teoria Generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet 1962, vol. VIII, p. 838 ss.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., p. 49; L. Migliorini, *Alcune considerazioni per una analisi degli interessi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 74, 1968; M. Cammelli, *L’amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubbli-*

tutto peculiari che sollecitavano un governo – affidato a enti questi sì necessari – da esercitarsi unitariamente su un ambito territoriale più vasto di quello comunale.

Lo schema che pareva profilarsi immaginava dunque che:

- per determinazione costituzionale, gli interessi di area vasta venissero in essere soltanto in ragione della speciale consistenza urbana di alcuni capoluoghi regionali;
- gli stessi fossero identificati in dettaglio dal legislatore statale prima, e a seguire da quello regionale;
- si qualificassero quindi, in quei casi e solo in quei casi, come interessi non solo rilevanti e meritevoli, ma anche necessari;
- fossero infine assegnati a specifici enti territoriali, le città metropolitane, costituiti nelle aree individuate dalla legge dello Stato o delle regioni a statuto speciale.

Sappiamo bene, grazie a molta letteratura, dei caratteri distintivi di queste aree e del loro rilievo nella vita (non solo economica) del Paese. Di questi si usa ricordare, tra l'altro, come (si veda, a questo riguardo, la *Tabella 5*):

- contino il 36,2% della popolazione⁸⁶;
- generino oltre il 40% del valore aggiunto⁸⁷;
- generino il 30% delle esportazioni⁸⁸;
- riuniscano il 35% delle imprese⁸⁹;
- abbiano il 56% delle multinazionali insediate nel Paese⁹⁰;

ci, il Mulino 1980; E. Cardi, *La manifestazione degli interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli 1983-1984; M. Stipo, *Osservazioni in tema di poteri ed interessi pubblici*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 1985, p. 225; G. Coraggio, *Gli interessi privati e l'azione amministrativa anche alla luce della legge sul procedimento*, in *Studi in memoria di F. Piga*, voll. II, Giuffrè 1992, p. 2011 ss.; G. Oppo, *Diritto privato e interessi pubblici*, in *Rivista di diritto civile*, 25, 1994; L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 57 ss.; G. Rossi, *Diritto amministrativo*, vol. I, Principi, Giuffrè 2005, p. 67 ss.

86. Dati Istat, disponibili su: www.istat.it/it/files//2023/02/Statistica-Focus-Citt%C3%A0-Metropolitane.pdf.

87. Circa 600 miliardi di euro nel 2014, disponibile su: www.anci.it/wp-content/uploads/2018/06/Contenuti/Allegati/Citta%20metropolitane%20catalizzatore%20di%20sviluppo.pdf.

88. Per un valore di 112 miliardi di euro, *ibidem*.

89. *Ibidem*.

90. *Ibidem*.

- siano la sede di 55 atenei⁹¹;
- siano la sede di circa la metà delle start-up innovative⁹²;
- abbiano il 100% delle infrastrutture essenziali di trasporto.

Ebbene quanto si ricava dalle disposizioni ricordate ci suggerisce come questa rilevanza e gli specialissimi bisogni che originano in quei luoghi, dovessero costituire le condizioni oggettive in base alle quali solo presso le città metropolitane si conservavano con certezza interessi che necessitavano (e di fatto necessitano) di un'amministrazione unitaria d'area vasta, identificati nello specifico dalle leggi dello Stato o delle regioni, mentre nel resto del territorio questa fosse solo un'eventualità, e fossero piuttosto le regioni, o i comuni, secondo diverse formule di aggregazione e cooperazione, a doversi far carico di tutto.

Ora, se l'analisi sulla specificità e la diversità delle "metropoli" è giusta, le conseguenze sulle altre aree vaste risultavano forse troppo radicali. In ogni caso, l'esito negativo del referendum costituzionale conduce a questa conclusione.

La mancata riforma, oltre al fallimento di questa visione nel suo insieme, riporta in essere la logica proposta da chi a essa si opponeva, partendo ovviamente dall'assunto che esistano interessi "naturalmente" di area vasta.

Muovendo da questo "implicito", le diverse argomentazioni percorrono tutte, a seguire, la medesima sequenza analitica affermando che:

- tali interessi non possono essere allocati altrove (essendo comunque i comuni non adeguati per dimensioni e ruolo, e le regioni impedito a riceverle per la dinamica costituzionale della sussidiarietà verticale);
- gli enti intermedi sono dunque enti a loro volta necessari. Non a caso, si esprime in questo senso in modo molto chiaro (e questa volta esplicito) chi richiedeva e affermava una «*garanzia generale dell'esistenza di enti locali "necessari" di area vasta per tutto il territorio nazionale*»⁹³.

Riservandoci di analizzare e discutere più approfonditamente gli elementi critici della riforma, vediamo quali siano i tratti essenziali che caratterizzano oggi l'ente metropolitano come disegnato dalla l. 56/2014.

La prima novità di rilievo da considerare è la scelta (ripresa dall'ultimo tentativo del 2012) di istituire le città metropolitane in forza di una norma statale.

91. *Ibidem*.

92. Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, dati al II trimestre 2015.

93. Così l'appello inviato alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica l'11 ottobre 2013 da un gruppo consistente di studiosi di discipline giurispubblicistiche.

Superando i problemi sollevati dalle infinite discussioni nei diversi contesti, a far data dal 1° gennaio 2015 le 10 città metropolitane subentrano alle preesistenti province, succedendo a queste in tutti i rapporti attivi e passivi (commi 12 e 16 dell'unico articolo della legge). Nel tempo dato tra l'approvazione della legge e la loro nascita effettiva, le città metropolitane dovevano approvare il proprio statuto metropolitano e disciplinare il trasferimento delle risorse, in ragione della successione intersoggettiva prescritta.

L'anno seguente due regioni a statuto speciale si attivano nella medesima direzione dando vita a tre città metropolitane la Sicilia (Palermo, Messina e Catania)⁹⁴, e a una la Sardegna (Cagliari)⁹⁵.

In modo altrettanto risoluto, e ancora in ragione della conflittualità registrata nei quasi 25 anni di precedenti tentativi, la l. 56/2014, all'art. 1 comma 6 decide che «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia» preesistente, a cui succede. Resta a livello locale solo la possibilità di procedere, su iniziativa dei comuni (ai sensi dell'art. 133, comma 1, Cost.) a modificare le circoscrizioni provinciali limitrofe, per aderire alla città metropolitana o per distaccarsene e rientrare in una provincia confinante, passaggio da sancire in ogni caso con legge dello Stato.

Le novità più discusse e di maggiore impatto hanno però a che fare con l'assetto degli organi e la loro legittimazione, sia in sede metropolitana che provinciale.

In primo luogo, si elimina lo schema classico, ripetuto nell'ultimo secolo e mezzo, che vuole la presenza di un organo esecutivo monocratico di vertice, un organo esecutivo collegiale e un'assemblea rappresentativa.

Gli organi restano tre, ma mentre sparisce la giunta, si creano due diverse assemblee. Vediamo meglio.

Per quanto riguarda l'organo monocratico, mentre il sindaco metropolitano viene fatto coincidere con il sindaco della città capoluogo⁹⁶, per tutto il suo mandato in comune, il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia tra i sindaci della provincia (il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni) con un sistema a voto ponderato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui si è amministratori. La sua durata in carica è di 4 anni⁹⁷.

94. Istituite con la legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015 recante *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e città metropolitane*.

95. Istituita con l'art. 17 della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 recante *Riordino del sistema delle Autonomie Locali della Sardegna*.

96. Art. 1, comma 19, l. 56/2014.

97. Art. 1, commi 58 e 59, l. 56/2014.

La prima assemblea, più ristretta nella sua composizione e con funzioni più consistenti, è il consiglio (rispettivamente metropolitano o provinciale) i cui membri sono sindaci o consiglieri dei comuni ricompresi nell'area vasta, eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dell'area stessa⁹⁸.

Quasi a recuperare una forma di collegio esecutivo, sia il sindaco metropolitano che il presidente della provincia, oramai unici organi con responsabilità politico amministrativa, possono delegare ai consiglieri funzioni specifiche.

Il consiglio è definito come l'organo di indirizzo e controllo dei due enti: in ragione di ciò propone il testo dello statuto, approva i regolamenti, i piani, i programmi e approva o adotta ogni altro atto sottoposto dall'organo esecutivo. Adotta inoltre, su proposta di quest'ultimo, gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei sindaci⁹⁹.

Una differenza di rilievo è sua la durata in carica, di due anni nelle province e cinque nelle città metropolitane, a sottolineare qui la coincidenza col mandato del sindaco del capoluogo.

L'altro organo assembleare ha funzione di più ampio respiro e di sicuro peso politico. La conferenza metropolitana nelle città metropolitane e la conferenza dei sindaci nelle province è organo composto da tutti i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio, a cui spettano poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto, che adotta o respinge con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente¹⁰⁰.

Ultima notazione su questo breve profilo dei tratti "esterni" dei nuovi modelli d'area vasta, utile a fondare le nostre considerazioni successive è la sottolineatura della previsione di cui all'art. 1, comma 22, in cui si prevede che lo statuto della città metropolitana possa «prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale».

A tal fine si pone come condizione necessaria che entro la data di indizione

98. Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane (art. 1, comma 20, l. 56/2014). Per i consigli provinciali sono invece previsti, oltre al presidente, sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti (art. 1, comma 67, l. 56/2014). Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da sindaci e i consiglieri comunali in carica, eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia.

99. Art. 1, comma 8, l. 56/2014.

100. Art. 1, commi 9 e 55, l. 56/2014.

delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni, in base a una proposta adottata dal capoluogo stesso con deliberazione del consiglio comunale e approvata a maggioranza assoluta dei partecipanti al voto in un referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana. In seguito all'esito positivo del referendum, la regione procede per legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro ridenominazione ai sensi dell'articolo 133 Cost.

Per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti (al momento solo Roma, Milano e Napoli), l'unica condizione necessaria per tornare all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale è che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee (ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana. In concreto, se pure gli statuti delle tre città metropolitane superiori alla soglia dei 3 milioni hanno previsto questa possibilità (assente nel testo statutario di tutte le altre città metropolitane), in nessun caso ci si è finora mossi in questa direzione. D'altra parte, la legge elettorale dello Stato richiesta dalla norma in questione non è mai stata approvata.

II

LA QUESTIONE METROPOLITANA. ADEGUATEZZA, DIFFERENZIAZIONE E SUSSIDIARIETÀ NEL DISEGNO DELLE AREE VASTE

1. La questione metropolitana

Dopo questi primi sguardi oltre confine, nel passato e nel presente, iniziamo a considerare quali siano i tratti peculiari che la questione metropolitana solleva nella prospettiva degli studi giuridici¹.

1. Una prima, essenziale rassegna bibliografica sulle città considerate sotto il profilo del diritto, o da angolazioni comunque giuridicamente rilevanti comprende P. Amato Sabatelli, *La dimensione urbana nelle politiche di coesione 2014-2020: tra opportunità e sfide mancate con uno sguardo al post 2020*, in A. Guerra, A. Marchili (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Sapienza Università Editrice 2016; M. Ascheri, *Le città-Stato*, il Mulino 2006; J.B. Auby, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 537 ss.; L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, 3ª ed., Laterza 2001; Id., *La fine della città*, Laterza 2011; Id., *Storia della città*, Laterza 1993; S. Bolognini, *Dalla "Smart city" alla "Human smart city" e oltre. Profili epistemologici e giuspolitici nello sviluppo del paradigma "smartness oriented"*, Giuffrè 2017; A. Bonomi, R. Masiero, *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio 2014; S. Cafiero, S. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè 1970; E. Carloni, M. Vaquero Pinero, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2015, pp. 865-894; E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 323 ss.; M. Carrer, S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, IFEL – Fondazione Anci, 2014; R. Cavallo Perin, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, pp. 307-315; Id., *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, pp. 365-383; P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene 2018; G. Concilio, F. Rizzo, *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Cham, Springer 2017; D. D'Orsogna, G. Lobrano, P.P. Onida (a cura di), *Città e diritto*, Jovene 2017; D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2019, p. 947 ss.; T. Font i Llover, *De la autonomia local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 115 ss.; G.E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, 1980, p. 1059 ss.; F. Giglioni, *Che cos'è il diritto delle Città*, in *Labsus*, 2017, www.labsus.org/2017/05/che-cosa-e-il-diritto-delle-citta/; Id., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, p. 29 ss.; Id., *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in B. Biscotti, R.

A diecimila anni circa dalla nascita della prima città, una delle invenzioni più importanti dell'umanità, la popolazione urbana diventa la maggioranza della popolazione mondiale (succede tra il 1995 e il 2005, in ragione di stime diverse). Né è causa una crescita inarrestabile delle città che è arrivata a invertire le proporzioni degli ultimi 58 secoli, e vede oggi «al 10% dell'attuale popolazione rurale in questo continente e al 90% [...] quella urbana»².

Cornelli, P. Rondini, C. Ruga Riva, A. Squazzoni (a cura di), *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, Giappichelli 2020, p. 1 ss.; L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, il Mulino 2012; G. Greco, *Stato ed Enti locali nel contesto della partecipazione italiana alla Ue*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 169 ss.; E. Guidoni, *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Laterza 1981; Id., *La città europea. Formazione e significato dal IV al XI secolo*, Electa 1970; E.A. Gutkind, *International History of City Development*, The free press 1964; L.H. Klaassen, L. Van den Berg, J. Van der Meer, *The City: Engine Behind Economic Recovery*, Aldershot 1989; G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, p. 5 ss.; A. Meijer, M.P.R. Bolivar, *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016, pp. 392-408; R. Milani, *L'arte della Città*, Bologna, il Mulino 2015; L. Mumford, *The Culture of the city*, Harvest Books 1938 (trad. it.: *La cultura delle città*, Einaudi 2007); G. Pavani, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2019, p. 849 ss.; G. Pavani, L. Pegoraro, *Municipi d'occidente*, Donzelli 2006; P. Perulli, *La città, La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori 2007; S. Pettrossi, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2020, p. 207 ss.; G. Piperata, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 135 ss.; F. Pizzolato, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2022, p. 155 ss.; E. Riva Sansaverino, *L'umanesimo della tecnologia nelle comunità intelligenti*, in Aa.Vv., *Città intelligenti per comunità intelligenti. Smart city fra tecnologia, cultura, cittadinanza e partecipazione*, Energia Media 2015; M. Roncayolo, voce *Città*, in *Enciclopedia Einaudi*, Einaudi 1978; M. Roversi Monaco, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2016, p. 975 ss.; J. Rykwert, *The Idea of a Town. The anthropology of urban form in Rome, Italy and ancient world*, The MIT Press 1976 (trad. it.: *L'idea di città*, a cura di G. Scattone, Adelphi 2002); A.J. Scott, J. Agnew, E.W. Soja, M. Storper, *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press 2004; P. Stella Richter (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Giuffrè 2022; C. Testoni, *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo del territorio*, FrancoAngeli 2016; G. Urbano, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2019, p. 463 ss.; L. Vinci, *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, FrancoAngeli 2002; W. Vitali (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, il Mulino 2014; J.B. Auby, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis 2013; Id., *Per lo studio del diritto delle città*, in G. Della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia*, Editoriale scientifica 2015, p. 205 ss.

2. Così nel bellissimo saggio di G. Martinotti, *Metropolitane*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento*, 2001, disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/metropolitane_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/, da cui sono prese molte delle considerazioni di queste pagine.

In effetti i dati in materia³ rivelano una circostanza statisticamente innegabile, e cioè che le città crescono più rapidamente della loro popolazione, originando da – e dando origine a – un coacervo di interessi ancora per molti versi non compreso nella sua complessità, e quindi di difficile qualificazione.

Ne discende la constatazione che, da qualsiasi prospettiva la si guardi, l'idea di città richiama certamente un ambito materiale, concreto, il quale però rinvia inevitabilmente a un'astrazione⁴, che popola il luogo di relazioni, capacità innovativa, vocazioni, ma anche tensioni e contrasti. Quasi un organismo vivente con una fisiologia tutta sua, unica per ciascun aggregato urbano⁵.

È partendo da queste premesse che la letteratura degli ultimi anni (non tanto giuridica, quanto sociologica, urbanistica, geografica, economica⁶), ha di-

3. Si vedano le statistiche offerte da *The World Bank*, nella sezione *Urban development*, disponibile su: www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#:~:text=Today%2C%20some%2056%25%20of%20the,people%20will%20live%20in%20cities. O ancora i dati riportati dall'Università di Oxford, nel sito *Our World in Data*, alla sezione *Urbanization*, disponibile su: ourworldindata.org/urbanization.

4. Si veda in proposito il bel lavoro di F. Gigliani, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, p. 29.

5. In questo senso si vedano le interessantissime considerazioni di G. West, *Scale: the universal laws of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, Penguin Press 2017. Sul concetto di città come «organismi ameboidali, ovvero organismi che non sapendo produrre suddivisioni al proprio interno, come fanno ad esempio le cellule per crescere, rompono i propri confini estendendosi e defermandosi» si veda L. Mumford, *The city in history. Its Origin, its transformations, and its prospects*, Secker&Warburg 1961, p. 231, citato da F. Gigliani, *Le città come ordinamento giuridico*, p. 30.

6. Tra tanti G. Amendola, *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza 1997; M. Augé, *Non-lieux Introduction à une anthropologie de al surmodernité*, Seuil 1992 (trad. it.: *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera 1993); F. Bianchini, M. Parkinson (a cura di), *Cultural policy and urban regeneration*, Manchester University Press 1994; S. Boeri, A. Lanzani, E. Marini, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta 1993; R. Brunet, *Les villes européennes*, La Documentation française 1989; S. Cafiero, A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano italiano*, Giuffrè 1970; S. Cafiero, D. Cecchini, *Un'analisi economico-funzionale del fenomeno metropolitano in Italia*, in D. Martellato, F. Sforzi (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Giuffrè 1990; N. Cattani, D. Pumain, C. Rozenblat, T. Saint-Julien, *Le système des villes européennes*, Anthropos 1994; P.C. Cheshire, D. Hay, *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman 1989; A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, in *Temi e immagini del mutamento*, vol. I, Laterza 1996, p. 153-173; M. Dunford, G. Kafkalas (a cura di), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Belhaven 1992; E. Ercole, *La crescita metropolitana*, in G. Martinotti (a cura di G. Martinotti), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, FrancoAngeli 1999, p. 191-230; A. Giddens, *The consequences of modernity*, Stanford University Press 1990; V. Gregotti, *La città assediata*, in *Equilibri*, vol. II, 1, 1998, p. 47-54; P. Hall, D. Hay, *Growth centres in the European urban system*, Heinemann Educational Books 1980; International Urban Research, *The world's metropolitan areas*, University of California Press 1959; J.R. Logan, H.L. Molotch, *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California

scusso del concetto di città assumendo queste entità come elementi di riflessione nuovi e a sé stanti, inediti per le dinamiche e le logiche a cui danno vita⁷.

Significativamente, il termine “città” è stato invece ammesso nel *logòs* del legislatore solo marginalmente e occasionalmente, a scopo quasi premiale⁸ o come etichetta per ambiti territoriali qualificati⁹, specialmente in ragione delle loro dimensioni.

È l’inespressa, ma ben evidente, consapevolezza del fatto che la “condizione urbana” generi anche fatti giuridicamente rilevanti¹⁰ (e spesso innovativi) a giustificare un’analisi circoscritta a questi spazi. Ovvero di questi spazi come oggetto giuridico e come soggetti generatori di diritto.

E ciò, a dispetto di quanti ritengono che la “prossimità” non sia più «una condizione necessaria per garantire continuità e intensità alle relazioni fra individui, in ambito culturale, intellettuale e professionale, ma anche in quello emotivo ed affettivo», in ragione dell’emergere di «nuovi tipi di comunità impennate sulle reti di comunicazione» che mettono in crisi «le antiche comunità». Una prospettiva, però non nega l’altra: non è infatti l’evanescenza delle reti sociali urbane a caratterizzare il nostro tempo, quanto piuttosto la pluralità di reti di cui singolo individuo fa parte, assumendo «identità differenti»¹¹.

Tra queste, quelle generate e alimentate dal e nel luogo in cui si abita o si lavora sono e restano essenziali, vitali in senso letterale.

Press 1987; A. Magnier, *L’Europa delle grandi città*, Cedam 1996; G. Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, il Mulino 1992; G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, il Mulino 1999; G. Martinotti, E. Ercole, *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, vol. XVII, 1, 1985, pp. 111-155; G. Martinotti, E. Ercole, *La definizione delle aree metropolitane: problemi metodologici*, in *Verso il governo dell’area metropolitana*, Giuffrè 1990, pp. 69-144; M. Sernini, *Terre sconfinata. città, limiti, localismo*, Giuffrè 1996; G. Dematteis, *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in P. Bonora (a cura di), in *SLoT, Quaderno 1*, Baskerville 2001, p. 11 ss.

7. Una prima lettura è senz’altro L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, Laterza 1993.

8. Nell’ordinamento giuridico italiano, a parte il caso delle città metropolitane, la legislazione (in particolare il Testo Unico Enti Locali) utilizza il termine “città” solo con riferimento a quei comuni “insigni” a cui è concesso “il titolo di città” con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per i ricordi, monumenti storici e per l’attuale importanza (art. 18, TUEL). Il termine «città» torna poi nella locuzione «Conferenza Stato-città ed autonomie locali» (d.lgs. 281/1997e successive modifiche). Vedi in proposito M. Roversi Monaco, *La città nell’ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, p. 975, e la ricca annotazione di riferimenti che riporta.

9. Qui il rimando è alle disposizioni di cui alla l. 56/2014, e anche alle tante critiche che ha sollevato nella sua aprioristica qualificazione di 10 comuni capoluogo di regione come città metropolitane.

10. Ben esplicitata invece da F. Gigliani, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., da p. 32.

11. Le citazioni sono tratte da M. Ceruti, *Le sfide dell’umanità planetaria*, in *Next – Strumenti per l’innovazione*, 21, 2005, p. 23.

Abbiamo detto che al concetto di città si accompagna oggi un'intuizione più che un dato preciso (e qui origina una delle debolezze che si riflettono anche nella l. 56/2014¹²) che le distingue dalle altre aggregazioni urbane per le loro dimensioni, che si immaginano "grandi".

Ma se è vero che la città non è solo materialità, è vero anche che il passaggio dalla città alla metropoli non può essere fatto di sola misurazione (demografica, territoriale). Scaturisce piuttosto da una valutazione della qualità relazionale (solo per alcuni autori, necessariamente di natura economica¹³) con l'altro da sé, o meglio dallo svanire della distinzione fra la conurbazione e quanto vi muove attorno.

In ragione di questa lettura possiamo definire metropoli «una forma di insediamento urbano relativamente recente da un punto di vista storico e caratterizzata in primo luogo dall'assenza di quel confine, al tempo stesso fisico e simbolico che, con le mura, ha nei millenni definito i limiti della città»¹⁴.

Il problema principale, per giungere a definizione giuridica di questi luoghi, deriva proprio dalla difficoltà di tradurre in norma questa idea di «interdipendenza funzionale» o di «elevata integrazione economica e sociale», se riferita a un ambito territoriale ben definito, che presenta «complessità amministrative e di governo locale connesse con diverse possibili interpretazioni del raggio fisico di estensione di tali interdipendenze»¹⁵.

Né funziona, come per altri concetti giuridicamente accolti, un'identificazione per indizi, basata sulla ricorrenza di profili sintomatici che consentano di evitare le rigidità di una definizione puramente formale. Qui però, come si è visto, la mera rilevazione quantitativa per «bacini di pendolarità»¹⁶ non è sufficiente (né al momento trova spazio nel sistema statistico italiano).

Il problema è che lo studio del fenomeno metropolitano (o della "dominanza metropolitana") svolto con gli strumenti del giurista, non è fin qui riuscito a evitare di basarsi su una corrispondenza biunivoca tra spazio ed entità di governo. Questa esigenza di riferirsi esclusivamente a un dato spaziale preciso, statico, incurante dell'aspetto relazionale e immateriale delle metropoli, ha costretto i giuristi a operare sul profilo strutturale, arrivando a soffocare le possibilità di un'analisi funzionale, la quale non solo richiederebbe strumenti di valutazione

12. Come si vedrà meglio nel cap. III.

13. N.S.B. Gras, *An introduction to economic history*, Harper & brothers 1922.

14. Così ancora G. Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, cit.

15. Ancora G. Martinotti, *Metropolitane*, cit.

16. O.D. Duncan, W. Richard Scott, S. Liberson, B. Duncan, Hal H. Winsborough *Metropolis and region*, Johns Hopkins Press 1960, o anche M. Dunford, G. Kafkalas (a cura di), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Belhaven Press 1992.

differenziati per ambito, servizio e risorse considerati, ma porterebbe a esiti che ancora le norme non riescono a ponderare.

Soccorre qui l'analisi sociologica che, libera dai vincoli di spazialità oggettiva del diritto, afferma che la "metropolitanità" può essere riconosciuta e proclamata seguendo, in alternativa, uno di tre possibili criteri:

- a. l'omogeneità, con cui si identificano complessi spaziali con caratteristiche analoghe sotto diversi punti di vista (dimensione demografica, densità, caratteristiche economiche);
- b. l'interdipendenza, per la quale rilevano gli «scambi di persone, beni, flussi comunicativi (la pendolarità, le aree di gravitazione commerciale, scambi telefonici o altro)»;
- c. la morfologia, in base alla quale vengono in considerazione «la contiguità spaziale o l'appartenenza a medesimi sistemi di configurazione orografica o geografica in senso lato»¹⁷.

A ben vedere, di tutti e tre questi elementi sono consapevoli, almeno nei rimandi o in forma problematizzata, le disposizioni che disegnano oggi le nostre città metropolitane (si vedano al successivo cap. III le considerazioni sulla loro perimetrazione, formale e non, o sulle finalità istituzionali loro assegnate).

Qualsiasi studio limitato alla sola considerazione del profilo materiale di quelle aree (vaste, metropolitane) rischia di quindi di porsi in contraddizione non solo con la dimensione dinamica delle stesse, ma anche con l'aspirazione del legislatore del 2014 a farne le motrici di un piano di sviluppo strategico ed equilibrato di sistemi territoriali complessi, da valutare in base all'efficienza delle loro prestazioni. Il tema è dunque quello di tradurre gli elementi non solo formali, ma anche sostanziali delle città metropolitane in parametro normativo per la qualificazione e la valutazione dei nuovi enti.

In questo senso, si dovrà ragionare nelle pagine a seguire.

2. Il riflesso sulle aree vaste di ambiguità mai risolte

L'impressione è che sul livello sovracomunale si manifestino in tutta la loro evidenza, in strettissima connessione, le questioni irrisolte che da sempre hanno caratterizzato il dibattito sulla nostra amministrazione territoriale e che, a ben vedere, originano in letture diverse dei tre criteri costituzionali che, *ex art.*

17. Le citazioni sono ancora da G. Martinotti, *Metropolitane*, cit.

118, comma 1, dal 2001, guidano il disegno delle nostre autonomie: adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

La prima di tali questioni è senz'altro quella, anticipata al capitolo precedente, che reca alla ricerca di spazi idonei per il miglior esercizio delle funzioni e la più efficiente produzione/erogazione dei servizi.

Il problema coincide solo in parte con quello, richiamato in modo quasi ossessivo, della dimensione eccessivamente contenuta di molti dei 7.901 comuni italiani di cui – si ricorda – il 70% conta meno di 5.000 abitanti. In realtà, il dato non si discosta in modo significativo da quello di altri paesi come la Germania, mentre in Francia – dove i comuni sono 34.945 – con una popolazione superiore all'Italia, questa percentuale sale al 95%. O la Spagna dove, avendosi una popolazione significativamente inferiore e circa il nostro stesso numero di comuni, gli *adyuntamentos* di quelle dimensioni sono l'84%¹⁸ (si veda la *Tabella 1*).

Ora, anche ove si sostenga che non esiste «una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa»¹⁹, non v'è dubbio che la coincidenza dell'eterogeneità strutturale con l'incoerenza di densità abitativa del nostro Paese²⁰ costituisca un elemento che pone attorno a questo livello un'aura di ambiguità e fragilità che si traduce in una oggettiva difficoltà di amministrazione.

Ai fini della nostra analisi, il tema è duplice. Da una parte si ragiona della possibile funzionalizzazione ai bisogni dei comuni minori degli enti di area vasta. Dall'altra si insegue l'esigenza di una loro perimetrazione appropriata, con particolare accento con la questione ancora aperta delle “vere” geografie metropolitane. Sussidiarietà e adeguatezza, in altri termini.

Ora, se di certo la provincia e la città metropolitana recano (e, per dettato costituzionale, devono recare) oggi un progetto diverso di relazione col tessuto comunale assieme all'intento di razionalizzazione della mappa amministrativa (propria e sottostante), il problema viene qui a intrecciarsi e a complicarsi con la mai risolta questione del ruolo da assegnare a questo livello territoriale, con

18. Dà questi dati anche R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., p. 54, il quale però si affretta a dire che «il cattivo governo non passa di qua, o almeno non solo in Italia».

19. L. Senn, R. Zucchetti, *Una proposta per il riassetto delle province*, Studio CertET Bocconi per UPI, 2011, citato L. Ciapetti, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 263-270.

20. Si vedano i dati e le considerazioni sul tema nel bel lavoro di L. Ciapetti, *op. cit.* Per approfondire il tema in riferimento alla Spagna si consiglia altresì la lettura di O. Nel. Lo, G. Trupiano (a cura di), *Province e territorio: riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Edizioni Scientifiche Italiane 2013.

il quale proprio per questa indeterminatezza hanno concorso nel tempo, e concorrono ancora, le diverse forme di aggregazione comunale.

Di fatto, nel farsi progressivo dell'assetto delle nostre autonomie, si è solo occasionalmente considerata la loro funzionalità ai diversi interessi che queste, in se stesse o in posizione servente, erano chiamate a governare, e ciò sia al fine di darvi dotazione appropriata, sia rispetto alla configurazione della loro forma di governo.

Si profila così la seconda questione che si riflette sugli enti posti a governo di questi spazi, quella della consistenza, o meglio della qualità della loro autonomia. Come avvertiva Giannini, ragionare dell'autonomia territoriale significa ragionare di un'autonomia in forma composita, che non si esaurisce nella sola declinazione «organizzatoria» o strutturale. Essa si espande innanzitutto alla dimensione politica, affermata nel testo costituzionale per questi enti e, con profili diversificati, a quella normativa «avente tratti caratteristici, per la collocazione nella gerarchia delle fonti assunta dagli atti normativi con cui si manifesta»²¹. E ancora, implica scelte sulla configurazione della loro capacità finanziaria, in ordine ai poteri di imposizione fiscale e di spesa loro riconosciuti.

A dispetto delle sensibilità diverse espresse da diversi autori, che di volta in volta sottolineano un aspetto a scapito degli altri²², un'identificazione del concetto che assuma a paradigma solo una prospettiva risulterebbe in un'evidente svalutazione. Nel nostro tempo, passata sia l'illusione egalitarista e uniformante, sia l'infatuazione efficientista per le forme del privato, i migliori intendimenti autonomistici, vengono piuttosto a coniugare le diverse declinazioni dell'autodeterminazione locale come funzionali, nel loro insieme, alla costruzione delle risposte più appropriate ed efficaci possibili per i bisogni espressi dai diversi ambiti, da immaginare e costruire – come si diceva – secondo un criterio di razionalità e adeguatezza. Come parte di un riconoscimento più ampio, complessivo e costituzionalmente affermato, dei diritti da riconoscere alle diverse comunità.

Per detta ragione, pare si possa dire fin d'ora che qualsiasi ragionamento sulle forme dell'autonomia debba in realtà muovere da una ponderazione della sostanza, valutando non solo quali competenze trovino miglior allocazione a quel livello, ma anche la natura (politica, di indirizzo, di coordinamento, meramente tecnica o gestionale) di quelle funzioni.

21. M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 24, 1959, p. 11.

22. Si pensi ad esempio all'influenza che ancora oggi esercita la posizione dei giuristi italiani e tedeschi dominante all'inizio dello scorso secolo, che riconduceva alla dimensione normativa, e a questa soltanto, l'idea stessa di autonomia locale.

Questa considerazione ci porta al terzo e ultimo profilo di indeterminazione, quello che distingue tra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione. Il tema ha informato di sé molta della riflessione sull'assetto dei poteri locali, dando luogo a impianti teorici fertilissimi in gran parte ancora attuali²³.

In ciascuno di questi si assume l'uniformità quale condizione originaria, di partenza (da confermare, rivedere o contrastare) nella descrizione degli elementi che caratterizzano l'architettura del nostro sistema locale, trovando fondamento nella dottrina storicamente più rilevante in materia²⁴.

Questa offriva una lettura del sistema locale come mera «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche proprio». Il fenomeno era dunque essenzialmente amministrativo, visto che «il decentramento non riguarda la Costituzione, ma solo l'amministrazione dello Stato»²⁵. E la relazione tra il centro e il sistema degli enti territoriali si configurava nella autarchica «equiparazione degli atti di amministrazione di alcuni enti pubblici agli atti omologhi dello Stato, sì che essi acquistano le caratteristiche, la validità e l'efficacia degli atti amministrativi»²⁶.

La considerazione dell'area vasta è stata specialmente influenzata da questa lettura, e l'intendimento di quegli spazi come ambito per l'allocatione in periferia di funzioni statali ha gravato sulla loro trasformazione in ambiti rappresentativi delle relative comunità.

Si può dire che la soluzione trovata o, *rectius*, la condizione assestatasi nel

23. Cfr. a proposito dell'evoluzione storica del decentramento in Italia gli scritti di M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 17; S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, p. 594. Restano tra gli scritti fondamentali della dottrina italiana in materia quelli di M.S. Giannini, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative, Università di Bologna (a cura di), *Problemi della pubblica amministrazione. Ciclo di conferenze promosso dalla Scuola nell'Anno Accademico 1956-1957*, Zanichelli 1958, p. 155; G. Pastori, *Gli enti comunitari*, in *Archivio dell'istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, a cura di Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Giuffrè 1962, p. 547; M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 451; S. Cassese, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *La formazione dello stato amministrativo*, Giuffrè 1974, p. 331; B. Dente, *Il governo locale in Italia*, in *Il governo locale in Europa*, Edizioni di Comunità 1977, p. 201; B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, il Mulino 1985.

24. Il riferimento è agli scritti di S. Romano. Di questi e della concezione che li accompagna dà ampia ricostruzione G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, cit., p. 1929 ss.

25. Entrambe le citazioni sono di S. Romano, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, voll. IV, I, 1894, ora in S. Romano, *Scritti minori*, Giuffrè 1950, p. 21.

26. Così M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corriere amministrativo*, 19, 20 e 21 del 15-31 ottobre e 15-30 novembre, 1948, p. 1061 ss.

tempo sia stata, in questo caso, di disambiguazione e separazione tra oggetto e soggetti. L'area vasta come territorio, ossia il profilo oggettivo, ancora oggi coincide con la delimitazione spaziale per l'esercizio di attività che si riferiscono all'amministrazione centrale²⁷. A cambiare – e da tempo – è stato il profilo soggettivo: gli enti chiamati allo svolgimento di dette funzioni non sono più le province (e, oggi, le città metropolitane), divenute da tempo enti espressione di autonomia locale, ma gli enti che compongono l'amministrazione periferica dello Stato, emanazioni dei ministeri a competenza unica e specialistica quali le prefetture, le sovrintendenze, le intendenze, uffici scolastici di ambito territoriale eccetera.

Come a dire che il disegno della geografia provinciale, pur approssimativo e tormentato (come vedremo *ultra*) rimane comunque come schema di riferimento a due usi: la visione dall'alto della mappa su cui opera lo Stato e la ripartizione, dal basso, di ambiti sovracomunali destinati a svolgere funzioni a ricaduta, appunto, sovracomunale.

Si deve qui segnalare come usi le medesime formule, ma per riferirsi a profili diversi, parte della dottrina²⁸ che, sempre alla ricerca di un significato più propriamente definito dell'espressione "area vasta", ne distingue una declinazione «in senso oggettivo» riferendosi all'esercizio di funzioni di coordinamento degli interessi e degli attori locali («area vasta come connotato delle funzioni»), da una «in senso soggettivo» con cui identifica i soggetti sovracomunali (o in prospettiva anche sovra provinciali) incaricati di quel coordinamento («aree vaste come formule organizzative di cooperazione/coordinamento, per esempio in campo di servizi strumentali»). Eppure, anche questa distinzione non riesce a far dimenticare (e anzi echeggia) le ambiguità che si ricollegano a questo livello territoriale, e alla sua duplice e contraria attrazione verso il basso – come ente esponenziale di comunità, e verso l'alto – come terminale di funzioni che qui vengono decentrate dai livelli di governo di più ampia estensione (nel nostro caso lo Stato e le regioni).

Richiamarsi al territorio e, distintamente, agli enti di governo sovracomu-

27. Si veda G. Grüner, *Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato*, in *GiustAmm.it*, 11, 2015; M. Brunazzo, *Cosa ne è del prefetto francese? La pressione europea sulla Francia della V Repubblica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 2003, p. 41-52; F. Marsilio, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri. La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2001, p. 558-562; C. Padula, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all'epoca del principio di sussidiarietà "forte"*, in *Diritto e società*, 2007; M. Cammelli, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Diritto pubblico*, 1999.

28. F. Merloni, *Le funzioni sovra comunali tra province e regione*, in *Istituzioni del federalismo*, 5 (supplemento), 2006, p. 45 ss.; C. Tubertini, *Le politiche di riordino territoriale locale: province e città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le regioni*, cit., p. 82.

nale reca piuttosto alla nostra attenzione quella dicotomia fra ciò che quegli ambiti mal delimitati sono chiamati a fare e la continua ricerca di apparati idonei al governo di quei bisogni che è una delle ragioni – forse la principale – per cui si scrivono queste pagine. L'impressione che rimane sullo sfondo è infatti quella di una vaghezza, perdurante anche perché colpevole, alimentata proprio dall'irrisolta e pur invincibile connessione tra soluzioni organizzative e profilo competenziale, tra soggetti, oggetto e potestà giuridiche.

In altri termini, specie per l'insicura determinazione di queste ultime, si dibatte delle forme perché non si ha chiara la sostanza, col risultato di lasciare affatto indeciso il ruolo da assegnare a questo ambito in un sistema di governo multilivello.

Si deve inoltre evidenziare come gli enti di area vasta siano stati e siano tuttora, pur in misura più contenuta dopo le ultime riforme, ambiti di ulteriore decentramento di funzioni da parte delle regioni e dello Stato stesso, le quali vengono a porsi al fianco e spesso a prevalere su quelle assegnate in proprio a questi enti, espressive di una loro autonomia.

La combinazione di queste due tipologie di funzioni o, meglio, il peso relativo dell'una e dell'altra è elemento non indifferente nella determinazione del grado di uniformità o differenziazione nella configurazione di questi enti. Il risultato è comunque un quadro competenziale articolato se non confuso, differenziato regione per regione in modo non significativo, che lascia esilissimo il loro profilo peculiare e specifico, quella "identità istituzionale" che oggi trova nella legge 56/2014 la sua fonte principale.

Nel tempo, a partire dalla l. 142/1990 e a far culmine nella riforma costituzionale *ex l. 3/2001*, la differenziazione si è manifestata con decisione specialmente a livello comunale²⁹, mentre per le province le sole diversificazioni erano quelle dovute alla scelta delle regioni di delegare a quel livello.

Il fenomeno in realtà non è di recente manifestazione, ma si presenta come oramai irreversibile, al punto che, in modo assonante, tutti i commentatori³⁰ dichiarano oramai come definitivo il superamento del principio di uniformità locale, in ragione dei limiti "interni" che presentava questa soluzione, peral-

29. E. Carloni, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli 2004.

30. Si veda L. Vandelli, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, 2003; E. Carloni, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit.; C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè 2003; D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in A. Romano, E. Casetta, F.G. Scoca (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam 2007.

tro rassicurante. Gli assetti uniformi, per loro natura rigidi e formali, si sono mostrati nel tempo, in ragione del complicarsi delle società, come scarsamente idonei a rispondere in modo soddisfacente alla moltiplicazione, diversificazione e parcellizzazione dei bisogni delle collettività che negli enti territoriali cercano una prima rappresentanza e un immediato sostegno.

È stato quindi un movimento generalizzato, appunto trasversale ai diversi ordinamenti, quello alla ricerca di soluzioni più adeguate e funzionali, capaci di modularsi sulle cifre caratteristiche dei territori.

Coincide, questa evoluzione, con il passaggio dall'affermazione di un'idea "egalitarista" (delle forme dell'amministrazione, ma anche dei diritti e delle prestazioni a essi relative) alla ricerca di "un'uguaglianza nelle differenze", sostanziale³¹. In tal modo si arriva a constatare che per una vera parità di trattamento dei cittadini è necessaria una «difformità organizzativa e nella sua dimensione funzionale, che comporta un'allocatione diversificata e asimmetrica delle competenze»³². Se differenziazione è il nuovo nome dell'uguaglianza³³, questa non può che collegarsi all'effettività e direi alla specialità della autonomia consegnata ai diversi enti differenziati³⁴.

Coglie senz'altro questa visione la Carta europea dell'autonomia locale³⁵ che all'art. 3, afferma che «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici».

La differenziazione diventa così il principio organizzativo fondamentale, cui si accompagnano quelli di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, prima a livello comunitario³⁶ e poi nazionale, in via esplicita (come in Italia) o implicita.

31. Si veda a questo proposito, e anche con ben altri riflessi, A. Schiavone, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi 2019.

32. Così M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, 2, 2017, che a sua volta giustamente rimanda a F. Manganaro, *Il principio di autonomia*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè 2012, p. 275.

33. Come indicato dallo stesso M. Brocca, il rinvio è qui a P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene 2003, p. 221; F. Manganaro, *Il principio di autonomia*, cit., p. 275.

34. D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, cit., p. 302.

35. La Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale è stata firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e poi ratificata in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439. In merito si veda A. Barone, *La nuova governance del territorio. Sistema delle autonomie e principi comunitari*, Bonanno editore 2003.

36. Il riferimento è all'art. 3 B del Trattato di Maastricht dal 1992 e all'art. 5 del Trattato di Lisbona del 2009.

3. Adeguatezza presunta, differenziazione possibile e sussidiarietà a due sensi nel disegno delle città metropolitane

Vediamo allora quale sia l'interpretazione dei principi costituzionali di cui all'art. 118, comma 1 offerta dalle disposizioni sulle città metropolitane.

E ciò non solo al fine consegnare alla sistemica che qui si persegue un contesto più solido, ma anche per contribuire a una (ri)lettura mirata – certo non “adeguatrice”, ma in qualche misura rivelante – della norma fondamentale. D'altra parte, un'interpretazione dei principi alla luce di disposizioni come queste, se pur di rango inferiore³⁷, è operazione non solo legittima, ma anche opportuna, visto che è «inevitabile» che il testo costituzionale possa essere inteso in senso progressivo solo se si conoscono e si tengono in considerazione «la storia e la pratica» degli istituti giuridici in esso presenti³⁸. Non solo: in questo modo si riesce a mettere in giusta evidenza anche l'esigenza di autonomia della funzione legislativa rispetto al testo costituzionale, se è vero che alla legge «deve essere riconosciuto un valore in sé [...] indipendentemente dai suoi contenuti e dai suoi legami di derivazione dai dettati costituzionali»³⁹. Col duplice risultato di conferire maggiore attualità al testo della Carta fondamentale in ragione del contesto in cui la stessa effettivamente opera e di riconoscere alla legge un'augmentata capacità di dar voce alle esigenze evolutive portate alla sua attenzione dal quotidiano.

Partiamo allora da quella che si presenta come una “presunzione di adeguatezza” degli enti di area vasta, e delle città metropolitane in particolare. Nelle norme della l. 56/2014 – come si è visto e del resto si è sempre fatto in passato

37. Il tema in questione è stato oggetto del lavoro di numerosi studi, anche recenti, i quali ne hanno delineato i tratti in modo ampio e approfondito: vi ci sono di fatto dedicati alcuni tra gli studiosi più raffinati. Tra i contributi fondamentali basti ricordare E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè 1971 e, sul tema del valore della legge nell'ordinamento attuale, A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Il Foro italiano 1977. Più recenti sono i contributi di S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, il Mulino 2004; G. Berti, *Interpretazione costituzionale*, Cedam 2001; M. Dogliani, *Interpretazione costituzionale e politica costituzionale*, in *Atti Convegno annuale dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2002, disponibile su: www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200210/dogliani.html; F. Viola e G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza 2004; G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet 1987.

38. Così G.U. Rescigno nel saggio *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, in *Diritto Pubblico*, 2005, 1, p. 19 ss. Gli articoli citati in questa nota e in quella precedente sono parte di una discussione a distanza tra i due autori iniziata con la critica, da parte di Rescigno, ad alcune delle tesi espresse da R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè 2004.

39. Il riferimento è a G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi 1992, p. 208 ss.

– si lascia da parte ogni idea di valutazione basata su evidenze o dati, e anche l’ipotesi che possano essere le regioni (a statuto ordinario), o gli stessi territori a compiere meglio e successivamente un simile apprezzamento, come avviene in altri paesi o nelle regioni a statuto speciale. Gli interessi, e quindi il modello e le funzioni “metropolitane” discendono da una determinazione unilaterale del legislatore statale, che – come vedremo con specialità tutte da valutare – non solo ribadisce la sua capacità di decidere “dall’alto”⁴⁰ quale sia il ruolo da assegnare a ogni livello di governo, ma qui mostra una doppia declinazione del principio.

Da una parte assumendo una valutazione pregiudizialmente positiva sull’idoneità di città così concepite e strutturate a farsi complessi territoriali coesi, capaci di innovazioni strutturali e di azioni in positivo per lo sviluppo. Diciamo un’adeguatezza in sé, costitutiva, di modello.

Dall’altra – per ragioni già più volte ricordate – affermando la maggiore adeguatezza di una configurazione di secondo grado rispetto alle altre forme istituzionali dell’area vasta. Un’adeguatezza che dunque si direbbe “comparativa” e non “analitica”, la quale esclude le province dall’assegnazione di finalità analoghe o di ugual tenore e si traduce (come meglio vedremo a seguire) in una diversa, più contenuta configurazione del corredo competenziale di queste ultime. Come a dire che c’è un *modus in rebus* anche nel sommario disegno dell’architettura dei nuovi enti, e che questo, e solo questo, è – almeno per il legislatore del 2014 – il modello ideale a quel determinato fine. È da questa lettura della presunta “adeguatezza metropolitana” che discende anche la differenziazione discussa al paragrafo precedente, che potremmo dire “istituzionale”.

Su teoria e prassi nella configurazione di questi enti torneremo a più tratti, aggiungendo altre considerazioni a queste prime⁴¹. Non è però superfluo evidenziare subito come alla differenziazione tra città metropolitane e province, preliminare e generale perché costituzionalmente sancita e poi disposta dalla legge dello Stato, faccia seguito un’ulteriore diversificazione, successiva e solo potenziale, tra le stesse città metropolitane, resa possibile dal silenzio dello stesso legislatore su molti tratti strutturali, operativi e relazionali dei nuovi enti.

La l. 56/2104, nella sua redazione, non entra nei dettagli e liquida un cambiamento davvero profondo con pochi e pur decisivi tratti di penna. È appunto in mancanza di regolazione che la responsabilità per l’affermazione e il disegno in dettaglio di questi enti è ricaduta sui legislatori regionali e sugli amministratori delle città stesse, le quali significativamente, ai sensi del comma 1 l, lett. a)

40. In questo senso S. Civitarese Matteucci, *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2016, p. 627.

41. Si vedano in particolare le conclusioni al cap. III, par. 2.

dell'unico articolo della l. 56/2014, in statuto devono prevedere «le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano».

Dopo decenni di invocazione di maggiore autonomia, e la continua lamentazione per l'eccesso regolativo sui nostri enti locali, questa possibilità sarebbe (o forse meglio, sarebbe stata) da valutare con speciale attenzione.

Partendo da un «principio organizzativo», qui si asseconda l'obiettivo originario di una sua declinazione mirata a «favorire a ogni livello di governo, a seconda dei vari contesti territoriali e dimensionali, differenze nell'allocazione dei compiti agli enti locali», segnando per legge statale la differenza di certi territori rispetto ad altri, affermando la specialità della loro «forma di Stato», ma poi dando vita a sistemi amministrativi di area vasta che, nonostante l'omogeneità di «autonomia e di propri poteri»⁴² originariamente assegnati sono capaci di articolarsi e agire diversamente secondo le loro esigenze. E ciò nel pieno rispetto del «principio generale, secondo cui esiste una naturale rispondenza fra interessi, finalità di un soggetto e funzione organizzatoria pertinente al loro perseguimento [...]»⁴³ che consegna proprio alle autonomie la capacità di darsi, oltre ai tratti essenziali, fisionomia propria.

Il tutto a dire che il principio di differenziazione, da una solida affermazione in Costituzione e un disegno pur sommario in legge, in certi casi – a dispetto dei pronostici – è arrivato a soluzioni ed esiti positivi, appunto inattesi. Viene da chiedersi se è in questo modo che l'autonomia locale possa trovare spazio fertile di affermazione e adeguata conformazione al luogo in cui si manifesta, pur se in questo caso la vera questione è se esistano gli strumenti, le condizioni e le competenze necessarie a tal fine.

A completare il quadro, vanno infine considerati gli esiti sul principio di sussidiarietà verticale, anch'esso in coniugazione plurale. Per le ragioni appena esposte, per le città metropolitane, all'indomani della loro istituzione, si è posto immediatamente il problema di come declinare la loro sussidiarietà “esterna”, nelle relazioni con la regione di appartenenza e con lo Stato. Come si è detto e si vedrà ancora, sotto questo profilo non si sono avuti fin qui risultati di particolare significato.

Per la sussidiarietà si è però profilata un'altra prospettiva in verticale, questa volta “interna” e delicatissima, perché relativa al quadro delle relazioni tutte amministrative tra la città metropolitana, le amministrazioni locali dell'area

42. Il virgolettato è ancora di S. Civitarese Matteucci, cit., p. 624, che invece è molto critico su questa declinazione del principio di differenziazione.

43. Così A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè 1983, p. 320.

e le loro forme associative, vere *constituencies* dei nuovi enti. Queste relazioni non possono certo limitarsi alla partecipazione dei sindaci e dei consiglieri negli organi metropolitani, ma devono muovere su ben altri profili e in ben altri luoghi di mediazione, da ponderare caso per caso.

Con l'idea in mente di una riforma con ampie potenzialità poco giocate in concreto in questi quasi 10 anni, dobbiamo allora passare in rassegna i profili problematici più evidenti dei nuovi enti, anche attraverso la rilettura delle critiche che hanno accolto la l. 56/2014. E ciò, restando comunque fedeli all'intento, dichiarato, di non voler smentire quelle censure (in parte certamente fondate) quanto piuttosto di tentare, in linea con la legge, una loro interpretazione sistematica, diciamo *construens*, utile a salvare ciò che di buono o di positivo si è fin qui prodotto.

III

LE CRITICITÀ “FORMALI”

1. La duplicazione degli enti di area vasta ai tempi delle riforme incomplete

L'interruzione del percorso di riforma del 2014-2016, stabilizzando una duplicazione degli enti di area vasta immaginata come solo transitoria, ha costretto amministratori e interpreti a operare con strumenti e soluzioni in gran parte incompleti, o incoerenti con il quadro generale.

Eppure, come si è detto fin dalle prime pagine, appare quanto mai necessario dar corpo a letture e soluzioni solide e in qualche modo percorribili anche in considerazione delle riforme possibili. E ciò non soltanto perché, se pur poco chiari e (finora almeno) di incerta consistenza, gli interessi propri dell'area vasta oggi siano da considerare come esistenti in sé, necessari, ma anche in ragione del fatto che alcuni degli elementi e anche delle incongruenze derivanti da quella riforma – tanto profonda quanto incompiuta – sembrano destinate a cronicizzarsi.

Per quanto abbiamo visto sin qui, un elemento acquisito e da conservare in qualsiasi prospettiva futura, è la ben evidente diversità tra la posizione istituzionale delle città metropolitane e quella delle province. E, conseguentemente, tra ciò che viene e deve venire rispettivamente loro attribuito.

La differenziazione trova innanzitutto fondamento in evidenti ragioni del “reale”. Come abbiamo visto e vedremo ancora, l'oggettiva difformità dei bisogni da governare in aree che si vogliono capaci di un rilancio del paese, e peculiari se non per consistenza urbana o demografica, per dinamiche sociali o economiche, è stata la *ratio* “contingente” che ha orientato la riforma del 2014 a distinguere la posizione e del ruolo dei due enti.

Un semplice sguardo ai dati conforta in questo senso: dal punto di vista demografico l'Italia (come molti altri paesi europei) ha conosciuto cambiamenti profondi: negli ultimi 150 anni¹ la popolazione della provincia di Milano è

1. E cioè il periodo di storia unitaria che abbiamo passato in rassegna dal par. 3.1.a al par. 3.2 del capitolo precedente.

passata da circa 700.000 a oltre 3.500.000 abitanti, quella di Napoli da circa 1.000.000 a oltre 3.000.000 di abitanti, mentre Roma ha conosciuto una crescita di circa otto volte, passando da 500.000 a oltre 4.000.000 di abitanti². Il tutto, mentre il censimento nazionale registrava una crescita da 20 a 60 milioni di abitanti, e l'Italia da paese agricolo diventava post-industriale.

Sotto il profilo dell'esegesi giuridica, ancor più forte e direi risolutivo è il fatto che il testo costituzionale per primo, a partire all'art. 114, menzioni distintamente i due enti di area vasta, operando una diversificazione che, altrimenti, non avrebbe senso³.

Risultano quindi non solo da rigettare, ma quasi paradossali le (per la verità poche) obiezioni sulla possibile incostituzionalità di questa diversificazione. A chi predica come necessaria l'omogeneità degli enti posti al governo dello stesso livello territoriale, basti ricordare come, già nell'attuale quadro costituzionale, si ammetta tranquillamente che in Val d'Aosta non siano costituiti enti a questo livello⁴, o che in Trentino e in Alto Adige sia attribuita loro potestà legislativa.

O ancora che, fin dal 1948, il testo della nostra carta fondamentale ammetta e anzi promuova e dettagli due ben distinte forme di autonomia per il governo del livello regionale.

In realtà la conclusione è proprio l'opposta: la Costituzione, nel proporre quella dicotomia per l'area vasta, dà corpo "preventivamente", in forma istituzionalizzata, a quel principio di differenziazione così poco frequentato dal legislatore ordinario, statale e regionale, e così poco praticato dagli amministratori. E immagina già per i territori metropolitani un profilo da assegnare a enti diversi da quelli presenti nel resto del paese: quelle città metropolitane la cui mancata istituzione pochissimi hanno fatto rilevare come incostituzionale, in tutti gli anni trascorsi dalla riforma del Titolo V.

La diversificazione, dunque, non solo è giustificata da elementi concreti, discendenti dalla natura degli interessi che orbitano in quelle aree (e che pure devono essere considerati nell'interpretazione della norma), ma è anche co-

2. In merito si veda UPI – CUSPI, *Atlante statistico delle province italiane*, UPI, Roma, 2011 e, ivi, il saggio di R. Salvi, *Storia e demografia delle province italiane 1861-2011*.

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

4. Come visto in nota 34 del capitolo I, nel 1948 la provincia della Valle d'Aosta viene soppressa e ne vengono trasferite le competenze alla regione autonoma, appena costituita. Per un commento su queste argomentazioni si veda M. Renna, *Brevi considerazioni su province ed altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, 36, 2006, p. 1; R. Bin, *Il nodo delle province, Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella regione Marche*, cit.

stituzionalmente legittima, anzi doverosa. E opera come condizione di *default* nel disegno istituzionale di un determinato livello di governo fin dal 2001, nel momento in cui – forse non casualmente – ha fatto il proprio ingresso in Costituzione all’art. 118 anche l’endiadi differenziazione/adequatezza a guidare il disegno delle autonomie territoriali.

Dunque, se pure il rango costituzionale delle province sollecita l’esigenza di veder loro attribuite competenze adeguate al tipo di interessi che ivi si intendono governare (e che oramai devono essere riconsiderate), l’intervento di riduzione delle funzioni provinciali operata dalla l. 56/2014⁵ certo non arriva a integrare quel sostanziale svuotamento che secondo alcuni commentatori realizzerebbe, per legge ordinaria, «un trucco *in fraudem Constitutionis*», visto che comunque si riconosce a esse un novero sì limitato, ma comunque significativo di funzioni fondamentali⁶.

È il caso di ricordare che, su questo profilo (e molti altri) è intervenuta, pur senza dare un contributo del tutto soddisfacente, anche la Corte costituzionale, con la criticatissima sentenza n. 50/2015⁷. Pronunciandosi sui ricorsi presentati da quattro regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) contro 58 commi (dei 151 originari) dell’unico articolo della legge n. 56 del 2014, la sentenza risolve in senso negativo tutte le questioni presentate e salva integralmente la legge Delrio. A tal fine usa argomentazioni appunto discutibili e giustificazioni esorbitanti il *thema decidendum*, ragionando esplicitamente nel solco di un’ipotesi di riforma costituzionale che non si è mai concretizzata, col risultato di promuovere le scelte del legislatore in base ad argomentazioni fragili e comunque distanti dalle vere questioni in gioco⁸.

Così è, in gran parte, anche per il punto qui in questione. Infatti per un ver-

5. Si veda più in dettaglio il par. 2 del cap. successivo.

6. A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 14.

7. A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015; F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, p. 8 ss.; G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit.; A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, cit.; A. Sterpa, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8, 2015; L. Vandelli, *Il sistema della autonomie locali*, cit.; L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396; G. Gardini, *Brevi note sull’incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016.

8. L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., pp. 393-396.

so, dopo aver ripreso quanto già sostenuto nella sent. n. 220 del 2013, la Corte chiarisce che il legislatore statale con *iter* ordinario può legittimamente provvedere al mero riordino dell'ente provinciale (ma non alla sua soppressione, ipotesi che violerebbe l'art. 138 Cost.). Sotto il profilo delle funzioni provinciali, alle regioni che facevano notare la mancanza di competenza dello Stato a riallocare funzioni provinciali "non fondamentali"⁹, la Corte cade nel difetto di guardare troppo avanti, sostenendo che i commi dall'85 al 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 riguardano «le funzioni delle "nuove" province», da ritenersi in sé precarie, essendo le stesse soltanto «in carica nelle more della riforma del Titolo V della Costituzione».

Al di là di questa discutibile impostazione, secondo il giudice delle leggi i commi in questione delineano comunque un dettagliato meccanismo per la puntuale determinazione delle funzioni, all'esito del quale la provincia continuerà a esistere quale ente territoriale «con funzioni di area vasta». Detto meccanismo, ex art. 1, comma 91 della l. 56/2014, si incentra sull'accordo tra Stato e regioni in sede di conferenza unificata¹⁰, già raggiunto all'epoca della sentenza. Ciò fa ritenere alla Corte «venuto meno l'interesse delle regioni ricorrenti» e conseguentemente cessata la materia del contendere «sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56/2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato».

La decisione, come è stato notato, è tutta "processuale"¹¹. Infatti la Corte

9. Mentre per le funzioni "fondamentali" vi è la sicura competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p).

10. L'accordo effettivamente siglato in data 11 settembre 2014 prevede che:

- ai sensi del comma 89, Stato e regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può e deve provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.;
- per quanto riguarda le funzioni il cui riordino spetta alle regioni, si concorda nell'osservare che vi è differenza nelle funzioni attualmente svolte dalle province che rientrano nelle competenze regionali, regione per regione. Ciascuna regione dovrà dunque definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive province, non riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85 della legge, e ad operarne il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordate nell'accordo;
- lo Stato debba adottare (ai sensi del comma 92 dell'art. 1 della legge) un d.p.c.m., anche per la parte relativa alle funzioni amministrative degli enti di vasta area di competenza statale.

Anche questo adempimento è stato soddisfatto, con il d.p.c.m. 26 settembre 2014.

11. F. Fabrizzi, *Il procedimento di riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle pro-*

chiude la questione affermando che la concertazione tra Stato e le regioni è strumento «capace di scongiurare una logica di potere unilaterale» da parte dello Stato e di «dare garanzia della esplicazione di una posizione paritaria del ruolo delle regioni partecipanti all'Accordo». Così facendo però i giudici si tengono ben lontani dal merito del problema che, di conseguenza, va ancora letto alla luce della soluzione adottata dalla legge 56/2014, pur indirettamente confermata e legittimata nella sua *ratio* fondante.

In altri termini allo stato attuale, se pur si chiede collaborazione nel disegno funzionale delle province, non si smentisce come queste siano e restino al momento enti in qualche modo “recessivi”, ad azione forse troppo contenuta, ma comunque necessariamente differenziati rispetto al modello più solido e strutturato delle città metropolitane, in ragione delle potenzialità che si riconoscono in capo a queste ultime alla luce degli interessi che agitano attorno a esse.

Che le città sollecitino “statuti” di regolazione diversificata se non “speciale” è considerazione forse non scontata¹² nella dogmatica giuridica, ma oramai diffusa in molta altra letteratura (non solo italiana) in materia. E ciò perché, come si è detto, pur nella problematicità della relativa regolazione, in ragione di quelle peculiarità che discendono dalla loro configurazione sociale ed economica, queste aree sono avanguardie nell'individuazione di problemi che poi si rifletteranno anche nel resto del paese diventando, allo stesso tempo, i soli luoghi in cui si possono sperimentare soluzioni innovative¹³.

Come abbiamo visto l'idea ha radici più profonde, evidenziate fin dal *Progetto '80* e dall'idea ivi espressa di differenziare “aree metropolitane” «che avrebbero dovuto costituire il fondamento della programmazione economica e infrastrutturale italiana negli anni Settanta, nella consapevolezza che lo sviluppo urbano sarebbe stato il tratto dominante dei mutamenti del Paese negli anni a venire»¹⁴.

vince, in A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, cit., p. 12.

12. Così nel suo bel lavoro P. Forte, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, p. 336.

13. Su questi profili è lettura fondante G. Pastori, *Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane*, in *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Giovanni Agnelli 1978. Sulla visione espressa nell'ambito del dibattito parlamentare si veda da F. Tufarelli, *L'istituzione delle aree metropolitane nel dibattito parlamentare*, in V. Atripaldi (a cura di), *Il Governo Metropolitanano – aspetti di una politica delle istituzioni*, Edizioni Scientifiche Italiane 1993.

14. G.F. Ferrari, *Le città metropolitane in Italia*, cit., p. 406.

2. Dal *nomen* alla *res*. Numero, identificazione e qualificazione delle città metropolitane

Riservandoci di discutere successivamente della forma di governo di secondo livello (il tratto della riforma del 2014 più dibattuto e passibile di revisione) partiamo allora esaminando le criticità rilevate da più parti rispetto ad aspetti della disciplina delle città metropolitane che si direbbero “formali”, ovvero il loro numero, la loro qualificazione e la loro delimitazione territoriale.

Si usa dire che in Italia si sono istituite troppe città metropolitane.

In merito è bene ricordare come l’elencazione di cui al comma 5 dell’unico articolo della legge non sia frutto di elaborazione originale, o della considerazione di elementi oggettivi e concreti, ma piuttosto riprenda il sedimentarsi di fonti precedenti, altrettanto prive di considerazione oggettiva o statistica¹⁵. La l. 56/2014 riprende quell’elenco dalla l. 142/1990, trasformando e “promuovendo” a città metropolitane 10 province capoluogo di regione in base a quella che abbiamo detto essere una presunzione di adeguatezza in base alla quale, più che riconoscere lo stato di fatto dei territori maggiormente innovativi, produttivi o attrattivi del nostro paese, si afferma (quasi si auspica) che queste aree siano destinate a diventare il traino per la ripresa e la crescita economica, elemento centrale negli intenti del legislatore del 2014.

Una delle critiche più diffuse è che alcune di quelle città non sembrano proprio rientrare, per caratteristiche demografiche, elementi strutturali e/o infrastrutturali o livelli di sviluppo economico nei criteri adottati nel resto d’Europa. A questo proposito qualche interessante riflessione viene dalla lettura dello studio del Censis sulle aree metropolitane del nostro continente compiuto nell’anno stesso in cui sono state istituite le nostre città¹⁶.

15. Come ricordato al par. 3.1.d del capitolo precedente, l’elenco origina nell’art. 17, comma 1, della legge 142/1990, «Aree metropolitane», ove si consideravano tali «le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali». A queste la stessa norma, al comma 5, aggiungeva Cagliari «in attuazione dell’articolo 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna)». In queste aree, delimitate a opera delle regioni, si sarebbero dovute costituire le città metropolitane in luogo delle province (art. 18). L’elencazione si amplia e diviene quella attuale con l’aggiunta di Reggio Calabria con l’art. 23 della legge n. 42 del 2009 (ove in realtà a Roma si riservava già lo speciale status di “capitale”), e poi con l’art. 18 del d.l. n. 95/2012.

16. Censis, *Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, febbraio 2014, disponibile su: www.astrid-online.it/static/upload/protected/Le-c/Le-citta-metropolitane-in-Europa-Censis_febbraio-2014.pdf. Si vedano a proposito le *Tablelle 3 e 4* in allegato a questo volume. Si veda anche V. Ferri, *Il finanziamento dei*

Il report, pur ricordando come esistano i vari criteri per l'identificazione del carattere "metropolitano" di un agglomerato urbano (relativi di volta in volta a determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, densità abitativa, concentrazione di attività produttive e soprattutto, come abbiamo detto, interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato), si basa sulla definizione messa a punto congiuntamente dalla Commissione europea e da Eurostat, secondo la quale un'area urbana è un'unità economica funzionale, caratterizzata da «nuclei urbani» ad alta densità abitativa e un «*hinterland*» in cui il mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei.

In questa ripartizione, prosegue lo studio, «il nucleo urbano è rappresentato dalle città con alta densità, pari almeno a 1.500 abitanti per km²», mentre i comuni considerati *hinterland* urbani sono «quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale». Com'è evidente, anche dalla lettura della *Tabella 2* che qui si allega, in Italia siamo pressoché dovunque ben lontani da questi standard.

Seguendo il metodo sopra illustrato, lo studio mette poi a confronto le aree urbane funzionali di tutti i paesi europei rubricandole, sulla base della popolazione residente, secondo un criterio quadripartito che distingue:

- le Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti);
- le Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti);
- le Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti);
- le Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti).

Ora è interessante notare come, in base a questa classificazione, su 31 città europee rientranti nel primo aggregato, ben 4 siano italiane (Roma, Milano, Napoli e Torino) e 3 di queste si collochino tra le 8 più grandi, ponendo l'Italia al secondo posto (dopo la Germania) per numero di Grandi aree metropolitane (si veda la *Tabella 3*).

È rispetto alle città di dimensioni appena inferiori che il nostro paese si distacca dalla media europea: infatti nel secondo aggregato, quello relativo alle Aree metropolitane, su 80 città europee soltanto 7 sono italiane (Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari, Venezia) e quasi tutte si collocano in posizioni basse della classifica (mentre ad esempio la Germania ne ha 16, in po-

governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le Città metropolitane, IFEL – Fondazione Anci 2015.

sizioni anche molto alte). L'evidenza è che gli aggregati urbani di questa taglia nel nostro paese sono di fatto pochi e in media di dimensioni inferiori a quelle del resto d'Europa (si veda la *Tabella 4*).

Una lettura che si concentrasse esclusivamente sul dato demografico, o sul cosiddetto *urban sprawl*¹⁷, porterebbe a desumere che solo le città italiane della prima lista possano vantare caratteristiche che si avvicinano a quelle dei grandi aggregati urbani europei. È nella consapevolezza di questo profilo che il legislatore (come abbiamo visto al paragrafo 3.2 del capitolo I), ha dato a queste città la possibilità – pur rimasta teorica – di una transizione “semplificata” (anzi di un ritorno) verso l'elezione diretta degli organi di governo.

Quello che però una tale lettura non tiene in considerazione è il dato relativo al profilo istituzionale di queste città.

Infatti, passando in rassegna entrambe le tabelle ci si rende conto che gran parte degli oltre 110 centri urbani elencati hanno forme di autonomia (ovvero forme di governo e modelli amministrativi) diversificate rispetto al resto del territorio del proprio paese¹⁸. Il che significa che ovunque, e non solo in Italia, esigenze di governo differenziato e unitario si manifestano non soltanto in aree circostanti agglomerati urbani che presentino elevatissimi livelli di concentrazione demografica, un'urbanizzazione particolarmente intesa o, ancora, attività economiche innovative o strategiche per l'intero Paese, ma anche realtà di dimensioni inferiori, comunque rilevanti nel quadro nazionale, alle quali è riconosciuto uno *status* giuridico speciale per la loro collocazione (geografica, logistica ecc.), i caratteri del contesto economico e sociale, le loro potenzialità di sviluppo.

L'esame comparato dimostra quindi che, come parametro di qualificazione

17. Per *urban sprawl*, espressione spesso tradotta come “città diffusa”, si intende «*the spreading of urban developments (such as houses and shopping centers) on undeveloped land near a city*» (così dal Merriam Webster Dictionary, disponibile su: www.merriam-webster.com/dictionary/urban%20sprawl), o ancora «*the spread of a city into the area surrounding it, often without planning*» (così il Cambridge Dictionary, disponibile su: dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/urban-sprawl). In questo senso, per una ricostruzione della letteratura si veda M.P. Johnson, *Environmental Impacts of Urban Sprawl: A Survey of the Literature and Proposed Research Agenda*, in *Environment and Planning A*, vol. 33, 2001, pp. 717-735 (disponibile su: citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.2995&rep=rep1&type=pdf). Per un'analisi critica delle politiche in materia si veda J.K. Brueckner, *Urban sprawl: diagnosis and remedies*, in *International regional science review*, vol. 23, 2, 2002, pp. 160-171.

18. Aa.Vv., *Le aree metropolitane in Europa*, il Mulino 1994; F. Bartaletti, *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri 2009; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza 2004, p. 113 ss.; A. Norton, *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali*, Giuffrè 1985; F. Spalla, D. Bottà, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quaderni di scienza politica*, 2005, p. 87 ss.

(e, eventualmente, di entificazione) differenziata di determinate aree, sia rilevante non solo e non tanto un criterio quantitativo (legato al numero di abitanti, al reddito generato o simili), tendenzialmente statico o a lenta evoluzione, quanto piuttosto una considerazione prospettica e dinamica dei territori che, tra l'altro, implica la ricerca di (ri)equilibrio fra diverse aree del Paese.

Questa prospettiva, che certo si riflette nella scelta delle nostre città metropolitane, non è affatto da sottovalutare nel disegno di una geografia nazionale complessiva e armonica, portandoci a considerare, oltre ai caratteri delle singole realtà urbane (o metropolitane) in se stesse, anche la "rete" di queste, come elemento di compattezza, solidarietà e riparto perequativo di compiti e risorse.

Ne consegue comunque il fatto che la qualificazione "metropolitana" offerta dal nostro ordinamento non è da considerare come l'esito di un processo di valutazione formale: non si basa, per gran parte, sul profilo fattuale che a buon titolo rileva nei lavori di geografi e urbanisti¹⁹, né è il riconoscimento di condizioni certificate da dati (appunto su consistenza della popolazione, densità abitativa, reddito pro capite ecc.).

D'altra parte²⁰ già Santi Romano nel 1908 rifiutava il criterio demografico, perché – diceva – esistono comuni «relativamente piccoli che hanno il carattere di vere città, laddove agglomerazioni molto più numerose di abitanti, in alcune regioni, presentano l'aspetto di comuni rurali»²¹

Detta qualificazione è piuttosto la fonte della capacità di innovazione amministrativa e gestionale, possibile almeno in potenza, riconosciuta a un numero di agglomerati urbani la cui mappa copre l'intero territorio nazionale. La qualificazione metropolitana si può dunque interpretare come l'etichetta che segnala l'apertura a un modello istituzionale differenziato rispetto a quello delle altre aree vaste²², come «figura riassuntiva di un particolare regime giuridico»²³ che rimanda a realtà anche molto diverse tra loro le quali, in questa prospettiva, non solo possono, ma devono valersi dell'amplissima possibili-

19. Per tutti R. Baumeister, *Städterweiterungen in technischer, baupolitischer und wirtschaftlicher Beziehung*, Verlag von Ernst & Korn 1876 e J. Stübben, *Der Städtebau. Handbuch der Architektur*, Kröner 1907. Più recentemente C. Saragosa, *Città tra passato e futuro: un percorso critico sulla via di biopoli*, Donzelli Editore 2011.

20. Lo ricorda anche R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., 2016, p. 48.

21. Si veda S. Romano, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I.1, Società Editrice Libreria 1908, p. 502.

22. L. Vandelli, *Città metropolitane, province, Unioni e fusioni di Comuni – La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli 2014.

23. Così dice dell'intera categoria degli «enti locali» M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 543 ss.

tà che la legge – anche coi suoi silenzi – gli offre, per darsi identità istituzionale idonea e propria.

Il processo messo in atto dalla l. 56/2014 – sovvertendo l’ipotesi più formalistica e forse più ordinata – muove dunque dal *nomen* alla *res*.

Il problema che ci si deve porre, allora, non è più tanto quello del numero – forse eccessivo – di città a cui è stata data qualificazione metropolitana, quanto piuttosto quello della capacità che a tali città è stata attribuita (o tali città hanno mostrato) per mettere a profitto questa nuova forma di governo, per assicurare un più alto grado di efficienza amministrativa, per progettare servizi a erogazione diffusa e calibrata sulle specificità del contesto territoriale, per costruire sistemi relazionali, di collaborazione e integrazione, tra capoluogo e municipi.

Questi profili sono stati lasciati per molti versi indefiniti dalla l. 56/2014. Forse perché adottata con troppa risolutezza, nell’urgenza del cambiamento ma anche col senso di una sua transitorietà in vista di un cambiamento più radicale (e forse di un testo unico più articolato), la legge dello Stato si è preoccupata di definire soltanto i tratti formali fondamentali dei nuovi enti, in qualche modo forzando una loro costruzione successiva, tutta giocata a livello regionale e locale.

Nemmeno sotto questo profilo il caso italiano è isolato.

Si deve infatti ricordare come la differenziazione delle autonomie territoriali in Europa abbia riguardato non solo le concrete soluzioni strutturali e organizzative a cui si è pervenuti nei diversi Paesi, ma anche i processi, le modalità con cui a tali diversi assetti istituzionali si è giunti.

Si segnala infatti un graduale affiancamento ai tradizionali, ordinari processi di riforma condotti in forza di procedimenti disciplinati da disposizioni costituzionali o di livello primario, di metodi più dinamici ed eterogenei, caratterizzati da semplici accordi, “patti” di natura essenzialmente politica in cui convengono i diversi soggetti istituzionali coinvolti. Paradigmatico in tal senso il caso del Regno Unito, dove gli assetti territoriali sono l’esito di processi poco formalizzati, che spesso sono confluiti in meri accordi tra i poteri centrali e le singole realtà territoriali. Al punto che oggi, in quel Paese, alla tradizionale distinzione tra zone rurali e zone urbane si affianca una pluralità di ulteriori articolazioni e forme di governo locale, dotate di funzioni disegnate sulle esigenze dei singoli territori.

In Italia la Corte costituzionale, nella sent. 50/2015 ha affermato che spetta alla legge dello Stato l’istituzione del nuovo ente, il quale «non potrebbe [...] avere modalità di disciplina e struttura diversificate da regione a regione [...]», ma ciò proprio e soltanto «con riferimento agli aspetti essenziali».

A parte questi ultimi, si è lasciata in capo ai legislatori regionali, nell’ambito

delle loro competenze, il compito di delineare le città metropolitane in modo differenziato, attraverso l'attribuzione di competenze ulteriori rispetto a quelle attribuite dalla l. 56/2014, ma anche con il riconoscimento alle città metropolitane di un ruolo specifico e diversificato in seno alle diverse politiche di settore.

Fino a oggi su questo fronte non si sono però avuti l'impegno e l'attenzione necessari.

L'atteggiamento delle regioni, preoccupate di mantenere un bilanciamento con le altre aree o di non mettere in predicato la loro stessa preminenza, è stato in gran parte dei casi ispirato alla conservazione dell'assetto "panprovinciale" precedente, costituendo un freno all'emergere della specialità metropolitana. In gran parte inconsapevoli della necessità (costituzionalmente imposta) di differenziare le città metropolitane dalle province, con sistemi a ricaduta positiva per tutti gli enti territoriali, le leggi regionali offrono, almeno a oggi, un quadro molto deludente che, pur mostrando soluzioni distinte²⁴, non riesce a dare risposte efficaci alle problematiche che qui si sono segnalate.

Né si ha esito diverso volgendo lo sguardo agli statuti metropolitani²⁵ i quali, almeno nella loro prima stagione, non sono parsi specialmente orientati all'innovazione amministrativa, o vocati alla sperimentazione di soluzioni originali.

Si registra invece, pur se in modo rapsodico, il tentativo di costruire per via amministrativa un profilo più puntuale di ogni singola città, attraverso la declinazione delle scarsissime prescrizioni della l. 56/2014 in soluzioni adeguate alla condizione di diversi sistemi urbani²⁶.

3. La delimitazione territoriale delle aree metropolitane

L'altra criticità "formale" fatta rilevare da subito in relazione alla legge del 2014, strettamente connessa ai profili fin qui discussi, riguarda la scelta del legislatore di far coincidere i confini delle aree metropolitane con quelli delle province preesistenti.

24. C. Tubertini, *Le province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2016; M. Gorlani, *Quale futuro per le province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016?*, in *Federalismi.it*, 5, 2017, p. 2 ss., con ampi riferimenti in nota ai diversi contenuti di tali leggi regionali.

25. Sul tema si veda A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, *Gli statuti delle città metropolitane*, Jovene 2015; A. Simoncini, G. Mobilio, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome "bipolare"?*, in *Le Regioni*, 2016, p. 671 ss.

26. Si vedano, a tal proposito, le varietà di esperienze raccolte da Anci nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche, disponibile su: *metropolistrategiche.it*.

A proposito della coincidenza territoriale fra ex province e città metropolitane certo non colgono nel segno le obiezioni che, appuntandosi sul profilo formale e procedimentale della scelta, sollevano a riguardo profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale infatti, tra le altre argomentazioni, nella sentenza 50/2015 ha considerato legittima la trasformazione delle province in città metropolitane con equivalenza del territorio secondo il procedimento di cui all'art. 1, comma 6 della l. 56/2014, ritenendo questa scelta non contrastante con l'art. 133, comma 1 Cost.²⁷, in quanto riferibile «solo ad interventi singolari» e non a una riforma complessiva dell'area vasta che, comunque, ammette sia l'entrata che l'uscita (sia pure *ex post*) di singoli comuni dall'ambito metropolitano definito per legge.

Nel merito poi, per il vero, la stessa Corte avanzerà qualche dubbio sull'opportunità della scelta nella sentenza 240/2021 (vedi meglio *ultra*).

Più affilate sono le obiezioni alla scelta del legislatore nei suoi effetti concreti, in vista delle concretissime difficoltà che ciò comporta. La soluzione di procedere per legge statale e senza un disegno più accurato delle mappe²⁸ è sostanzialmente resa necessaria dalle infinite e irrisolte diatribe locali che avevano fatto fallire non solo il processo avviatosi con la l. 142/1990, ma anche le ipotesi successive²⁹. Si tratta di una scelta senza dubbio salomonica, *tranchant*, che in quanto tale ignora tutti i criteri elaborati nella letteratura sociologica e urbanistica visti in precedenza³⁰. Non si considera l'omogeneità (specie demografica) dell'area. È irrilevante l'interdipendenza per i bacini di pendolarità. Si ignora la morfologia del territorio.

Viene piuttosto a palesarsi un'evidente divergenza tra la geografia come di-

27. Il quale prevede che «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa regione».

28. Per una ricostruzione storica e un'analisi del tema della delimitazione territoriale più approfondita si rimanda a G. Campilongo, *Aree metropolitane - Città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, in *Qualità dell'Ambiente urbano. Il rapporto APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici)*, APAT Edizioni 2005, pp. 9-23. Si veda anche il bel saggio di L. Castelli, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri dimensioni, mutamenti*, in Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie – CNR, luglio 2013, disponibile su: www.issirfa-spoglio.cnr.it/luca-castelli-il-territorio-degli-enti-locali-in-italia-caratteri-dimensioni-mutamenti-luglio-2013.html.

29. Si veda, in queste pagine, la sintetica ricostruzione offerta al cap. I, par. 3.1.d e 3.2.

30. Si veda il par. 1, cap. II.

segnata dalla legge e quella reale, dei cittadini e dei cosiddetti *city user*, del lavoro e dei mercati³¹ nelle aree oggetto della riforma³².

Considerando Roma un caso a sé stante, soltanto nei casi di Napoli e Genova i confini delle ex province sembrano coincidere con quelli effettivamente “metropolitani”, ma ciò è in gran parte giustificato dalla specialissima *ratio* esistente in questi due casi tra la superficie della città capoluogo e quella dell’intera area³³.

Per il resto – come si è rilevato – da una parte abbiamo città metropolitane (Bologna, Torino e Reggio Calabria) il cui territorio appare significativamente più ampio dell’area effettivamente connessa col capoluogo. Dall’altra, in almeno quattro casi (Milano, Firenze, Bari, Venezia), sarebbe sembrato invece opportuno costruire la città metropolitana includendo anche il territorio di altre province³⁴.

Come recentemente rilevato dalla stessa Corte costituzionale, la scelta operata nella l. 56/2014 comporta la mancata differenziazione delle 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»³⁵. In altri termini, e come è ben evidente, l’effettiva capacità delle città metropolitane di valorizzare i grandi conurbati, muovendo su ambiti territoriali coerenti, sarebbe stata favorita da una circoscrizione più attenta dei loro confini ai municipi effettivamente connessi col capoluogo dal punto di vista geografico e – soprattutto – funzionale.

Allo stato delle cose, i limiti territoriali dell’area metropolitana non possono quindi che essere considerati come meri vincoli “di partenza”, presidi della circoscrizione iniziale di un ente che è però chiamato ad assicurare la crescita dell’area secondo la vocazione³⁶ dei diversi contesti e quindi a differenziare an-

31. In questo senso è preziosa la mappatura di UICCIAA (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura), *Le aree socioeconomiche in Italia*, Milano 1975.

32. Per una compiuta analisi dell’incongruenza fra i reali processi economico-sociali e il ritaglio amministrativo definita come “inefficienza territoriale” si veda F. Dini, A. D’Orazio, *Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, p. 315 ss.

33. Vedi *Tabella 1*.

34. Come osserva A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene 2014, Milano potrebbe attrarre nell’area metropolitana la provincia di Monza e Brianza; a Firenze, la città metropolitana potrebbe includere le province di Pistoia e Prato e Bari potrebbe assorbire nella città metropolitana anche la provincia di Barletta-Andria-Trani.

35. Così la Corte cost., sent. 240/2021, di cui *amplius ultra*.

36. Così la l. 56/2014, art. 1, comma 44, lett. e).

che al proprio interno, sapendo operare sulle singole politiche seguendone le dinamiche specifiche, in accordo con altre istituzioni.

A tal fine, alcune città metropolitane hanno iniziato a ragionare della loro geografia interna ripensando le unioni di comuni in funzione “sub-metropolitana” le quali, pur se originate dalla scelta dei singoli municipi, vengono intese come loro comparti territoriali, o come interlocutori privilegiati nell’organizzazione delle funzioni e dei servizi degli enti. Altre, poche per il vero³⁷, hanno invece approfittato della possibilità offerta al comma 11, lett. c) dell’unico articolo della l. 56/2014, prevedendo in statuto la costituzione di «zone omogenee», ambiti a cui vengono assegnate specifiche funzioni «tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana».

37. Si tratta di Milano, che ne ha costituite 7, Reggio Calabria che ne ha previste 5 e Torino che, in ragione della sua geografia comunale specialissima che conta 315 comuni di dimensioni anche ridottissime, ne ha previste 11. Napoli ha approvato lo schema base per una sua articolazione futura.

IV

RUOLO E FUNZIONI DI ENTI “FINALIZZATI”

1. Dal *nomen* all'*identitas*. Natura e origine delle funzioni metropolitane

Passate in rassegna le criticità di natura formale, “esterna”, è tempo di prendere in considerazione le specificità del modello di città metropolitane disegnato dall’ordinamento, partendo da un esame delle funzioni loro assegnate, il loro profilo *constituens*, funzionale.

La consistenza di questo (al netto dei modi e degli esiti del loro esercizio in concreto nei diversi contesti) è di fatto il vero parametro di apprezzamento della riforma del 2014 (e, se per questo, della disciplina di ogni organizzazione), ponendosi come paradigma non solo della coerenza con la forma di legittimazione degli enti metropolitani, ma anche della loro capacità di rispondere alle esigenze dei contesti urbani. Laddove il *nomen* fin qui discusso diviene *identitas*, e l'*identitas realitas*.

Ci si muove quindi nella convinzione che la considerazione delle funzioni specifiche ed esclusive assegnate alle città metropolitane¹ sia logicamente e necessariamente primaria rispetto a qualsiasi ragionamento sul profilo puramente strutturale e organizzativo, che si considera servente allo scopo perseguito. Sulla medesima linea si è posta tra l’altro la Corte costituzionale che nella sent. 50/2015², nell’affermare l’ammissibilità della legittimazione per via indiretta, l’ha ricollegata al tipo di funzioni che l’ente di secondo grado è chiamato a svolgere (vedi *ultra*, più ampiamente, al cap. VII), e quindi alla posizione istituzionale dell’ente.

1. Così anche C. Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 197-214.

2. Ove sostiene che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, e il carattere autonomistico a essi impresso dall’art. 5 Cost.» non implicano «l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti».

Proprio per questo è utile svolgere qualche considerazione sulla natura e su ciò che chiameremo l'“origine” di dette funzioni.

Per natura delle funzioni intendiamo qui riferirci alla loro qualificazione in senso politico o di mero coordinamento, secondo una distinzione a cui la stessa Corte costituzionale si riferisce nella sua ultima decisione sulla l. 56/2014, ragionando ancora sulla relazione funzioni/modalità di legittimazione dell'ente. Esaminando in parallelo i due enti di area vasta, con un ragionamento non del tutto lineare, la Corte rileva che, nell'ipotesi di riforma costituzionale a cui guardava il legislatore del 2014³, «l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta» avrebbe comportato che, a queste, fossero «devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica». Diversamente la «perdurante» operatività delle province comporta in via definitiva «l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente [...] anche alle Città metropolitane».

Si profila così una distinzione che ripercorre i profili già accennati sulla natura degli interessi che pertengono a questo livello e che questi soggetti amministrano.

Da una parte le funzioni di indirizzo⁴ comportano la necessaria natura politica degli organi chiamati a prendere decisioni che sono in proprio dell'ente di area vasta, e risultano quindi «diverse [...] da quelle concordate dagli enti che vi sono compresi».

Diversamente «se si stabilisce che un determinato ente – la provincia, per esempio – non è direttamente rappresentativo della sua comunità, ma i suoi organi godono di una rappresentatività solo indiretta, di secondo grado (secondo

3. Si vedano in proposito; G. Boggero, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021, ivi; S. Ceccanti, *Conclusioni*, ivi; M. Cecchetti, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, ivi; M. Di Folco, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, ivi; A. Poggi, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, ivi; G. Scaccia, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, ivi; M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 92; F. Leonzio, *Città metropolitana: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, ivi, p. 114; A. Sterpa, *“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, ivi, p. 204; G.F. Ferrari, *Le Città metropolitane in Italia*, ivi, 4, 2022, p. 404.

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

l'impostazione che la *legge Delrio* accetta e consolida), questo deve comportare come conseguenza che nessuna delle funzioni esercitate da tale ente possa implicare scelte impegnative sul piano dell'indirizzo politico: l'ente avrà funzioni di mero coordinamento degli enti che in esso sono rappresentati»⁵.

Che la politicità degli enti implichi necessariamente l'elezione diretta degli organi e il mero indirizzo ammetta una loro legittimazione di secondo grado è passo ulteriore di questa "equazione", che discuteremo *ultra*.

Si deve però annotare fin d'ora che, se pur la Corte costituzionale afferma l'inevitabile politicità delle funzioni fondamentali, caratterizzanti l'ente a cui vengono attribuite, vi è chi diversamente sostiene che almeno una parte delle competenze degli enti di area vasta (ma il discorso vale in generale) non abbia in sé natura di indirizzo o di coordinamento, ma che detta qualificazione dipenda dalle modalità del relativo esercizio.

Si prenda l'esempio della pianificazione strategica⁶, prima tra le funzioni fondamentali elencate dalla l. 56/2014 che passeremo in rassegna al prossimo paragrafo. Non solo da una lettura delle esperienze antecedenti la sua previsione in legge, ma anche di quanto si è andato facendo in questi dieci anni nelle diverse città metropolitane, appare evidente come in molti casi l'approvazione del piano sia stata il frutto di un lavoro di «coordinamento paritario basato sulla mediazione e il consenso»⁷ tra amministratori comunali, a dispetto del fatto che il comma 44 lett. a) della stessa legge lo qualifichi come atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel relativo territorio.

Incrocia questo tema l'altro aspetto che qui si intende discutere, ovvero nella già ricordata, perdurante incertezza sul loro ruolo, quale sia l'"origine" delle funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, assegnate dalla l. 56/2014.

In altri termini, reca a risultati ben diversi immaginare che le città metropolitane e le province (anche diversamente tra loro) muovano a raccogliere soprattutto le deleghe di funzioni da parte dello Stato (come vorrebbe la loro storia) e delle regioni (com'è successo dal 1980 per circa 30 anni), oppure diversamente immaginandole come enti collettori di funzioni da esercitare in modo servente ai comuni del territorio. Questa seconda direzione, che andrebbe ad

5. Le citazioni sono di R. Bin, *op. cit.* Discute del tema anche F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, p. 218, che però nega la configurabilità di interessi prima e funzioni di (mero) coordinamento poi in capo a una amministrazione territoriale.

6. Esempio analogo sul piano territoriale generale fa P.L. Portaluri, *Le città metropolitane*, in F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene 2014, p. 15 ss.

7. Così ancora R. Bin, *op. cit.*, nella sua definizione di funzione di coordinamento.

accentuare la (potenziale) concorrenza con le forme associative comunali come le unioni, sembra essere quella suggerita dalla disposizione di cui al 85, comma 1, lett. d) che prevede la raccolta ed elaborazione di dati, e l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, e dai commi 44, lett. c) e 88 che le vede esercitare, d'intesa con i comuni e a loro favore, funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Si desume, da queste prime note, una sequenza del tutto ipotetica perché puntualmente disertata dal legislatore, con cui si vorrebbe che per prima cosa fosse decisa la vocazione degli enti intermedi nei termini appena discussi, per poi procedere in coerenza a un'identificazione degli interessi adeguati a quegli spazi e quindi delle funzioni da attribuire a quegli enti come loro proprie. Infine, e solo infine, in ragione della natura di dette funzioni e degli strumenti dati per il loro esercizio, si dovrebbe determinare la forma istituzionale più idonea, e quindi la loro modalità di legittimazione.

2. Le competenze delle città metropolitane: il quadro delle funzioni ex l. 56/2014

Andiamo allora a vedere quale sia l'assetto competenziale delle città metropolitane. In via analitica possiamo suddividere le funzioni a esse riconosciute dalla legge 56/2014 in quattro diversi ordini, e precisamente:

1. *le funzioni fondamentali elencate all'art. 1, comma 44 della legge*, attribuite dallo Stato in base alla competenza di cui all'art. 117, comma 2 lett. p) Cost., e precisamente:
 - a. l'adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano che, come si è anticipato, costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
 - b. la pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
 - d. la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito me-

- tropolitano. Inoltre, d'intesa con i comuni interessati, si attribuisce alla città metropolitana la possibilità esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- e. mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
 - f. la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
 - g. la promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.
2. *le funzioni fondamentali delle province* come riformate, in base al disposto di cui all'art. 1, comma 85 della legge stessa, e cioè:
 - a. l'adozione del piano territoriale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente;
 - b. la pianificazione del trasporto pubblico;
 - c. l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporti privati;
 - d. la costruzione e la gestione delle strade provinciali, e la regolazione della circolazione stradale a esse inerente;
 - e. la programmazione provinciale della rete scolastica;
 - f. la raccolta e l'elaborazione di dati, oltre all'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
 - g. la gestione dell'edilizia scolastica;
 - h. il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.
 3. *le funzioni che risulteranno di competenza metropolitana in ragione del riordino delle funzioni provinciali da parte dello Stato e delle regioni*, ai sensi dei commi 85-97;
 4. *le funzioni ulteriori a esse attribuite dallo Stato o dalla regione, secondo le rispettive competenze «in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione»*, in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 46 della legge.

Qualche nota⁸, intanto, su questo quadro, e in particolare sulle funzioni fondamentali dei nuovi enti.

8. Si vedano a proposito anche le considerazioni di M. Orlando, *Le funzioni fondamentali*

Per prima cosa si deve evidenziare come per le città metropolitane siano da considerare tali sia quelle sub 1) che sub 2) del nostro elenco, ovvero sia quelle attribuite a loro direttamente, sia quelle assegnate con la medesima qualificazione alle province riformate. Non avrebbe senso, infatti, che le città metropolitane si vedessero attribuire le funzioni fondamentali delle attuali province a titolo diverso. Ne consegue che l'ente metropolitano ha, *ex* comma 44, alcune funzioni fondamentali sue proprie ed esclusive, mentre condivide con le province quelle *ex* comma 85, altrettanto «fondamentali», comuni a entrambi gli enti di area vasta.

Guardando l'elenco viene da osservare anche come molte di queste seconde siano sostanzialmente riconducibili negli insiemi più ampi delle prime. Eccezioni di tutto rilievo sono la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, l'edilizia scolastica e la programmazione della rete delle scuole (competenze tradizionalmente e caratteristicamente provinciali) e il rispetto delle pari opportunità.

Va detto ancora, entrando più nel merito dell'elenco, che in molti casi non si tratta di funzioni in senso tradizionale, tecnico formale⁹, ma piuttosto di “complessi funzionali” se non di vere e proprie “materie”: si pensi allo sviluppo economico e sociale, a mobilità e viabilità o, appunto, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente. Né si consideri questa notazione come marginale: un'attribuzione così generica, riferita a un ambito disciplinare nel suo complesso, è la premessa per una quasi inevitabile indecisione sulle funzioni che effettivamente devono svolgere i diversi enti territoriali, posti in relazione verticale e non gerarchica tra loro.

D'altra parte, si rubrica come funzione (anzi, come prima funzione fondamentale delle città metropolitane) la pianificazione strategica che, come si vedrà meglio *ultra*, almeno fino a questa legge era stata piuttosto considerata come un metodo di decisione, ovvero uno strumento, collettivo e facoltativo, di determinazione degli obiettivi di sviluppo di una determinata area.

A dispetto di ciò, in ragione non solo del percorso evolutivo che ha portato a questi approdi, ma anche delle esigenze connesse alla “questione metropolitana” di cui si è discusso, a mio giudizio, proprio pianificazione strategica e sviluppo economico e sociale dei territori rappresentano la dotazione non solo esclusiva, ma fortemente caratterizzante i nuovi enti di area vasta.

li delle nuove province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte, Accademia per l'Autonomia (progetto n. 483), maggio 2015, disponibile su: www.accademiaautonomia.it/file/repository/751225316_Le%20funzioni%20fondamentali%20delle%20nuove%20pr.

9. Il concetto di funzione è ovviamente centrale nel diritto amministrativo (e non solo). Qui si ricordi appena il saggio di M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, cit., p. 11, ma anche le sue considerazioni nel manuale *Diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè 1988, p. 445 e ss.

Di ciò daremo conto compiutamente nei prossimi capitoli. Per ora è sufficiente ricordare che è in queste previsioni che si profila con tutta evidenza l'intento del legislatore del 2014 di avere, nelle città metropolitane, una prima reazione alla crisi economica di quegli anni e, in prospettiva futura, ambiti coesi distribuiti a rete sul territorio, capaci di fare da traino alla crescita del paese. In questo senso si giustifica la "cattura" e l'istituzionalizzazione da parte del legislatore del 2014 delle esperienze di pianificazione strategica svolte volontariamente negli anni precedenti. Questa, a ben vedere, si pone al culmine di un'attitudine alla programmazione che – come si è visto – è stata una costante nella storia repubblicana degli enti intermedi, ed è per questa ragione che a mio giudizio il metodo (ora la funzione) di pianificazione partecipata e a lungo termine arriva a costituire il tratto caratterizzante, quasi costituente, nell'affermazione di enti che mostrano un'inedita forma di governo di secondo grado.

Inoltre è importante notare come le competenze delle città metropolitane mostrino tutte una ricaduta significativa su materie di competenza legislativa regionale. Eppure, come si è accennato, fino a oggi non si sono avuti da parte dei legislatori regionali interventi innovativi o comunque calibrati sulla specialità metropolitana.

L'esame delle disposizioni delle regioni per il riordino delle funzioni in capo agli enti intermedi, approvate in tutte e 15 le regioni a statuto ordinario, mostra in realtà soluzioni molto diverse. Mentre solo in pochissimi casi¹⁰ si è tentata (peraltro con parziale successo) una riallocazione di competenze mirata, materia per materia, e differenziata tra città metropolitane e province, si sono avute per il resto soluzioni "radicali" e forse poco meditate, che oscillano tra casi in cui si sceglie di conservare in capo agli enti intermedi tutte le funzioni già esercitate (e conferite da leggi regionali)¹¹ e altri in cui si prevede un ritorno di tutte le funzioni provinciali non fondamentali alla regione sino al limite minimo consentito dalla legge 56/2014.

Vero è che, sul punto, la Corte costituzionale nelle sentenze 159 e 176/2016 aveva prescritto la necessità di tenere conto dell'obiettivo «di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla [...] legge n. 56 del 2014», con la quale si mira «ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali».

Eppure, alla luce dell'art. 118, comma 1 Cost. e delle previsioni di cui alla l. 56/2014, per le funzioni ex provinciali da riallocare non si può pensare a un conferimento indifferenziato al livello comunale, in ragione dell'evidente inade-

10. Così l'Emilia-Romagna, con la l.r. 30 luglio 2015, n. 13, Titolo II.

11. È il caso del Piemonte, l.r. il 29 ottobre 2015, n. 23, art. 2.

guatezza di quel livello, ma ancor meno può condividere una riassunzione indiscriminata delle stesse a livello regionale, per carenza di quelle esigenze di «esercizio unitario» che ne consentirebbero la migrazione verso il livello superiore.

Diversamente una lettura appena più attenta delle disposizioni sulle funzioni di entrambi gli enti intermedi suggerisce che si tratti di funzioni relative a interessi a carattere decisamente sovracomunale, quasi “native” per l’area vasta, alle quali – proprio in forza di leggi regionali – occorre dare corpo e specificazione.

È però rispetto alle città metropolitane che si ritiene più grave che le leggi delle regioni abbiano mancato l’occasione di riordino offerta, tra il fastidio per quel ruolo così marcato che legge dello Stato (almeno in potenza) gli assegna e la preoccupazione di contemperare la loro dichiarata specialità con l’inevitabile retrocessione delle altre province. Si consideri infatti che, per queste ultime (ma qui torna la logica della riforma mancata), ai sensi del comma 89, art. 1, l. 56/2014, l’incremento del corredo funzionale può aversi solo per finalità ben precise, e segnatamente:

- l’individuazione dell’ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- l’efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni;
- la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- l’adozione di forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni.

Diversamente, e non a caso, l’attribuzione agli enti metropolitani di ulteriori funzioni, ai sensi del comma 46, può avvenire liberamente, affidandosi solo al rispetto dei principi di cui allo stesso art. 118 Cost., e quindi in base a ragioni e determinazioni contingenti, dettate da esigenze locali e caratteristiche.

Una serie di notazioni sui profili del finanziamento agli enti di area vasta è infine necessaria.

A partire dal taglio di spesa di 1 miliardo di euro e dalla riduzione della dotazione organica di personale del 50% per le province e del 30% per le città metropolitane (rispetto all’8 aprile 2014), previste dalla Legge di stabilità del 2015, questi enti hanno sofferto una grave incertezza e insufficienza degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a loro favore che non solo ha pregiudicato fortemente gli intenti della riforma (e specialmente la capacità programmatica degli enti in esame – come rilevato a più tratti dalla Corte dei Conti) ma ha compromesso proprio l’esercizio delle funzioni fondamentali che, ai sensi dell’art. 119, 4° comma Cost., devono essere necessariamente finanziate a carico delle finanze statali.

La situazione è cambiata solo le leggi di bilancio per il 2021 e 2022. Con disposizioni mirate a stabilire un assetto finanziario definitivo per il comparto, coerente con il disegno del federalismo fiscale, a decorrere dal 2022 si sono istituiti due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane che introduce un meccanismo di perequazione con cui si abbandonano i criteri storici di attribuzione delle risorse per tenere progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni.

Nel frattempo la Corte costituzionale si era occupata, e a più tratti, di questo profilo, in riguardo alle province, ma con considerazioni di un certo rilievo che valgono certamente anche per gli enti metropolitani.

Andando in ordine cronologico, con la sentenza 188/2015 la Corte ha ritenuto illegittime alcune disposizioni della legge di bilancio della regione Piemonte del 2013 con le quali erano stati stanziati i fondi per quell'anno destinati alle spese di funzionamento e del personale delle province relativamente a funzioni loro conferite in attuazione del d.lgs. 112/1998.

Rilevato che in due soli anni i trasferimenti dalla regione si erano ridotti del 77% senza una parallela riduzione delle funzioni (delle guardie forestali, in questo caso), la Corte coglie l'occasione per sottolineare come «le possibilità di ridimensionamento incontrano [...] dei limiti» in particolare se arrivino al punto di rendere impossibile lo svolgimento delle relative funzioni.

Con effetti molto rilevanti sulla concezione del principio di economicità, i giudici concludono che la riduzione avutasi in questo caso «in invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza». Per quel che riguarda più specificamente «il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura». Si ritiene dunque di essere davanti a una violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. che, in questo caso, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., se è vero che «il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziati siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Il tutto, con riflessi «anche sull'autonomia [delle province], entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite». Analogamente si risolveva il giudizio di cui alla sentenza n. 10 del 2016.

Con la sentenza 143/2016 la Corte ha invece rigettato la questione promossa dalla regione Puglia nei confronti delle disposizioni di cui alla stessa l. 190/2014 che ponevano divieti e limiti alla spesa delle province. Qui i giudici delle leggi affermano che lo Stato può prevedere «divieti di spesa e di nuove assunzioni» nei confronti delle province (almeno nelle regioni a statuto ordinario) in quanto – e qui è il passaggio chiave della decisione – tali misure sono adottate in attuazione della «riforma degli enti di area vasta operata dalla l. 56/2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse province)», le cui disposizioni costituiscono «“principi fondamentali”, funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore» (che ancora, al tempo, si riteneva da concludere con la riforma costituzionale). Ciò, prosegue la Corte, non comporta lesione dell'autonomia finanziaria delle province, «atteso che il divieto del ricorso a mutui [...] è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) [...], in relazione alle quali è ragionevole che l'indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento», mentre i «divieti di acquisizione di nuovo personale» servono a finalità connesse al coordinamento della finanza pubblica, rientrando quindi nella competenza del legislatore statale *ex art. 117, comma 2, lett. e*).

Analogamente la Corte, con le già citate sentt. 159 e 176 del 2016, deciderà anche in relazione a norme statali (sempre quelle della l. 190/2014) che ponevano limiti alle dotazioni organiche in materia di personale delle province.

2.1. (segue) Le disposizioni in materia di appalti e di servizi pubblici locali di interesse economico. Il ruolo delle città metropolitane nel PNRR

A completare il quadro delle funzioni attribuite alle città metropolitane, a fianco di quelle previste dalla l. 56/2014 si devono menzionare quelle, ulteriori previste da due altre fonti di rilievo che, giunte in tempi più recenti, muovono in coerenza col quadro fin qui descritto, mostrando un ritrovato interesse per le potenzialità di questi enti.

Ci riferiamo in primo luogo alle disposizioni di cui al d.l. 77/2021 (il c.d. decreto *Semplificazione II*, convertito nella l. 108/2021), con cui è stata riformata la disciplina relativa alle procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori, prevedendo all'art. 52, comma 1, lett. a), un regime organizzativo differenziato per la gestione degli appalti da parte dei comuni non capoluogo. Questi in base alla norma sono tenuti a ricorrere obbligatoriamente ai moduli aggregativi previsti all'art. 37, comma 4 del d.lgs. 50/2016 (il codice dei Contratti Pubblici) tra i quali figurava (oltre alle unioni di comuni con funzioni di centrale di committenza e le Centrali Uniche di Committenza costituite dagli stessi comuni) la Stazioni Unica Appaltante attivata presso la città metropolitana (o la provincia).

La norma, altrimenti sospesa sino al 30 giugno 2023, ha trovato accelerazione a far data dall'entrata in vigore dello stesso d.l. 77/2021 per gli appalti che utilizzano anche solo in parte le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare, ai sensi dell'art. 1 comma 1 lettera a) del d.l. 32/2019 (convertito nella l. 55/2019). Restava invece facoltativa, in attesa di una disciplina sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, per i comuni non capoluogo di provincia, l'acquisizione di lavori, servizi e forniture per procedure inerenti opere finanziate altrimenti.

Si rendeva così più consistente la sopra menzionata competenza *ex art. 1, comma 44, lett. c)* della l. 56/2014, eliminando per quelle opere la necessaria intesa con i comuni¹².

Si deve a questo riguardo registrare però come l'ulteriore riforma del Codice degli Appalti, messa in atto con il d.l. 36/2023 abbia aperto a un diverso orientamento. Infatti, venendo ora a porsi l'accento sulla qualificazione delle stazioni appaltanti sia per la progettazione che per l'esecuzione dei lavori, secondo le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione specificate nella delibera 441 del 28 settembre 2022, ai sensi dell'art. 63 almeno potenzialmente qualsiasi ente potrebbe candidarsi a diventare stazione appaltante, senza riguardo alle sue dimensioni e alle risorse di cui dispone.

Vero è che però da una parte le medesime linee guida pongono standard particolarmente sfidanti¹³, anche per i comuni di medie dimensioni, specie una volta che si sia a regime ordinario (il regime transitorio, più generoso,

12. Da notare che alle province, *ex art. 1, comma 88* è riconosciuta analoga competenza, ove si prevede che «La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

13. Secondo le linee guida dell'ANAC (punto 6.1) per potere essere ammesse alla procedura di qualificazione per la progettazione e l'affidamento di servizi e forniture le stazioni appaltanti devono:

- essere in possesso dell'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) di cui all'articolo 33-*ter* del d.l. del 18 ottobre 2012 n. 179 (convertito con modificazioni, nella l. 221/2012);
- avere nell'organigramma dell'Amministrazione un Ufficio o struttura stabilmente dedicata alla progettazione e agli affidamenti di servizi e forniture;
- avere la disponibilità di piattaforme telematiche dedicate all'affidamento dei contratti.
- Oltre a questi requisiti obbligatori a norma del punto successivo, la stazione appaltante, in una prima fase sperimentale, ottiene un punteggio se dimostra di avere nella struttura organizzativa dipendenti con specifiche competenze e di prevedere un sistema di formazione e aggiornamento del personale. Contano inoltre il numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio precedente a quello della domanda di qualificazione, l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'Autorità e l'utilizzo di piattaforme telematiche.

termina decorsi due anni dall'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti o un diverso termine indicato nei decreti legislativi stessi). Ed è altrettanto vero che, ai sensi della delibera ANAC n. 643 del 22 settembre 2021, inerente proprio l'«Aggiornamento, ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 11 novembre 2014, dell'elenco dei soggetti aggregatori» risultano già tali le città metropolitane di Catania, Napoli, Torino, Bologna, Milano, Genova, Firenze e di Roma Capitale¹⁴.

È da notare anche che, ai sensi del comma 7, la qualificazione per la progettazione e l'affidamento e per l'esecuzione di lavori o di servizi e forniture si ha in base a requisiti (disciplinati in dettaglio dall'allegato II.4) particolarmente sfidanti, relativi all'organizzazione della funzione di spesa e ai processi, alla consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento e la adeguata formazione del personale e all'esperienza maturata nell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti, ivi compreso l'eventuale utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa delle costruzioni¹⁵. Si pensi, per la progettazione, alla necessaria «presenza nel proprio organigramma di un ufficio o struttura stabilmente dedicati» (art. 6 dell'allegato) o, per l'esecuzione, alla «presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali» (art. 8, comma 4 dell'allegato).

Difficilmente tutti i comuni non capoluogo presenti nelle aree metropolitane si troveranno nelle condizioni di affrancarsi dall'aggregazione nell'ente intermedio. Al contrario, mi pare, saranno incentivati a qualificarsi gli enti che ancora non lo sono.

Sotto diverso fronte, il ruolo delle città metropolitane viene in evidenza nell'organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. La necessità di un intervento normativo in questo settore era stata già evidenziata dalla Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 31 marzo 2021 in cui si rilevava l'esigenza

14. Si veda M. Zuppetta, *L'ordinamento speciale di Roma Capitale: un percorso ad ostacoli*, in *Federalismi.it*, 17, 2013, 28 agosto 2013.

15. Precedentemente l'iscrizione all'elenco era riservata a soggetti che avessero effettivamente svolto attività di centrale di committenza (ai sensi degli articoli 3 e 37 del d.lgs. 50/2016) con carattere di stabilità, mediante un'organizzazione dedicata allo svolgimento dell'attività di centrale di committenza, per il soddisfacimento di tutti i fabbisogni di beni e servizi dei pertinenti enti locali. Inoltre, ai fini dell'iscrizione all'elenco, tutti questi enti dovevano, nei tre anni solari precedenti la richiesta, avere pubblicato bandi e/o inviato lettera di invito per procedure finalizzate all'acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo fosse stato superiore a 200.000.000 euro nel triennio e comunque con un valore minimo di 50.000.000 euro per ciascun anno.

di adottare in un testo unico una disciplina organica per gli affidamenti e la gestione degli stessi servizi.

La delega in materia, contenuta nell'articolo 8 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118) chiede così al Governo di adottare un provvedimento che, tra le altre cose, favorisca l'ottimizzazione dell'organizzazione territoriale dei servizi, anche attraverso incentivi e meccanismi di premialità capaci di favorire l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale. E ciò, con l'obiettivo di consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, superando l'attuale assetto e dirigendo l'organizzazione preferibilmente su scala ampia, anche regionale.

Ricollegandosi a quanto già previsto all'art. 1, commi 2 e 44, lett. c della l. 56/2014 (a cui si è dato seguito in pochissimi casi) l'art. 5 del d.lgs. 201/2022 recante detto «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» prevede che da parte delle città metropolitane venga «sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali». Né la riforma del 2022 dimentica il ruolo delle regioni, chiamate a incentivare, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie.

Intanto – e questa è la novità di maggior rilievo – si prevede che a tal fine, il comune capoluogo possa «essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni». La peculiarità della disposizione è che, forse per la prima volta, si riconosce al capoluogo, fonte e ragione della specialità metropolitana, un ruolo di aggregatore per l'intera area vasta, che si rivelerà particolarmente felice se interpretato non in contrasto con quello dell'amministrazione metropolitana, ma piuttosto nel senso di un progressivo e necessario accorpamento almeno delle attività dei due enti a carattere tecnico o “di staff”, naturalmente trasversali: penso ad esempio agli uffici statistici o a quelli per la transizione digitale, e alle strutture dedicate al reclutamento e alla formazione del personale. D'altra parte, sarebbe francamente ingiustificabile qualunque altra soluzione, e cioè una duplicazione delle stesse o, all'opposto, la perdita delle professionalità e più in generale delle risorse (di conoscenza e materiali) maturate in seno a un ente in ragione dell'assunzione delle medesime attività in capo all'altro.

Diverso anche in questo caso il ruolo assegnato alle province, che eserciteranno solo funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai processi aggregativi sul loro territorio.

Con forse eccessiva prudenza, la nuova disciplina prevede infine che restino in ogni caso immutate le disposizioni attualmente contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali legislativo n. 267 del 2000 in materia di funzioni amministrative, le discipline settoriali vigenti in materia di ambiti territoriali ottimali e bacini nei servizi pubblici a rete, le altre norme sui caratteri e il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici locali, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

A dar corpo, e in modo significativo, alla previsione di cui all'art. 5 del d.lgs. 201/2022 è intervenuto, come previsto dalla norma stessa, il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2023, «Misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201» adottato di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di conferenza unificata.

Il decreto prevede (art. 1) che a favore degli enti locali che aderiscono o hanno aderito alla riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in sede metropolitana «anche attraverso aggregazioni volte a garantire il potenziamento, l'operatività e/o l'efficientamento degli Ambiti territoriali ottimali e dei bacini di mobilità» siano riconosciute le ulteriori misure incentivanti de:

- a. un incremento percentuale dei finanziamenti a carico del bilancio statale relativi al servizio oggetto di aggregazione;
- b. il riconoscimento di una riserva sino al 10 per cento, nel rispetto del vincolo di coesione territoriale, nelle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie stanziare a carico del bilancio dello Stato per gli interventi a titolarità degli enti locali relativi al PNNR per attività di assistenza tecnica finalizzate all'efficace attuazione dei medesimi interventi o anche inerenti alla politica di sviluppo e coesione territoriale 2021/2027;
- c. la previsione di linee progettuali dedicate nell'ambito di iniziative di rafforzamento della capacità amministrativa rivolte agli enti locali e finanziate con risorse a valere sui Programmi comunitari 2021-2027 o sui relativi Programmi complementari, nel rispetto dei criteri di ammissibilità e delle procedure previste dai regolamenti europei e dall'Accordo di partenariato con l'Unione europea;
- d. il riconoscimento di una priorità nell'accesso alle iniziative di supporto tecnico specialistico per il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali poste in essere da società a partecipazione pubblica sulla base di accordi e convenzioni stipulate con le amministrazioni centrali dello Stato, senza oneri a carico degli enti locali;

- e. un incremento sino al 25 per cento, per un periodo non superiore a trentasei mesi, del limite di spesa (previsto al 50% dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78), della spesa per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e ancora per personale con contratto di formazione lavoro o altri rapporti formativi compresi la somministrazione di lavoro, nonché il lavoro accessorio. In questo caso non si possono superare le soglie per le economie di spesa conseguenti all'adesione alla riorganizzazione dei servizi regolamentata dalle regioni;
- f. sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, la previsione di livelli di prestazione migliorativi rispetto a quelli adeguati di servizio di trasporto pubblico locale e regionale per ambito o lotto di riferimento;
- g. l'attribuzione di un minor concorso alla finanza pubblica del 10 per cento rispetto ai criteri definiti nell'ambito del riparto di cui al comma 853 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, fermo restando il concorso complessivo di 150 milioni annui;
- h. la considerazione, nell'ambito delle procedure di revisione della spesa, dell'efficientamento conseguente alla riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete;
- i. la possibilità di ripianare le perdite delle preesistenti società in presenza di un piano industriale del soggetto risultante dall'aggregazione che evidenzia entro tre anni successivi il recupero dell'equilibrio economico e finanziario.

Per accedere a queste consistenti misure di incentivazione, le città metropolitane (così come le province), sono tenute (art. 2) a comunicare in trenta giorni dalla chiusura di ciascun semestre, l'elenco dei comuni che hanno delegato al comune capoluogo l'esercizio delle funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica nonché le eventuali variazioni successive.

Per parte loro le regioni a statuto ordinario, la regione Sicilia e la regione Sardegna, entro i medesimi termini, sono tenute a comunicare, in caso di variazione dell'organizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica di propria competenza, l'elenco degli enti locali coinvolti nella riorganizzazione.

Anche in ragione del richiamo di cui all'art. 1 lett. b) del decreto ministeriale si deve infine ricordare il ruolo che le città metropolitane hanno in seno ai progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁶, il programma con cui il

16. Sui profili giuridici del PNRR si suggerisce, *ex multis*, il fascicolo di *Istituzioni del Federalismo* dedicato a *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, 2, 2022,

governo gestisce i fondi del *Next generation EU*, stanziati per un rilancio dell'economia europea dopo la pandemia del 2020/2021.

L'intervento assegnato agli enti metropolitani¹⁷ è specificamente quello rivolto al varo di Piani urbani integrati (PUI), rientrante nella Missione 5 «Coesione e Inclusione», Componente 2 «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore».

La disciplina è stata dettata dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152 («Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose») che, all'art. 21, assegna alle città metropolitane 2.493,79 milioni di euro da ripartire in base a un criterio complesso¹⁸ e da utilizzare per:

- favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale;
- promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche e l'efficientamento energetico e idrico degli edifici e la riduzione del consumo di suolo;
- sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti e al consumo energetico (si veda la *Tabella 6*).

Il meccanismo di progettazione e attuazione dei progetti si è rivelato di un certo interesse, per le dinamiche di collaborazione che ha messo in atto.

Le singole città hanno infatti presentato i propri progetti tenendo conto delle esigenze espresse dai comuni appartenenti a ciascuna area urbana, ferma

con contributi di G. Piperata, F. Di Lascio e L. Lorenzoni, F. Cortese, A. Romeo, B. Ponti, M. Roversi Monaco, L. Pergolizzi, I. Alberti; inoltre, si veda E. Catelani, *PNRR e ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, nonché gli altri contributi pubblicati sullo stesso numero della Rivista; M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, p. 1 ss.; L. Fiorentino, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 689 ss.; A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, p. 146 ss.; N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2022; V. Cerulli Irelli e A. Giurickovic Dato, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 345, 2021; G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, p. 715 ss.

17. Per una lettura sul tema si veda A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 239 ss.

18. Si calcola in base al peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), secondo i valori di cui a una Tabella allegata al decreto.

restando la possibilità di «avvalersi delle strutture amministrative del comune capoluogo che, pertanto, diviene soggetto attuatore». L'idea è quella di una pianificazione urbanistica partecipata, messa in atto con il duplice obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città sostenibili, limitando al contempo il consumo di suolo edificabile, e di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità fra il capoluogo e i centri minori.

A tal fine l'investimento prevede la predisposizione di programmi di rigenerazione urbana per il miglioramento di aree degradate, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture. Inoltre, in seno ai PUI si attiva una linea d'intervento riservata al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo.

Altro aspetto di interesse è che gli interventi, in corso al momento in cui si scrive, possono avvalersi anche delle forme di co-progettazione con il Terzo settore (ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, il c.d. Codice del Terzo settore), o con la partecipazione di investimenti privati, ammessi fino al 30 per cento dell'importo totale, per i quali viene costituito un Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana.

A questo programma si affianca il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA), mirato alla costruzione di nuovi alloggi pubblici, per ridurre le difficoltà abitative e riqualificare le aree degradate. È in altri termini un nuovo approccio alle politiche dell'edilizia popolare.

Individuato come centrale nell'azione del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili che lo gestisce attraverso la Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali, prevede un riparto dei finanziamenti, pari a 2,82 miliardi di euro, non fra tutti i richiedenti, ma in base a una graduatoria che ha premiato 159 proposte di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate, oltre che dalle città metropolitane, da Regioni e comuni singoli.

3. Le città metropolitane come enti “finalizzati”

A conclusione di questa rassegna, avendo visto sia le criticità sia le specificità funzionali delle città metropolitane, possiamo arrivare a qualche prima conclusione, in relazione al ruolo assegnato agli enti di area vasta¹⁹.

Come si è detto, le disposizioni della l. 56/2014 sulle città metropolitane

19. In dottrina si veda B. Caravita di Toritto, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014,

sono la prima vera reazione alla crisi dopo anni (quelli tra il 2011 e il 2013) in cui si era affermata l'assoluta "prevalenza" del principio di economicità²⁰, declinato dal legislatore in quell'emergenza non nel senso della promozione di un virtuoso bilanciamento tra risorse e "prodotti" dell'azione pubblica, quanto piuttosto come l'affermazione del risparmio, del taglio dei costi come valore assoluto, in se stesso e per se stesso.

Si è visto anche che il momento non era certo favorevole a un investimento sulla dimensione delle autonomie territoriali: nonostante la crisi originasse dal fallimento di molte banche e il crollo in tutto il mondo delle borse (entrambe legate ai fondi di investimento privi di consistenza, se non fraudolenti) paradossalmente si venne a imputare il *Big Fail* al peso eccessivo della regolazione, all'ipertrofia degli apparati pubblici e agli interventi distorsivi dello Stato su mercati capaci invece di autoregolazione ed efficienza. Seguì questa concezione il Fondo Monetario Internazionale che arrivò a imporre agli Stati più poveri o indebitati tagli severi ai sistemi di *welfare* e alle spese ritenute "parassitarie", nell'intento di contenere il loro *deficit* pubblico e, allo stesso tempo, destinare il risparmio per sostenere le economie nazionali²¹. In senso analogo, pur con toni e in forme meno drastiche, mosse anche l'Unione europea che, irrigidendosi sui termini previsti nel Patto di Stabilità²², chiese un severo controllo sull'equilibrio di bilancio dei paesi membri.

p. 1 ss.; C. Pinelli, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale al livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2015, pp. 569-590.

20. Il riferimento è al *trend* legislativo, in parte e per altre finalità già ricordato al par. 3.2 del I capitolo, espresso da vari interventi successivi quali il decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 ("Salva Italia"), convertito in l. 214/2011, che include le varie misure della "Manovra Monti" di contenimento in differenti ambiti della spesa pubblica. Sono seguiti altri provvedimenti, tra cui decreto-legge 7 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni in l. 135/2012; l. 24 dicembre 2012 n. 228; l. 27 dicembre 2013 n. 147 che prevedono riordini e tagli nell'ambito degli enti territoriali. Successivamente con il Governo Renzi: l. 24 aprile 2014 n. 66 conv. in l. 23 giugno 2014 n. 89; l. 23 dicembre 2014 n. 190; l. 28 dicembre 2015 n. 208; e in particolare in materia di enti locali e opere pubbliche, l. 29 giugno 2015 n. 78.

21. Dominique Strauss-Kahn, presidente del FMI il 21 dicembre 2008 chiede a tal fine agli Stati di investire in complesso il 2% del PIL mondiale.

22. Il patto di stabilità e crescita (PSC) è un accordo internazionale che rientra nel contesto della terza fase dell'Unione economica e monetaria. Stipulato nel 1997 dai paesi membri dell'Unione europea, prevede il controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'Unione europea. In base ad esso gli Stati membri devono definire la propria politica economica rispettando i limiti de: un rapporto deficit/PIL inferiore al 3%; un rapporto debito/PIL inferiore al 60%. In realtà la crisi del 2008 ha portato a una riconsiderazione delle regole di governance economica dell'Unione europea, rafforzate per mezzo di otto regolamenti comunitari (il *six* e il *two packs*) e il Trattato Internazionale del 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (il menzionato *fiscal compact*) che introduce disposizioni fiscali più severe del PSC.

Questo andamento conobbe in Italia il suo culmine con l'introduzione nel testo costituzionale del cosiddetto *fiscal compact* in forza della l. cost. n. 1/2012²³: di fatto, in quella che viene ricordata come la “legislazione della crisi”, si assiste per anni a una sparizione dalle leggi di qualsiasi riferimento alla “crescita”, allo “sviluppo”, al rilancio dell'economia.

Muove diversamente la l. 56/2014 la quale, pur con molti limiti, pensa a un modello innovativo sotto il profilo funzionale, al quale riconnette altrettanto inedite “forme”, di legittimazione e di governo.

Si è soliti pensare che il tratto distintivo di questa legge sia la trasformazione degli enti di area vasta in enti a legittimazione indiretta, non “direttamente” o pienamente politici. Eppure questo carattere non può essere considerato a prescindere da un altro elemento, anch'esso del tutto peculiare e almeno altrettanto rilevante, finora pochissimo discusso²⁴.

Infatti, fin dalle sue prime battute (2° comma dell'unico articolo della legge), la legge assegna alle città metropolitane, e solo a esse, «finalità istituzionali generali» specifiche, ovverosia veri e propri obiettivi caratterizzanti che devono guidare e conformare l'azione dei nuovi enti, da perseguire a favore delle rispettive comunità e – almeno di riflesso – del paese intero.

Queste finalità, elencate tassativamente, consistono ne:

- la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Questa determinazione ha, a mio parere, effetti molto rilevanti.

Innanzitutto, è – assieme alla (conseguente) consistenza delle funzioni – il profilo di prima e forse maggiore distinzione rispetto alle province che, prive di qualsiasi riferimento analogo, si presentano come mere «agenzie di supporto»²⁵ per la collezione e il coordinamento delle politiche comunali. Questa differenza (non infondata) tra i due enti di area vasta è, come si è visto, il riflesso di una di-

23. Per un commento “a caldo” sulla riforma si veda F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2012, p. 434 ss. Per una analisi degli effetti della riforma costituzionale sul sistema dei diritti si veda R. Perez, *Fiscal compact e diritti sociali*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 107 ss.

24. Fa certamente eccezione F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., che proprio su questo profilo incentra gran parte delle sue considerazioni.

25. Così S. Civitaresse Matteucci, *Il governo delle province dopo il referendum*, cit., p. 629.

versa considerazione degli interessi rispettivamente assegnati a questi enti per ciò che sono, e devono essere, nella concretezza della geografia urbana del paese²⁶.

Possiamo anzi dire che le finalità elencate danno nome e consistenza proprio a quegli interessi che, come si è visto, originano e si concentrano attorno alle aree scelte per la qualificazione metropolitana, diventando gli elementi fondanti di quell'identità che le amministrazioni intermedie hanno così a lungo atteso e cercato.

Se questa peculiarità, venendo a costringere l'azione degli enti stessi a finalità limitate e determinate, legittimi o serva a negare l'aspirazione delle città metropolitane a essere «enti politici a tutto tondo, per quanto indirettamente rappresentativi» è questione da valutare.

Si può invece dire fin d'ora – ed è più rilevante – che, avendo nella legge un nucleo di obiettivi assegnato, da essi non rivedibile o ampliabile, i nuovi enti nascono come enti specializzati, “finalizzati”, quasi ad autonomia “funzionalizzata” (non solo “funzionale”²⁷), il cui riconoscimento è sì legato alla specialità delle funzioni assegnate, ma il cui esercizio è indirizzato a priori, dalla legge, a obiettivi specifici.

Questo tratto, inedito, appare ancor più peculiare se si considera che, con le città metropolitane, siamo davanti a enti territoriali e politici. Per gli altri enti del medesimo tipo, infatti, l'assetto è ben diverso. Tenendo sullo sfondo il testo costituzionale, le finalità da perseguire sono – nel caso dello Stato e delle regioni – lasciate volutamente indeterminate in ossequio alla piena sovranità del primo e alla ampia potestà legislativa delle seconde, oppure sono – nel caso dei comuni – rese talmente interpretabili da genericissime asserzioni in legge da risultare amplissime, e dunque inconsistenti. Si pensi in questo senso al già ricordato art. 3, secondo comma del TUEL, che delinea il comune come «l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo». O all'analogha affermazione di cui al comma successivo (le cui vicende abbiamo ricordato all'inizio di queste note) per le province del tempo.

26. Di opinione contraria F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., p. 629 il quale ritiene invece (ma prima del fallimento della riforma costituzionale) che la l. 56/2014 non indichi le finalità di questi enti solo perché «la disciplina che li riguarda è considerata dalla legge come in parte “transitoria” in quanto dettata “in attesa della riforma costituzionale” (comma 51)». E dunque «correttamente la l. n. 56 non definisce le funzioni delle province, in quanto rimette implicitamente alla futura legislazione regionale di definirne le finalità».

27. Si vedano in proposito A. D'Atena, *Sussidiarietà e autonomie funzionali*, in Id. *L'Italia verso il federalismo*, Giuffrè 2001, p. 323 ss. e A. Poggi, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè 2001.

È elemento rilevante, in un'analisi come quella che qui si propone, la constatazione che ne consegue, e cioè che è la legittimazione popolare diretta a giustificare il fatto che un ente territoriale possa declinare in prima persona le finalità da perseguire, determinando – al netto di ciò che la Costituzione e la legge impongono – l'ampiezza del proprio spettro di azione, modulando appieno, in seno alle sue politiche, scelte di priorità fra le competenze che gli sono assegnate.

Diversamente la definizione puntuale di quelle finalità in un novero limitato e fortemente centrato a obiettivi ben scanditi dalla legge appare come elemento determinante che (pur implicitamente) si collega alla rappresentatività solo indiretta degli enti metropolitani, nei quali gli amministratori dei comuni che popolano gli organi dell'ente di area vasta si trovano a operare su linee e direttive assegnate. Ne risulta una politicità condizionata, non piena, che si esprime – attraverso la mediazione di interessi locali – rispetto a finalità che la legge circoscrive e sancisce come proprie dell'ente metropolitano.

Possiamo allora concludere che le città metropolitane vengono istituite in prospettiva teleologicamente orientata, definita, come “mezzo a fine”.

Con quella che appare una reazione risoluta all'indeterminatezza fin qui mostrata, in grado diverso, dalle leggi dello Stato e delle regioni, viene superata una concezione implicitamente e potenzialmente “universalistica” di questi enti territoriali. La vocazione pienamente “politica” che li ha fin qui candidati – almeno in potenza – a farsi carico di tutti gli interessi rilevanti per le loro comunità di riferimento, lascia il posto a una condizione predeterminata, il cui rispetto si apprezza – come vedremo – nella capacità di perseguire in modo efficiente gli obbiettivi assegnati. Una sorta di amministrazione specializzata, dove il buon andamento di cui all'art. 97 assurge a principio guida.

È sulla scorta di considerazioni analoghe a queste che certa dottrina²⁸ ha fatto un passo oltre, giungendo a sostenere che il nuovo ente «non è un ente a fini generali, né ha l'obbiettivo di rappresentare una comunità».

L'affermazione richiede speciale attenzione: come si è appena detto, si condivide assolutamente il fatto che le città metropolitane non abbiano una “generalità di fini”, ma solo le tre finalità istituzionali generali specificate al 2° comma dell'unico articolo della l. 56/2014.

Queste sono dunque limitate nel numero ma, come recita espressamente la stessa norma, hanno carattere generale, nel senso che sono formulate per offrire a questi enti un indirizzo comunque ampio, complessivo, da coniugare in ragione dei caratteri e delle esigenze che presentano i diversi ambiti urbani. Né

28. In questo senso F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., p. 629.

è irrilevante che le stesse finalità siano anche «istituzionali», aggettivo con cui si sottolinea come queste siano rimesse dalla legge direttamente in capo all'ente città metropolitana quali elementi costitutivi la loro identità, e quindi strettamente associati alla loro configurazione organizzativa e al loro corredo funzionale.

Procedendo in questo senso, è inevitabile arrivare a considerare che, nell'assetto corrente, la scelta di obiettivi appunto istituzionali e generali fatta a priori dalla legge venga prendere il posto di quella che, in un sistema a elezione popolare diretta, discenderebbe dal mandato elettorale a un candidato piuttosto che a un altro.

Le finalità generali e istituzionali elencate dalla legge si fanno in tal modo allo stesso momento cifra di interpretazione e metro di valutazione dell'efficacia dell'azione metropolitana.

Né può ritenersi casuale che il legislatore, nel momento in cui dà vita alle città metropolitane, gli attribuisca come prima finalità istituzionale generale la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano», assecondando la prospettiva già immaginata dalle Comunicazioni della Commissione *Towards an urban agenda in the European Union e Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action* del 1997 e 1998, in cui sono proprio le aree metropolitane a essere individuate come specifici centri di impulso per una crescita economica equilibrata e sostenibile dei territori²⁹.

La l. 56/2014 attribuisce alle nostre città metropolitane una capacità di *policy* in questo senso che, per impatto e ampiezza, è inedita nel nostro ordinamento per un ente intermedio, e ne affida l'espressione allo strumento del piano strategico (sua prima funzione fondamentale), un atto amministrativo di indirizzo specialissimo³⁰, capace di guidare l'azione dell'ente metropolitano e quella di tutti gli enti locali insistenti sull'area (così all'art. 1, comma 44, lett. a).

Si conferma così l'intento di qualificare, di “funzionalizzare” appunto le città metropolitane in modo preciso, consegnando al nuovo ente di area vasta uno

29. Sul punto si veda anche A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it. Si veda inoltre S. Cafiero, *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 1988, p. 9 ss.

30. Si consenta il rinvio a D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., pp. 141-150. E anche a Id., *La pianificazione strategica*, in *Rivista online di Urban@it*, 2, 2016, disponibile su: www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/2_BP_Donati_D.pdf. Del tema accenna anche F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, in particolare a p. 15 ss.

strumento mirato al perseguimento della sua «vocazione» (così il comma 44, alla lett. e) e alla realizzazione dei progetti necessari a perseguirla. Si può dire, in altri termini, che è proprio il piano strategico a dare a quelle finalità, altrimenti soltanto enunciate, sostanza e struttura. Metodo e agenda.

Se quindi è attorno a esso che si deve costruire l'architettura del nuovo ente e definirne il profilo anche sostanziale, alla sua analisi dedicheremo le prossime pagine.

IL METODO DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

1. Criticità e una prima indicazione di metodo

La pianificazione strategica si colloca dunque – sia nelle norme che nella lettura che qui si propone – come funzione centrale nella configurazione degli enti metropolitani. Eppure, a quasi 10 anni dalla prima previsione in legge, di questa funzione (o dell’atto di piano) si è poco ragionato almeno nella prospettiva del diritto, mentre nelle singole città se ne sono avute interpretazioni diverse, a volte improvvisate, le quali, seguendo procedure altrettanto differenti, hanno portato esiti anche molto dissimili tra loro per forma, redazione, valore giuridico.

La causa è forse da ricercare nel fatto che un’analisi della pianificazione strategica attraverso le lenti e con gli strumenti del giurista è, per diverse ragioni, operazione non banale¹, che va in qualche modo contestualizzata, delimitata e giustificata.

1. Pochissimi sono, infatti, i lavori giuridici specificamente dedicati al tema. Per avere un quadro più ampio e solido di riferimenti occorre allargare lo sguardo da una parte a tutti quei saggi che hanno in qualche modo trattato della pianificazione in generale mettendola in relazione con il problema del governo locale, o le forme della partecipazione dei privati (per ragioni che saranno più chiare in seguito), e dall’altra a opere di non stretta natura giuridica. Così possiamo ricordare S. Amorosino, *L’organizzazione del territorio tra leggi e amministrazioni*, Cedam 1984; A. Bartolini, *Questioni problematiche sull’efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Rivista giuridica dell’urbanistica.*, III, 2007, p. 262; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza 2002; R. Bobbio, F. Gastaldi, *Piani strategici, sviluppo e condivisione*, in P. Properzi, *Rapporto dal Territorio*, 2003, Edizioni INU 2003; B.L. Boschetti, *La pianificazione attuativa in rapporto ai nuovi modelli di pianificazione generale del territorio*, in *Amministrare*, III, 2008, pp. 385-394; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli 2012; V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 386; C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e*

Il dato da cui partire è l'assenza di qualsiasi riferimento normativo capace di dare a questo istituto qualche consistenza fino all'arrivo del comma 44 lett. a), art. 1 della l. 7 aprile 2014, n. 56.

Si noti bene: le citazioni del piano strategico (o della pianificazione strategica) nel nostro ordinamento ci sono, e numerose, ma nessuna di queste ha in qualche modo consegnato all'amministrazione le linee essenziali per operare secondo un metodo determinato, o dare al piano una qualificazione precisa o qualche effettività. E ciò per diverse ragioni.

Per gran parte, è richiamato in fonti minori, quali comunicazioni, deliberazioni di organizzazione interna o di regolazione applicativa di norme di rango superiore² o, ancora, tese a disciplinare gli interventi in ambiti terri-

interessato, in *Diritto Pubblico*, I, 2008, pp. 264-314; P. De Carolis, A. Fiorentini, E. Granelli, C. Raimondi, *La pianificazione strategica tra sperimentazioni della corte dei conti e l'esperienza francese*, in *Rivista della Corte dei Conti*, IV, 2004, p. 285; B. Delfino, *Il governo del territorio tra politica ed amministrazione, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità anche paesaggistiche*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, IV, 2006, pp. 442-470; D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c.d. legge Delrio*, cit., pp. 141-150; P. Mantini, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam 2010; L. Mazzara, *Il piano strategico nell'ente locale*, Ipsoa 2009; V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, Tomo IV, Giuffrè 2003, p. 3335 ss.; G. Perulli, *Il piano strategico*, Giappichelli 2015; G. Traversa, *Pianificazione e controllo in una amministrazione pubblica: metodi e strumenti per la pianificazione strategica e il controllo direzionale*, Aracne 2004; M. Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Giappichelli 2003.

2. Si vedano in questo senso (e a titolo esemplificativo) la deliberazione del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica del 25 marzo 1992, nel suo unico articolo; il decreto del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio del 22 ottobre 1999 "Criteri per la presentazione e selezione dei progetti per interventi di miglioramento della mobilità e delle condizioni ambientali nei centri urbani con relativa individuazione delle risorse finanziarie utilizzabili", art. 6; il decreto del Ministero dei Trasporti e della navigazione 16 giugno 2000 "Criteri per la presentazione e selezione dei progetti per interventi di miglioramenti della modalità e delle condizioni ambientali nei centri urbani con relativa individuazione delle risorse finanziarie utilizzabili", art. 7; il decreto del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio del 5 dicembre 2001 "Azioni formative di sostegno allo sviluppo di nuove competenze ed avvio di nuove attività di impresa e professionali sostenibili di diretta rilevanza ambientale, finalizzate a sostenere e diffondere le politiche e strategie comunitarie e nazionali in materia di ambiente e sviluppo sostenibile", art. 8; il regolamento dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo 26 Marzo 2008, n. 20 "Disposizioni in materia di controlli interni, gestione dei rischi, *compliance* ed esternalizzazione delle attività delle imprese di assicurazione, ai sensi degli articoli 87 e 191, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private"; art. 14; il Provvedimento della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa e Banca d'Italia del 29 ottobre 2007 "Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestio-

toriali specifici³, e solo raramente è rinvenibile in fonti primarie di qualche significato⁴.

ne collettiva del risparmio”, all'allegato 2; il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 8 agosto 2008, n. 238) “Modalità di arresto definitivo delle attività delle unità da pesca”, art. 12; il decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze del 28 gennaio 2009, n. 150, “Individuazione e attribuzioni degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti”, art. 3; il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 3 agosto 2007 n. 28178 “Programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e per il potenziamento del trasporto pubblico”, art. 3; il comunicato dell'Agenzia del Demanio del 20 agosto 2010 n. 47618, “Nuovo regolamento di amministrazione e contabilità deliberato dal Comitato di Gestione il 9 giugno 2010”, art. 36, come strumento di costruzione del budget.

3. Si ricordino tra gli altri, il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142 “Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla provincia di Trento in materia di Università degli studi”, art. 3; la deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica del 3 agosto 2011, n. 57 “Programma delle infrastrutture strategiche. Nuovo collegamento internazionale Torino-Lione – Sezione internazionale. Parte comune Italo-Francese – Tratta in territorio italiano approvazione del progetto preliminare”, nell'allegato n. 1, o ancora la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica del 20 febbraio 2015, n. 31 “regione Sardegna – Piano per il Sulcis di cui alla delibera CIPE n. 93/2012. Assegnazione definitiva di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2007-2013”, nel suo articolo unico.

4. Vanno qui ricordati il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, “Riordino della disciplina in materia sanitaria”, art. 1; il decreto della Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'innovazione e le Tecnologie del 18 dicembre 2001 n. 19760, “Organizzazione interna del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie”, art. 5; il decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, n. 24417 “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del consiglio dei Ministri”, art. 22; decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, 11 novembre 2002, n. 95, “Approvazione del regolamento di contabilità dell'ISTAT”, artt. 4 e 4.1; la l. 15 gennaio 2003 n. 26 “Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo dell'Organizzazione internazionale della vigna e del vino, con allegati e relativo atto finale, fatto a Parigi il 3 aprile 2001”, art. 3; il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 178 “Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69”, art. 5; il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio”, art. 56; la l. 11 novembre 2011 n. 180 “Norme per la tutela della libertà d'impresa. statuto delle imprese”, all'art. 16, dedicato alle “Politiche pubbliche per la competitività”; la l. 4 aprile 2012 n. 35 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, all'allegato 1; il decreto legislativo 18 aprile 2012 n. 61 “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”, all'art. 9; il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (Decreto Sviluppo bis), all'art. 34 *quinquies* (che rivede il Piano di sviluppo del turismo); il decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo

In ogni caso si tratta di mere menzioni, in cui l'espressione è usata in senso non tecnico, ma semplicemente evocativo dell'esigenza di programmare, e di farlo immaginando un'azione politica di lungo respiro (una "strategia" appunto). Quando poi il riferimento è a strumenti che paiono avere una qualche consistenza⁵, la norma si limita ad indicare l'organo competente per l'adozione del piano e non molto altro.

Così, la pianificazione strategica, introdotta in Italia quasi trent'anni or sono senza alcuna previsione per legge, si è andata sviluppando come strumento "auto-generato" in specifici contesti territoriali (singole città, o aggregazioni comunali)⁶ con forme, procedure e intenti anche molto diversi tra loro.

Oggi però queste esperienze non possono essere liquidate come l'inconsistente premessa delle attuali forme, o essere ignorate a causa della nuova dimensione che la legge conferisce al piano strategico. È infatti ben evidente come il legislatore, in questo caso, non abbia svolto un'azione creatrice, ma abbia piuttosto voluto la "cattura" del reale in seno al normativo, istituzionalizzando (come e con che limiti vedremo in seguito) uno strumento già molto diffuso, e di una certa efficacia.

È dunque necessario avere di quelle forme, di quei prodromi, una certa comprensione, non solo e non tanto per procedere a una loro collocazione sistematica, quanto per comprendere (e spesso completare) ciò che adesso la norma prescrive e aspira a realizzare.

1.1. Alcuni elementi non giuridici per una lettura giuridica della pianificazione strategica. Pianificazione strategica aziendale e territoriale

La giustificata afasia dell'interpretazione giuridica può essere corretta e almeno in parte superata volgendo lo sguardo ad alcune analisi non giuridiche sul tema, capaci di farci comprendere il contesto e le dinamiche secondo le quali ci si è mossi in tempi e luoghi altri dai nostri.

(Artbonus)", che all'art. 7 introduce il Piano strategico Grandi Progetti Beni culturali; il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (Sblocca Italia)", che all'art. 6 introduce il Piano strategico banda ultralarga, e all'art. 29, la Pianificazione strategica della portualità e della logistica.

5. Ci si riferisce in particolare alla Pianificazione strategica della portualità e della logistica e al Piano strategico Grandi Progetti Beni culturali.

6. Il primo caso che si ricorda, per molti versi, è quello di Torino del 1988 a cui, ad oggi, hanno fatto seguito circa altre 40 esperienze, tra cui quelle di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Trento, Venezia.

Le diverse discipline (l'urbanistica, innanzitutto, ma anche la sociologia, l'economia) muovono com'è ovvio da considerazioni e verso finalità distinte.

Certa letteratura internazionale⁷ colloca le prime esperienze in ambito imprenditoriale, soffermandosi sulla loro originaria predisposizione quali strumenti di reazione alle evoluzioni del mercato. Realizzati negli anni '50 e '60, tempi di relativa stabilità economica e quindi di fiducia in un futuro senza sorprese, i primi piani strategici aziendali venivano redatti basandosi su previsioni ritenute affidabili ed efficaci anche e soprattutto nel lungo periodo. Iniziano infatti a perdere di forza e diffusione a partire dallo *shock* petrolifero del 1973, lasciando progressivamente il posto a piani di più breve respiro, e all'approccio a più ipotesi alternative dei futurologi di Stanford e di Herman Kahn⁸.

Altri autori⁹, più vicini al nostro ambito di studi, assumono il piano strategico come lo strumento "per eccellenza" nella programmazione delle politiche pubbliche in contesti territoriali definiti. In questa prospettiva si indaga non tanto sulla capacità di analisi e di prognosi del piano, quanto sull'evoluzione della sua natura e del suo oggetto. In questo senso si indicano come modello originario i *piani di struttura* «nati dall'esperienza inglese ma anche francese degli anni '60 e '70, fortemente autoritativi e volti a individuare [...] le grandi infrastrutture strategiche e le rilevanti macro-decisioni sugli usi del suolo».

Da questi si passa a una «seconda generazione» di piani i quali, pur riferiti a contesti "pubblici", sono rubricati «a carattere aziendale» per l'applicazione di «metodi, linguaggi e analogie tratte dalla pianificazione delle grandi *corporation*». Realizzati innanzitutto in Nord America, e poi in alcune città europee negli anni '80, i piani di questa fase rappresentano la risposta all'affermazione di nuove tecnologie e alla crescente globalizzazione economica, ele-

7. L. Albrechts, P. Healey, K. Kunzmann, *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*, in *Journal of the American Planners Association*, 69 voll., 2, 2003; M. Fagence, *Citizen participation in planning*, Pergamon Press 1977; P. Healey, *Collaborative planning*, Macmillan Press 1997; OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities, *OECD Principles on Urban Policy*, OECD 2019, disponibile su: www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf; W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press 2003.

8. Per tutti si vedano H. Kahn, *Thinking about the unthinkable*, Horizon Press 1962; Id., *On escalation: metaphors and scenarios*, Praeger 1965; Id. (with Anthony Wiener) *The Year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years*, MacMillan 1967.

9. Si veda, in questo senso R. Camagni, *Cos'è e a cosa serve un piano strategico* (e in particolare il par. 1.1.2 *L'evoluzione della pianificazione strategica dei territori*), in A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubettino 2006, p. 15 ss., ove si riprende l'impostazione già proposta da M.C. Gibelli, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in F. Curti e M.C. Gibelli, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea 1996.

menti di contesto che comportano l'acutizzarsi della competizione fra città. Inoltre, si differenziano marcatamente dai primi per la ricerca di *partnership* pubblico-private utili alla costruzione di decisioni fortemente operative e di progetti a rapida realizzazione.

Quelli più pertinenti alle esperienze alle quali qui ci riferiamo sono però i piani di «terza generazione», che iniziano a diffondersi negli anni '90, e vengono realizzati non solo attraverso «reti di cooperazione fra attori pubblici, fra attori privati [...]» e «fra città diverse», ma anche grazie all'apertura verso «un'ampia partecipazione dei cittadini, realizzata con mezzi diversi». L'obiettivo di questi piani, più propriamente strategici, è la messa a punto di una «visione» condivisa, di medio lungo periodo, per uno sviluppo sostenibile della città e del territorio a essa circostante.

Più di un commentatore ritiene che il prototipo di una disciplina organica di pianificazione strategica realizzata secondo questi canoni sia il *Government Performance and Result Act* (GPRA)¹⁰ approvato negli USA nel 1993 e riferito specialmente all'amministrazione federale.

Con esso si impone alle agenzie governative di definire con largo anticipo i propri obiettivi, e poi di misurare e registrare in modo sistematico i risultati della loro azione.

Il modello così realizzato continua a regolare l'azione delle diverse branche dell'amministrazione centrale americana. Anzi: per decisione del presidente Obama nel 2010 la norma è stata riformata e implementata una prima volta con il *GPRA Modernization Act*¹¹, in base al quale si è introdotto per i diversi enti l'obbligo di pubblicare, anche *on line*, i piani strategici, i piani di valutazione e i *report* sulle relative *performance*. La parabola è culminata nelle disposizioni del *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act* del 2018 (diventa-

10. R.S. Kravchuk, R.W. Schack, *Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993*, in *Public Administration Review*, 56 vol., 4, 1996, pp. 348-358; B.A. Radin, *The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?*, in *Public Administration Review*, 58 vol., 4, 1998, pp. 307-316; B.A. Radin, *The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?*, in *Journal of Public Admin Research and Theory*, vol. 10, 1, 1999, pp. 111-135.

11. Si vedano gli atti attuativi di questa disposizione al sito www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra. Lo stesso è ben descritto al sito www.usbr.gov/gpra/ in cui si afferma «the GPRA Modernization Act modernizes the Federal Government's performance management framework, retaining and amplifying some aspects of the Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA 1993) while also addressing some of its weaknesses. GPRA 1993 established strategic planning, performance planning and performance reporting as a framework for agencies to communicate progress in achieving their missions. The GPRA Modernization Act establishes some important changes to existing requirements».

to nel 2019 la legge 115-435), con il quale si richiede alle agenzie governative di presentare annualmente all' *Office of Management and Budget* (OMB) e al Congresso un piano strategico per identificare e affrontare le questioni politiche più rilevanti.

Il piano deve includere, tra le altre cose, elementi oggettivi e verificati come prove tese a supportare le scelte politiche di volta in volta assunte. Ciascuna agenzia deve quindi designare un impiegato *senior* come responsabile della valutazione per coordinare le attività di raccolta di tali elementi probatori e un funzionario con formazione statistica specialistica per fornire consulenza e supporto rispetto alle scelte politiche, alle tecniche e alle procedure di rilevazione. Per parte loro i piani strategici dell'agenzia devono contenere una valutazione della copertura, della qualità, dei metodi, dell'efficacia e dell'indipendenza delle rilevazioni statistiche, nonché un *assessment* sulla valutazione, le ricerche e le analisi dell'agenzia.

I dati così prodotti e raccolti sono pubblicati e resi accessibili per tutti i cittadini¹².

Le indicazioni contenute in questa serie di disposizioni si sono da subito diffuse rapidamente dal livello governativo a quello locale, diventando il parametro per la progettazione dello sviluppo ad ampio spettro di grandi metropoli (come New York, Londra, Monaco di Baviera, Barcellona, Vancouver), arrivando solo successivamente a coinvolgere anche ambiti urbani minori.

L'esame dei piani di quest'ultima fase mostra con una certa chiarezza come, a fronte della capacità di fare proiezioni attendibili di lungo periodo, sia il tentativo di far convivere *leadership*, *partnership* e partecipazione a essere identificato come il tratto qualificante la «pianificazione strategica territoriale» così come si è andata configurando negli ultimi anni¹³. E ciò a fronte non solo di attente ricostruzioni dottrinali, ma anche in base ai molti dati raccolti in seno al programma europeo INTERACT 2004¹⁴, adottato dalla Commissione Europea per contribuire a migliorare l'impatto dell'Iniziativa Comunitaria sulla coesione economica e sociale e per dare slancio alla cooperazione, all'interno dell'UE e con i paesi limitrofi.

Si tratta, a ben vedere, di un'operazione di ripensamento e trasformazione nei modi di condotta del governo della cosa pubblica che, a dirla con Habermas¹⁵, passa dall'agire strettamente strategico (una riproposizione dell'«agire

12. Si veda il testo completo disponibile su: www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174.

13. Così R. Camagni, *Cos'è e a cosa serve un piano strategico*, cit., p. 19.

14. Si veda, per maggiori dettagli, ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-interact.

15. J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Liberación 1986.

razionale rispetto allo scopo» di Weber, guidato solo dal calcolo dell'utile e dello scopo finale) all'agire comunicativo, sostanzialmente mirato alla ricerca di un'intesa, del consenso più ampio possibile¹⁶ – in fase istruttoria, si direbbe in termini procedurali – che è dinamica necessaria se si intende pianificare a lungo termine «in ambito democratico»¹⁷.

2. Il piano strategico come atto di *governance*. Contesto e ragioni della pianificazione strategica volontaria

Intesa in questo modo, la pianificazione strategica si traduce nella proiezione concreta, nella declinazione procedimentale di quell'idea di *governance* emersa e affermata anch'essa in ambito aziendale¹⁸ e che oggi evoca, nella sua imprecisione, le politiche pubbliche come sistema a rete, aperto a una pluralità di apporti e fondato su una nuova declinazione del principio di partecipazione e di sussidiarietà, come oramai ammettono anche i giudici contabili¹⁹.

16. Così sottolinea anche P. Healey, *Collaborative planning*, Macmillan Press 1997.

17. In questi termini E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza 2003.

18. L'espressione si afferma con decisione a metà degli anni '70 per designare il complesso dei rapporti tra gli *stakeholders* e gli amministratori delle grandi *corporations*, in una logica che tende a concentrarsi esclusivamente sulle dinamiche di esercizio del potere, e dimentica del tutto di considerare e includere le forme di tutela e gli istituti posti a garanzia del lavoratore (i cittadini, nel nostro caso). Per una lettura critica si veda R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Il federalismo come metodo: verso nuove forme di democrazia*, a cura di G. Arena e F. Cortese, Cedam 2011, pp. 3 ss.

19. Secondo i quali oggi deve «essere valorizzata la stessa spinta alla liberalizzazione dei servizi pubblici proveniente dalla costituzionalizzazione (art. 118, comma 4, Cost.) del principio di sussidiarietà orizzontale, volto a privilegiare la programmazione, coordinamento e controllo della finalizzazione pubblica e condivisa di energie e risorse private (*governance*) rispetto alla gestione diretta (*government*), principio sicuramente illuminante anche le stesse decisioni di produrre o comprare (*make or buy*)» (così la Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Basilicata-Potenza, deliberazione n. 173/2012/PAR, parere n. 20/2012). Vale la pena di segnalare anche la posizione della Commissione europea che, nel suo Libro bianco dedicato al tema (*Libro bianco sulla governance europea* del 25 luglio 2001), afferma che «il concetto di *governance* designa le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza». Per parte sua, la Commissione sulla *governance* globale dell'ONU, nel suo Rapporto *Our Global Neighbourhood* del 1995, ha sostenuto che «*governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*». La Banca mondiale (nella sua pubblicazione su *Governance: The World Bank's Experience*, *The World Bank*, 1994) intende la

Colpisce come, sullo sfondo di questa ricerca per un nuovo approccio e una diversa strumentazione, emerga qualcosa che la migliore dottrina giuspubblicistica²⁰ ha ammesso da tempo, e cioè che per uno studio efficace delle dinamiche che danno corpo al governo della cosa pubblica non sia sufficiente guardare esclusivamente all'interno dell'amministrazione, alle regole che ne disciplinano l'azione o alle logiche che ne motivano il decidere e l'agire. E come sia piuttosto preferibile operare, pur in stretta osservanza del metodo giuridico, avendo in mente anche ciò che muove attorno a essa, conoscendo i dati e il contesto economico, sociale, demografico in cui quelle regole vengono a calarsi.

Ci si muove dunque nel solco di un'idea di «*governance* che comprende lo Stato, ma lo trascende includendo il settore privato e la società civile»²¹, relativizzando (ma non escludendo) l'antagonista concetto di *government*²².

Per tali ragioni acquista particolare interesse quel ricco e proficuo filone di studi²³ che ha voluto esaminare le circostanze che, in tempi recenti e luoghi anche molto diversi, hanno portato all'adozione di un piano strategico.

Quattro sono le cause che si ricordano, e cioè:

- la reazione a fasi di declino urbano: qui il caso di scuola è quello di città britanniche di medie dimensioni, come Glasgow e Birmingham che, investite da profonde crisi economiche per l'obsolescenza del loro tessuto produttivo, attraverso la pianificazione strategica fondano alleanze con gli attori pubblici e privati rilevanti del territorio al fine di generare una nuova e diversa vocazione della città stessa;

governance come l'insieme de «*the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced; (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them*».

20. Per tutti, si veda S. Cassese, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2006, pp. 597-611.

21. Così lo *United Nations Development Program* (UNDP), secondo il quale al concetto di *governance* corrisponde «l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un paese ad ogni livello», e mette l'accento sul fatto che esso si riferisce sia al complesso di istituzioni che all'insieme di meccanismi complessi, di processi allargati e aperti attraverso i quali i cittadini e i gruppi rappresentano, articolano e «fanno valere i loro interessi, mediano le differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali [...]».

22. Si veda E. Picozza, *Territorio, government o governance?*, in E. Ferrari, P.L. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè 2005.

23. P. Perulli, *Piani strategici: governare le città europee*, FrancoAngeli 2004, p. 65 ss.; B. Dente, E. Melloni, *Il piano strategico come strumento di "governance" locale: il caso di Torino*, in *Amministrare*, 3, 2005, p. 385 ss.; S. Ombuen, *Pianificazione strategica e governo del territorio*, in *Urbanistica*, 132, 2007.

- l'allargamento dei confini territoriali: in questo caso, gli esempi sono rappresentati dall'istituzione della Comunità Urbana di Lione, o della conferenza Regionale di Stoccarda. La pianificazione strategica è qui adottata per rendere possibile, concreta ed efficace la nascita di nuove circoscrizioni amministrative, grazie alla definizione di politiche con ricadute estese, non circoscritte al solo ambito comunale, ma piuttosto mirate al governo di interessi più ampi e quindi utili per l'intera area. L'esigenza a cui essa risponde è dunque quella di un'interazione in orizzontale, alla ricerca di intese e cooperazione intercomunale;
- il "municipalismo" e la regolazione tra livelli di governo: emblematico è qui il piano strategico di Barcellona. Il municipalismo catalano, che in questo caso gioca un ruolo essenziale, ha trovato nel piano strategico lo strumento per raggiungere accordi multivello tra la città, l'area metropolitana, la comunità autonoma e anche lo Stato, al fine di evitare conflitti, e piuttosto coordinare e armonizzare in verticale le diverse politiche. Diverso, ma altrettanto interessante è anche il caso dei *contrats de ville* francesi, che hanno interpretato il piano come un elemento di raccordo, di natura quasi contrattuale, tra le città dell'area e lo Stato per le politiche locali più rilevanti;
- l'esigenza di attrarre investimenti e aumentare la competitività territoriale: numerose piccole e medie città hanno trovato nel piano strategico la soluzione ideale per conseguire un vantaggio competitivo rispetto a realtà territoriali più ampie e affermate. Qui la pianificazione alla nostra attenzione, realizzata in particolare attraverso l'azione di agenzie per lo sviluppo, ha coinciso con una intensa politica di *marketing* territoriale, specialmente tesa ad attirare nuove imprese (e residenti).

3. I prodromi della pianificazione strategica nelle esperienze degli anni '60 e '70

Guardando all'Italia, si è già detto²⁴ del rilievo che ebbe nell'identificazione delle aree metropolitane come ambiti di rilancio per lo sviluppo il Progetto '80, ovvero il documento elaborato tra il 1968 e il 1971 dal Ministero del bilancio e della programmazione economica. Non è una coincidenza che il medesimo documento venga assunto da molte parti come il primo abbozzo di una pianificazione strategica a livello nazionale.

Ciò che differenzia il *Progetto '80* dagli altri piani, e apre una stagione nuova nella concezione stessa nell'attività di programmazione, è l'approccio al ter-

24. Vedi il cap. I, par. 2.

ritorio che, da oggetto, elemento puramente materiale diventa, in quelle righe, soggetto, e soggetto sociale²⁵, presupposto per la rappresentazione delle diverse comunità.

Questa diversa, inedita visione reca con sé due conseguenze che ritroviamo nelle esperienze di pianificazione strategica volontaria, antecedenti la l. 56/2014. Da una parte, l'idea (come si è detto, tipica di quegli anni) che si dovesse pianificare a lungo termine, guardando oltre le ristrettezze degli assetti e degli interessi contingenti. Dall'altra, la volontà coinvolgere nell'adozione di atti di pertinenza dell'amministrazione centrale anche «i sistemi periferici di decisione autonoma», ovvero gli enti territoriali, allo scopo di «organizzare in Italia una programmazione policentrica»²⁶.

Con questo Progetto, tutto articolato sull'«interdipendenza tra le caratteristiche generali dello sviluppo e assetto territoriale, fra sviluppo economico e trasformazioni territoriali»²⁷ l'Italia colma una lacuna che aveva, dal dopoguerra, nei confronti degli altri paesi occidentali, tutti in possesso di uno «strumento spaziale a scala nazionale». Grazie a esso, i processi di sviluppo di città e territorio non potevano più essere intesi come questioni settoriali, trovando spazio e considerazione (pur tardiva) nel dibattito politico.

Inizia così un periodo fertilissimo di mappatura e «proiezioni spaziali delle aspettative pubbliche in merito alla dimensione territoriale dello sviluppo e del benessere»²⁸, elemento particolarmente rilevante in un clima di forte espansione economica che, per molta parte, vede l'uso del suolo come oggetto di conquista e sfruttamento. La nuova stagione, superando l'attenzione per «la questione della rendita fondiaria e l'ampliamento della scala di pianificazione» fa in sostanza del governo del territorio un elemento costituente il più generale piano di sviluppo del paese²⁹.

Nel tracciare la distinzione tra «città di grandi dimensioni», città medie e quello che viene definito «un tipo di insediamento estremamente polverizzato» (i centri con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), il *Progetto '80* propone forme di «aggregazione programmata basate su una organizzazione policentrica e specializzata delle città in esse comprese, che raggiungano nel loro

25. Vedi a riguardo G. Urbani, *La programmazione economica come processo politico*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 4, 2, 1974, pp. 287-350.

26. Così F. Di Fenizio, *Quale programma? L'economia italiana in un'a nuova fase. Tre differenze tra il "Progetto '80" e i vecchi piani*, in *La Stampa*, 8 febbraio 1969, p. 2 1969. Si veda anche, per i prodromi di queste evoluzioni, Id., *La programmazione economica: 1946-1962*, in G. Del Vecchio, C. Arena (diretta da), *Trattato Italiano di economia*, vol. XX, Utet 1965.

27. M. Carabba, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Laterza 1977.

28. A.G. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli 2010.

29. C. Renzoni, *Il Progetto '80. Un'idea di paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea 2012.

insieme un livello di popolazione tale da permettere un elevato grado di civiltà urbana e potenziale economico, e che siano comprese entro limiti dimensionali tali da consentire una rapida reciproca accessibilità». In altri termini, la costruzione di sistemi urbani su aree «vaste», che siano consistenti e fortemente connessi non solo sotto il profilo infrastrutturale, ma anche sociale ed economico.

A tal fine si rende necessaria una attività pianificazione territoriale che dai 51 sistemi gravitazionali rilevati passi a una geografia che ruota su 30 sistemi metropolitani, distribuiti in modo perequativo su tutto il territorio nazionale e organizzati in una struttura policentrica coincidente in buona parte con i confini amministrativi regionali. In seno a questi, i sistemi metropolitani di tipo A individuati del *Progetto '80* coincidono in gran parte con le città metropolitane previste dalla l. 142/1990 prima³⁰ e dalla l. 56/2014 poi (nella quale, come si sarà avvertito, echeggiano anche altri rimandi di quella elaborazione).

I sogni di quegli anni si esaurirono però rapidamente, così come venne a terminare la sperata connessione tra politica urbanistica e programmazione economica³¹.

Se «era chiaro già negli anni '70 ai protagonisti della vicenda (Carabba, 1977; Ruffolo, 1973; Giannini, 1977)»³² che il progetto di una programmazione economica generale fosse destinato a fallire e lo sviluppo economico si sarebbe mosso secondo logiche ben diverse da quelle di una crescita ordinata e governata (complice l'inversione del ciclo economico che veniva a smentire molte delle ipotesi formulate in precedenza)³³, l'aspirazione a una nuova legge urbanistica generale fu delusa da provvedimenti come la cosiddetta Legge Ponte (l. 765/1967), parziali e precari già nel loro nome volgarizzato.

Nella diversità delle ragioni e delle traiettorie del loro fallire, vi è chi ravvede tre elementi in comune nella concezione della programmazione economica e della riforma urbanistica del tempo: «a) l'approccio sicuramente sistemico ma troppo onnicomprensivo e astratto, senza attenta valutazione dei gruppi d'in-

30. Si veda G. Clemente di San Luca, *Delimitazione geografica dell'area metropolitana e costituzione della Città Metropolitana: contributo alla interpretazione della relativa disciplina contenuta nella l. 142, 1990*, in *Comuni d'Italia*, 1991, p. 705 ss.

31. Si veda in questi termini il bellissimo contributo di S. Amoroso, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, vol. 69, 274 (2016), pp. 165-173, da cui sono tratte le citazioni e diverse delle considerazioni a seguire. Si veda anche Id., *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazioni*, Cedam 1984.

32. Il riferimento è a M. Carabba, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, cit.; G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza 1973; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino 1977.

33. La l. 685/1967 con cui fu approvato il relativo programma non trovò perciò mai davvero attuazione. Si veda A. Predieri, P. Barucci, M.A. Bartoli M.A., G. Gioli, *Il programma economico 1966-1970: Legge 27 luglio 1967 n. 685*, Giuffrè 1967.

teresse³⁴ [...]; b) la correlata mancanza del consenso sociale, che non era agevole suscitare nei confronti dell'idea astratta della programmazione e che si concretò in un vastissimo dissenso sociale nei confronti della riforma urbanistica [...]; c) la mancata valutazione del ruolo decisivo che avrebbero dovuto avere le amministrazioni pubbliche ai fini dell'attuabilità e dell'attuazione sia delle scelte strategiche della programmazione sia della riforma urbanistica»³⁵.

A dispetto di questi difetti resta però come preziosa eredità dell'epoca la sensibilità viva per la considerazione congiunta e le connessioni tra l'ambito economico e quello territoriale che, nella breve rassegna sui piani strategici nelle esperienze oltre confine che si è proposta, corrisponde alla sintesi tra piani aziendali e territoriali di cui si è detto *infra*.

Una certa ambizione, venata di sensibilità ecologista, si recupera forse soltanto con il cosiddetto progetto *Quadroter* del 1992, programma di ricerca del CNR definito "strategico" dai suoi stessi autori, e frutto della collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, finalizzato alla costruzione di un «quadro territoriale di riferimento per la programmazione ambientale» che, «dal punto di vista della speculazione intellettuale [...] è ambizioso, giacché si propone di essere il secondo momento di progettualità territoriale del nostro Paese dopo il decreto Rattazzi del 1859 (l. 3702 del 23 ottobre), che ispirò la rete nazionale delle "famigerate" province»³⁶.

Anche questo documento propone un ripensamento delle geografie interregionali e interprovinciali, lasciato ovviamente lettera morta, ma offre una mappatura fedele di 30 sistemi territoriali complessi (il numero è ricorrente...) a fronte «della sessantina di un secolo e mezzo fa»³⁷ capace di ben mostrare una gerarchia nazionale delle aree urbane, quindi degli enti intermedi.

4. I caratteri della pianificazione strategica prima della l. 56/2014. Centralità della pianificazione e marginalità del piano

Avendo visto l'evoluzione dell'idea stessa di pianificazione strategica, e poi le forme e i contesti in cui si è diffusa, viene la tentazione di formulare una sua definizione.

34. M.C. Malaguti, *Vincoli internazionali all'attività di riforma*, in *Moneta e Credito*, vol. 69, 274, 2016, pp. 100-110.

35. Così ancora S. Amorosino, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, cit.

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

37. Ivi, p. 331.

L'operazione appare da subito non solo complessa, ma anche potenzialmente distorsiva. Infatti, se si considera che davanti agli occhi abbiamo uno strumento storicamente privo di inquadramento normativo, comunque instabile e in costante evoluzione per la necessità di adeguamento alle condizioni in cui viene utilizzato, è ben chiaro come qualsiasi sua identificazione "stabile" corra il rischio di mettere in luce un profilo a discapito degli altri, con l'effetto di travisare l'oggetto e quindi mancare l'obiettivo. In questo senso testimonia anche l'atteggiamento della letteratura che abbiamo sommariamente passato in rassegna³⁸, che se da una parte sceglie di sottolineare la natura collettiva, partecipata dei piani strategici³⁹, dall'altra preferisce concentrarsi sulle dimensioni dell'area territoriale di riferimento, che deve essere "vasta" e idonea a istituire una stretta collaborazione tra diverse identità locali⁴⁰.

È quindi più produttivo e metodologicamente coerente rispetto alle nostre finalità, accantonare un approccio basato sulla ricostruzione teorica di un – peraltro inesistente – modello generale astratto e definito, per ricercare piuttosto i tratti che hanno caratterizzato in concreto la pianificazione strategica nelle esperienze italiane degli anni precedenti a quelli della sua assunzione in norma.

Nel nostro paese un piano strategico è stato adottato sia da città di medie e grandi dimensioni quali Torino, Bari, Bologna (insieme alla provincia), Cagliari, Firenze, Milano, Trento e Venezia, sia da unioni o aggregati temporanei di piccoli comuni. Ognuno di questi casi è stato condotto con modalità diverse, specie in relazione al percorso seguito e al ruolo in esso assegnato ai soggetti diversi dall'amministrazione locale. E ha conosciuto livelli di successo, rispetto agli obiettivi che ci si erano prefissi, anche molto diseguali.

38. Si veda in questo senso alla sintesi che fa F. Martinelli nell'*Introduzione* al volume a sua cura *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, FrancoAngeli 2005.

39. In questo caso la affermazione della natura collettiva è strumentale, in quanto teleologicamente orientata alla definizione di «una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell'efficacia dei tempi di attuazione», T. Puglise, A. Spaziant, *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli 2003, p. 42.

40. In questo senso M.C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Puglise, A. Spaziant, cit., p. 62, che ritiene i piani strategici strumenti «di pianificazione che si riferiscono all'area vasta: che aspirano a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell'ambiente) attraverso modelli di *governance* capaci di costruire un'idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante»).

Eppure sono riconoscibili con una certa chiarezza alcuni tratti comuni che possiamo assumere come qualificanti e denominanti la pianificazione strategica in Italia che, in quella fase, si caratterizza come processo:

- volontario, cioè attivato per scelta del tutto autonoma da parte delle istituzioni locali, senza che nessuna norma lo prescrivesse. Si deve comunque ricordare come in alcuni casi ci si sia mossi in vista di incentivi nazionali o comunitari, o come in altri la scelta di procedere alla pianificazione strategica sia stata attivata per gestire un evento straordinario, o un'insolita disponibilità di risorse (si pensi alle Olimpiadi invernali di Torino, o alle disposizioni riportate alle note 2 e 3);
- partecipato. Come abbiamo visto questo tratto è stato acquisito nel tempo fino a divenire "ontologico" per la pianificazione strategica, che in questo modo si fa strumento utile a mutare le logiche tradizionali di azione e di relazione del governo della cosa pubblica. Sia la progettazione che l'attuazione dei diversi programmi sono infatti costruite con l'apporto (non eventuale e non esterno) di idee e risorse (informative, operative, economiche) dei cittadini, degli attori economici e/o sociali rilevanti e anche delle altre amministrazioni non territoriali operanti nel territorio, alla ricerca di un clima di consenso diffuso;
- di medio-lungo periodo. Strategico, appunto. Il suo intento non è quello di intervenire sul contingente, per una specifica necessità, ma piuttosto di costruire fin da subito soluzioni coerenti con gli obiettivi di futuro sviluppo desiderati e condivisi (la "visione strategica" richiamata in molti piani);
- trasversale e integrato, e cioè strutturato prima, e messo in atto poi, prestando attenzione alle finalità perseguite piuttosto che al riparto delle competenze amministrative, in un'articolazione che supera la tradizionale concezione di un'azione pubblica per materie e funzioni, con processi condotti separatamente, in parallelo quando non confliggenti. In questo senso, la pianificazione strategica diventa strumento di particolare efficacia nel generare semplificazione e nel promuovere comunicazione e collaborazione anche all'interno dell'amministrazione;
- aperto e continuo: la pianificazione strategica si caratterizza infatti per la messa a regime di un sistema di comunicazione e una funzione di monitoraggio, valutazione e controllo non solo *ex post*, ma permanente e costante, mirata a ripensare costantemente la progettazione nel suo farsi azione. Ne consegue il permanere di una stretta connessione tra pianificazione e decisione, che comporta un continuo adattamento dei modi di attuazione del piano (quando non anche degli obiettivi) in coerenza con l'evolvere della realtà su cui intende intervenire.

È bene segnalare, per completezza, come le caratteristiche che qui proponiamo differiscano in parte da quelle attorno alle quali, in letteratura⁴¹, si ha una «crescente convergenza» (e che contribuiscono a distinguere la pianificazione strategica «dagli strumenti urbanistici tradizionali»). In quei testi la lista si fa più lunga: infatti, mentre tutti i tratti che abbiamo segnalato ricorrono in forma identica o approssimata (si parla di consensualità invece che di partecipazione, di flessibilità invece che di continuità e apertura, di intersettorialità invece che di trasversalità e integrazione), l'elenco si arricchisce richiamando l'operatività, intesa come tendenza del piano strategico a essere atto di «promozione di azioni e progetti – piuttosto che passivo e vincolistico», la necessità di avere un'area vasta come territorio di riferimento e la contestualità, intesa come forte connotazione del piano sulle «specificità locali, sia in termini di problematiche e sfide, sia in termini istituzionali, culturali e, in ultima analisi, di “valori”»⁴².

Gli elementi essenziali condivisi comunque ci restituiscono, per quanto possibile alle condizioni date, l'immagine di uno strumento ambizioso di ampio impatto che, a fronte di un forte orientamento verso obiettivi precisi e poche ma puntuali indicazioni di metodo, non solo può trovare applicazione in contesti anche molto diversi, ma anche conferire razionalità e “disegno” alle politiche locali, al di là delle emergenze del quotidiano.

A voler considerare nel loro complesso i caratteri ricordati (e le marginali differenze nella loro identificazione), vi è però un aspetto che colpisce sopra ogni altro e che si profila come determinante per una piena cognizione delle esperienze italiane precedenti al 2014. Ed è che l'attenzione degli studiosi è del tutto rivolta al procedimento di pianificazione piuttosto che all'atto di piano in sé⁴³. È forse superfluo ricordare come tra i due vi sia una relazione immedia-

41. Ancora secondo F. Martinelli, *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, cit.

42. La stessa F. Martinelli segnala inoltre come ulteriori elementi possibili (sui quali però non si registra l'adesione unanime degli autori a cui si riferisce) «l'attenzione al quadro delle risorse finanziarie, che comporta una selezione degli interventi tra quelli possibili, l'identificazione dei soggetti attuatori degli interventi e del loro contributo e, sempre più spesso, il ricorso a *partnership* pubblico-private; l'uso di procedure di valutazione – *ex ante*, in *itinere* ed *ex post* – degli interventi e di monitoraggio dell'attuazione (in questo studio inclusa nella flessibilità, come sua precondizione); l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile, che comporta tra l'altro l'introduzione di valutazioni anche di tipo qualitativo (qualità della vita, sviluppo umano, conservazione delle risorse non rinnovabili, ecc.)».

43. Esplicito in questo senso è L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul “cosa” e sul “come” della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, cit., pp. 267-278 centra su questo la propria definizione sostenendo che «[...] la pianificazione strategica può essere definita come un processo guidato dal

ta, talmente stretta da portarci sovente all'uso indifferenziato dei due termini, laddove per procedimento si intende la schematizzazione del processo di costruzione, per fasi successive, di un risultato. Ovvero di un atto, come in questo caso, ma anche di un'opera, o di una decisione.

Ci portano sottolineare la distinzione tra attività e atto sia l'impegno di elaborazione teorica che lo sforzo di attuazione in concreto nei casi esaminati, ove si riserva ogni attenzione alla configurazione della dimensione attiva e dinamica del pianificare, e si trascura quasi del tutto il piano, la concretizzazione finale e statica di quel percorso.

Due sono le considerazioni che ne conseguono. Da una parte, è ben chiaro come nel periodo antecedente la l. 56/2014 risulti essenziale la considerazione di come si arriva a confezionare l'atto finale piuttosto che dell'atto nella sua redazione finale. Su questo profilo si appuntano tutte le indicazioni di metodo e i caratteri che abbiamo ricordato, perché rileva il *quomodo*, prima e oltre il *quid*. Dall'altra, la sostanziale irrilevanza del piano ci dice come, nella percezione della dottrina non giuridica (ma anche nella considerazione della amministrazioni coinvolte) si pensi a un procedimento aperto, potenzialmente mai concluso, e quindi come agire (progettuale, comunicativo, partecipativo) permanente.

Tale è l'attenzione alla dimensione procedimentale della pianificazione strategica che, in assenza di una disciplina positiva, rispetto alla varietà di forme e concretizzazioni che questa ha conosciuto, qualche autore⁴⁴ ha tentato una *reductio ad unum* sulla falsariga dello schema che i giuristi adottano per il procedimento amministrativo, proponendo una sua strutturazione nelle fasi di:

- valutazione e analisi di contesto (o identificazione delle *issues*);
- definizione della visione e identificazione delle priorità (o identificazione dei *goals*);
- comunicazione e invito alla partecipazione;
- progettazione;
- attuazione, messa in opera dei progetti;
- monitoraggio e valutazione.

Sulla spinta di ben prevedibili esigenze di qualificazione e disciplina, l'atto di piano viene invece discusso, con tutte le incertezze del caso, solo da qualche

settore pubblico, attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati, dando forma e cornice a quello che un luogo è e può diventare”.

44. Si veda, A Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori – Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubettino 2016.

studioso del diritto urbanistico⁴⁵. Nonostante questi pur rilevanti sforzi, il tentativo di inquadrare il piano strategico nelle categorie degli atti amministrativi tradizionali, tipici e nominati⁴⁶, si rivelava debole.

Infatti, ciò che si osserva passando in rassegna i piani approvati in quel periodo è la natura generalmente pattizia dei medesimi che, nella varietà di denominazioni formali (accordo, convenzione, patto appunto), sostanzialmente rimandano a una natura generalmente privatistica, ed evidenziano decisamente il loro valore soprattutto simbolico rispetto a quello propriamente giuridico. E ciò in piena coerenza con quel suo essere appunto atto di *governance*, e quindi risolversi (positivamente in quella visione) in un piano che è “del territorio” più che “delle istituzioni”.

A chi legga quanto abbiamo descritto non sfuggiranno le difficoltà che questa pianificazione solleva da una prospettiva strettamente giuridica: tutto è indeterminato o vago, dalla disciplina del procedimento al regime dell’atto, fino al quadro delle relazioni tra il piano strategico e gli altri atti, propriamente amministrativi, di pianificazione e non, delle istituzioni locali. Si tratta delle difficoltà che tipicamente originano dal “contatto” tra la rigidità del sistema amministrativo e la flessibilità congenita a uno strumento aperto e partecipato che, laddove adottato, per ampiezza e ambizione si candidava a essere il documento-guida per tutta l’azione pubblica locale.

4.1. Analogie e differenze con l’approccio urbanistico. L’influenza delle pratiche di partecipazione diretta

Questo contrasto tra la staticità dell’amministrazione e le crescenti esigenze di flessibilità, differenziazione e adattamento della sua organizzazione e dei suoi strumenti dettate dal reale e dalla contingenza rimanda a un tema classico degli studi di questi anni. Non si può quindi non evidenziare come l’idea stessa della pianificazione strategica in ambito locale sia generata e si collochi in evidente connessione con alcuni dei tratti che hanno caratterizzato il nostro sistema amministrativo nello stesso periodo in cui questa ha iniziato a diffondersi.

È innanzitutto evidente come essa rappresenti, in buona parte almeno, la reazione all’insufficienza degli strumenti urbanistici tradizionali (con i quali

45. F. Basile, *Il governo del territorio in Europa. Sez. II, Il territorio nelle politiche di sviluppo comunitarie e nazionali*, in N. Assini, P. Mantini (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè 2007, p. 89 ss.

46. In questo senso, F. Basile, *Il governo del territorio in Europa*, cit. lascia in realtà aperta la questione, e dopo aver sottolineato l’incerta natura – politica o amministrativa – del Piano, ammette che lo stesso possa essere qualificato come atto di alta amministrazione, come semplice atto di pianificazione o come “intesa” tra l’amministrazione locale e i terzi.

però mantiene un'interazione consistente e assidua) e, più in generale, alla caratterizzazione dell'attività di programmazione⁴⁷ in senso pienamente pubblicistico. Da qui, il successo di un metodo di origine aziendalistica, fortemente connotato per la sua capacità di allargare l'orizzonte delle azioni progettate e, quindi, di mediare con altri interessi considerati, nei piani territoriali, come naturalmente antagonisti.

Ne risulta una forte assonanza con l'elaborazione (normativa e dottrinale, soprattutto) che caratterizza la stagione della cosiddetta «urbanistica per progetti»⁴⁸ che, convenzionalmente, si fa iniziare in Italia nel 1982 con la creazione del Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione, mirato a «sostenere gli investimenti pubblici, soprattutto tramite l'analisi di progetti di rapida esecuzione e di importante impatto sociale, in situazioni di restrizioni della spesa statale»⁴⁹.

Ripresa e diffusa attraverso numerose fonti statali prima⁵⁰ e regionali poi, essa si caratterizza innanzitutto per l'abbandono della fede cieca (e pur così spesso tradita) in un rigido sistema gerarchico di piani territoriali, per assecondare una più concreta attenzione al dato fattuale di ciò che è possibile, pur nella consapevolezza di un approccio ancora armonico con il disegno generale.

Al contempo con questo orientamento si torna a cercare un deciso allargamento dello sguardo all'influenza reciproca che intercorre tra l'uso del territorio e l'evoluzione sociale ed economica dello stesso, secondo le indicazioni discendenti dalla concettualizzazione, in ambito ambientale, del concetto di

47. Sulla distinzione tra pianificazione e programmazione si vedano le riflessioni di N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico in economia tra piani e regolazioni*, il Mulino 2007. L'autrice a sua volta richiama le osservazioni critiche di Massimo Severo Giannini, che non riteneva giuridicamente rilevante una simile distinzione. Si veda M.S. Giannini, *Il diritto pubblico dell'economia*, il Mulino 1993, p. 294; Id., voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè 1983; A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di comunità 1963.

48. Un'analisi di ampio respiro sul tema si trova in V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., e in particolare il par. 1, *Urbanistica per piani e urbanistica per progetti: le origini*, e il par. 10, *L'urbanistica per progetti: la "grande urbanistica"*. Sul tema si veda anche (ivi richiamato) A. Floriani, *Piani urbanistici e programmazione "per progetti"*, in U. De Martino e G.G. Rizzo (a cura di), *L'attuazione urbanistica. Problemi e metodi di valutazione*, Gangemi 1994, p. 54 ss.

49. Così alla voce anonima *FIO (Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione)*, nel *Dizionario di Economia e Finanza* (2012) di Treccani online, disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/fio_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

50. Per tutti si pensi al complesso disegno tracciato dal d.lgs. 112/1998 che all'art. 60 riconosce in capo alle regioni e agli enti locali, nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, la definizione delle forme di incentivazione, e la «determinazione delle tipologie di intervento, anche attraverso i programmi integrati, i programmi di recupero urbano e di riqualificazione urbana».

sviluppo sostenibile⁵¹. Ciò reca al superamento del classico e in molti casi aspro conflitto, in questa materia, tra interessi privati e interessi pubblici, alla ricerca piuttosto di forme di collaborazione e integrazione delle risorse.

Dalle soluzioni adottate secondo questo rinnovato approccio urbanistico la pianificazione strategica si differenzia però per due tratti essenziali.

In primo luogo, se pur mira alla messa a punto di un disegno di carattere complessivo che coinvolge diversi aspetti del governo locale (quello urbanistico, edilizio e infrastrutturale, ma anche economico, sociale e culturale), coinvolge (come – si è detto – certa letteratura prescrive) un’area certamente più vasta di quella strettamente cittadina⁵², mentre i “progetti” che in quegli anni e secondo questo approccio si perseguono sono ben definiti e precisamente localizzati. Si può quindi dire che attraverso il piano strategico si viene in qualche modo a recuperare, anche in seno alla strumentazione territoriale, un’idea di “razionalità complessiva” che caratterizza (e in qualche modo avvalorata) l’urbanistica per piani.

Di conseguenza (e qui sta la seconda rilevante differenza), mentre l’intervento “per progetti” è evidentemente orientato alla soluzione puntuale di problemi ben circostanziati, l’orizzonte della pianificazione strategica, come abbiamo detto, non si esaurisce nella realizzazione di un’opera, o di un’attività, ma propone piuttosto una rappresentazione dello sviluppo del territorio da realizzarsi per fasi successive e per obiettivi progressivi, in un tempo lungo. In

51. Come noto, è il rapporto *Our Common Future* (generalmente ricordato come rapporto *Brundtland*), pubblicato dalla *United Nations World Commission on Environment and Development* nel 1987, a fare menzione, per la prima volta, del principio, il quale sarà poi ufficialmente affermato all’art. 1 della *Rio Declaration on Environment and Development* del 1992. È di fatto il principio con cui si iniziano ad associare gli interessi ambientali e di tutela del territorio con quelli economici e sociali. *Ex plurimis*, tra i lavori italiani sul tema si possono appena ricordare qui F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale dell’Ambiente*, 2010, 0, p. 13 ss. (disponibile su: www.rqda.eu/f-fracchia-sviluppo-sostenibile-e-diritti-delle-generazioni-future/); R. Ferrara, F. Fracchia, R.N. Olivetti Rason, *Diritto dell’ambiente*, Laterza 2008; R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene 2008. Altri riferimenti sul tema sono senz’altro G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 581 ss.; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell’economia*, 2002, p. 215; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale dell’Ambiente*, 2010, p. 13 ss.; nonché Id., *Lo sviluppo sostenibile – la voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, 2010; B. Celati, *L’intervento pubblico per la riconversione ecologica dell’economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Cedam 2021.

52. M.C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, cit.

questo senso può quindi qualificarsi come forma di pianificazione “strutturale”, e non “operativa”, secondo la distinzione introdotta dalla regione Toscana con l. reg. n. 5/1995, e successivamente ripresa da tutte le leggi regionali in materia⁵³.

D'altra parte, è innegabile l'attinenza della pianificazione strategica col diffondersi di pratiche partecipative⁵⁴ alle deliberazioni delle istituzioni pubbliche. Affermatesi con intenti “suppletivi” specialmente in sistemi nei quali i meccanismi rappresentativi mancavano del tutto, o si erano rivelati di fatto estremamente deboli⁵⁵, queste forme si sono diffuse in paesi con livelli di sviluppo economico e assetto sociale anche molto diversi tra loro, e una altrettanto differenziata articolazione territoriale e strutturale dei pubblici poteri.

Nel loro evolvere, le pratiche di partecipazione diretta si sono così candidate a svolgere una funzione integrativa dell'impianto democratico rappresentativo tradizionale anche laddove questo era solido e ben collaudato, nell'intento di riportare la voce dei cittadini anche nella cosiddetta “fase discendente” del circuito decisionale, specie all'approssimarsi di scelte particolarmente rilevanti o difficili per una comunità urbana, suburbana o locale.

Oggetto di crescente attenzione da parte della dottrina giuridica, le pratiche partecipative sono per molti la testimonianza di una congenita e apparentemente invincibile insoddisfazione per il livello di coinvolgimento dei cittadini nei meccanismi della democrazia rappresentativa, e costituiscono il più recente e certamente più diffuso tentativo di dar conto, in seno alle istituzioni, della molteplicità degli interessi che si agitano in seno alla società contemporanea⁵⁶. Un profilo che differenzia e caratterizza il piano strategico rispetto alle esperienze a cui qui ci riferiamo (con effetti non irrilevanti anche sulla costruzione del processo partecipativo) è l'attenzione che esso pone alla costruzione di una visione complessiva delle prospettive di sviluppo di una comunità, men-

53. A differenza di quanto sostenuto da certa letteratura, come ricordato al par. precedente.

54. L'espressione, volutamente generica in ragione di quanto si andrà osservando nel testo, è ricorrente in L. Bobbio, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino 2007. Il testo è comunque disponibile su: www.funzionepubblica.it/dipartimento/docs_pdf/amministrareconicittadini.pdf.

55. Si veda a questo proposito S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2007, p. 3 ss. ove si rimanda anche a J. Ferejohn, *Accountability in a Global Context, paper* presentato alla New York University, Hauser Colloquium on *Globalization and Its Discontents*, 1° novembre 2006, e oggi disponibile su: www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session1_Ferejohn.pdf.

56. Si vedano in questo senso le considerazioni di G. Berti, *Dalla rappresentazione alla legalità e alla responsabilità*, in Id., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam 1994, p. 45 ss.

tre queste si interessano più al contingente, mirando all'assunzione di determinazioni efficaci per problemi correnti.

Si tratta dunque (pur in termini generali) di tattica per il presente, e non di strategia per il futuro.

L'assonanza delle esperienze di «democrazia a partecipazione massimizzata»⁵⁷ con quelle di pianificazione strategica che qui esaminiamo si delinea invece essenzialmente sotto due profili.

In primo luogo, vi è la mancata formalizzazione di queste pratiche in norme capaci di tradurre le stesse in veri e propri “procedimenti” amministrativi con i quali comunque si interfacciano e connettono a vari gradi e in diverse forme. Infatti, a eccezione dei rarissimi casi⁵⁸ nei quali, con diverse soluzioni e alterne fortune, il legislatore regionale è giunto a dare riconoscimento e disciplina al processo partecipato e ai suoi risultati, si tratta di forme che muovono a fianco di quelle codificate al Capo III della l. 241/1990 (artt. 7-13)⁵⁹. Il quale, è bene notare, si pone quindi allo stesso tempo come archetipo e come contrappunto rispetto alle espressioni della partecipazione di cui qui trattiamo, se è vero che queste trovano spazio proprio negli ambiti che il primo comma dell'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo espressamente esclude dalla applicazione di quelle norme («attività [...] diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione»), affermando il valore di una relazione tra cittadini e istituzioni “oltre il procedimento”.

D'altro lato, vi è la (conseguente) pluralità di dinamiche e soluzioni metodologiche e pratiche, adottate caso per caso in relazione al contesto o al problema specifico. Alle medesime conclusioni sono giunti, pur percorrendo la diversa strada dell'indagine sulla legittimazione degli interessi diffusi, anche la giurisprudenza e la dottrina, che pur rinviene in questa dispersione di forme il segno del loro «irrefutabile e decisivo valore»⁶⁰. Diversi i tentativi di loro clas-

57. Così felicemente E. Stradella in *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della regione Toscana*, n. 69/2007 in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2008, p. 4, disponibile su: www.astrid-online.it/Forme-e-st/Studi-ric/Eletra_Stradella_OsservatorioFonti.pdf. Nel testo si rinvia anche a W. Scharpf, *Governare l'Europa*, il Mulino 1999. Ivi, comunque, si rimanda ad una ampia teoria di lavori, giuridici e non.

58. Il riferimento è alle leggi della Toscana 69/2007 e 46/2013, l.r. Emilia-Romagna 3/2010.

59. Sul tema si vedano, tra i contributi storici A. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè 1969; S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico*, 1970, p. 25 ss. Tra i lavori dedicati alle disposizioni della l. 241/90 si segnalano R. Caranta, L. Ferraris, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè 2000; G. Virga, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè 1998.

60. Così M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1980, ora in *Scritti giuridici*, II, Giuffrè 1996, p. 1421 ss.

sificazione secondo il grado di effettività⁶¹ che sono in grado di garantire (arrivando alla distinzione tra partecipazione efficientistica, procedimentale puramente garantistica, e democratica), o attraverso l'elaborazione di vere e proprie sottocategorie (quali democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e democrazia di prossimità⁶²) in ragione del momento o del ruolo che caratterizza l'apporto dei terzi in seno al procedimento decisionale o, ancora, del livello di governo che si apre a tale apporto.

A ben vedere, emerge ancora una volta il tema della connessione tra procedimento (partecipativo in questo caso) e atti da esso risultanti. E qui colpisce come, stante l'assenza di qualsiasi disciplina generale del primo, ai secondi le istituzioni locali riconoscano in molti casi una valenza politica rilevante⁶³, quando non una certa effettività giuridica.

Resta, sullo sfondo, il bisogno di reagire non solo alla distanza tra istituzioni competenti a decidere e cittadini destinatari di tali decisioni, ma anche alla tradizionale conflittualità tra rigidità degli atti di pianificazione, rapida evoluzione delle condizioni di contesto e la conseguente imprecisione degli elementi cognitivi in campo, a cui una partecipazione efficace può rispondere.

Non possiamo però non evidenziare quali siano i rischi⁶⁴ che queste prati-

61. In questo senso muove U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007, p. 779 ss.; Si veda in questo senso U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010, p. 21 ove l'autore classifica e distingue le forme della partecipazione (tra cui include la democrazia di prossimità francese, o l'inchiesta pubblica britannica) da quelle della democrazia partecipativa (in cui invece rientrano le forme di monitoraggio originatisi a Puerto Alegre, i bilanci partecipativi dell'America Latina, italiani e spagnoli; o ancora le giurie civiche tedesche e francesi).

62. Si veda R. Bifulco *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010, p. 65 ss., il quale ritiene che la democrazia partecipativa (che rappresenta sostanzialmente un assieme di prassi) sia una sottocategoria di quella deliberativa (che invece è insieme concettuale). *Contra*, L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, p. 11 ss. il quale ritiene viceversa che sia categoria generale la democrazia partecipativa, e che gli esiti deliberativi ne siano una variabile possibile; e ancora E. Stradella, *op. ult. cit.*, p. 3, e l'ampia letteratura a cui rimanda.

63. Si consenta a questo proposito il rinvio a D. Donati, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in L. Vandelli (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, FrancoAngeli 2009.

64. Anche in questo caso si consenta il rinvio a D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene 2010, pp. 141-188.

che comportano, e che si sono puntualmente presentati, in vario grado, anche nelle esperienze di pianificazione strategica.

Innanzitutto, è evidente come in questa prospettiva, senza una precisa determinazione delle modalità e degli effetti della partecipazione, le scelte di governo, che andrebbero assunte con attenzione esclusiva all'interesse pubblico generale, tendano invece ad assecondare le preferenze di chi partecipa e alza la voce, falsando l'imparziale decidere delle istituzioni⁶⁵.

Inoltre, in questa ipotesi, si pone con drammatica evidenza il tema della rappresentanza. Da una parte abbiamo interessi forti e organizzati in associazioni di categoria ben strutturate, mentre dall'altra i singoli rischiano di trovarsi privi di alcuna forma organizzata o rappresentati sommariamente in forme precarie e prive di garanzie. In questo scenario chi accede ai processi partecipativi lo fa contando sul "peso" che ha prima di sedersi al tavolo del confronto, forte della propria posizione sociale e delle risorse (economiche e culturali) di cui dispone.

E ciò in ultima istanza giunge ad alterare il presupposto dell'uguaglianza formale e sostanziale che invece fonda la costruzione dei meccanismi elettorali (art. 48 Cost.).

65. In questo senso C. Sunstein, *Republic.com*, Princeton University Press 2001, ha avvertito il rischio di un passaggio dalla sovranità politica generale a quella che definisce la «sovranità del consumatore», ove l'esercizio del potere non mira alla mediazione tra le differenze ma piuttosto ad assicurare ai singoli la soddisfazione dei bisogni personali e immediati.

VI

PIANIFICAZIONE STRATEGICA COME FUNZIONE E PIANO STRATEGICO COME ATTO AMMINISTRATIVO

1. Il piano strategico come elemento caratterizzante il governo metropolitano

Arriviamo così alla previsione del piano strategico per legge, in occasione dell'istituzione delle città metropolitane. Ci arriviamo nella prospettiva complessiva di ciò che si è visto fin qui, avendo cioè consapevolezza delle criticità – in parte giustificabili – nella loro delimitazione territoriale e nella loro scelta e qualificazione. E sapendo che il relativo sistema di governo a legittimazione indiretta è da rivedere o rovesciare in relazione alla natura delle funzioni che si vuole siano esercitate in quegli ambiti o, meglio, in relazione alle forme del loro esercizio.

Come si è anticipato più volte, assumendo il criterio teoricamente costitutivo della prevalenza delle funzioni sulla forma, la pianificazione strategica si presenta come elemento centrale di questo disegno (e anche di queste pagine). Informa di sé le finalità istituzionali e generali dell'ente, quegli obiettivi predeterminati dal legislatore al comma 2 dell'art. 1 della l. 56/2014 che appunto pone al primo posto la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano». Coerentemente si trova al primo posto, sub a), nella lista delle funzioni fondamentali degli enti metropolitani di cui al comma 44, la «adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza».

La previsione a sua volta si connette all'ultima delle funzioni fondamentali elencate, sub e), che assegna alla città metropolitana «promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e sup-

porto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a)».

Questa ripetuta attenzione non può ritenersi casuale. Rivela l'intento di consegnare al nuovo ente di area vasta uno strumento mirato alla promozione di uno sviluppo di quelle aree coerente con la loro «vocazione», ponendosi come atto di indirizzo primario per tutti gli enti locali sub-metropolitani.

In questo senso testimoniano in modo chiaro anche gli statuti metropolitani.

In quello di Roma, ad esempio, l'art. 7 afferma che il piano strategico assicura «la correlazione tra lo sviluppo della Città metropolitana e lo sviluppo nazionale, europeo e internazionale» (comma 2). A seguire (comma 3) al piano stesso si assegna il compito di perseguire «le più elevate condizioni di sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano, finalizzate al superamento degli squilibri presenti nelle diverse aree del territorio metropolitano, con particolare riferimento alle condizioni di fruizione dei servizi».

Diversamente l'art. 7 dello statuto veneziano, dopo aver dichiarato che la pianificazione strategica rappresenta «la funzione fondamentale della città metropolitana di Venezia che definisce la visione futura del suo territorio» impone al piano di favorire «la competitività ed attrattività nel rispetto della sua tradizione storico-culturale».

Ancor più decisamente muove in questa direzione lo statuto metropolitano di Milano ove l'art. 41, dedicato esplicitamente a «Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale», impone al piano strategico (comma 2) di determinare «gli obiettivi, graduati nel tempo, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che la città metropolitana si propone di conseguire mediante la propria azione diretta nonché attraverso il coordinamento dell'azione delle altre amministrazioni pubbliche, delle autonomie funzionali, delle forze economiche e sociali e di soggetti privati operanti in forma di impresa», e ciò «tenendo conto delle politiche pubbliche europee, nazionali e regionali». Inoltre (comma 3) spetta al piano strategico individuare «gli specifici strumenti dell'azione della città metropolitana per la promozione dello sviluppo economico e sociale e reca le opportune indicazioni da sviluppare nel piano territoriale metropolitano».

Né si deve ignorare la rilevanza del metodo partecipato e ad azione trasversale della pianificazione, mutuato dalle esperienze precedenti al 2014.

Con esso, non solo si asseconda la natura di questa funzione, ma si risponde alla richiesta della Corte costituzionale (espressa nella sent. 50/2015) di avere, a fianco della legittimazione indiretta dell'ente, «meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti». Si replica così a quella «esigenza di una effettiva

va rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate» che i giudici costituzionali richiedono per assolvere al dovere previsto dall'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale di avere assemblee «*freely elected*» in «senso sostanziale». Questo tratto relazionale è in realtà essenziale anche per la dottrina (lo vedremo al cap. VIII par. 1), che in esso trova un possibile strumento di contemperazione fra gli imperativi dell'efficienza e le esigenze della rappresentanza.

Anche di questo profilo, la miglior prova si trova negli statuti metropolitani.

Da una parte vi si legge lo stretto intreccio tra le norme sulla pianificazione strategica e quelle sulla partecipazione. Si pensi allo statuto della città metropolitana di Bologna il quale, all'art. 8 «Partecipazione», prevede che l'ente operi «secondo un metodo di confronto con gli enti locali, le forme associative, le organizzazioni rappresentative delle categorie produttive e le organizzazioni sindacali presenti sul territorio metropolitano», riservando poi «specifiche forme di confronto collaborativo» ai procedimenti di «elaborazione del piano strategico metropolitano e del piano territoriale generale».

Disposizione del tutto analoga è rinvenibile nello statuto metropolitano di Napoli, all'art. 12.

Diversamente lo statuto della città metropolitana di Firenze sancisce all'art. 9 («Procedure partecipative») che l'ente «prima della definitiva deliberazione da parte del consiglio metropolitano degli atti di pianificazione strategica e territoriale» favorisca e promuova procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli stessi nelle forme e con le modalità disciplinate da apposito regolamento.

Ancora, si vedano i riflessi che la pianificazione strategica ha sul profilo organizzativo.

In questo senso si segnala in particolare lo statuto metropolitano di Milano che da una parte (art. 14) istituisce il «Forum metropolitano della società civile», sede di confronto «ampio e plurale fra la città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore» soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della città metropolitana. Dall'altra, e con effetti ancor più significativi, dettando (art. 47) i «Principi generali di organizzazione» afferma (comma 2) che «il modello organizzativo della città metropolitana evolve dinamicamente, in relazione agli obiettivi del piano strategico e alle esigenze della sua attuazione, nonché in ragione dei bisogni da soddisfare ed in linea con l'esigenza di assicurare alle cittadine e ai cittadini elevati standard di prestazioni e servizi».

2. La pianificazione strategica come funzione

Vediamo ora gli effetti che la “cattura” in legge della pianificazione strategica comporta, a partire dagli elementi che la l. 56/2014 ci offre. Pochi, a dire il vero.

Il comma 44, art. 1 lett. a) è, a dir poco, lapidario, pur dando vita a una trasformazione rilevantissima. Si apre affermando che la redazione del piano strategico è, per le città metropolitane, funzione. Non più solo metodo di un processo decisionale ampio e aperto, ma vera e propria concretizzazione di un potere attribuito all'amministrazione per perseguire un interesse pubblico¹.

L'attività di pianificazione strategica per le città metropolitane diventa così finalizzata e obbligatoria², precipitando nella concretezza, procedimentale e quindi provvedimentale, tratti finora lasciati (non si sa quanto fruttuosamente) indeterminati, secondo quanto visto al capitolo precedente.

La finalizzazione comporta che sia volta al perseguimento delle finalità istituzionali generali assegnate all'ente intermedio (e in particolare, appunto, allo «sviluppo strategico del territorio metropolitano» secondo il dettato di cui al comma 2, l. 56/2014) come declinate in concreto dai vertici di ogni città metropolitana.

L'obbligatorietà della pianificazione strategica comporta invece il suo esercizio necessario, in osservanza del principio di doverosità. Solo per le città metropolitane, si badi bene, perché nel resto del territorio la stessa continua a essere, come in precedenza, informale e ad attivazione volontaria, facoltativa, attivata dunque in base alla scelta degli amministratori locali.

Non è inoltre irrilevante notare come il concetto di funzione richiami una pluralità di azioni, da intendersi e considerarsi nella loro globalità³, alcune vincolate dalla legge e altre discrezionali, ma tutte finalizzate all'esercizio dell'attività nel suo complesso.

Inoltre, ognuna di queste implica la riconduzione a un procedimento che ne ordina, scandisce e struttura la sequenza decisionale.

1. Come si anticipava in nota 9 del capitolo IV, il concetto è ovviamente centrale nel diritto amministrativo. Per la declinazione qui richiamata si rimanda alla lettura di F. Benvenuti, *Eccesso di potere come vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, p. 1, Id., *Funzione amministrativa procedimento e processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 118; Id., *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam 1975, p. 807; Id., voce *Funzione. Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani 1989.

2. Come direbbe M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, cit.

3. Si vedano in questo senso S. Romano, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Cedam 1932, p. 147 ss.; F. Modugno, *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Giuffrè 1969, p. 302 ss.

Devono quindi intendersi come riconducibili alla norma che traduce in funzione la pianificazione strategica tutte le attività necessarie al suo esercizio compiuto, da istruire, disporre e condurre in seno a un procedimento complesso orientato all'adozione di un atto, il piano strategico, che ora diviene provvedimento amministrativo, unilaterale e autoritativo (si vedano *ultra* gli approfondimenti su questi profili).

Per altro verso, il piano – come vedremo meglio *ultra* – è qualificato esplicitamente come «atto di indirizzo», espressione con cui si dà conto della natura della funzione stessa, che quindi pertiene all'insieme delle attività direttive e di programmazione dell'azione amministrativa in attuazione di decisioni politiche.

Volendo forse spingere ai suoi estremi la flessibilità nell'azione delle città metropolitane, in omaggio al principio di autonomia e di differenziazione, oppure sotto l'influenza della tradizionale informalità dei piani strategici precedenti, una volta affermata la natura di funzione della pianificazione strategica, e quindi sciolta la questione relativa all'*an* della sua adozione, il legislatore tace. Come per la verità spesso accade, la legge attribuisce la funzione e lascia molte parti indefinite. Evita del tutto di specificare l'organo titolare della funzione o di dare indicazioni sulle modalità e i limiti del suo esercizio (il *quomodo*), di indicare in cosa consiste e quindi specificare il contenuto minimo dell'atto.

In realtà, seguendo la classificazione degli elementi caratterizzanti una funzione elaborata da autorevolissima dottrina⁴, le indicazioni della disposizione paiono soddisfare, pur con qualche “accomodamento”, tutti i profili richiesti.

Infatti nel nostro caso:

- la materia (ovvero l'ambito di attività in cui la funzione si colloca) è talmente ampia da risultare quasi irrilevante. Infatti, se il fine ultimo, l'interesse pubblico da perseguire è «la cura dello sviluppo dell'area metropolitana» nelle sue diverse declinazioni⁵, questa non può che essere perseguita attraverso un'azione coordinata che interessi trasversalmente i settori organici⁶ dello

4. Così S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti 2000, p. 121 ss.

5. Alle dimensioni economica e sociale dello sviluppo fa espresso riferimento la lett. e) dello stesso comma 44, strettamente connessa alla lett. a) per il richiamo all'esito della pianificazione strategica.

6. È per primo il d.P.R. 616/1977, nell'articolare le funzioni tra Stato, regioni ed enti locali dopo l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, a organizzare all'art. 3 le funzioni amministrative nei “settori organici” menzionati in testo, cui si aggiunge l'«ordinamento e organizzazione amministrativa» come settore “interno” all'amministrazione. Diversamente il d.lgs. 112/1998 fa riferimento a sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e a servizi alla persona e alla comunità.

sviluppo economico, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dei servizi alla persona. Peraltro la trasversalità, l'abbiamo detto, è uno dei caratteri tipici della pianificazione strategica;

- le attribuzioni (e cioè i compiti assegnati all'amministrazione in relazione alla funzione per una certa materia) sono ovviamente di "pianificazione" in senso lato, e più precisamente tutte le attività necessarie all'adozione iniziale di un piano triennale, e poi quelli necessari al suo aggiornamento annuale⁷, quali il monitoraggio delle informazioni rilevanti per la comprensione dell'area e della sua evoluzione, l'ampio ascolto degli attori economici e sociali ivi operanti, la determinazione di un'agenda su cui articolare gli adempimenti necessari, la valutazione dei risultati dei piani precedenti;
- i fini sono una specificazione delle finalità, ovvero dell'interesse pubblico generale che la legge individua e persegue. Sono quindi gli obiettivi specifici, gli interessi "di dettaglio" che, pur riconducibili all'interesse generale, di volta in volta si presentano come meritevoli di tutela all'amministrazione nel caso specifico in un determinato contesto.
- i destinatari (ovvero i soggetti ai quali si rivolge la funzione) sono nel nostro caso i cittadini dell'area metropolitana (o dietro a essi, e in subordine a questi nella loro generalità, di volta in volta gli operatori sociali, gli attori economici e così via).

2.1. La pianificazione strategica come funzione fondamentale

Un'attenzione particolare merita poi la considerazione del fatto che lo stesso comma 44, art. 1 della l. 56/2014 assume la pianificazione strategica come funzione «fondamentale».

Iniziamo ricordando come, anche in ragione dell'ultima decisione della Corte costituzionale, sent. 240/2021, il concetto di funzione fondamentale sia stato assunto come affermazione della sua natura politica. In realtà il concetto di funzione fondamentale è sfuggente, e ha sollevato nel tempo questioni esegetiche di una certa rilevanza, anche ai fini che qui ci proponiamo.

La qualificazione di alcune funzioni in tal senso ha origine nell'art. 117, secondo comma della Costituzione ove, alla lettera p), si riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane». Veniva così a proporsi agli interpreti una categoria nuova, che andava ad affiancarsi alla precedente contrapposizione tra funzioni proprie e funzioni conferite⁸, mirata

7. Sulla durata dell'atto vedi il successivo paragrafo 3.1.

8. G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della*

a distinguere le competenze che gli enti esercitavano in via originaria e quelle loro attribuite, trasferite o delegate in via successiva da una legge dello Stato o della regione⁹.

La prima incertezza che si pone in letteratura circa le funzioni fondamentali è quella relativa alla loro estensione concettuale. Ci si chiede in sostanza se queste siano soltanto quelle ontologicamente pertinenti all'ente, attinenti la sua stessa esistenza e al suo ruolo nell'architettura multilivello, ovvero se nel novero siano da ricomprendere anche quelle che danno forma all'esercizio dell'attività di quell'ente nelle diverse materie¹⁰.

Questa seconda interpretazione, già sconsigliata da numerose voci¹¹ per l'indeterminata capacità di normazione che assegna allo Stato, viene di fatto smentita dalla Corte costituzionale in due sentenze (16 gennaio 2004, n. 16 e 29 gennaio 2004, n. 49¹²). Il che ci consegna l'idea di un novero più ristretto che ricomprende, per ogni categoria di ente locale, solo le funzioni relative all'ordinamento generale di ciascuna.

Allo Stato non è dunque lasciata un'indiscriminata capacità di identificazione delle funzioni fondamentali, le quali devono piuttosto avere «un peculiare rapporto con le caratteristiche e la ragion d'essere dell'ente». Le funzioni fondamentali sono dunque e soltanto «quelle che lo caratterizzano come ente di quel determinato tipo, e che ne definiscono l'ambito di azione in termini tali

Costituzione, in *Le Regioni*, 2, 3, 2002, p. 388. Si veda anche F. Pastore, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi.it*, 13, 2012.

9. In questo senso avevano disposto prima la l. 142/90 e poi la l. 59/1997.

10. Per la prima lettura si veda S. Mangiameli, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, 2002, p. 198 ss.; F. Pizzetti, *Commento all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli 2003, p. 64. Per la seconda A. Ruggeri, *Riforma del titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive)*, in *Nuove Autonomie*, 4, 5, 2002.

11. Per tutti R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 371.

12. Si veda a riguardo il commento di M. Barbero, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte Costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in *Federalismi.it*, 5, 2004. In queste decisioni la Corte nega ogni possibile equivalenza tra le funzioni fondamentali e quelle «di interesse esclusivamente locale» di cui all'art. 118 della Costituzione nella sua redazione originaria, insieme certamente più ampio e appunto relativo anche alla legislazione settoriale che, grazie all'intervento della legge statale, si ritrova a essere configurata come omogenea per tutti gli enti dello stesso tipo. Ciò senza dubbio contrasta con il nuovo assetto, ampiamente differenziato, messo in atto dalla l. cost. 3/2001 con la riforma del Titolo V.

che la sottrazione di ognuno degli ambiti definiti come fondamentali condurrebbe ad un mutamento significativo della fisionomia dell'ente».

Il tutto, senza «pregiudicare la disciplina della materia»¹³, che resta disciplinata dallo Stato o dalle regioni in ragione della loro competenza legislativa settoriale.

La dottrina si è poi interrogata sulla coincidenza delle funzioni fondamentali con quelle che erano prima rubricate come funzioni proprie¹⁴. L'esito di questa discussione ci riguarda in quanto capace di dare consistenza e limiti all'ambito in cui operano, rispetto alla competenza di ciascun ente, i principi di differenziazione e di adeguatezza.

Infatti, solo tenendo ferma la distinzione tra i due concetti (lettura che sembra senza dubbio più fondata anche in termini letterali) si può affermare che le funzioni fondamentali, per come le abbiamo definite, debbano essere le stesse per tutti gli enti del medesimo tipo¹⁵, e quindi a questi tutti, ugualmente e inevitabilmente assegnate. Attenendo le «caratteristiche e la ragion d'essere dell'ente»¹⁶, le funzioni fondamentali conoscono cioè un'assegnazione che avviene a prescindere dall'esame delle caratteristiche specifiche di ogni singolo ente (e quindi della loro valutazione secondo *standard* di adeguatezza), che invece entrerebbe in gioco a proposito di quelle semplicemente «proprie».

Così definito e delimitato il concetto, è ben facile comprendere che la quali-

13. Così G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2, 3, 2002, p. 388.

14. Si vedano le diverse posizioni di A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1314, che distingue due sole tipologie di funzioni, fondamentali e conferite, con ciò spiegando perché per le funzioni proprie l'art. 118, 2° comma non specifichi la fonte per la loro attribuzione, che ai sensi della lett. p), del comma 2, dell'art. 117 Cost. è appunto la legge statale, e l'opposta posizione di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in Id. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, il Mulino 2004, pp. 63-64, che tengono distinte le due categorie in base a una lettura congiunta dell'art. 117, 2° comma, lett. p) con il comma secondo dell'art. 118 Cost. affermando la necessaria titolarità da parte degli enti territoriali anche delle funzioni proprie, ivi richiamate.

S. Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 462.

15. Così R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, pp. 369-370 che distingue in tre categorie le funzioni, affermando che quelle fondamentali sono fisse e uguali per tutti gli enti dello stesso livello, diversamente da quelle proprie, riassegnabili in ragione del principio di adeguatezza, e da quelle conferite, che invece mutano di assegnazione in ragione della sussidiarietà verticale.

16. V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, cit., pp. 64-65.

ficazione della pianificazione strategica come prima fra le funzioni fondamentali delle città metropolitane rappresenti ben più che una semplice attribuzione di competenza, assumendo piuttosto il significato (che già si anticipava) di vera e propria caratterizzazione, organizzativa e funzionale, dei nuovi enti d'area vasta i quali, nel momento stesso in cui sono istituiti, devono orientare il proprio ruolo alla costruzione, evidentemente corale, della «vocazione della città» e del territorio tutto (sempre ai sensi del comma 44, lett. e).

Né è per tal motivo pensabile che una città metropolitana possa conferirne l'esercizio ad altri enti, lasciando ad esempio spazio alle iniziative di programmazione svolta nei diversi comuni dell'area. Al contrario essa è e deve rimanere di piena competenza degli enti metropolitani, che pure la condurranno, per tutto quanto non disciplinato dalla legge, in forme diverse, come testimoniano gli statuti che abbiamo visto e vedremo.

Interessante è anche notare come, in base alle considerazioni che abbiamo svolto, la disciplina dell'attività di pianificazione strategica non arrivi mai a intaccare l'assetto e l'esplicazione delle funzioni non fondamentali dell'ente, a essa connesse e da essa in qualche modo dipendenti, le quali piuttosto continueranno a rifarsi alla specifica normativa di settore.

L'immagine che si ricava è dunque quella di una funzione che si colloca logicamente in cima a tutte le altre, che indirizza dettando priorità, criteri e limiti del loro esercizio, ma rimane a un livello prescrittivo generale, dovendo muoversi nel rispetto dei precetti che regolano l'attività settoriale.

E, ancora, che va svolta prima di ogni altra, ponendosi a monte di qualsiasi ulteriore determinazione, dovendo poi accompagnarne la messa in opera in un rapporto di reciproco e costante adeguamento (l'«aggiornamento annuale» menzionato dallo stesso comma 44, lett. a).

La disciplina delle funzioni fondamentali nel nostro ordinamento non si è però fermata alla disposizione costituzionale fin qui considerata, ma ha conosciuto diversi e tormentati tentativi di evoluzione ulteriore.

La concezione sopra esposta, così rigorosa, è sopravvissuta innanzitutto al tentativo di ampliamento operato dalla l. 131/2003 (c.d. Legge La Loggia recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»). All'art. 2 la legge prevede una delega a favore del Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), e nel definirne i criteri (al 4° comma, lett. b) afferma che l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane «anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica» doveva sì riferirsi alle «funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente» ma anche a quelle utili al «soddisfacimento di bisogni primari

delle comunità di riferimento tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte».

L'estensione concettuale muoveva in due direzioni: da una parte¹⁷ affiancando alle funzioni fondamentali «per il funzionamento» degli enti locali quelle necessarie per rispondere alle esigenze delle diverse collettività e, dall'altra, con atteggiamento eccessivamente garantista a favore degli enti stessi, riconoscendo *ex lege* e in via prioritaria la natura di funzione fondamentale a tutte quelle «storicamente svolte» da comuni e province¹⁸.

A tenere fermo un criterio più rigoroso e riduttivo intervenne la Corte costituzionale che, con la sent. n. 272 del 27 luglio del 2004, negò che la gestione dei servizi di rilevanza economica potesse ritenersi esplicazione di una funzione caratterizzante e indefettibile dell'ente locale, essendo piuttosto pertinente alla «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma lett. e) Cost.

D'altra parte, la delega di cui alla l. 131/2003 non ebbe decorso, arrivando a scadere senza risultati.

Torna sul tema la legge delega n. 42 del 2009 (c.d. legge sul federalismo fiscale), che per la prima volta si spinge a individuare le funzioni fondamentali di comuni e province, pur se in un'elencazione estremamente contenuta e dichiaratamente provvisoria, utile soltanto a determinare le quote di fondi di finanziamento legate ai fabbisogni *standard*¹⁹ di quegli enti.

La medesima finalità è perseguita ancora dal d.lgs. 216/2010, e viene definitivamente superata solamente dal d.l. 95/2012 (c.d. *Spending Review*) il quale²⁰ riprende e amplia l'elenco delle funzioni fondamentali allo scopo ben diverso (e in queste pagine già discusso) di promuovere iniziative di riordino e razionalizzazione istituzionale.

17. Cfr. F. Pizzetti, *Le deleghe relative agli enti locali. Commento all'art. 2*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino 2003, p. 41 ss.

18. A Ferrara, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in *Federalismi.it*, 5, 2004, p. 1.

19. Specificamente si tratta di:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- funzioni del settore sociale.

20. Partendo a sua volta dalle disposizioni del d.l. 78/2010 e del d.l. 138/2011.

È però da segnalare, per quanto riguarda l'elenco delle funzioni delle province²¹ e delle funzioni fondamentali delle città metropolitane²², che sia l'art. 17 che l'art. 18 del d.l. 95/2012, ancora privi della menzione della pianificazione strategica, sono tra quelli dichiarati illegittimi dalla sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale in ragione della forma adottata (il decreto-legge) per riforme di questa rilevanza.

Qui, ai nostri fini, il dato di maggior interesse risiede nella tecnica adottata per l'identificazione, che davvero non pare far riferimento a competenze puntuali²³, ma piuttosto ad «ambiti di materie, ovvero [...] insiemi funzionali più ampi nei quali confluiscono le funzioni come classificate dalle leggi previgenti, oltre che dal TUEL». Esattamente ciò che si è già rilevato a proposito dei commi 44 e 85, art. 1, della legge 56/2014 che evidentemente da questi primi testi prende ispirazione.

Questi plessi funzionali vanno dunque interpretati e in qualche modo articolati per una piena comprensione del novero e della reale consistenza delle funzioni fondamentali in vista di una loro declinazione concreta. E se, come qualcuno sostiene²⁴, la vaghezza e la difformità oggettiva nella formulazione normativa (e quindi nella declinazione concreta) delle competenze metropolitane sono in realtà il frutto di una scelta (non è dato dire quanto consapevole) del legislatore, mirata a lasciare qualsiasi ulteriore determinazione alle «forze

21. Ai sensi del comma 10 dell'art. 17, infatti «All'esito della procedura di accorpamento, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale a esse inerente».

22. A norma dell'art. 18, comma 7 «Alla città metropolitana sono attribuite:

- a) le funzioni fondamentali delle province;
- b) le seguenti funzioni fondamentali:
 - pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - mobilità e viabilità;
 - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.»

23. Così la Corte dei conti, deliberazione della Sezione delle autonomie, n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015.

24. Così M. Orlando, *Le funzioni fondamentali delle nuove province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, Accademia per l'Autonomia (progetto n. 483), Maggio 2015, disponibile su: www.accademiaautonomia.it/file/repository/751225316_Le%20funzioni%20fondamentali%20delle%20nuove%20province_paper_orlando_def.pdf, p. 8.

di contrattazione, negoziazione e (possibilmente) accordo libere da vincoli eterodiretti», potremo dire esattamente quale sia il complesso funzionale intrinseco e proprio dei di questi enti solamente al termine di un processo serio e consistente di riordino del sistema locale, specie a opera dei legislatori regionali.

Ora, come si è visto, la relazione fra le regioni e gli enti metropolitani non è stata fin qui particolarmente fertile, e le leggi approvate hanno portato in gran parte dei casi a esiti non propriamente significativi, minando in parte anche la riuscita della riforma del 2014.

Né è di particolare conforto la prospettiva che identifica nella cosiddetta riforma per l'“armonizzazione” dell'ordinamento contabile²⁵ lo strumento ideale per dar corpo a questo lavoro di interpretazione. In questa sede, infatti, le funzioni metropolitane di cui ai commi 44-46 (così come quelle delle province, di cui ai commi 85, 86 e 88) della l. 56/2014 sono lette alla luce delle sole logiche di bilancio, venendo inquadrare in seno alla classificazione delle spese per “missioni/programmi” emersa dall'Accordo Stato-regioni del 11/9/2014 e dal connesso d.p.c.m. 26/9/2014.

Eppure è proprio questa lista ad essere stata assunta come parametro di riferimento esclusivo nel confronto tra Stato, regioni e Autonomie Locali all'interno dell'Osservatorio Nazionale sull'attuazione della 56/2014²⁶.

25. Ancora M. Orlando, *Delle nuove province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, cit., p. 12.

26. Le 24 voci delle tabelle di mappatura riportano in sostanza l'elenco di tutte le funzioni amministrative degli enti di area vasta, e sono:

- Istituti di istruzione secondaria
- Istituti gestiti direttamente dalla Provincia
- Formazione professionale e altri servizi inerenti l'istruzione
- Biblioteche, musei e pinacoteche
- Valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali
- Turismo
- Sport e tempo libero
- Trasporti pubblici locali
- Viabilità
- Urbanistica e programmazione territoriale
- Difesa del suolo
- Servizi di tutela e valorizzazione ambientale
- Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale
- Rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore
- Caccia e pesca nelle acque interne
- Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
- Tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche
- Servizi di protezione civile
- Sanità

La funzione espressamente fondamentale di pianificazione strategica è assente dall'elencazione. Non potendo trattarsi di una semplice dimenticanza, si deve ritenere che i compiti e le azioni ad esso correlate siano state rubricate come mero esercizio di attività amministrative "interne" (di analisi, ascolto, confronto, progettazione), per le quali non si rende necessario uno specifico stanziamento in bilancio.

Ancora una volta la funzione alla nostra attenzione appare peculiare e distonica rispetto al resto. La sua inclusione tra le funzioni fondamentali, pur così rilevante per le ragioni sopra enunciate, non riesce a far dimenticare la sua origine e, a dispetto della menzione in cima a un elenco di attività (imprecise e ampie, ma sicuramente "finali" e "verticali"), resta ancora intesa come prescrizione di metodo (del tutto "trasversale"), con cui si prescrive in che forma l'azione deve esplicarsi, senza alcuna ricaduta sul contenuto dell'azione stessa.

C'è però un altro aspetto che vale la pena considerare.

Quello che forse è l'elemento di maggior "frattura" rispetto alle esperienze precedenti è la constatazione che la norma, nel portare la pianificazione strategica alla dignità di funzione fondamentale metropolitana, non faccia mai riferimento al pianificare, al processo, ma solo al piano in se stesso, all'atto.

Fino a oggi, nelle esperienze che abbiamo brevemente descritto e rubricato, quel che rilevava della pianificazione strategica era appunto il processo, la capacità che questo aveva, nel suo svolgersi, di attrazione e coinvolgimento di attori esterni all'amministrazione locale su obiettivi che poi tutti i soggetti, pubblici o privati, dovevano perseguire.

Questa logica viene oggi capovolta, prevalendo l'esigenza di fondare l'azione delle città metropolitane su un atto, espressione di una funzione amministrativa fondamentale, che prenda in considerazione in modo armonico e trasversale le diverse politiche di sviluppo dell'area nel lungo periodo.

Dunque, le considerazioni a riguardo di questa specifica forma di pianificazione strategica devono riconvertirsi alla logica di un piano strategico che è atto amministrativo vero e proprio, contemplandone il regime formale e le conseguenze che questo comporta, congiuntamente alle esigenze più sostanziali (di partecipazione, di apertura, di continua evoluzione) che un approccio, *melius* un metodo di questo tipo impone.

È dunque ben evidente come la legge 56/2014, attraverso la funzionalizza-

- Assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali
- Agricoltura
- Industria, commercio e artigianato
- Mercato del lavoro
- Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

zione del piano strategico, abbia determinato un'inversione di rotta rispetto alle dinamiche di *governance* che fino a qui avevano trovato in questa pratica la propria massima espressione. Con l'attenzione tutta rivolta al piano, si vira decisamente verso le più consuete logiche di *government*, e i tratti e la disciplina dell'atto amministrativo. Ciò avviene (nelle sole città metropolitane) forse inconsapevolmente, o forse in ragione delle critiche che iniziavano a circondare la precedente concezione, ritenuta incapace di far fronte alle nuove emergenze di molte grandi aree urbane e quindi di saper rimediare alla frammentazione delle istituzioni locali, o alla mancata coincidenza fra confini amministrativi e spazi funzionali. O ancora di saper attrarre e distribuire in modo bilanciato le risorse finanziarie, in forza di decisioni troppo spesso poco trasparenti.

3. Il piano strategico come atto di alta amministrazione

È dunque all'atto che dobbiamo ora rivolgere la nostra attenzione.

Pur nella ricordata laconicità del testo della legge, diverse sono le suggestioni che discendono da un'analisi puntuale in questo senso che, dobbiamo dirlo, si è avuta in ben pochi casi, aprendo la strada a documenti adottati formalmente come piani strategici, ma che solo raramente si sono mossi nella consapevolezza del rinnovato regime giuridico che la previsione in legge ha introdotto.

La questione relativa alla natura giuridica dell'atto di piano si pone come preliminare ad ogni altra, se è vero che da questa discendono, in via logica e interpretativa, molte delle risposte che andiamo cercando, ed effetti consistenti anche nelle dinamiche di governo degli enti metropolitani. Né la questione è recessiva, volta al passato, se è vero che al momento in cui si scrive la funzione di pianificazione strategica non solo sembra sia uno degli elementi destinati a rimanere in capo alle città metropolitane, ma si profila una sua attribuzione anche in capo alle province.

Iniziamo col dire che il piano strategico, non solo per rilievo e posizione, ma anche per quel suo essere «atto di indirizzo», potrebbe essere rubricato come atto politico o come atto di alta amministrazione.

In dottrina la distinzione tra le due categorie viene tracciata rappresentando i primi come atti posti in essere se non proprio da un organo costituzionale (come sostiene qualche autore), almeno da un organo politico posto al vertice di un ente territoriale, nell'esercizio della sua funzione di governo. Si tratta quindi, e pienamente, di manifestazioni dell'attività di indirizzo politico, che nulla hanno a che vedere con l'esercizio di una funzione amministrativa²⁷.

27. Si veda in prospettiva di ricostruzione storica G. Di Gaspare, *Considerazioni sugli atti*

Diversamente gli atti di alta amministrazione sono in genere definiti quali atti di suprema direzione della pubblica amministrazione, venendo a porsi come elemento di raccordo tra la funzione di indirizzo politico e quella amministrativa. Ne consegue che gli atti di questa specie si caratterizzano per essere da una parte, soggettivamente, di competenza degli organi politici (nel nostro caso, il Consiglio metropolitano) e dall'altra, oggettivamente, atti amministrativi, come tali pienamente soggetti alla relativa disciplina.

La dottrina «fa rientrare in questa nozione varie categorie di atti»²⁸. D'altra parte, si è autorevolmente sostenuto²⁹ che, non essendo detta nozione rinvenibile in alcuna norma positiva, non è delimitabile in astratto, ma va ricondotta a una ricognizione di tipo «esistenziale», andando cioè a verificare gli atti che in un certo momento storico siano così qualificabili in quanto fondamentali per il buon andamento della pubblica amministrazione, di cui esprimono il momento unitario.

Gli atti di alta amministrazione possono dunque essere descritti come «quella tipologia di atti in cui si estrinseca l'attività di direzione suprema della cosa

di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello stato liberale, Giuffrè 1984; una trattazione più ampia è offerta da G.B. Garrone, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Utet 1987, p. 544 ss., e G. Grottanelli de' Santi, *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Treccani 1988, *ad vocem*. Né si possono dimenticare P. Barile, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 1959, p. 220 ss.; C. Dell'Acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam 1983; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè 1961.

28. Così B.G. Mattarella, *L'attività*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003, p. 767 che rileva come la più rilevante tra le varie categorie sia «data dai provvedimenti di nomina o trasferimento degli alti dirigenti amministrativi», ma non dimentica «atti come il decreto di scioglimento di un consiglio comunale» (così Tar Sicilia, Catania, I, 24 maggio 1993, n. 372; Tar Campania, Napoli, sez. II, 26 aprile 1995, n. 295, in *Tar*, 1995, I, p. 3173 295) o l'atto di annullamento straordinario governativo (così Cons. St., ad. plen., 6 dicembre 1968, n. 30, in *Foro amministrativo*, I, 2, 1968, p. 1629; Tar Lazio, sez. I, 6 settembre 1990, n. 731, in *TAR*, 1990, I, p. 3380). Lo stesso autore sottolinea come «la giurisprudenza utilizza la nozione ora per sottolineare l'ampia discrezionalità di alcuni tipi di atti» (qui si richiamano le sentt. Cons. St., sez. IV, 14 aprile 1981, n. 340; Tar Lazio, sez. III, 12 gennaio 1989, n. 12, *Foro italiano*, 1989, III, c. 27, Cons. St., sez. IV, 10 settembre 1991 n. 694, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, III, 1, c. 177; Cons. St., sez. IV, 1 settembre 1998, n. 1139, in *Foro amministrativo*, 1998, p. 2316) sia «all'inverso — per negare la natura di atto politico ad atti di altri tipi e, quindi, per ammettere i ricorsi contro di essi o per affermare l'obbligo di motivazione» (il rinvio a questo riguardo è a Tar Sicilia, Catania, I, 24 maggio 1993, n. 372; Cons. St., sez. IV, 14 luglio 1995, n. 562, in *Consiglio di Stato*, 1995, I, p. 1034; Cons. St., sez. IV, 7 giugno 1996, n. 745, in *Foro amministrativo*, 1996, p. 1840; Cons. St., sez. IV, 4 settembre 1996, n. 1009, in *Foro amministrativo*, 1996, p. 2593; Cons. St., sez. IV, 22 maggio 1997, n. 553, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, p. 43; Tar Lazio, Roma, II, 12 marzo 2002, n. 1897).

29. A.M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 749.

pubblica e l'attività di coordinamento e di controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si estrinseca»³⁰, essendo attinenti alle scelte di fondo dell'azione amministrativa discrezionale, ma che pur si distinguono dagli atti *stricto sensu* da un punto di vista qualitativo, delle determinazioni in essi assunte.

Per questi motivi la titolarità spetta solo agli organi di governo degli enti territoriali, legittimati politicamente e, in virtù dell'art. 95 cost., politicamente responsabili³¹.

È allora evidente che, per operare una distinzione tra atti politici e atti di alta amministrazione, accentuata dalla marcata separazione delle due sfere di attività operata dal nostro ordinamento³², il criterio soggettivo (che muove appunto dalla considerazione degli organi competenti alla adozione degli atti) risulta inapplicabile. E ciò in ragione del fatto che in questo caso entrambi gli atti sono di spettanza di organi politici, i quali – com'è noto – possono esprimersi con forme diverse, propriamente politiche o appunto amministrative³³.

Non essendo praticabile un'immedesimazione tra natura del soggetto e tipologia degli atti per i quali l'organo stesso è competente, occorre far ricorso al criterio oggettivo, fondando le nostre considerazioni sul contenuto dell'atto.

Muovendo in questo senso, la classificazione del piano strategico come atto di alta amministrazione appare immediatamente più convincente³⁴.

Confortano questa conclusione una serie di elementi relativi sia al dato normativo che all'impostazione dottrinale sul tema. Sotto il primo profilo il riferimento non è tanto al testo dell'art.1, comma 44, lett. a), che pur qualifica la pianificazione strategica quale “funzione” tra le altre fondamentali che vengono attribuite alle città metropolitane, con espressione che sembra attagliarsi meglio allo svolgersi azione amministrativa. Piuttosto è ciò che si legge negli

30. Ancora A.M. Sandulli, *op. cit.*

31. Sul punto si veda la sentenza T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 2 aprile 2010, n. 1297, in *Foro amministrativo/Tar*, 2010, p. 1297 che nel ricordare il riparto di competenza tra consiglio comunale e giunta ha riconosciuto la competenza del consiglio comunale nell'adozione dei soli atti fondamentali di natura programmatica che riguardano la vita politica e amministrativa dell'ente e la competenza della giunta nell'adozione degli atti attuativi degli indirizzi formulati dall'organo elettivo.

32. La distinzione, oggi determinante nella disciplina dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, è affermata dall'art.4 del Testo unico sul Pubblico impiego, d.lgs. 165/2001.

33. Esistono comunque funzioni amministrative che restano non devolute alla dirigenza, come si afferma nella sentenza Cons. St., ad. gen., 10 giugno 1999, n. 9, 1999, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 991.

34. Concorda con queste conclusioni P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè 2012; M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Giappichelli 2001, ivi richiamato. Pare non essere d'accordo G. Perulli, *op. cit.*, che pare orientato a una sua lettura come «atto d'indirizzo».

statuti delle città metropolitane a farci pensare ad atti di alta amministrazione, laddove con testo pressoché identico, nel descrivere il contenuto essenziale del piano strategico, si afferma che in esso non solo «si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana», ma si procede «individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione».

In dottrina, chi ha esplorato la distinzione tra le attività di indirizzo e gli atti di alta amministrazione ha individuato questi ultimi come quelli immediatamente conseguenti all'espressione dell'orientamento politico, di cui sono una «prima concreta attuazione» che si esprime in forma di «direttiva della funzione amministrativa, anche in relazione a singoli affari»³⁵. Esattamente quello che si chiede al piano strategico.

Inoltre si è unanimemente affermato che l'attività di alta amministrazione è sempre identificata nell'azione di indirizzo propria del Governo e degli organi politici, e ciò soprattutto ove essa si apra alla partecipazione dei soggetti sociali portatori degli interessi coinvolti, anche mediante procedimenti informali «sulla base dei quali si perviene all'emanazione di un provvedimento di indirizzo amministrativo»³⁶. In tal modo, sostiene la medesima dottrina, in sede di alta amministrazione s'instaura un vero e proprio rapporto di tensione dialettica tra molteplici categorie di interessi non ancora frazionati e selezionati in vista dell'emanazione di un atto puntuale e concreto³⁷. Anche questo sembra cogliere appieno il metodo della pianificazione strategica, non solo nella sua configurazione attuale ma anche nella sua genesi extra normativa, come delineata al capitolo precedente.

3.1. (segue) *Attribuzione, regime, limiti e giustiziabilità del piano strategico*

Una volta acclarata la classificazione del piano strategico come atto di alta amministrazione, ciò che rileva sono le conseguenze che tale qualificazione comporta, da ricercare a dispetto dell'estrema variabilità e imprecisione del re-

35. Così M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966, poi ripreso in Id., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino 1984, p. 709. È in linea con questa lettura A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene 1999, p. 19 ss. e 360 ss.

36. Così G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Cedam 1973, p. 315 e più di recente, concorde, V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, pp. 101-134. Si veda in merito anche C. Tubertini, *Atti politici e di alta amministrazione, ad vocem*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Giuffrè 2006, p. 516 ss.

37. Ancora G. Cugurra, cit., pp. 277-278.

gime giuridico di una categoria di origine dottrinale, priva di una disciplina specifica.

Qui si mostra la sua natura anfibia.

A dispetto della sua menzione esplicita quale «atto di indirizzo», è sottoposto alla disciplina degli atti amministrativi, e ciò comporta che non sia libero nei fini, ma assoggettato, oltre che alle disposizioni di legge (e prima di ogni altra all'art. 97 Cost.), agli atti di direzione politica.

D'altra parte, essendo inerente alle scelte di fondo dell'organizzazione e dell'attività amministrativa conseguente, la sua adozione è, come si è già detto, di competenza degli organi politici³⁸ della città metropolitana (partecipati dagli amministratori locali). Coerentemente gli statuti metropolitani vigenti prevedono che venga adottato dal consiglio metropolitano, talvolta su proposta del sindaco³⁹, in altri casi acquisito il parere (per alcuni statuti vincolante) della conferenza metropolitana.

Ancora quale atto amministrativo è il risultato di un procedimento vero e proprio, soggetto alle disposizioni della l. 241/1990. Anche sull'esempio dei modelli di pianificazione strategica antecedenti il 2014, detto procedimento conosce una rilevantissima fase istruttoria caratterizzata da una amplissima partecipazione sia delle amministrazioni comunali o delle unioni, per le quali il contenuto dell'atto è di indirizzo (come meglio vedremo *ultra*), sia delle altre istituzioni operanti nel territorio, sia infine dei cittadini e delle rappresentanze del mondo economico e sindacale. Nella realtà, in questi quasi 10 anni, i piani strategici sono stati approvati seguendo procedimenti anche molto diversi fra loro, che però in quasi tutti i casi sono culminati in una fase decisionale che vedeva una proposta formulata dal sindaco portata all'approvazione del consiglio.

In base a quello che si è detto possiamo immaginare uno schema "discendente" articolato più fasi, che vede in primo luogo l'organo politico chiamato a determinare gli obiettivi ultimi da perseguire in sede di pianificazione strategica⁴⁰. Si ricordi però che lo spazio di manovra delle città metropolitane in questo senso è costretto dalla previsione di cui all'art. 1 comma 2 della l. 56/2014,

38. Il fondamento di questa impostazione si rinviene in due disposizioni normative: l'art. 95 della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri compiti di unità di indirizzo amministrativo oltretutto di direzione politica del governo, e l'art. 2 della legge n. 400 del 1988, che riserva al Consiglio dei Ministri la competenza in ordine a tutti i provvedimenti di fissazione dell'azione generale amministrativa, mentre le direttive conseguenti sono poi impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

39. È il caso segnatamente del Città Metropolitana di Genova, come stabilito dall'art. 9, comma 1, del suo statuto.

40. Del tema ragiona anche L. Salvia, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2016, 22 maggio 2016.

ovvero da quelle finalità istituzionali generali che già prevedono ci si orienti, con lo strumento del piano, innanzitutto verso «la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano». Ben facile è capire come, pur in questa funzionalizzazione, restino margini molto significativi di decisione in sede locale, specie nella mediazione tra diversi interessi antagonisti (si immagina l'incentivazione della mobilità su ruota, su ferrovia o con mezzi alimentati elettricamente, la realizzazione di un sistema di logistica accentrata o diffusa, la aggregazione o la diffusione territoriale delle strutture socio-sanitarie).

È ancora il livello politico a essere chiamato in seguito a stilare il piano strategico in coerenza con questi obiettivi, aprendo al confronto con le forze rilevanti del territorio, e poi individuando le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare all'esercizio della funzione di pianificazione stessa e alle azioni ivi progettate, per poi decidere della loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale.

Per la posizione che occupa al confine tra la fase di indirizzo politico e quella di gestione, il piano strategico/atto di alta amministrazione gode di discrezionalità amplissima, specie amministrativa, visto che è difficile (ma non impossibile) che gli organi politici compiano, già a questo livello, scelte puntuali di tipo tecnico/gestionale. Eppure, anche in questo caso non mancano canoni di valutazione: le scelte adottate nel piano dovranno infatti muovere in ossequio ai canoni di ragionevolezza, coerenza e adeguatezza, poste alla base di qualsiasi attività amministrativa, anche di alta amministrazione⁴¹, mentre i parametri di valutazione della legittimità delle scelte discendono direttamente dagli artt. 97 e 113 Cost.

In assenza di indicazioni specifiche sulla possibile estensione di detta discrezionalità (e quindi dell'ambito su cui il piano può intervenire), non è irrilevante escludere le determinazioni relative all'organizzazione interna degli enti, proprie di ciascuno di questi. Diversamente si immagina che nelle sue previsioni l'atto di piano possa, nel rispetto delle leggi di settore, trattare di tutte le materie di competenza dell'ente metropolitano e, con specifici accordi in sede istruttoria, anche dei comuni e delle unioni dell'area.

Tornando alla sequenza che si è proposta, solo in seguito alla duplice determinazione (di direzione politica e di pianificazione strategica) da parte degli organi politici, spetta ai dirigenti (non solo della città metropolitana, ma anche delle unioni e dei comuni dell'area, ai sensi dell'art. 1, comma 44 lett a) adottare «gli atti e i provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno», occuparsi della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa delle diverse azioni in essi previste mediante autonomi poteri di spesa, nonché organizzare le risorse umane, strumentali e

41. Si veda a questo proposito la sentenza Cons. St., 810/2005.

di controllo, essendo responsabile, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati⁴².

Per quanto riguarda il regime dell'atto, incerta è l'applicazione al piano dell'obbligo di motivazione⁴³.

Da una parte è vero che l'obbligo di cui all'art. 3 della l. 241/1990⁴⁴, conosce un'eccezione (comma 2), «per gli atti [...] a contenuto generale», tra i quali parrebbe potersi rubricare il piano.

Dall'altra non si deve dimenticare come giurisprudenza pressoché costante abbia di fatto negato che gli atti di alta amministrazione rientrino in questa categoria: la loro forte valenza fiduciaria e il contenuto quasi politico non ammetterebbero l'esclusione dell'obbligo di motivazione «essendo chiuso nel sistema, dopo l'entrata in vigore della l. 241 del 1990 ogni spazio per la categoria dei provvedimenti amministrativi a c.d. motivo libero»⁴⁵.

Una posizione interessante, a cui credo si possa aderire, è quella che, ragionando degli atti di macro-organizzazione (considerati una *species* degli atti di alta amministrazione), non mette in discussione l'*an* dell'obbligo di motivazione, ma il *quantum* di motivazione esigibile, vista l'amplissima discrezionalità di questi atti⁴⁶, col risultato di ridurla sostanzialmente a poche generiche indicazioni. Inoltre, se è rilevante che dalla motivazione rilevi il perché della decisione⁴⁷, ove si tratti di atti di programmazione o pianificazione, si deve ricordare come questi siano in generale composti o accompagnati da un insieme

42. Così riprendendo le previsioni di cui all'art. 4, comma 2 del d.lgs. 165/2001. In merito per un'analisi aggiornata si veda G. De Giorgi Cezzi, *Autonomie locali e responsabilità. Un nuovo modo di amministrare*, in *ambientediritto.it*, 4, 2020, pp. 201-208.

43. Per tutti G. Della Cananea, *Gli atti di alta amministrazione e l'obbligo di motivazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 1998, p. 43 ss.

44. La norma prevede (comma 1) che «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato».

45. Così Tar Friuli-Venezia Giulia, Trento, sez. I, 18 gennaio 2016, n. 15; Tar Lazio, Roma, sez. I, 8 settembre 2014, n. 9505; Tar Sardegna, Cagliari, sez. II, 8 novembre 2013, n. 695; Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 marzo 2012, n. 2697; Cons. St., sez. VI, 19 ottobre 2009, n. 6388, che pure si occupano specialmente di atti di nomina di tipo fiduciario nei quali «l'amministrazione deve indicare le qualità professionali sulla base delle quali ha ritenuto il soggetto più adatto rispetto agli obiettivi programmatici, dimostrando di aver compiuto un'attenta e seria valutazione del possesso dei requisiti prescritti in capo al soggetto prescelto, sì che risulti la ragionevolezza della scelta».

46. Si vedano in tal senso le sentenze Cons. St., sez. V, 27 agosto 2014, n. 4366 e 14 maggio 2013, n. 2607.

47. N. Paoloantonio, *Sul sindacato di legittimità nei confronti degli atti di alta amministrazione*, in *GiustAmm. Rivista di diritto pubblico* 1, 2005, disponibile su: [www.giustamm.it/mio-account/?redirect_to=%2Fdottrina%2Fsul-sindacato-di-legittimita-nei-confronti-degli-atti-di-alta-amministrazione%](http://www.giustamm.it/mio-account/?redirect_to=%2Fdottrina%2Fsul-sindacato-di-legittimita-nei-confronti-degli-atti-di-alta-amministrazione%2F).

di atti istruttori e interlocutori di varia portata (allegati, *report*, relazioni ecc.), che costituiscono già di per sé una motivazione *per relationem*⁴⁸.

Un'altra questione, in realtà di ben più facile soluzione, riguarda il regime di trasparenza del piano strategico. Si può senz'altro ritenere che anch'esso vada pubblicato, al pari degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica per i quali, se approvati dopo il 20 aprile 2013 (data di entrata in vigore dell'art. 39, comma 3. del d.lgs. 33/2013) la pubblicità è condizione per l'acquisizione di efficacia. A ben vedere, per il caso alla nostra attenzione il problema è solo speculativo, essendo il piano strategico "naturalmente" concepito per un'ampia diffusione e la piena conoscenza da parte di tutti i cittadini (ogni città metropolitana lo diffonde nel proprio sito corredandolo di mappe, video, illustrazioni semplificate).

Restano invece non ostensibili gli atti prodromici all'emanazione di atti di pianificazione e di programmazione, e ciò ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c), a tenore del quale «il diritto di accesso è escluso [...] nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».

Profilo che necessita una riflessione a sé stante è quello della durata nel tempo del piano strategico e della sua modificabilità in relazione ai mutamenti esterni intervenuti.

Come si è detto, il comma 44 dell'art. 1, l. 56/2014 parla di «adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano». Colpisce innanzitutto come, sotto il profilo formale, il legislatore si preoccupi di precisare soltanto un elemento meramente accidentale dell'atto, la sua dimensione temporale, senza specificare null'altro di ben più rilevante.

Per altro verso si deve dire che ci troviamo davanti a una previsione non coerente con la natura del piano strategico, e per due ordini di motivi. Da una parte la validità triennale è decisamente troppo breve, quando sappiamo dalle esperienze di successo del passato che la prospettiva strategica è naturalmente più lunga, di respiro almeno decennale. Dall'altra è evidente che l'idea di una sua revisione annuale contrasta con l'esigenza di una mutabilità "costante" del testo. Il piano strategico dovrebbe infatti delineare un programma di lavoro saldo nelle sue finalità, e allo stesso tempo flessibilissimo rispetto ai modi, alle forme e all'evolvere dei progetti con cui quelle stesse finalità vengono perseguite.

In via interpretativa si può ritenere assolta la prescrizione di cui al comma 44 se, a seguito dell'azione monitoraggio a cui l'attuazione del piano deve co-

48. A. Predieri, M.A. Bartoli, *Piano regolatore*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè 1983, 1983, p. 700.

stantemente essere sottoposta (e che la norma in commento sembra implicare), si recepiranno su base annuale adeguamenti e modifiche in un'unica soluzione, in un documento che il sindaco proporrà al Consiglio, per l'approvazione.

Ogni tre anni, diversamente, l'intero Piano dovrà essere confermato nelle forme con cui è stato adottato per la prima volta.

Se quanto abbiamo detto fino a qui è giusto, si deve infine ritenere che il piano strategico sia giustiziabile (in ragione della situazione lesa) davanti al giudice ordinario o al giudice amministrativo, secondo le norme generali. O almeno che giustiziabile sia in potenza, visto che in pratica, stante il suo contenuto orientato alla «suprema direzione» dell'azione amministrativa, difficilmente si immagina possa arrivare a incidere concretamente su interessi individuali puntuali. Ed è proprio in ragione della carenza d'interesse tutelabile⁴⁹, che si ammette, pur nel rispetto dell'art. 113, comma 2, della Costituzione, la non impugnabilità degli atti generali, anche non a carattere normativo⁵⁰.

Abbiamo già detto che la giurisprudenza amministrativa ha ribadito la tendenza a restringere la categoria degli atti politici⁵¹ e ad ampliare le fila degli atti di alta amministrazione, dotati di ampia discrezionalità, ma non liberi nei fini, proprio per poter contare su un ampio numero di atti assoggettati al controllo giurisdizionale.

Non è superfluo ricordare che anche per gli altri atti di pianificazione, ampiamente discrezionali, il sindacato del giudice amministrativo generalmente si appunta sulla motivazione, della quale qui abbiamo discusso non la necessità, ma la consistenza. Non potendo mai arrivare a contestare il merito delle scelte effettuate, esito comunque di procedure complesse nel corso delle quali sono di norma acquisite, discusse e definite tutte le valutazioni connesse con il perseguimento dell'interesse pubblico⁵², il vaglio dei giudici si concentra in questi casi sui vizi che *ictu oculi* appaiano come sintomi di possibile eccesso di potere in alcune figure sintomatiche (illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà o irragionevolezza della determinazione).

49. In merito si veda da ultimo, Cons. St., Sez. IV, 12 ottobre 2010, nn. 7443 e 7444, in www.giustizia-amministrativa.it che ricorda come, in base ai principi generali in materia di condizioni dell'azione di cui all'art. 24, comma 1, Cost. e dall'art. 100 c.p.c., l'interesse processuale debba presupporre, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta e attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio, in mancanza della quale l'azione è inammissibile.

50. In merito si veda G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Cedam 2000, e in particolare pp. 347-352; S. Amorosino, *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, p. 650 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, Tar Lombardia-Milano, Sez. III, 3 gennaio 2011, n. 1, in www.lexitalia.it, 1, 2011.

51. Si veda in merito la sentenza Cons. St., 2718/2011.

52. Si veda la decisione della III sez. Consiglio di Stato, sent. 3572/2013.

3.2. (segue) *Collocazione e valore del piano strategico. I rapporti con gli altri atti di pianificazione*

Data la qualificazione del piano strategico come atto amministrativo e come atto di alta amministrazione in particolare, un'altra questione da affrontare è quella relativa alla sua collocazione nei confronti degli altri atti, e specialmente con gli altri atti di pianificazione.

Abbiamo già più volte ricordato le poche indicazioni offerte dalle lett a) ed e) dell'art.1, comma 44 della l. 56/2014. Da una loro lettura congiunta il piano strategico (che è «del territorio» intero) si profila come atto di indirizzo (triennale) per l'ente metropolitano e per l'esercizio da parte dei comuni e delle unioni di comuni dell'area delle funzioni proprie e di quelle eventualmente delegate o assegnate dalle regioni nelle materie di loro competenza), specialmente rivolto alla determinazione della vocazione della città metropolitana per il suo sviluppo economico e sociale.

Il problema che si pone per primo è quello di andare a vedere se un atto di alta amministrazione (con le peculiarità sopra illustrate) approvato da un ente di livello intermedio possa limitare la piena autonomia comunale e delle unioni nella loro attività amministrativa. Due paiono essere gli elementi che avvallano questa ipotesi.

Da una parte c'è il tenore della norma appena ricordata, che impone chiaramente una dinamica tutta discendente, si direbbe gerarchica, che vede i contenuti (pur generali, di principio) del piano strategico porsi a monte di tutta l'attività degli enti sub-metropolitani.

Dall'altra c'è la natura degli organi politici della città metropolitana, come si è visto composti da sindaci e amministratori delle stesse amministrazioni comunali, i quali in sede di ente intermedio hanno l'opportunità di rappresentare gli interessi delle loro comunità, cercandone la miglior cura in una mediazione con gli altri, rispetto all'esercizio di funzioni propriamente metropolitane. Questa dinamica, fondante nella logica che ha voluto questi enti legittimati indirettamente, in sostanziale "continuità" tra amministrazioni di prossimità e amministrazione d'area vasta, non sarebbe peraltro perseguibile in un sistema ad elezione piena e diretta degli organi dell'ente metropolitano, che verrebbe ad avere legittimazione propria, diversa e ulteriore rispetto a quella dei comuni.

Si deve peraltro ammettere che in questi anni il piano strategico è stato letto nel modo qui indicato solo in pochissimi casi, direi occasionalmente, laddove vi fosse convenienza a cercare, nelle indicazioni del piano stesso, sostegno e giustificazione a scelte contingenti di questo o quel comune.

Volendo procedere nel senso indicato, si renderebbero però opportuni ulteriori passaggi, mirati a consolidare la piena assunzione del piano in seno alle

amministrazioni comunali. Infatti, se è pur vero che tutti i sindaci hanno l'opportunità di esprimersi in occasione del parere (generalmente non vincolante) dato nella fase istruttoria del procedimento di adozione del piano, un'approvazione del piano strategico da parte dei consigli dei singoli comuni, mirato ad ottenere un sostanziale recepimento dello stesso, potrebbe essere una soluzione (perseguibile, pur con maggiore incertezza, anche nell'ipotesi di enti a legittimazione diretta).

L'aspetto più complesso, irrisolto perché irrilevante fino a quando i piani strategici erano atti sostanzialmente simbolici a bassissima valenza formale, diventa quello della loro prevalenza rispetto agli altri atti, metropolitani o comunali. E, in particolare, rispetto agli altri piani, programmi, direttive.

Si tratta, come è evidente, di una riproposizione, aggiornata, della questione lungamente discussa in dottrina della possibile relazione gerarchica tra atti di pianificazione territoriale⁵³, anche di enti diversi. Vista la crescente polivalenza di quella categoria di atti, soccorre in questo caso la lettura degli stessi secondo la teorica degli interessi «differenziati»⁵⁴.

In letteratura si è infatti da tempo affermato – sulla falsariga delle dinamiche che guidano l'articolazione del sistema delle fonti – che tra piani possa esistere un rapporto gerarchico, che proceda dall'alto verso il basso nel senso di una crescente specificazione dei contenuti e restrizione dell'ambito territoriale di riferimento. Ne consegue che i piani posti temporalmente e logicamente a

53. Si vedano in particolare le opere essenziali in materia, e cioè P. Stella Richter, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, II, 1968, p. 103 ss.; Id., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè 1984; Id., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1989, p. 607 ss.; G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Giuffrè 1983, p. 705 ss.; Id., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIII, Treccani 1990, p. 1 ss.; V. Cerulli Irelli, *Urbanistica*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, II ed., Giuffrè 1983, p. 1973 ss.; Id., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 386 ss.; G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, I, *I procedimenti*, Giuffrè 1984; Id., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Utet 1996, p. 135 ss. Per contributi più recenti si veda G. Caia, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2003, p. 707 ss.; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè 2005. T. Bonetti, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam - Wolters Kluwer 2020, pp. 431-454.

54. Si veda in proposito V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 441, il quale osserva che «il contenuto e l'oggetto della politica del territorio [...] esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio» e sono quindi «a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest'ultima e imputate a soggetti o ad organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura».

valle di altri, debbano rispettare le prescrizioni di questi secondi, che si caratterizzano per essere di più ampio respiro e di contenuto più generale (di solito attribuiti ad amministrazioni territorialmente sovraordinate).

Seguendo questa logica qualsiasi conflitto posto in essere da una previsione distonica dei piani più specifici o più localizzati si tradurrebbe in un difetto di competenza, causato dall'aver trasceso gli interessi puntuali o esclusivamente locali sui quali è destinato a intervenire, e allo stesso tempo sottratto spazio e operatività agli strumenti di pianificazione generale⁵⁵.

La successione in senso discendente, a gradazione calante, che è successione e gerarchia solo degli atti, formale, reca il vantaggio di un governo (forse solo astrattamente) ordinato di questi, e anche una possibile considerazione congiunta delle esigenze emergenti, ai diversi livelli, dall'uso del territorio e dalle dinamiche economiche o sociali. Sul tema della tendenziale "espansività" dei piani territoriali si è pronunciato il Consiglio di Stato che, con sentenza 10 maggio 2012, n. 2710 ha affermato che il potere di pianificazione urbanistica del territorio attribuito al comune «deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati».

In definitiva l'esercizio del potere di pianificazione (urbanistica, in questo caso), non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma piuttosto va concepito come un intervento in successione verticale discendente degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo.

La concezione gerarchica è stata però messa in discussione a partire dagli anni '80 del secolo scorso quando, in una non casuale assonanza con l'emergere dell'urbanistica per progetti, si è cercato di attenuarne la portata bilanciando

55. In questo senso, per tutti, Corte Cost., sent. 343/1991. Non si distanzia da queste posizioni il Consiglio di Stato quando afferma (Cons. Stato, sez. II, 10 dicembre 2003, n. 454/99) che gli strumenti urbanistici sono retti dai principi di nominatività e tipicità secondo cui un'amministrazione locale non può adottare o approvare una figura di piano di organizzazione del territorio medesimo, che non corrisponda, per presupposti, competenze, oggetto, funzione ed effetti, ad uno schema già predeterminato, in via generale e astratta, da una norma primaria dell'ordinamento statale o regionale; pertanto, gli unici strumenti urbanistici legittimamente applicabili sono solo quelli previsti – per nome, causa e contenuto – dalla legge.

il principio di competenza con quello di specialità, visto il diffondersi di piani particolari che venivano a porsi come varianti rispetto alle previsioni dello strumento di carattere generale. Procedendo in questo senso, è la “gerarchia degli interessi” (e non dei piani in cui sono espressi) che viene ad affermarsi, portando in rilievo, come prevalente, l’interesse territoriale che di volta in volta si segnala come più attuale, o come più meritevole di soddisfazione, in una concezione sostanzialmente funzionale⁵⁶.

Qui il problema che si pone è quello di una valutazione evidentemente difficile, e di difficile attribuzione. Resta il fatto che questo approccio si rivela particolarmente prezioso per garantire quella flessibilità, quella resilienza che oggi sappiamo essere preziosi, direi indispensabili, specie nella prospettiva di programmi a lungo termine come il piano strategico.

A cercare una mediazione tra queste due impostazioni si sono mosse alcune regioni come l’Emilia-Romagna che, con la l. 20/2000, ha deciso di raccordare l’autonomia pianificatoria di scala locale con il contesto organico di area vasta. Così, nel tentativo di superare il modello “a cascata”, i campi di competenza dei vari livelli di pianificazione vengono definiti in ragione della dimensione del loro impatto sul territorio⁵⁷.

Una previsione nelle leggi regionali del valore da attribuire anche al piano strategico nei confronti degli atti locali non pare però perseguibile, non solo perché il piano è introdotto e (pur solo vagamente) disciplinato dalla legge dello Stato, ma anche perché sembrerebbe porsi in contrasto con la norma di cui all’art. 117, 2° comma, lett. p), che riserva al legislatore statale la disciplina delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. E ciò a dispetto del fatto che la regione si configura oggi come vero e proprio ente di governo del territorio nei limiti indicati dall’art. 117, 3° comma, Cost. con ampi poteri legislativi e amministrativi di pianificazione territoriale e paesaggistica e di controllo sulla pianificazione sott’ordinata degli enti locali territoriali.

Per parte loro soccorrono ancora una volta e almeno in parte, gli statuti delle città metropolitane, i quali propongono soluzioni diverse.

C’è la previsione di un rapporto di “correlazione” nello statuto di Napoli, che all’art. 31 comma 7 prevede che «al piano strategico si collega il piano territoriale». Detta correlazione prende corpo specialmente nella prescrizione che impone al secondo di motivare in modo specifico le proprie scelte in relazione al primo.

56. Così P. Stella Richter, *op. ult. cit.*

57. Si veda il bel saggio di T. Bonetti, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell’Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 1, 2020, pp. 382-397.

C'è diversamente un “criterio di coerenza” nello statuto di Bologna ove, all'art. 13, comma 4 si afferma che «la città metropolitana esercita funzioni di pianificazione territoriale, primariamente approvando il Piano territoriale generale metropolitano, che – in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico – comprende la programmazione e il coordinamento della mobilità, le strutture di comunicazione».

E c'è la mera indicazione di una cornice di riferimento nello statuto di Milano che si limita a dire che «il piano strategico [...] reca le opportune indicazioni da sviluppare nel piano territoriale metropolitano» (art. 41, comma 3).

Nello statuto di Venezia si stabilisce diversamente che «il Piano territoriale generale delinea gli elementi e gli obiettivi della Città metropolitana, in dichiarata coerenza con gli indirizzi dettati dal Piano strategico e può comprendere le linee guida generali per la redazione dei regolamenti, al fine di razionalizzare e semplificare la relativa disciplina» (art. 8, comma 1).

Queste disposizioni propongono soluzioni significative in seno alla città metropolitana, nella concorrenza di atti ad essa interni. Non sono però in grado di giungere a una soluzione in qualche modo definitiva al problema della relazione intersoggettiva che, nella persistente mancata attuazione della norma di cui all'art.1, comma 44, lett. a) della l. 56/2014, lascia incerti sulla collocazione e la preminenza del piano strategico rispetto agli atti delle amministrazioni sub metropolitane (e specialmente del capoluogo), che ad esso restano indifferenti ed effettivamente, dal punto di vista giuridico, estranei.

Una possibile via d'uscita, che muove da una mediazione tra gerarchia degli atti e gerarchia degli interessi, potrebbe trovarsi guardando non alla rispettiva competenza degli enti, ma alla dimensione ottimale di cura degli interessi.

Tra questi, è bene evidente, ve ne sono alcuni prioritari (come la salute, o la difesa dell'ecosistema) la cui cura «non può non essere affidata all'autorità che è in grado di effettuarne il miglior apprezzamento»⁵⁸. Di interessi come questi, o analoghi a questi, si dovrebbe occupare innanzitutto il piano strategico, precisando gli indirizzi necessari al perseguimento degli obiettivi che la politica, d'area vasta e comunale, ha identificato come prioritari. E ciò non tanto perché detti interessi non ammettano mediazione (che peraltro può svolgersi in sede di direzione politica, o in seno agli organi collegiali a legittimazione diretta), quanto perché la dimensione metropolitana, sovracomunale, si afferma come la più adeguata a tali interventi.

Per tutte le restanti materie, alle condizioni date, in una logica di tutela dif-

58. Muovendo da presupposti e con intenti diversi arriva a conclusioni assonanti P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, p. 50.

ferenziata, graduata e coordinata, saranno di volta in volta solo accordi vincolanti tra città metropolitana e amministrazioni comunali o delle unioni a poter assicurare la coerenza tra i diversi piani di intervento, garantendo allo stesso tempo flessibilità e progressivo, reciproco adattamento.

Ne risulterebbe una prevalenza sostanziale della città metropolitana per interessi determinati, e quindi una gerarchia del piano non formale, ma basata sull'efficienza che in alcune materie questo può assicurare. Di ciò diremo più ampiamente nell'ultimo capitolo.

3.3. (segue) *Piano strategico e documento unico di programmazione*

Seguendo non solo l'impostazione che è si andata sviluppando dalle sue origini, ma anche le indicazioni di dottrina e letteratura, il piano strategico, con la sua concezione multisettoriale e trasversale, porta l'attenzione degli strumenti di programmazione dal mero uso del territorio alle questioni legate all'economia e alle dinamiche sociali dell'area su cui interviene⁵⁹.

In ragione di ciò, e sempre nell'intento di arrivare a una sua giusta collocazione, qualche considerazione deve essere svolta anche in relazione ai nuovi strumenti di programmazione economica locale, verso i quali il piano mostra alcune analogie e differenze significative.

Il d.lgs. 10 agosto 2014 n. 126, integrando e correggendo il d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti Locali, ha modificato gli artt. 169 e 170 del TUEL, introducendo rispettivamente il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Documento Unico di Programmazione (DUP). Le norme in questione, previste per le amministrazioni comunali, trovano applicazione anche per le città metropolitane in forza della previsione di cui all'art. 1, comma 50 della l. 56/2014 che a queste estende le disposizioni in materia di comuni di cui al TUEL.

Qualche possibile sovrapposizione si ha specialmente verso il Documento Unico di Programmazione (che viene a sostituirsi alla relazione previsionale e programmatica del bilancio pluriennale) laddove la norma (art. 170, 2° comma) lo descrive come «la guida strategica ed operativa dell'ente». L'assonanza è evidente e il disorientamento è legittimo, al punto che in alcune città metropolitane il testo del piano strategico è stato in larga parte mutuato dal DUP.

59. In questo senso anche E. Guarnieri, *Il piano strategico alla luce degli statuti adottati dalle città metropolitane*, in *Osservatorio sulle Città metropolitane, SPISA e Urb@n.it*, disponibile su: osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/IL-PIANO-STRATEGICO-ALLA-LUCE-DEGLI-STATUTI-ADOTTATI-DALLE-CITTA%CC%80-METROPOLITANE-1.pdf.

D'altra parte, quest'ultimo è stato redatto in norme ritenute più cogenti, mentre come sappiamo l'adozione del piano strategico è stata, per molti versi, frastuonata e sottovalutata.

Vediamo meglio.

Il DUP, che nelle città metropolitane il sindaco porta all'approvazione del consiglio (nei comuni la giunta deve presentarlo al consiglio comunale entro il 31 luglio), è stato introdotto allo scopo di poter gestire anche finanziariamente in modo ordinato e costante le possibili alterazioni di contesto e organizzative dell'ente. Per questa ragione nel rispetto del principio di coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, costituisce il presupposto logico di tutti gli altri documenti di programmazione, e il presupposto necessario del bilancio e del piano esecutivo di gestione.

Si compone di due parti, la sezione strategica e la sezione operativa.

La prima sviluppa e dà concretezza economica alle linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46, comma 3 del TUEL, individuando le risorse necessarie a perseguire gli indirizzi strategici dell'ente. In ragione di ciò ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato del sindaco,

La seconda, allineata alla durata del bilancio di previsione per la cui approvazione costituisce «atto presupposto indispensabile» (art. 170, 5° comma, TUEL), contiene la programmazione operativa dell'ente individuando i programmi che si intendono porre in essere per realizzare gli obiettivi strategici definiti nella prima parte. Si divide, a sua volta, in due parti fondamentali: la descrizione dei singoli programmi da realizzare e dei relativi obiettivi annuali e la programmazione dettagliata delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio.

Si noti⁶⁰ a questo proposito come la l. 56/2014 nulla disponga in merito al processo di formazione del DUP o di altri strumenti di programmazione, facendo riferimento solo al processo di formazione del bilancio e prevedendo:

- la proposta di schemi di bilancio da parte del presidente del consiglio all'organo collegiale;
- l'adozione di tali schemi da parte del consiglio, e la loro presentazione all'assemblea dei sindaci;
- la formulazione del parere sugli schemi da parte dell'assemblea dei sindaci;
- l'approvazione definitiva dei bilanci da parte del consiglio.

60. Lo fa anche A. Vigneri in *Città metropolitana e piano strategico*, in *Rivista della regione Veneto*, disponibile su: diritto.regione.veneto.it/?p=2775. A questo scritto si devono inoltre alcune delle considerazioni qui riportate.

Il DUP, in quanto presupposto per la definizione del bilancio finanziario di previsione, dovrebbe essere definito seguendo un percorso analogo a questo, in linea con l'assetto attuale dell'ente.

Descritti i tratti essenziali del DUP, la relazione tra questo e il piano strategico restano incerti. Né qui soccorrono gli statuti metropolitani, laddove solo quelli di Milano (art. 34, sesto comma) e di Napoli (art. 32, sesto comma) vi fanno riferimento, limitandosi ad affermare che:

- la relazione al bilancio previsionale cui sono allegati il DUP e la relazione previsionale programmatica, deve correlarsi nella sua impostazione al piano strategico.
- il conto consuntivo deve recare in allegato una relazione sui risultati dell'azione svolta nel corso dell'esercizio che costituisce la base per il successivo aggiornamento annuale del piano strategico stesso.

Per quanto concerne la questione che qui si discute non si condivide comunque l'opinione di chi ritiene⁶¹ che il piano strategico, in quanto atto chiamato a guidare l'azione successiva della città metropolitana, sia destinato a tradursi nella sezione strategica del DUP. Le differenze sono marcate, e non solo formali.

La sezione strategica del DUP ha, come si è detto, un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo (quindi ordinariamente quinquennale), mentre la durata del piano strategico è formalmente triennale, ma come si è visto, anche in base alle previsioni statutarie, ha contenuti che guardano a un orizzonte temporale ben più lungo.

Inoltre, il DUP si riferisce al solo ente che lo adotta (Città metropolitana o comune), mentre l'efficacia del piano strategico, pur con le fragilità nella prassi che abbiamo ricordato, ha ricadute anche sull'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio della CM, proprie e delegate o assegnate dalla Regione.

In altri termini, il piano strategico ha portata più estesa, ricadute più ampie e durata più lunga. Dunque, se pur è evidente la necessità di un collegamento dei due testi, e anche la piena coerenza tra gli obiettivi perseguiti (qui l'attenzione cade sulla chiarezza e la determinazione espressa in atti di natura politica), il piano strategico resta atto logicamente precedente e superiore secondo la logica dell'adeguatezza nella cura degli interessi su cui si è concluso al paragrafo precedente.

Nessuna questione particolare sembra invece venirsi a porre rispetto al Pia-

61. Ancora A. Vigneri, *op. cit.*

no Esecutivo di Gestione. Il PEG si limita infatti a indicare gli obiettivi della gestione che vengono affidati ai responsabili dei servizi unitamente alle dotazioni necessarie, venendo così a dettagliare ulteriormente quanto stabilito nel DUP. È qui che si traducono in attività pianificate gli indirizzi già in precedenza espressi, rendendo espliciti due elementi essenziali: da un lato, la scelta delle priorità di azione; dall'altro, le condizioni e i mezzi attraverso i quali tali scelte verranno realizzate nel corso dell'anno.

Per quanto appena detto, la sottoposizione al piano strategico appare scontata.

VII

IL “SISTEMA DI GOVERNO” DELLE CITTÀ METROPOLITANE

1. Il “sistema di governo” delle città metropolitane

Si è lasciato per ultimo non a caso il tema più complesso e più labile della ricostruzione che si va conducendo, quello relativo al “sistema di governo” delle città metropolitane, ritenendo che di questo profilo si possa trattare solamente a consuntivo, dopo l’analisi degli altri aspetti critici e specifici di queste amministrazioni.

Non è casuale, nel titolo di questo capitolo, l’uso del termine “sistema”, che se da una parte segnala l’afasia che accompagna in questo caso un uso senza premesse, non ragionato o contestualizzato, dell’espressione “forma di governo”¹, dall’altra richiama e porta in primo piano uno dei tratti che evidenzieremo e cioè la caratterizzazione degli enti metropolitani come enti, appunto, “di sistema”.

Abbiamo visto al cap. I gli elementi essenziali che, per questi profili, reca la legge², dando vita per la prima volta a due enti territoriali a legittimazione

1. Lo rileva anche G. Mobilio, *Le città metropolitane Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., segnalando (p. 432) l’ «uso improprio» dell’espressione. Ancora tra virgolette, e in senso polemico, usa invece (ma solo una volta) l’espressione «forma di Stato» S. Civitarese Matteucci, *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2016, p. 1.

2. Pressoché tutta la dottrina che si è occupata di questa riforma ha toccato questo aspetto, più spesso occupandosi delle province, e frequentemente in tono critico, specie dopo la sent. 50/2015 della Corte costituzionale. Si vedano in particolare A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle città metropolitane*, cit., p. 5; L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle province*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 4 ss.; G. Tarli Barbieri, *Le città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, cit., p. 59 ss.; F. Giglioni, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.; S. Calzolaio, *Città metropolitane e Province nella “legge Delrio”. Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2014; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un “optional”*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.

indiretta. In particolare, l'organizzazione fondamentale delle città metropolitane di cui qui ci si occupa, si articola su tre organi – il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana – nessuno dei quali è eletto direttamente dai cittadini.

Nel disegnare il profilo di questi organi la legge (commi 19-21) sceglie di eliminare l'organo esecutivo collegiale, condensando quel potere sul sindaco il quale, nell'ipotesi "ordinaria"³ è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Né questa scelta è alterata in modo significativo dalla possibilità che questi ha di delegare parte delle sue competenze a un vicesindaco (comma 40, l. 56/2014) scelto tra i consiglieri metropolitani, o ad alcuni consiglieri «nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto» (comma 41).

A questa "fragilità in entrata" nella legittimazione del sindaco corrisponde poi una sua sostanziale irresponsabilità davanti agli altri organi, entrambi partecipati sia da membri della sua maggioranza che dalla minoranza, in ragione delle logiche con cui sono composti. Infatti né il consiglio⁴ –organo di indirizzo e controllo, per il quale l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci e ai consiglieri dei comuni che insistono nell'area metropolitana – né la conferenza – organo propositivo e consultivo composto da tutti i sindaci dei comuni appartenenti all'area stessa – hanno il potere di sfiduciare il sindaco. Né questi può operare la dinamica dello *simul stabunt simul cadent* verso il consiglio senza dimettersi da sindaco del capoluogo, ipotesi francamente piuttosto remota⁵.

Legittimazione indiretta, assenza di un organo esecutivo collegiale e irresponsabilità "interna" sono dunque i tratti che rendono incerto e fortemente controverso il profilo del sistema di governo metropolitano, mettendo in predicato la sua legittimazione politica sotto una duplice prospettiva.

Da una parte quella di un sindaco eletto solo dai cittadini del capoluogo i quali, se pur andassero al voto consapevoli di stare effettuando una scelta con duplice ricaduta, in media rappresentano soltanto il 40,07% dell'intera popo-

3. Si è visto al, par. 3.2, cap. I, il meccanismo, articolato e per ora impraticabile delineato dalla legge per l'elezione diretta del sindaco metropolitano. In dottrina, in merito a questa ipotesi si vedano M. Barbero e E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, disponibile su: www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?; L. Vandelli, *Città metropolitane, province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, cit., p. 82.

4. Il consiglio metropolitano, costituito da 24, 18 o 14 membri in ragione della popolazione del territorio (>3 mil.; >800.000; <800.000).

5. Come ricordano G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit.; F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, cit., p. 27.

lazione metropolitana⁶ (si veda la *Tabella 2*). Dall'altra, l'assenza di una qualsiasi scelta compiuta in prima persona da parte dell'elettorato rispetto ai tre organi fondamentali, con la debolissima specialità della conferenza che, pur conservando una parvenza di rappresentanza popolare, ha come si è detto solo poteri consultivi e propositivi e di certo non vede sindaco e consiglio *accountable* nei suoi confronti.

La scelta (consapevolmente?) operata della riforma del 2014 muove in modo ambiguo tra due profili, e cioè l'esigenza di avere un governo autorevole, efficace e coeso dei contesti territoriali più importanti e l'aspirazione a semplificare il quadro istituzionale, superando l'effettiva dualità e la potenziale conflittualità tra comuni e livello intermedio. Mira quindi, ambiziosamente, a dare impulso allo sviluppo economico e sociale dell'area con un evidente sacrificio della rappresentatività del nuovo ente, ma conservando allo stesso tempo agli organi funzioni che decisamente necessitano una sicura capacità di decisione⁷, qui resa incerta per le ragioni sopra illustrate.

Come si diceva, le obiezioni su questa articolazione sono state quelle più pervasive tra quelle rivolte al nuovo modello di ente metropolitano⁸. E ciò non solo in ragione di un'interpretazione senza compromessi del principio democratico, che si vuole esclusivamente fondato sull'espressione diretta della volontà popolare a ogni livello di governo, ma anche perché in questo modo verrebbero a violarsi sia il principio di equiordinazione dei soggetti costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost.* che quello di autonomia politica, in base al quale si «dovrebbe consentire alle comunità di dare un indirizzo politico specifico a ciascuno di tali enti», laddove – sostiene gran parte della dottrina – la potestà politica dovrebbe essere inscindibilmente legata a «la rappresentatività diretta (elettiva) almeno dell'organismo assembleare»⁹.

6. Solo in 3 città la popolazione del capoluogo è maggioranza rispetto alla popolazione dell'area metropolitana, e precisamente Genova (dove la popolazione del capoluogo rappresenta il 68,6% della popolazione metropolitana), Roma (dove la popolazione del capoluogo rappresenta il 65,2% della popolazione metropolitana) e Palermo (dove la popolazione del capoluogo rappresenta il 52,5% della popolazione metropolitana). Al netto di questi 3 casi, la media nazionale scende al 37,47%.

7. Solleva il problema relativamente alla pianificazione strategica S. Pajno, *Il problema delle città metropolitane: l'esercizio (ir)responsabile di funzioni strategiche*, in G.C. De Martin, F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017, p. 218 ss.

8. Si veda A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"*, cit.

9. P. Caretti, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-provincia*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2012, p. 23, ma anche S. Pajno, *Il problema delle città metropolitane: l'esercizio (ir)responsabile di funzioni strategiche*, cit.

2. Le considerazioni della Corte Costituzionale: la legittimità del modello di secondo grado nella sentenza 50/2015

A confermare l'impianto della l. 56/2014 (anche) rispetto a questi profili è intervenuta, e in ben due occasioni, la Corte costituzionale, ove alla già più volte ricordata sent. 50/2015¹⁰ si è andata ad aggiungere, con argomentazioni in parte ulteriori, la sent. 168/2018.

Come per tutti gli altri temi, anche a proposito delle censure mosse al sistema di legittimazione di secondo grado nella prima delle due decisioni il giudice delle leggi afferma (sia a proposito delle città metropolitane – punto 3.4.3 della parte «in diritto», che delle province – punto 4.3.2. della parte «in diritto») che le stesse «risultano non fondate».

Le argomentazioni si basano in gran parte su precedenti decisioni.

Viene in primo luogo ripresa la sent. n. 365 del 2007, relativa al progetto di cui alla l. reg. Sardegna 7/2006, ove si prevedeva l'istituzione di un organo che avrebbe dovuto promuovere, attraverso forme di partecipazione diretta, l'elaborazione di un nuovo statuto che potesse dare appropriato conto dei «principi e caratteri della identità regionale» e delle «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità» della regione stessa. Quest'ultima l'espressione contestata dallo Stato, difesa invece dalla regione resistente la quale ricorda come, dopo la riforma costituzionale del 2001, la Corte stessa avesse affermato, nella sentenza n. 106 del 2002, che le forme e i modi di manifestazione della sovranità popolare «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali».

10. Si vedano tra gli altri i commenti di A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, cit.; G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit.; M. Barbero, E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015; A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, cit.; A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 8, 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit.; L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit.; D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, disponibile su: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/nota_50_2015_mone.pdf, 20/04/2023; G. Mobilio, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-2-2015/826-osf-2-2015-mobilio/file.

La decisione richiedeva quindi un chiarimento ulteriore sul significato del termine “sovrànità” che, ivi sostengono i giudici costituzionali, ha «natura polisemantica», potendo esprimere «le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell’ordinamento internazionale», o diversamente «la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti “Stati composti”» o, ancora, «la posizione di vertice di un organo costituzionale all’interno di un ordinamento statale». Nel merito, partendo dalla distinzione tra “sovrànità dello Stato” e “sovrànità popolare”, la regione ritiene che ci si debba riferire solo alla seconda, vista l’espressione di cui all’art. 1, comma secondo, della Costituzione, «strettamente legata al principio democratico» perché inserita in un sistema rappresentativo che «si manifesta attraverso le tipiche forme di democrazia diretta, e anche nell’esercizio dei diritti di partecipazione basati sul principio pluralistico» moltiplicando i «luoghi della politica», e così erodendo la supremazia dello Stato. La Corte invece ritiene, con qualche asprezza interpretativa, che ciò non sia condivisibile in quanto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell’art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi nelle forme e nei limiti della Costituzione, «non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi “luoghi della politica”» né la si può ridurre alla «mera “espressione del circuito democratico”». A dire che sovranità è appunto anche altro da questo, secondo le diverse declinazioni ricordate.

Da quella affermazione prende le mosse la decisione del 2015, ove la Corte, per prima cosa, respinge l’argomento delle difese regionali, incentrato appunto su una lettura della sovranità come sovranità popolare (in base al secondo comma dell’art. 1 Cost.) e quindi sull’identificazione di quest’ultima «con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali». La Corte afferma diversamente che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico a essi impresso dall’art. 5 Cost. non implicano [...] l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti».

Un passo argomentativo azzardato¹¹, ma di un certo rilievo, con cui si intende giungere non solo alla conclusione che l’idea di sovranità non si esaurisce nell’esercizio del voto popolare (o nella partecipazione ai referendum), ma anche che la rappresentanza a base elettorale non rappresenta l’unica imprescin-

11. F. Grandi, *La ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle province*, in A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015*, cit., pp. 3-6.

dibile forma di legittimazione degli organi di governo di un ente espressione di autonomia territoriale.

Se ne desume che la città metropolitana, se e fino a quando manterrà questa struttura, possa, o meglio debba cercare una sua legittimazione altrove e in altro modo, oltre la dinamica voto/rappresentanza.

A sostegno della sua posizione la Corte invoca un altro precedente, quello di cui alla sent. n. 274 del 2003 (e alla successiva ord. n. 144 del 2009) con la quale aveva escluso che l'art. 114 Cost. imponesse «una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

Si giustificano così riforme che innovino anche radicalmente le soluzioni di governo dell'area vasta, e lo si fa attraverso un richiamo a «i principi di adeguatezza e differenziazione»¹² che qui conoscono la loro massima espansione se implicano «la possibilità di diversificare» non solo gli enti tra loro (come abbiamo visto in precedenza, per corredo funzionale e potestativo) ma anche «i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli». Né tale assunto è contraddetto dal ripensamento *ex art. 114 Cost.* delle relazioni tra enti, ora improntata all'idea del pluralismo paritario¹³ tra livelli di governo.

Pariteticità non significa identità, dice la Corte. Né è condizione di una medesima forma di legittimazione (diretta) l'essere questi enti espressione dell'autonomia territoriale se, come già si era affermato nella sent. 365/2007, «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali».

Rispetto alla scelta di una legittimazione indiretta, la Corte si rifa invece alla sentenza n. 96 del 1968¹⁴. In essa, si fa notare, è stata già chiarita «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio

12. Si veda a questo riguardo E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 1, 2015, cit., p. 152 ss.

13. Si è già richiamata la felice espressione di M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1273 ss.

14. Al tempo aspramente criticata anch'essa. Qui in particolare si ricordi L. Elia, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, p. 1530 ss.

democratico e con quello autonomistico», in ragione del fatto che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio, dichiarato nella sentenza del 1968 «strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione», non viene comunque meno in caso di elezioni di secondo grado «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)».

Ora, a parte il richiamo non del tutto appropriato alla Presidenza della Repubblica, è interessante notare piuttosto come la sentenza a cui ci si richiama, ai fini di quella controversia¹⁵, muovesse dall'affermazione perentoria che le disposizioni sull'elettorato attivo, di cui all'art. 48, 2° comma, della Costituzione hanno «carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato», e quindi debbano osservarsi anche in caso di elezioni di secondo grado, ipotesi che – come si evidenzia – «conseguentemente, non può escludersi».

Due sono quindi le asserzioni rilevanti della Corte.

Da una parte si dice che il sistema elettivo di secondo grado è compatibile sia con il modello democratico che con la piena espressione dell'autonomia locale, in quanto rispetta, pur indirettamente, il principio elettivo e rappresentativo. E ciò in quanto la legittimazione degli organi non deve «esprimersi necessariamente secondo una modalità unica e predefinita, potendo essere declinata secondo una pluralità di modi e di tecniche»¹⁶, tra le quali appunto quella di eletti che a loro volta eleggono alcuni di loro per organi ulteriori.

Dall'altra, col richiamo alla sent. 96/1968, si ricorda che anche in questo caso si devono osservare le regole costituzionali sull'elettorato attivo, e che quindi anche in tali operazioni elettorali – come di fatto prevede la l. 56/2014 – si deve rispettare il carattere personale, eguale, libero e segreto del voto stesso.

Altra obiezione di una certa rilevanza di cui si occupa la Corte è quella, sollevata anche da parte della dottrina¹⁷, del contrasto di questo modello con l'art. 3, comma 2 della Carta europea dell'autonomia locale nella quale, come ricordavamo¹⁸, l'«autonomia locale» è definita come «il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici» (comma 1). Ma non solo: la stessa disposizio-

15. Relativa all'art. 10 della l. reg. Sicilia 7 febbraio 1957, n. 16, rispetto all'elezione dei consigli delle province siciliane.

16. Così L. Vandelli, *La legge "Debrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., p. 3 ss.

17. A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, cit.

18. Già ricordata al cap. II, par. 2.

ne prosegue affermando che tale diritto «è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti» non solo a suffragio libero, segreto, paritario, ma anche «diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

I giudici costituzionali iniziano dichiarando, quasi *en passant*, la «natura di documento di mero indirizzo» della stessa Carta. Questa tesi, peraltro già sostenuta dalla Corte nella sent. n. 325 del 2010 pur in relazione alla materia dei servizi pubblici e non a principi generali come questo, in realtà sembrerebbe già di per sé sufficiente a chiudere la questione¹⁹. È su questo profilo, infatti, che si appuntano le considerazioni più consistenti della sentenza del 2010 ivi evocata, che rigetta l'idea di assumere dette prescrizioni come limiti alla potestà legislativa statale (e regionale) ai sensi del 1° comma dell'art. 117 Cost., negando alla Carta la natura di «fonte interposta» per la diversa natura delle sue norme (qualificate non «d'indirizzo», ma solo definitorie, programmatiche, e comunque generiche).

Questo argomento, però, trova applicazione nel caso alla nostra attenzione. La Carta conosce infatti *ex art. 12* un complesso meccanismo di ratifica²⁰, che impone a ogni Stato, al momento del deposito del proprio strumento (ratifica, accettazione o approvazione) di notificare al Segretario Generale del consiglio d'Europa quali siano i paragrafi prescelti come vincolanti²¹.

L'Italia, al momento della ratifica con la legge n. 439 del 1989, ha espressamente accolto tra le norme vincolanti anche l'art. 3, comma 2 in questione: dunque la via dell'eccezione formale, non è percorribile.

La sentenza del 2015 prosegue allora nel merito, affermando che l'espressione usata «dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano *freely elected*, ha sì un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate». In questa prospettiva, sostiene la Corte, non appare esclusa la possibilità di un'elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di «assicurare una reale partecipazione dei

19. Ancora L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., p. 3 ss.

20. Più precisamente l'art. 12 prevede che ciascun Paese sia vincolato «da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta, di cui almeno dieci prescelti tra: articolo 2, articolo 3, paragrafi 1 e 2, articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4, articolo 5, articolo 7, paragrafo 1, articolo 8, paragrafo 2, articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, articolo 10, paragrafo 1, articolo 11».

21. L'*Explanatory Report* della Carta infatti ricorda come «*a mere non-binding declaration of principles could not do justice to the importance of local autonomy or to the nature of the threats to which it is exposed. Rather, government must be asked to enter into binding commitments*».

soggetti portatori degli interessi coinvolti». Tali meccanismi, secondo i giudici costituzionali, sussistono nel caso in esame, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti *ratione muneris* dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus* (art. 1, comma 25, e analogamente, con riguardo a organi delle province, commi 65 e 69).

L'argomentazione di per sé non è irrilevante, laddove sottolinea la diretta connessione tra l'elezione dei sindaci e dei consiglieri nei rispettivi comuni di appartenenza e il ruolo assunto da questi in città metropolitana a seguito dell'elezione in consiglio, o *ex lege* per il sindaco metropolitano e i membri della conferenza. Difetta però di rispondere specificamente al vero quesito sollevato, che non obietta la mancanza di meccanismi per l'elezione a «suffragio libero», ma piuttosto il fatto che i cittadini non votino alcuno degli organi metropolitani (il voto non è «diretto» e «universale»), e il sindaco metropolitano non sia *accountable* verso alcun altro organo (Assemblee e Consigli devono disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti).

Una possibile strada avrebbe potuto trovarsi piuttosto proseguendo nel ragionamento che qui è solo accennato, sostenendo cioè che elezione diretta e universale c'è, ed è a livello comunale, mentre in area vasta ha luogo solamente la rappresentanza dei diversi territori.

Di questa connessione si dirà meglio al paragrafo seguente.

Qui basti ricordare come lo stesso *Explanatory Report*²² della Carta apra a questa ipotesi da una triplice prospettiva.

Da una parte affermando che le prescrizioni della Carta stessa si applicano alle «*local authorities, which are closest to the citizen*»²³ e quindi non necessariamente anche alle autorità di area vasta, specie se queste sono designate a raccogliere in seno ai propri organi gli eletti nei comuni. Tant'è, prosegue l'osservazione, che il diritto di voto diretto dovrebbe consegnare ai cittadini «*the opportunity of participating effectively in the making of decisions affecting his everyday environment*», quando da quel contesto le funzioni di area vasta paiono in molti casi sfuggire. E ciò anche considerando che molti dei Paesi sottoscrittori non prevedono affatto enti intermedi tra i comuni e le regioni, e alcuni prevedono esclusivamente enti intermedi dotati di organi «di secondo grado»²⁴.

Né questa affermazione è messa in predicato dalla successiva attestazione del fatto che solo potenzialmente «*the principles of local self-government laid down*

22. Si veda il testo in inglese disponibile su: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca437.

23. Così al punto B.

24. Così E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 7.

*in the Charter apply to all the levels or categories of local authorities in each member state, and indeed also, mutatis mutandis, to territorial authorities at regional level»*²⁵. Infatti, si prosegue, «*to allow for special cases, the parties are permitted to exclude certain categories of authorities from the scope of the Charter*».

Infine (e qui il ragionamento sembra chiudersi armonicamente coi punti appena evidenziati) si deve sottolineare²⁶ come l'ipotesi dell'elezione diretta sia solo quella che «*normally entails a representative assembly with or without executive bodies subordinate thereto*». Si pone quindi come ipotesi "ordinaria", ma non esaurisce la gamma delle scelte possibili, dalle quali si devono escludere soltanto quelle che non presentino legame alcuno con le comunità di riferimento o che siano il frutto di una legittimazione dall'alto²⁷.

Al di là di qualsiasi altra considerazione, quindi, e muovendo solo sul piano esegetico, il riferimento "preferenziale" al contesto comunale (anche come disciplina di riferimento), l'ammissibilità di possibili eccezioni e la legittimazione diretta come ipotesi ordinaria, ma non esclusiva sono gli argomenti che possono portarci a sostenere l'assenza di un vincolo del legislatore a prevedere l'elezione diretta e universale degli organi.

Delle parole della Corte su questo punto, però, si deve sottolineare in particolare il collegamento che essa fa tra ammissibilità del meccanismo di elezione indiretta e necessaria previsione di «meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti». La presenza di tali meccanismi, in qualche modo sostitutivi dell'elezione diretta, viene a essere elemento determinante per reggere l'intero impianto del "sistema di governo" a legittimazione di secondo grado. Ne discende l'esigenza di una configurazione attenta e condivisa di alcuni strumenti fondamentali o di organi *ad hoc* mirati alla rappresentanza degli interessi territorialmente rilevanti e alla loro mediazione.

Per quanto riguarda gli strumenti, da queste pagine appare evidente il riferimento al ruolo determinante e caratterizzante del piano strategico che – come si è visto – è per natura atto partecipato, di ascolto e di incontro con istanze altre da quelle specificamente originate in sede metropolitana.

Si pensi, invece, per quanto riguarda l'organizzazione, alla moltiplicazione, *ex* previsione statutaria, delle rappresentanze di comuni e unioni in seno al corpo dell'ente metropolitano, al lavoro di definizione delle zone in corso in

25. Ancora il punto B del Report.

26. Come fanno C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle province*, cit., p. 3.; G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., p. 475 ss.

27. Così ancora E. Grosso, cit., p. 6., poi ripreso da G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit.; C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle province*, cit., p. 3.

alcune città, o ancora ai vari “forum” per l’ascolto degli attori socio-economici rilevanti (si è già detto e si dirà ancora al prossimo capitolo del Forum metropolitano per la società civile di Milano e del Consiglio di sviluppo di Bologna).

La rappresentanza indiretta non è però il solo profilo che, rispetto alla legittimità del “sistema metropolitano” la Corte affronta nella decisione del 2015: con essa, infatti, superano questa prima verifica di costituzionalità anche altri aspetti che abbiamo segnalato al paragrafo precedente, retti da «più specifiche disposizioni disciplinatorie» anch’esse tutte censurate dalle difese regionali. E lo fanno – diremo subito – con argomenti che non reggeranno a vagli successivi della stessa Corte.

Per quanto riguarda la figura del sindaco metropolitano, la Corte ritiene legittima la scelta del legislatore per due ordini di ragioni.

In primo luogo, per il fatto che la sua individuazione nel sindaco del comune capoluogo, *ex* comma 19 dell’articolo unico della 56/2014 «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale», in ragione del «particolare ruolo e l’importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana».

In secondo luogo, considerando che scelta non è irreversibile visto che, come si è visto, resta demandato allo statuto di ogni città optare per l’elezione diretta del proprio sindaco.

Ora, la temporaneità del modello apparve fin da subito, in sé, argomentazione francamente molto fragile a sostenere una scelta così marcata. E ciò specialmente per una legge che, se pur si poneva come ponte verso una più ampia e definitiva riforma del sistema di area vasta, aveva in ogni caso il compito di dare alle città metropolitane vita e forma compiuta. Certo i giudici costituzionali del tempo non sapevano del destino della riforma costituzionale che qui a più tratti invocano, e quindi del fatto che la soluzione temporanea sarebbe diventata permanente, azzerando di fatto il valore di questo argomentare.

Piuttosto la Corte, per replicare all’obiezione già sollevata anche in dottrina (il sindaco della metropoli scelto dai soli elettori del capoluogo, in quasi tutti i casi una minoranza), avrebbe potuto insistere su ciò che invece solo accenna, e cioè sul ruolo della città capoluogo come centro aggregatore del nuovo ente di area vasta. In altri termini, mantenendo l’opzione di un sindaco metropolitano scelto tra i sindaci, si sarebbe potuto opporre alla logica dei numeri e della distribuzione dei cittadini nell’area (che ovviamente porta all’esigenza di una sua elezione diretta e universale), quella della consistenza degli interessi affidati al sindaco che guida il centro urbano più rilevante, attorno al quale gravitano le scelte di maggior rilievo per l’intero territorio (con cui diversamente si arriva all’identificazione *ex lege* del sindaco del capoluogo come sindaco metropolitano di cui alla l. 56/2014).

Del secondo argomento utilizzato dalla Corte, e cioè la possibilità di scegliere l'elezione diretta del sindaco, la prima considerazione che viene da fare è quella della sua poca appropriatezza, non essendo esattamente efficace sostenere la legittimità una certa scelta del legislatore in ragione del fatto che è anche possibile disattenderla. È ben chiaro l'intento: ricordare che la scelta *ex lege* del sindaco non è l'unica via e che – volendo – si può tornare a una forma di governo fondata sull'elezione popolare del suo vertice esecutivo. Ma a ben vedere, ragionando in questo modo, l'effetto è addirittura controproducente, perché ammette implicitamente la debolezza della formula scelta dalla legge come ipotesi "ordinaria", rispetto alla quale svolgere ogni altra considerazione su ruolo e natura dell'ente.

Volendo comunque accogliere l'argomento qui usato dalla Corte, si deve ricordare, come si è accennato in precedenza, che al momento la via dell'elezione diretta del sindaco metropolitano è sostanzialmente impraticabile. La legge prevede infatti (come eccezionale) la configurazione della città metropolitana quale ente di primo grado. Ma – come si è detto²⁸ – questa opzione non solo è specialmente complessa, ma al momento resa impossibile dal fatto che il sistema elettorale non è mai stato definito dalla legge dello Stato, e nessuno degli statuti di città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti ha incluso la necessaria previsione. Né è francamente immaginabile – in questi casi – l'articolazione del territorio del comune capoluogo in più comuni, in forza di una deliberazione del consiglio comunale (adottata col voto favorevole dei 2/3 dei consiglieri in una votazione, o con la maggioranza assoluta in due successive votazioni) poi ratificata dall'esito di un referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana (da approvare con il voto favorevole della maggioranza dei partecipanti al voto).

Su questi profili la Corte nel 2015 si limita a sottolineare che la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento nel procedimento delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» – né contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane».

Profili formali molto rilevanti, certo, che rispondono a lamentazioni altrettanto formali delle regioni, ma che ancora una volta sembrano eludere il vero

28. Al cap. I, par. 3.2.

tema al centro della questione, e quindi non si spingono a dare una rappresentazione sistemica e compiuta della *ratio* che guida la riforma.

Da ultimo rispetto al “sistema di governo” metropolitano la Corte interviene sulla conferenza, in particolare relativamente all’attribuzione a questa di soli «poteri propositivi e consultivi», ritenuti di «carattere riduttivo [...] nel contesto del sistema di governo della città metropolitana».

Anche in questo caso le censure delle regioni ricorrenti non sono che l’eco delle critiche già avanzate dalla dottrina e poc’anzi ricordate.

Queste però risuonano di accenti diversi dalle precedenti obiezioni. In questo caso, infatti, non si tratta di una radicale opposizione a qualsivoglia formula di innovazione nelle forme della legittimazione. Le osservazioni – pur negative – paiono piuttosto originare nella considerazione che, in buona sostanza, per dare forma compiuta al nuovo ente, anche nella prospettiva di una piena accettazione della legittimazione indiretta, si debba intervenire prima e soprattutto proprio sulla conferenza, l’organo più rappresentativo fra i tre previsti dalla l. 56/2014²⁹.

Anche qui la Corte risolve salvando la norma attraverso considerazioni *a latere* rispetto al vero problema, affermando cioè che ogni censura rispetto alla configurazione della conferenza è «agevolmente superata» dalla considerazione del fatto che la stessa «può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell’ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano».

Ora, se è pur vero che adottando o respingendo lo statuto proposto dal consiglio metropolitano (come prevede il comma 9, art. 1, l. 56/2014), la conferenza metropolitana ha di fatto l’ultima parola sull’atto che determina le sue competenze, resta pur sempre il limite, non discusso dalla Corte, dei suoi poteri solamente propositivi e consultivi, che di certo non possono tradursi in vere e proprie «competenze decisionali che (fatta eccezione per l’adozione dello statuto) la legge riserva esclusivamente al sindaco e al consiglio»³⁰.

29. Alle voci che già ricordavamo, si aggiungano qui per le loro osservazioni puntuali sul punto in discussione M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 17 ss.; A. Spadaro, *Le città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., p. 26 ss.

30. Così L. Vandelli, *La legge “Debrìo” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., p. 2 ss.

2.1. (segue) Il “modello metropolitano” nella sentenza 168/2018

Sul tema del “sistema metropolitano” la Corte ha modo di ritornare tre anni dopo, in tempi oramai lontani dall’ipotesi di una parallela riforma costituzionale. Così, se da una parte non sono più possibili per i giudici delle leggi quei rimandi (quanto mai inopportuni) a riforme a venire, dall’altra le parole della Corte nella sent. 168/2018 si pongono al riparo da quelle voci critiche³¹ che rubricavano le argomentazioni del 2015 come obsolete, non più attuali o rilevanti per l’evolvere dei fatti dopo l’esito del referendum del 4 dicembre 2016.

All’attenzione della Corte si pone la questione di legittimità costituzionale della legge della regione siciliana 11 agosto 2017, n. 17, recante «Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano». Ultima tappa di una lunga sequenza di disposizioni³² mirate alla definizione delle aree vaste siciliane, la legge in que-

31. Un riferimento, tra molti, è a S. Civitaresse Matteucci, *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2016, p. 628 ss.

32. La vicenda degli enti di area vasta in Sicilia conosce infatti tratti del tutto peculiari. Dopo l’attribuzione alla regione in via esclusiva della competenza in materia di enti locali e la contestuale abolizione delle province a opera dello statuto nel 1946, queste ultime furono ricostituite con l.r. 16/1963. Nel 1986 la l.r. Sicilia n. 9 istituì i Liberi Consorzi dei Comuni denominati “province regionali”, costituite ex art. 4 «dalla aggregazione dei comuni siciliani» e «dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria». Le stesse si ponevano quali «espressioni delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali, storicamente integrate o suscettibili di integrazione intorno ad un unico polo di direzione», capaci di consentire «l’organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l’elaborazione e l’attuazione di una comune programmazione economica e sociale». Come si vede, qualcosa di molto vicino agli intenti delle città metropolitane ex l. 56/2014. Successivamente l’Assemblea regionale siciliana torna sulla materia prima con la l.r. 24 marzo 2014, n. 8, «Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane»⁴ e poi con la l.r. n. 15 del 4 agosto 2015, «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e città metropolitane» e, agendo ancora in evidente parallelismo con la l. 56/2014, prevede un modello di secondo grado per gli organi di governo. Nello specifico, il Titolo I della l.r. 15/2015 “istituisce” i liberi Consorzi comunali suddividendoli in due categorie: la prima costituita dai territori delle ex province di Caltanissetta, Agrigento, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e dai comuni ivi ricompresi; la seconda, costituita dalle città Metropolitane che coincidono con il territorio delle ex province di Palermo, Catania e Messina e comprendono i comuni in ciascuna di esse situati. In sostanza, le città metropolitane sono liberi Consorzi comunali che coincidono con le ex province regionali di Palermo, Catania e Messina, e ricomprendono tutti i comuni dei territori ex provinciali, mentre le altre ex province regionali sono trasformate – ciascuna con il rispettivo territorio – in liberi Consorzi comunali «semplici», anch’essi comprendenti i loro comuni. Gli uni e gli altri sono dalla medesima legge regionale definiti «enti territoriali di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria» (art. 1, comma 3) nell’ambito dei propri statuti – che ciascuno deve adottare – e regolamenti, delle leggi

stione si pone al culmine di un «altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014» e – com'è evidente già dalla titolazione – mira a restaurare enti di primo livello fondati sull'elezione popolare di due dei tre organi fondamentali. Ma poi, in testo, si spinge anche più avanti, andando a toccare altri profili di rilievo.

Per parte sua, la censura dell'Avvocatura generale dello Stato muove dall'affermazione che le disposizioni della legge 56/2014 disattese costituiscono «principi di grande riforma economica e sociale», e quindi rappresentano un limite insuperabile per la legge siciliana, che viene così a violare sia gli artt. 3, 5 e 117, commi 2 lettera p) e 3 della Costituzione, sia gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, poi convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2³³.

In dettaglio, e schematizzando, lo Stato ritiene incostituzionale:

- l'introduzione di un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il consiglio metropolitano (artt. 4 e 5). E ciò in evidente contrasto con le disposizioni di cui ai commi 19, 22, 25, 58-65 e 69 dell'unico articolo della l. 56/2014;
- la previsione (artt. 3 e 4) di un numero di componenti per il consiglio del libero Consorzio comunale e il consiglio metropolitano superiore a quello previsto dai commi 20 e 67, art. 1 della legge 56/2014;
- la conseguente (e coerente) cessazione (art. 7) sia degli organi attualmente in carica che della gestione commissariale degli enti di area vasta «nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane eletti a suffragio universale»;

regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica. La l.r. Sicilia 15/2015 è stata però impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per alcune disposizioni in contrasto con la legge Delrio. Nonostante l'ulteriore intervento del parlamento regionale del 30 marzo 2016 mirato a porre rimedio ad alcune disposizioni contenute nell'impugnativa, le elezioni di secondo grado sono state posticipate più volte dall'Assemblea regionale siciliana, che ha quindi dovuto prorogare la gestione commissariale fino al dicembre 2017. La legge 17/2017, della quale qui si esamina l'impugnazione davanti alla Corte, rappresenta quindi l'ennesimo ripensamento del legislatore siciliano.

33. Si tratta delle norme di approvazione dello statuto della regione siciliana, in cui si determina la competenza esclusiva della regione e i suoi limiti (art. 14); si determina l'assetto dell'ordinamento dei Comuni e dei liberi Consorzi comunali (art. 15); si prescrive il limite «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» nel riconoscere all'Assemblea regionale la potestà di emanare leggi «anche relative all'organizzazione dei servizi» in varie materie.

- la previsione *ex art. 6* della legge regionale di un'indennità di carica³⁴ al Presidente del libero Consorzio comunale e al sindaco metropolitano, che contrasta con la gratuità degli incarichi in sede metropolitana, prescritta dai commi 24 e 84 della l. 56/2014.

La chiave esegetica che si pone alla base della decisione è la qualificazione delle disposizioni della legge 56/2014 come «parametro interposto [...] sia in relazione alle evocate norme costituzionali (con il ritenere quelle disposizioni riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in materia elettorale [...]), sia in relazione alle norme statutarie, là dove si denuncia il mancato rispetto di principi e norme fondamentali di riforma economico-sociale».

La Corte, nel rigettare l'obiezione di inammissibilità di queste argomentazioni avanzata dalla regione³⁵, accoglie integralmente la tesi sostenuta sia nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali (richiamata dalla delibera di autorizzazione a ricorrere del consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2017) che, successivamente, nel ricorso vero e proprio³⁶ in cui, di fatto, non si fa che ricordare posizioni oramai acclamate da giurisprudenza costituzionale costante³⁷.

Vengono infatti ribadite sia la competenza statale esclusiva *ex art. 117*, comma 2, lettera p) Cost. in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, sia la prevalenza di questa sulle disposizioni di cui agli articoli 14, comma 1, lettera o) e 15 dello statuto speciale, che attribuiscono alla competenza esclusiva della regione siciliana il «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative».

Il legislatore statale conserva infatti «il potere di vincolare la potestà le-

34. Pari a quella spettante al sindaco del comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa città metropolitana.

35. La regione Sicilia, infatti, sostiene che «tutti i rubricati motivi indicano parametri ulteriori rispetto a quelli individuati nella delibera del consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2017, che mai fa riferimento alle norme statutarie né al contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». Il ricorso quindi, riguardo a tutte le censure, difetterebbe «di adeguato svolgimento argomentativo in ordine ai parametri evocati» e non preciserebbe «le ragioni per le quali le norme della legge 56 del 2014 si configurano come parametro interposto in relazione alle norme e ai principi costituzionali e agli articoli dello statuto» non essendo «illustrate le ragioni per cui in una regione ad autonomia speciale dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del titolo V della seconda parte della Costituzione in luogo di quelle ricavabili dallo statuto speciale in forza delle quali la regione è dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali».

36. Il ricorso del Presidente del consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017 è disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/13/017C0269/s1;jsessionid=TeRbeMeCFkBFavKOPDQp1w__ntc-as1-guri2b.

37. Si vedano in particolare Corte cost. sentt. nn. 226/2009, 378/2007, 51/2006, 447/2006 e, da ultimo, Corte costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45 e 265/2013.

gislativa primaria delle regioni speciali e delle province autonome attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tali materie potranno continuare ad imporsi al rispetto delle regioni speciali»³⁸ qualora l’intervento sia volto a garantire «*standards* minimi ed uniformi ed introdurre limiti unificanti che rispondano a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle regioni speciali e delle province autonome»³⁹.

Si noti bene che la qualificazione delle disposizioni della l. 56/2014 in tal senso non è risultato cui si perviene (solo) in via interpretativa. Infatti, come anche il ricorso ammette, la legge stessa introduce due «clausole di salvaguardia» per le regioni ad autonomia speciale che di fatto precisano e specificano quanto appena esposto.

La prima è rinvenibile nell’ultima parte dell’art. 1, comma 5, ove si afferma esplicitamente che le norme dettate per le città e le aree metropolitane costituiscono principi di grande riforma economica e sociale, ai quali le regioni speciali (qui nello specifico sono coinvolte solo Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) devono adeguarsi in conformità ai relativi statuti (la disposizione, peraltro, era già stata ricordata dalla Corte nella sent. 50/2015). La seconda, di carattere più generale, è quella di cui al comma 145, ove si assegna alle regioni a statuto speciale il termine di 12 mesi per detto adeguamento (come si ricordava, sono 4 le città metropolitane istituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari⁴⁰, Catania⁴¹, Messina⁴² e Palermo⁴³).

Ne consegue – ed è questo che soprattutto rileva ai nostri fini – che

- la natura delle province e delle città metropolitane quali enti di secondo grado;
- l’articolazione del “sistema di governo” su tre organi, e priva di esecutivo collegiale;
- le forme – ordinarie ed “eccezionali” – della loro legittimazione (conferenza e consiglio) e individuazione (sindaco);

38. Così la Corte costituzionale nella sent. 51/2006.

39. C. Cost., sent. 41/2010.

40. Istituita con l’art. 17 della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016 recante Riordino del sistema delle Autonomie Locali della Sardegna.

41. Istituita con la legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015 recante *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e città metropolitane*.

42. *Ibidem*.

43. *Ibidem*.

- le loro competenze;
- il limite al numero dei componenti dei due collegi;
- la gratuità degli incarichi;

sono elementi di principio, e quindi tratti definitivi dei nuovi enti di area vasta, rappresentando l'architrave della visione che nella legge di riforma il legislatore ha voluto esprimere. E questo è forse il solo profilo rispetto al quale la legge prima, e la Corte poi, in decisioni anche risalenti⁴⁴, hanno affermato il bisogno di una disciplina uniforme per tutti i cittadini e tutto il territorio nazionale.

Inutilmente la regione sostiene quindi l'opposta tesi, basandosi sul fatto che l'art. 1, comma 22, della legge Delrio preveda, come eventuale, la possibilità della «elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano». E ciò, secondo la lettura della regione anche alla luce della sentenza n. 50/2015 della Corte, dimostra che il principio da rispettare «è quello della rappresentatività e non del tipo di procedimento elettorale». Conseguentemente verrebbe a costituire principio di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane esclusivamente «il nuovo assetto funzionale degli enti di area vasta», e non anche il meccanismo di elezione di secondo grado degli organi di questi.

Per la Corte invece, una volta affermato il dovere della concreta istituzione delle città metropolitane a seguito della loro costituzionalizzazione nel 2001, e la conseguente competenza legislativa statale in materia, il “modello di governo di secondo grado”, si profila come uno degli «aspetti essenziali» del disegno riformatore.

Qui si ha la prima novità di rilievo che la decisione offre per l'interpretazione della legge. I giudici costituzionali arrivano infatti a sostenere che i meccanismi di elezione indiretta sono pienamente funzionali al «perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta». Alla seconda lettura della riforma, la Corte assume dunque semplificazione ed economicità “in senso passivo”⁴⁵ come elementi qualificanti della scelta che si è compiuta, come *ratio* che ha guidato la mano del legislatore del 2014 e, quindi, come tratti da rispettare prima e sopra ogni altro.

La novità è di assoluta importanza, pur se solleva in chi la legge oggi qualche obiezione.

È certo che tra le righe della legge si possa scorgere l'intento di eliminare un

44. Si veda quanto già affermava C. Cost. sentenza 108/1969.

45. Come descritto al par. 3.2 del cap. I.

ulteriore ente elettivo e di diminuire, a livello territoriale, la sovrapposizione di tre “strati” di governo potenzialmente conflittuali tra loro. In questo senso, il quadro sicuramente si semplifica e si alleggerisce, se e per quanto la riforma riesca a entrare a regime.

Rispetto invece all'economicità, che abbiamo detto essere stata l'elemento propulsore essenziale per il ripensamento dell'area vasta a partire dal 2011, si deve rilevare come le condizioni di contesto economico finanziario siano mutate, e significativamente (certamente oggi, ma già nel 2018). L'insistenza sul tema del risparmio quando si cercano (e si cercavano), in queste città, gli strumenti per far ripartire lo sviluppo e la crescita, appare motivazione stonata, specie per il fatto che, proprio in ragione dei tagli e dei mancati finanziamenti già ricordati⁴⁶, dal 2015 fino alle leggi di bilancio per il 2021 e 2022, questi enti hanno sofferto quei gravi *deficit* nella loro possibilità di azione e innovazione di cui si è detto *infra*.

Fa le spese di questo rigido e non lungimirante permanere del principio di economicità inteso come vocazione unica al risparmio anche l'art. 6 della legge siciliana, che intendeva attribuire una «indennità di carica» al Presidente del libero Consorzio comunale e al sindaco metropolitano, a dispetto della gratuità per tali incarichi prevista dalla l. 56/2014. Infatti – come si legge nella decisione del 2018 – vi è una chiara correlazione, o meglio una “strettissima consequenzialità” tra la gratuità nell'esercizio delle funzioni e il modello a elezione indiretta degli organi di vertice nei nuovi enti di area vasta, laddove si chiamano a ricoprire incarichi in sede metropolitana (e provinciale) persone altrove legittimate e altrove retribuite (l'esempio esplicito è quello dei sindaci metropolitani «già percettori di un emolumento» in quanto sindaci del capoluogo). Prima e oltre l'idea di dar vita a un ente-sistema, quindi, la Corte intravede ancora nella riforma l'intento di «ridurre la spesa corrente e [...] razionalizzare i costi degli enti locali».

Torniamo però alle considerazioni della Corte sul sistema metropolitano, perché in esse si trovano ulteriori indicazioni rilevanti.

I giudici delle leggi cambiano la loro visione sulla relazione tra i due possibili sistemi di governo, sottolineando che la possibile elezione diretta degli organi, prevista dal comma 22, art. 1, l. n. 56/2014, non rappresenta un «modello alternativo» adottabile *tout court* da parte del legislatore regionale, ma richiede la realizzazione di una serie di condizioni. E se la «gravosità» di queste «è sintomatica della rilevanza che una tale scelta riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali», la previsione che vuole, in area vasta, enti di secondo grado si pone quale «aspetto-cardine del nuovo sistema».

46. Si veda al cap. IV, par. 2.

La possibilità di effettuare una scelta diversa, invocata nella decisione del 2015 come uno degli elementi “salvifici” per il modello a legittimazione indiretta, qui viene descritta come non pienamente equivalente alla prima, quella di *default*, che si considera decisamente prevalente in quanto “caratterizzante” l’intero impianto della riforma, tanto da «riempire di contenuti il “limite” statutario».

Né ciò è tutto: la Corte afferma (ed è tema su cui ritorneremo) che una scelta come quella dell’elezione diretta del Presidente e del consiglio del libero Consorzio comunale contrasta anche con l’art. 15 dello statuto di autonomia della regione Siciliana che, sopprimendo le circoscrizioni provinciali le ridisegna appunto come “consorzi” tra comuni, modello che sembra evocare proprio una legittimazione di secondo grado.

Le disposizioni di cui agli artt. 3 e 4 della legge impugnata si ritengono infine costituzionalmente illegittime, laddove prevedono un numero di componenti del consiglio del libero Consorzio comunale e del consiglio metropolitano superiore alle soglie stabilite per il consiglio provinciale e per il consiglio metropolitano dai commi 67 e 20 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014. Qui, oltre al ricorrente tema del risparmio (che «anche indipendentemente dalla denenza di una indennità di carica [...] sono, comunque, quelli collegati al funzionamento di una macchina organizzativa più appesantita») torna, decisa, l’idea di una semplificazione che assume ora i tratti del necessario «contenimento della struttura degli enti in questione» e quindi mirata al «ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado» quale fondamentale passaggio attuativo della correlata riforma.

2.2. (segue) *Profili di incostituzionalità accertata e non dichiarata nella sentenza 240/2021*

La stessa Corte costituzionale segna un deciso cambio di direzione, rispetto agli indirizzi giurisprudenziali sull’ordinamento delle Città metropolitane appena visti, con la già più volte menzionata sent. 240/2021⁴⁷.

47. In commento alla sentenza si segnalano i seguenti scritti, scaturiti dal Convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio*, Roma, 20 dicembre 2021 e pubblicati tutti il 29 dicembre 2021 su *Federalismi.it*: G. Boggero, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. Cecchetti, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*; M. Di Folco, *Brevi notazioni sull’organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*; A. Poggi, *La*

L'occasione, insolita, è offerta da una pronuncia di inammissibilità nella quale la Consulta, in chiusura della decisione, al punto 8 delle Considerazioni in diritto, decide di rivolgere un monito al legislatore in cui, rivedendo ma non smentendo le proprie decisioni precedenti, segnala l'esigenza di intervenire sull'impianto della l. 56/2014 ove si evidenzia «una condizione di non conformità ai [...] canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa», anche rispetto al regime di responsabilità del sindaco metropolitano.

Vediamo con ordine, perché anche qui il tema oggetto del giudizio principale è di qualche interesse. La sentenza muove dall'ordinanza di remissione con cui la Corte d'appello di Catania aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della l.r. Sicilia 15/2015⁴⁸ recante «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»⁴⁹. L'impugnativa da cui si muove è volta contro la coincidenza *ex lege* tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano. Secondo il ricorrente un tale automatismo risulta idoneo a ledere l'eguaglianza del voto di cui all'art. 48, comma 2, Cost. degli elettori residenti in comuni della città metropolitana diversi dal capoluogo i quali, a differenza degli elettori di quest'ultimo, non possono esprimere alcuna preferenza, neanche nelle forme mediate dell'elezione di secondo grado. Non solo: tale coincidenza porterebbe a una ingiustificata disparità di

sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio; G. Scaccia, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. Sterpa, *Le città (metropolitane) invisibili: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*. Si vedano anche le conclusioni al Convegno formulate da S. Ceccanti. Inoltre tratta della sentenza in commento G. Mobilio, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2022, pp. 201-216 e F. Merloni, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 febbraio 2022, pp. 1-12; M. Picchi, *“Ritorno al passato con revirement”*: *Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it; Y. Guerra, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, p. 111 ss., disponibile su: www.forumcostituzionale.it.

48. Come sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della l.r. 23/2018 (Norme in materia di Enti di area vasta), e dell'art. 1, comma 19, della l. 56/2014, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost.

49. L'ordinanza origina da un ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* proposto da un cittadino elettore residente in un comune non capoluogo nei confronti della Città metropolitana di Catania, per l'accertamento del suo diritto «a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello [...] sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori». In effetti un'ulteriore peculiarità di questa pronuncia attiene al fatto che il giudizio *a quo* trae origine da una azione di mero accertamento vertente sui diritti elettorali. Sul punto si veda G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit.

trattamento tra elettori dei comuni non capoluogo nelle aree vaste metropolitane ed elettori dei comuni non capoluogo nelle aree vaste provinciali.

A tal riguardo la Corte si premura innanzitutto di sottolineare come il sindaco metropolitano, in quanto organo non elettivo, sia designato di diritto, e non possa pertanto considerarsi eletto neanche dai cittadini del comune capoluogo. Non vi è dunque un procedimento unico volto a eleggere due sindaci, ma piuttosto una «esteriore consequenzialità» tra due momenti, il primo dei quali – la scelta del sindaco del comune capoluogo – è propriamente elettivo, mentre il secondo – con cui si individua il sindaco metropolitano – dà luogo agli effetti conseguenti, previsti dalla legge⁵⁰.

Se così è, il principio di eguaglianza del voto (art. 48, comma 2 Cost.) non risulta violato.

La Corte costituzionale dichiara però inammissibile la questione a fronte del fatto che la richiesta del giudice remittente in sostanza mirerebbe a un intervento volto o a introdurre l'elezione diretta del sindaco oppure a estendere alle città metropolitane il metodo di elezione indiretta prevista per i presidenti delle province. Il tutto, con esito evidentemente manipolativo, laddove interventi come l'introduzione *ex novo* di un sistema elettorale sono invece da ritenere demandati «soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale (come già affermato nella sentenza 257/2010)».

Né, secondo la Corte, potrebbe uniformarsi il regime di elezione dell'organo politico di vertice della città metropolitana a quello della provincia, trattandosi di enti caratterizzati da forme di governo complessivamente diverse. Dunque, se venisse accolto il modello elettivo suggerito dalla parte ricorrente, si potrebbero verificare effetti distorsivi sui rapporti tra gli organi di governo dell'ente metropolitano⁵¹.

Si segnala così una prima affermazione di rilievo ai fini della analisi che qui si svolge, e cioè che solo al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, spetta «il compito di stabilire «il nesso di complementarità e integrazione» tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale, anche alla luce del fatto che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento (sentenza n. 4 del 2010)».

50. Si veda sul punto G. Mobilio, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sent. n. 240 del 2021*, cit.

51. Si veda G. Boggero, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, cit.

Tre le conclusioni utili al nostro discorso.

Innanzitutto che la scelta delle modalità di legittimazione dell'ente (metropolitano in questo caso) è rimessa comunque alla sensibilità della legge del tempo.

Secondariamente, che l'opzione di una legittimazione indiretta è comunque perseguibile, visto che si ribadisce l'«esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili [...] (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano)».

Terzo, che non vi è preclusione verso alcuna di queste soluzioni, a patto che vi sia coerenza tra il modello elettorale e la forma di governo che all'ente si vuole dare.

Eppure, profili di incostituzionalità nella legge 56/2014 ci sono e la Corte «non può esimersi» dal farli osservare.

Il punto nodale è la mancata approvazione referendaria della riforma costituzionale di cui al d.d.l. Renzi/Boschi (A.S. 1429 – A.C. 2613) che, per prima cosa, giustifica le diverse conclusioni a cui si perviene 6 anni dopo la sent. 50/2015.

Infatti, al tempo della prima decisione in materia, si poteva ancora ritenere che la legittimazione *ex lege* del sindaco metropolitano non fosse «irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale», attesi il particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana. Le esigenze di «immediata operatività» dei nuovi enti giustificavano il *vulnus* possibile agli artt. 3 e 48 Cost.

Per la stessa ragione, si poteva anche considerare quel modello come non irreversibile, «restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco».

Il passare del tempo ha mostrato come quest'ultima possibilità fosse sostanzialmente irrealizzabile, sia per la complessità dell'iter procedurale a cui si sarebbe dovuto sottoporre il comune capoluogo, sia per la mancata approvazione della legge statale sul relativo sistema elettorale.

Per altro verso, non c'è dubbio che la città metropolitane, 9 anni dopo la riforma, abbiano oramai superato la fase di avvio.

Oggi, continua la Corte, restando immutato l'assetto degli enti territoriali, le province rimaste in vita continuano a vedersi attribuite funzioni fondamentali non di mero coordinamento, ma di vera e propria amministrazione attiva, connotate – aggiungiamo noi – da un carattere «sovracomunale» piuttosto che «inter-comunale»⁵². Ricordando che le medesime funzioni spettano per

52. Così F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, p. 219.

legge anche alle Città metropolitane, queste di certo non possono più giustificare la loro forma di governo in ragione di meri compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica e ciò rende «del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle province».

Gli argomenti della Corte, già più volte incontrati in queste pagine, ruotano quindi attorno all'affermazione della sequenza funzioni/forma di governo/sistema elettorale, che qui viene ribadita e considerata in modo analitico.

Però, rispetto alla lucida (e pur discussa) equazione⁵³ che da una parte vuole che le funzioni fondamentali siano in capo a enti i cui organi sono direttamente eletti e, dall'altra, ammette la legittimazione di secondo livello solo per enti che svolgano funzioni di mero indirizzo, si ha in questa decisione qualche variabile di rilievo.

Infatti, si conferma quest'ultima forma di governo in capo alle province che non solo, come dice la Corte stessa nei suoi argomenti, è titolare di funzioni fondamentali che implicano scelte politiche, ma a differenza delle città metropolitane non ha neanche l'opzione statutaria (pur solo ipotetica come si è visto) di tornare all'elezione diretta. Se ne deve dedurre allora che le censure della Corte non sono rivolte alle forme di legittimazione indiretta di enti che hanno funzioni di natura politica, quanto piuttosto alla già ricordata irresponsabilità del sindaco metropolitano, scelto per legge e non eletto tra gli altri sindaci come nelle province, e poi assolto da qualsiasi *accountability* verso gli altri organi. Tanto è vero che, a giudizio della Corte, è «urgente un riassetto degli organi» delle città metropolitane «risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle province», che qui non è oggetto di critica.

Né è irrilevante nel ragionamento della Corte l'elemento territoriale: in uno dei passaggi finali si contesta infatti che il perimetro delle città metropolitane sia stato fatto coincidere con quello delle ex province, laddove una più attenta delimitazione, mirata a «differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità», sarebbe stata necessaria. Necessaria e forse salvifica, laddove – aggiungiamo noi – la delimitazione mirata ai soli residenti nella cerchia immediatamente circostante il centro urbano più consistente di un sistema che pone al proprio vertice il sindaco

53. L'espressione è di R. Bin, *Il nodo delle province*, cit., che letteralmente la rappresenta nella sequenza «provincia – ente necessario – non unilateralmente modificabile dalla legge ordinaria – necessariamente rappresentativo» e appunto ne rileva la fragilità.

del capoluogo, avrebbe potuto giustificare il permanere dell'attuale specialità metropolitana.

Detto tutto ciò, i giudici della legge pur essendo giunti ad affermare l'esistenza di profili di incompatibilità costituzionale, non abrogano le relative disposizioni della legge 56/2014 per le medesime ragioni che hanno motivato l'inammissibilità della questione principale, e cioè l'esistenza in capo al legislatore di più soluzioni possibili. Queste, a ben vedere, si limitano a due: o il ritorno a una forma di governo a elezione diretta di sindaco e consiglio o l'adozione in sede metropolitana dell'attuale modello provinciale.

Si noti però che la Corte operando una lettura comprensiva dei «rispettivi assetti organizzativi» dei due enti, fa emergere alcune differenze di rilievo. Nella forma di governo provinciale mancherebbe «un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del comune capoluogo», in quella metropolitana, invece, vi è l'«esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano)».

Per estendere il meccanismo dell'elezione indiretta operante per i presidenti di provincia anche all'organo politico di vertice della città metropolitana (punto 7.2 del Considerato in Diritto) sarebbe quindi necessario ragionare sulla connessione tra durata in carica dei sindaci eleggibili e del sindaco metropolitano, ed eventualmente uniformare le due forme di governo nel loro complesso. Resta da valutare se questa soluzione risponderebbe all'esigenza, più volte ricordata in queste pagine e imposta dalla Costituzione, di differenziare il sistema metropolitano, che necessita di assetti di governo diversi da quelli pensati per il contesto provinciale, in ragione delle specificità delle aree che è chiamato a governare.

3. Interessi, funzioni, sistema di governo: logica e variabili di un'equazione fragile

Con l'ultima decisione della Corte si apre dunque una fase diversa, di riforme necessarie.

Quello che si deve fare, specialmente in questo momento di transizione, è dunque riflettere bene su cosa si vuole che questi enti siano, tenendo in considerazione innanzitutto ciò che qui abbiamo rubricato come “questione metropolitana”, e traendo dal passato la consapevolezza di quelli che sono stati i punti di fragilità, o i veri e propri errori che si sono commessi.

Abbiamo appena visto come la differenziazione tra gli enti di area vasta sia non solo opportuna, ma necessaria, costituzionalmente imposta.

Di certo sappiamo anche che – a giudizio della Corte – sono ammissibili entrambi i sistemi di governo, di primo o secondo livello, quest’ultimo a condizione che l’organo di vertice risponda delle proprie scelte, anche indirettamente, ai cittadini.

Inoltre – ma qui ci guida la logica – sappiamo anche che la scelta andrebbe condotta avendo in mente in cosa si concretizzi la specialità delle città metropolitane, e quindi quali funzioni vi si vogliono assegnare, partendo da un’applicazione del principio di adeguatezza che non consideri solo quali competenze sarebbero meglio esercitate a quel livello, ma anche quali siano i tratti che caratterizzano una città che si qualifichi come metropolitana, quali i bisogni a cui, in quei luoghi, si deve rispondere.

Questa distinzione ci porta a qualche considerazione rilevante.

Se si considera l’adeguatezza solo in senso geografico, territoriale, oggettivo e statico, si ha come risultato una sostanziale equiparazione, in immagine fissa, delle città metropolitane e delle province. Pur nell’estrema variabilità nelle dimensioni di quegli spazi intermedi, la dinamica multilivello porterebbe ad allocare agli enti intermedi sostanzialmente il medesimo corredo di funzioni e servizi, andando a violare il presupposto, o meglio il principio della necessaria differenziazione.

Diversamente se si prende in considerazione l’adeguatezza in senso soggettivo e dinamico, valutando le esigenze espresse dalla comunità e la capacità dell’ente di rispondervi, giungiamo al risultato, molto più soddisfacente, di determinare un profilo funzionale a misura di quelle realtà, che da una parte apre a una loro configurazione flessibile ed evolutiva e, dall’altra, dà il giusto rilievo anche alla terza declinazione dell’adeguatezza (fino a oggi sostanzialmente trascurata), quella strutturale, che valuta l’idoneità del personale e la consistenza delle risorse a disposizione.

Soltanto l’apprezzamento congiunto di tutte e tre queste declinazioni dell’adeguatezza ci dirà della specialità metropolitana, dandoci indicazione e misura per il corredo funzionale più idoneo degli enti metropolitani.

Si pone a questo punto, e solo a questo punto, la questione del loro “sistema di governo”.

Qui entra in gioco la più volte richiamata equazione che, partendo da una valutazione sull’esistenza o meno di interessi propri di questo livello di governo, e poi specifici per i grandi agglomerati urbani, ne desume – in caso positivo – la necessaria politicità delle funzioni e quindi degli organi di governo delle città metropolitane, e – in caso negativo – la qualificazione delle funzioni ivi assegnate come di mero coordinamento, e quindi la possibilità di una legittimazione anche solo indiretta degli organi di vertice.

Che effettivamente vi siano interessi specifici e peculiari, propri degli enti

metropolitani, determinati dalla peculiarità delle dinamiche che qui si devono governare, è a ben vedere il presupposto da cui muove questo lavoro. In ciò siamo supportati non solo dalla letteratura, giuridica e non, a lungo ricordata, o dal fatto che la Costituzione, immaginandone un ruolo specifico, preveda questi enti come necessari e distinti dalle province, ma anche da quanto la Corte costituzionale ha fatto rilevare nella sua ultima decisione riguardo alle funzioni fondamentali ivi assegnate.

Lo stesso tema può essere discusso, arrivando ai medesimi risultati, anche nella prospettiva, in parte diversa, che considera quella che qui abbiamo chiamato l'“origine” di quelle funzioni, ovvero il loro essere propriamente, ontologicamente, metropolitane oppure formalmente di area vasta, ma sostanzialmente comunali, qui allocate per sostegno (in forza del principio di sussidiarietà) o necessità di aggregazione⁵⁴ (in forza del principio, non concorrente, di adeguatezza). Pur non negando, e anzi auspicando che funzioni comunali particolarmente complesse o onerose, che ammettono o sollecitano soluzioni omogenee in area vasta siano (come in realtà già sono) assegnate per delega all'ente intermedio (che in questo caso si limiterà a un loro coordinamento), resta il fatto appena affermato che il nucleo centrale delle competenze metropolitane è costituito da funzioni loro proprie, di natura politica.

Il che, si noti ancora, non nega che le funzioni politiche siano (come sono) il frutto di mediazione tra i sindaci del territorio, qui chiamati a decidere su interessi propriamente di area vasta, ma ciò non comporta un “mero coordinamento” di funzioni originate altrove.

A questo punto però, proprio a opera dei giudici costituzionali, l'equazione che partendo dall'esistenza di interessi propri giunge ad affermare la necessità di una legittimazione diretta degli organi dell'ente, conosce una variabile di rilievo. Infatti nella sent. 240/2021, i giudici delle leggi, pur affermando che le funzioni fondamentali non possono essere di mero coordinamento, paiono ritenere legittimo anche un sistema di secondo livello che veda però il sindaco politicamente responsabilizzato verso gli altri organi metropolitani⁵⁵. Il che, tra l'altro, sembra testimoniare a favore di una lettura di consiglio e assemblea dei sindaci come organi a loro volta politici.

Ovviamente altrettanto accettabile sarebbe la scelta di tornare a un model-

54. Indubitabile che ai comuni spetti una «una primazia generale, nell'attribuzione delle funzioni (esplicita nell'apertura dell'art. 118)». Così L. Vandelli, *La provincia italiana nel cambiamento sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, 46, 2013, p. 101.

55. A «condizione che siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti» diceva la Corte nella sent. 50/2015.

lo a legittimazione diretta. Ma in questa ipotesi non si può trascurare il fatto che funzioni come quella di pianificazione strategica, così centrale per il ruolo assegnato all'ente, dovrebbero mutare radicalmente: come si può immaginare che il piano, approvato dagli amministratori della città metropolitana, altri e distinti da quelli alla guida del capoluogo e degli altri comuni perché ora direttamente eletti, possa essere ancora «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel [...] territorio»?

Si consideri infine (come abbiamo fatto a lungo al par. 3 del cap. IV) che siamo davanti a enti a “finalità predefinite”, istituiti e progettati per dare governo coeso a politiche di sviluppo economico sociale, alla gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e alla cura delle relazioni istituzionali afferenti a quel livello.

Questo profilo, che nessuno pare mettere in discussione anche nella prospettiva delle riforme a venire, mette l'accento sulla capacità di queste nuove geografie amministrative di perseguire un'efficienza, programmatica e gestionale, che implica una diversa considerazione sia dell'elemento fisico, dello spazio, che di quello istituzionale, amministrativo appunto. E poi delle dinamiche sociali ed economiche che qui agitano, ovvero di quella “città in astratto” verso la quale, come abbiamo detto, l'approccio giuridico si è sempre mostrato afasico.

VIII

UN ENTE “RELAZIONALE”, TRA DEMOCRAZIA ED EFFICIENZA

1. Territorio-democrazia e territorio-efficienza

Molte delle afasie di cui si diceva nelle righe che precedono, così come molte delle contraddizioni che si sono andate via via mettendo in luce discendono dal riproporsi del mai risolto (e forse irrisolvibile) conflitto tra diverse interpretazioni del territorio¹. Come dicevamo quasi in apertura di queste pagine, è proprio sull'area vasta che quel conflitto ha avuto gli effetti più evidenti, riverberando con evidenza sui tratti essenziali che hanno dato e danno forma alle città metropolitane, dal loro profilo istituzionale alla configurazione della loro forma di governo.

Seguendo questa lettura, la concezione che si ha dell'elemento fisico di questi enti appare come loro costitutiva, determinante nella scelta non solo delle forme di esercizio dell'autonomia a essi attribuita, ma anche per qualificare e finalizzare quella stessa autonomia.

Se letta in questa prospettiva, la l. 56/2014 non rappresenta che l'ultima tappa di una ricerca di soluzione e mediazione tra possibili interpretazioni del territorio che – come abbiamo raccontato a più tratti nei capitoli precedenti – da molto tempo, esplicitamente o solo tra le righe, hanno impegnato gli studiosi e messo in affanno i legislatori. Le logiche sono andate cambiando nel tempo, così come le esigenze e le finalità di volta in volta perseguite, ma le tan-

1. In questo senso si vedano, *ex pluris*, R. Alessi, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 290 ss.; A. Masucci, *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè 1965, p. 977; G.C. De Martin, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet 1991, p. 121; B. Caravita Di Toritto, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXV, Treccani 1994, p. 2; L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.; M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 542 ss.

te esperienze di cosiddetta “razionalizzazione” della geografia amministrativa (dai consorzi ai comprensori, dalle unioni alle fusioni, agli ambiti ottimali) non sono solo le tappe di una ricerca in astratto del miglior disegno possibile, ma anche il segno di un’invincibile scontento per la formula adottata, e la tensione a cercare altro, a immaginare confini e istituzioni in modo appropriato e quindi, in ultima istanza, a dare nome e consistenza alle autonomie.

Il dibattito è in realtà risalente, si direbbe “storico” (ma mai storicizzato) e riguarda non solo le forme di organizzazione del potere sul territorio, ma anche la concezione e la rappresentazione del potere stesso nel suo farsi, perché non c’è dubbio che «*la strategia di ogni potere è una strategia di spazi*»². Si è dunque passati da una sua interpretazione come elemento costitutivo delle forme di Stato o delle autonomie (secondo la *Eigenschaftstheorie*) a una sua piena oggettivazione, che ne evidenzia i profili dominicali (secondo la *Eigentumstheorie*), fino a giungere a considerarne la funzione di confine, in positivo e negativo, all’esercizio del potere statale o territoriale (*Kompetenztheorie*). A rendere complessa la lettura di queste concezioni, diverse e non antagoniste, hanno operato poi fattori “esterni”, come l’avvento di tecnologie a-spaziali e la globalizzazione dell’economia³.

Per il nostro discorso, sono le formule «territorio-democrazia» e «territorio-efficienza»⁴ a rappresentare perfettamente le due opposte concezioni dell’elemento oggettivo⁵ che agitano dietro all’affanno riformatore.

2. Così G. Lombardi, *Spazio frontiera. Tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1, 1985, pp. 48-49. Ho ripreso in mano questo saggio e la successione delle teorie in testo leggendo il bellissimo lavoro di M. Michetti, *Il fondamento territoriale del potere di fronte alle trasformazioni spaziali globali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2022, disponibile su: dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2022/06/M.-Michetti-Il-fondamento-territoriale-del-potere-di-fronte-alle-trasformazioni-spaziali-globali.pdf. Sul tema ricordo anche la recente monografia Id., *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Giappichelli 2021.

3. In questo senso si vedano, *ex pluris*, R. Alessi, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 293 ss.; B. Caravita Di Toritto, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXV vol., Treccani, 1994, p. 2; G.C. De Martin, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI vol., Utet 1991, p. 121; A. Masucci, *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV vol., Giuffrè 1965, p. 977; M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 542 ss.; L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.

4. Così lo stesso M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 531 ss.

5. Sul punto si veda anche A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, cit., ove si sottolinea che l’identificazione del “territorio” non sarebbe «una variabile indipendente per la città metropolitana, e anzi dovrebbe essere strettamente connessa alla missione della stessa, nel senso che la delimitazione del territorio ha senso in tanto e in quanto si dimostra adeguata al raggiungimento

La prima si preoccupa di dar voce, rappresentazione e rappresentanza alla comunità che vive in una determinata area, individuando gli interessi rilevanti che da essa promanano e circoscrivendo la propria attenzione a quelli soltanto.

In un processo di sostanziale «personalizzazione» del territorio stesso⁶, la sovrastruttura prima normativa e poi amministrativa è realizzata nell'intento di consegnare una qualche capacità di decisione in proprio a comunità circoscritte, secondo logiche non tanto o non solo demografiche od orografiche, quanto piuttosto storico-tradizionali. Insiste dunque, su questa dimensione, un'attenzione al dato identitario, che assegna valore ai confini tracciati dall'uomo in ragione dei più diversi criteri e delle più diverse vicende, nel tempo divenuti presupposto di immedesimazione delle persone nei luoghi stessi.

Si ha così, seguendo questa lettura che diremmo più "classica", l'assunzione di ogni ambito, racchiuso in spazi definiti rigidamente pur se diversamente popolati e utilizzati, come soggetto istituzionale in sé, portatore di istanze e conseguentemente destinatario di competenze che traduce nelle funzioni e nei servizi che eroga a favore della propria comunità. Il tutto avviene secondo una geografia necessariamente statica e un'architettura organizzativa e funzionale tendenzialmente uniforme tra enti dello stesso livello⁷.

La formula del «territorio-efficienza» mette invece l'accento sull'esigenza di dare all'amministrazione pubblica lo spazio «ottimale» per svolgere le attività ed erogare i servizi di cui è responsabile, inseguendo le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione. Ne consegue una sostanziale irrilevanza delle mappe come elemento oggettivante la realtà, e assumono piuttosto rilievo i percorsi della formazione e del lavoro, dei mercati e delle materie prime, e i tracciati della mobilità esistenti e possibili⁸. Ne consegue inoltre che gli enti chiamati al governo di quei fenomeni sono costituiti e strutturati ponendo specialissima attenzione al dato tecnico, economico-ingegneristico, per giungere al miglior disegno funzionale possibile a seconda dell'attività considerata.

dell'obiettivo che la stessa istituzione della città metropolitana è tesa a perseguire. In altri termini tale identificazione dovrebbe fare i conti con quella duplice accezione (territorio-efficienza/territorio-democrazia) che caratterizza la sua configurazione adottando un punto di vista non dicotomico ma complementare».

6. È sempre M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., a richiamarsi alla dinamica degli interessi e a usare le espressioni qui riportate in citazione.

7. Per considerazioni sulla geografia amministrativa L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino 1995.

8. Si veda sul tema, per tutti, F. Farinelli *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi 2003.

Qui lo sforzo è a colmare una carenza cronica del nostro sistema amministrativo, e cioè il «grave scollamento fra i processi economici e sociali per come materialmente avvengono nel territorio e il cosiddetto “ritaglio”, cioè la forma geografica della loro regolazione amministrativa – da quella strategica di indirizzo e programmazione a quella della gestione quotidiana dei servizi a famiglie e imprese»⁹. Questo profilo, che già abbiamo fatto emergere a proposito del piano strategico e della sua vocazione a ragionare trasversalmente di sviluppo e benessere sociale “oltre” il territorio, o della sua non semplice coniugazione con gli strumenti della finanza locale, si pone (non solo in letteratura) come principale causa della cosiddetta «inefficienza territoriale» ed è indubbiamente legato alla prevalenza e alla staticità del modello antagonista, quel territorio-democrazia che sostanzialmente non cambia articolazione da 150 anni.

In tal senso sono condivisibili le ragioni di chi sostiene che «l’economia [...] spinge verso l’aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative»¹⁰, e quindi – neanche implicitamente – invoca la prevalenza della seconda declinazione sulla prima. Con il sostegno delle analisi di quegli economisti che si sono dedicati allo sviluppo locale¹¹, si identifica nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali¹² il freno più evidente allo sviluppo dei territori, e la ragione dell’infinita ricerca di altre dimensioni che però, seguendo l’evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle mappe.

A ben vedere, il problema è ancora quello che abbiamo messo in luce trattando della questione metropolitana al cap. II, e cioè l’insuperabile legame tra norme e spazio fisico, quella necessità che le regole (e di conseguenza le amministrazioni) hanno di un ambito materiale circoscritto per la loro vigenza. Restano così definiti e insuperabili i limiti dell’esercizio di potestà, da parte di un ente non a caso rubricato come “territoriale”, su un’area chiusa e specifica, dalla quale riceve la legittimazione a quell’esercizio di potere (una decisa prevalenza della *Kompetenztheorie* su ogni altra).

9. Così nel bellissimo saggio di F. Dini, A. D’Orazio, *Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia*, op. cit., con il quale in queste righe a più tratti si dialoga.

10. P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., p. 4.

11. Lo stesso Carrozza richiama A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli 2009 e, per una lettura più generale dello sviluppo locale, C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza 2005.

12. Si ricordi a questo proposito che, esperito in ogni caso un referendum tra le comunità oggetto di possibile trasformazione territoriale, alle previsioni di cui all’art 133 Cost. dà corpo l’articolata disciplina di cui all’art. 15 TUEL per la modificazione dei confini comunali, e quella non più semplice di cui all’art. 21, comma 3 ss. TUEL per i confini provinciali. E ancora che per la modifica del numero delle regioni occorre una riforma costituzionale (art. 132, comma 1, Cost.).

Per parte loro, le città metropolitane, nate proprio per perseguire lo sviluppo economico e sociale¹³ dell'area vasta posta al loro governo, appaiono come enti che – a dispetto delle lacune a più tratti evidenziate – si vogliono dinamici, naturalmente legati alle logiche dell'amministrazione efficiente, ma stretti nella gabbia di confini assegnati e quindi, *ictu oculi* almeno, inadeguati per eccesso o per difetto, a seconda dei casi.

Si ricordi il clima di crisi in cui si approvava una riforma allora percepita come urgentissima: in quelle condizioni il legislatore del 2014 sceglie di confermare i confini in essere, affermando però un'ambizione ben più ampia.

Da una parte aleggia (ma non si esplicita) la possibilità di un loro eventuale, spontaneo adeguamento successivo, e di una ripermutazione anche funzionale (specie una volta fossero sparite le province), in ragione della missione che le città metropolitane si vedevano assegnare, tutta evidentemente rivolta all'efficienza dei sistemi locali¹⁴.

Dall'altra, come ricorda la Corte costituzionale nella sent. 240/2021 richiamandosi alla Relazione introduttiva allegata al disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013, il proposito sotteso alla riforma degli enti di area vasta è esplicitamente quello di «anticipa[re] la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane) [...] che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio».

Si assiste quindi, secondo gli auspici e il *logòs* della letteratura di natura economica che ricordavamo, a una “dequotazione mediata” del territorio-democrazia se, come è già stato annotato¹⁵, «al contrario di quanto avviene per gli altri enti territoriali di cui all'art. 114 Cost., la città metropolitana non è un ente rispetto al quale il territorio è essenzialmente l'elemento costitutivo identificativo della comunità che su di esso insiste. Per la città metropolitana il territorio è

13. Vedi in questo senso F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit.

14. La norma fondamentale in materia è il già commentato art. 133 della Costituzione, alla cui disciplina rinviano anche gli statuti metropolitani, senza entrare ulteriormente nel merito di procedure ancora poco esplorate.

15. Ancora F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., p. 19 ss. che pure fonda fortemente l'attività di sviluppo delle città metropolitane sul territorio assegnato (in quei confini e anche oltre la comunità ivi stanziata).

innanzitutto l'ambito di riferimento del progetto strategico di sviluppo, che è il cuore dell'attività e della missione istituzionale dell'ente».

2. Un ente fondato sull'efficienza

Dallo sguardo che abbiamo rivolto oltre confine emerge come nelle società contemporanee le politiche per la crescita economica e il benessere sociale abbiano imposto la riconsiderazione del territorio in ordine alle dimensioni, alla popolazione o ad altri criteri, alla ricerca di un ambito (ri)definito che agisca coeso nel lungo periodo.

Nel nostro paese, in mancanza di una seria analisi sulla consistenza degli ambiti provinciali, già richiesta dall'art. 5 del TUEL, o della zonizzazione dei livelli amministrativo-territoriali da condurre secondo gli standard comunitari¹⁶, abbiamo operato quasi alla cieca nel segno delle aggregazioni, con formule, ricordate al par. 3.1.c del cap. I, mai del tutto convincenti.

Nel tentativo di affrancarci dalle costrizioni del legame che vincola l'amministrazione al territorio e, per relazione, dalle rigidità del regime amministrativo e della *accountability* imposte con la visione del territorio-democrazia, l'attenzione del legislatore si è rivolta ad altre soluzioni, concentrandosi sulle forme d'azione delle istituzioni. Si pensi a come già si cercassero sponde che non fossero solo quelle della legittimità con la grande fede nelle forme del privato degli anni '90 dello scorso secolo, e il proliferare in quel clima e da quel momento in poi di società partecipate che operavano e operano con logiche sostanzialmente aziendalistiche¹⁷.

Queste, mirando essenzialmente all'efficienza economica dei servizi che erano chiamate a prestare, allentavano già nei fatti il vincolo della rappresentanza "pura", con una frattura nella relazione tra chi vota e chi compie scelte per l'erogazione delle prestazioni che garantiscono il benessere di quegli elettori. L'attenzione del legislatore e della dottrina si focalizzava però altrove, sulla sti-

16. Lo ricordano ancora F. Dini, A. D'Orazio, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia*, cit., che fanno riferimento alla zonizzazione per livelli, e precisamente «quello regionale (NUTS 2 secondo la terminologia comunitaria della *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), quello comunale (LAU, *Local Administrative Units*) e quello dell'ente cosiddetto intermedio (NUTS 3)».

17. Una bibliografia di minima impone il richiamo a M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia* in *Rivista delle società*, 1958, p. 227 ss. e Id., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino 1977; G. Guarino, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè 1970, p. 77 ss.; V. Ottaviano, voce *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Giuffrè 1970, p. 674 ss. e, più di recente, G. Napolitano, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Rivista delle società*, 2006, p. 999 ss.

molazione¹⁸ della concorrenza in quei «quasi mercati»¹⁹ che sono i mercati locali, sovente di dimensioni non rilevanti o incoerenti con le logiche dell'economia, delle infrastrutture e della logistica²⁰, ritrovandosi ancora una volta davanti al problema di avere ambiti ottimali per la produzione e la somministrazione delle relative prestazioni. Pur distaccandosi dal paradigma della rappresentanza, questa strada non ha portato a un inquadramento convincente e a una declinazione soddisfacente del parametro dell'efficienza, laddove «l'efficienza delle società a partecipazione pubblica viene con leggerezza fatta coincidere sia con quella delle amministrazioni socie, sia con quella dell'amministrazione in generale, sia infine con quella dell'azione amministrativa», e ciò al punto che le preoccupazioni per la perdita di garanzie prevalsero, recando prima al proliferare di norme speciali e poi al paradosso di una sostanziale applicazione «dello statuto dell'ente pubblico alle società partecipate»²¹.

In senso inverso, ma ancor più incisivamente, si tenta anche l'«aziendalizzazione» delle amministrazioni, con l'introduzione di strumenti contabili per la programmazione economica, per il controllo di gestione, per la valutazione dei risultati tra risorse impiegate e *output* prodotti, che certamente mostravano l'insufficienza del solo paradigma regolativo²², pur non riuscendo a superare la miopia di un'interpretazione dell'efficienza tutta tecnica, che la rappresenta come «*the ratio of effects actually obtained with the available resources to the maximum effects possible*»²³.

18. Quella di «*stimolatori di efficienza*» è espressione usata da F. Merusi, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Annuario AIPDA*, 2001, Giuffrè 2002, p. 77.

19. L'espressione, equivalente a quella della *managed competition* e qui adattata, viene dalle teorizzazioni per gli ambiti della sanità e dell'istruzione elaborato negli USA e poi ripreso, in modalità pur diverse, da molti Paesi europei, con denominazioni quali *planned market*, *mixed market*, *public competition* e altre. Per una analisi critica del modello si veda O. Williamson, *Le Istituzioni Economiche del Capitalismo*, FrancoAngeli 1986.

20. Si veda, tra tanti, ancora F. Merusi, *Le leggi del mercato*, il Mulino 2002, p. 72.

21. Citazioni e considerazioni sono di M. Dugato, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, su *Munus*, 2016, p. 521.

22. Su questi profili la letteratura è sterminata. Sul fronte della contabilità per tutti A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli 2005. Sulla teoria generale, in ordine alfabetico, R.D. Behn, *Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in *Public Administration Review*, 5, 2003, p. 586 ss.; E.G. Dalehite, *Determinants of Performance Measurement: an Investigation into the Decision to Conduct Citizens Surveys*, in *Public Administration Review*, 5, 2008, p. 891 ss.; M.C. Jensen, *Separation of Ownership and Control*, in *Journal of Law and Economics*, 2, 1983, p. 301 ss.; K.P. Kearns, *Accountability in a Seamless Economy*, in G. Peters, J. Pierre, *Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2003, p. 581 ss.; J.E. Lane, *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective*, Routledge 2005; M. Paoloni, F.G. Grandis, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli 2007; M. Zanigni, *L'activity-based costing in atto*, Cedam 2004.

23. La definizione è quella classica di D. Waldo, *The Administrative State*, Ronald

Nessun punto di incontro sembra trovarsi, tanto che in entrambi i casi (imprese partecipate catturate in seno al regime amministrativo o amministrazione aziendalizzata) l'efficienza così concepita e realizzata muove su percorsi diversi da «l'efficienza del risultato amministrativo» e la «soddisfazione dell'interesse pubblico della singola azione amministrativa»²⁴, sui quali continuano a prevalere le ragioni dell'economia. D'altra parte, anche il modello "aziendalistico" restava «fondato sull'identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e interessi da curare e gestire come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente»²⁵.

Se permaneva dunque evidente il segno, chiarissimo, di un'insofferenza per le carenze del modello del territorio-democrazia e della sola considerazione ordinamentale degli enti territoriali, a questo si accompagnava l'avversione per quell'assonanza dell'efficienza con la produttività. Forse per questo – e a dispetto di diverse proposte in tal senso – l'efficienza non ce la fa a entrare tra i principi posti a guida dell'azione amministrativa all'art. 1 della l. 241/1990, e resta nella lettura degli interpreti come sostanziale estensione del genericissimo principio costituzionale del buon andamento²⁶, quale espressione dell'esigenza, «strutturale e funzionale di [...] adeguatezza allo scopo»²⁷.

Indica una possibile mediazione la figura molto criticata e tutta dottrinale, frutto di quella stagione, dell'amministrazione di risultato. In parte interpretata ancora come bilanciamento tra *input* e *output*²⁸, nelle letture più attente

Press Company 1948, p. 191. La riprende R. Ursi nella sua voce *Efficienza* (*dir. amm.*), in *Diritto on line*, Treccani, 2018, disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/efficienza-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/. Id. si veda anche *Le stagioni dell'efficienza*, Maggioli 2016 e *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti, M. Renna (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press 2016, pp. 445-475.

24. Ancora M. Dugato, *op. cit.*

25. Ancora P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, nella versione online disponibile su: www.accademiaautonomia.it/file/server/file/20171107%20Carrozza%20Pisa.pdf.

26. Così per tutti A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam 1979, p. 39 ss.

27. In questi termini A. Sandulli, voce *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003, p. 1068, che a sua volta richiama M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966, p. 84. Vanno in questo senso anche le osservazioni di G. Piperata *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2020, p. 645 ss., il quale nota come per Nigro «i principi da tener presente nella costruzione legislativa dell'ordinamento locale sarebbero tre e non due, in quanto accanto ai ricordati principi di autonomia e uniformità, vi è anche quello dell'efficienza».

28. V. Cerulli Irelli, *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione. Introduzione*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 4 ss.; G. Corso *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 127 ss.

l'amministrazione di risultato si profila come un modello in cui la responsabilità dell'amministrazione non discende soltanto dal vaglio di legittimità del suo operato, ma si estende anche «al conseguimento di risultati e dunque alla possibilità di adattare le modalità e i contenuti della propria azione alle esigenze, inevitabilmente differenziate espresse dalla collettività e dai diversi contesti socio-economici e territoriali»²⁹. Un'innovazione radicale nella concezione dell'amministrazione, capace di far evolvere «il modo stesso dell'amministrare, il modo cioè in cui i funzionari intendono la loro azione»³⁰, con la riconsiderazione della forma, dell'uso del potere discrezionale e, in ultima istanza, dell'imparzialità e dello stesso principio di uguaglianza³¹.

Centrale in questa prospettiva è la definizione di criteri oggettivi, definiti e precisi, per la valutazione sull'operato dell'ente, necessari ad affrancare il modello dell'amministrazione di risultato dal rischio di essere (inteso come) presupposto per un apprezzamento in sede giurisdizionale del merito dell'azione amministrativa. Pensando a canoni comunque diversi sia da quelli formali di apprezzamento dell'attività amministrativa, sia da quelli puramente economici, di natura aziendalistica, il vaglio di qualità del prodotto amministrativo non può che essere fatto coincidere col grado di soddisfazione dei cittadini e degli utenti dei servizi, in una visione che porta in primo piano l'idea di un'amministrazione al servizio esclusivo della Nazione, espressa all'art. 98, comma 1, Cost.

Se pure le forme di questo vaglio sono in parte incerte e in parte ancora da scrivere, ciò che più convince di questa interpretazione dell'efficienza è che muove nel solco del principio di legalità, di cui non è e non può essere un'alternativa. E ciò perché il risultato da conseguire va considerato come «il principale elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività» dell'amministrazione solo «nei limiti legislativamente stabiliti in funzione della tutela di altri profili (garanzia dei diritti dei privati o interessi

29. Il riferimento, riportato anche da R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, cit., è M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 107 ss.; M.R. Spasiano, *Organizzazione e risultato amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli 2004, p. 342 ss. e L. Iannotta, *Previsione e realizzazione nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 57 ss. Preziosa per la comprensione dell'espressione è anche la diversa l'impostazione di A. Romano Tassone, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 63 ss.; AIPDA, *Annuario 2006. Analisi economica e diritto amministrativo*, Giuffrè 2007, p. 233 ss.

30. Così F. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto* (VI agg.), Giuffrè 2002, p. 10 ss.

31. Si richiama qui ancora A. Schiavone, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, cit.

pubblici indisponibili) considerati specificamente prevalenti e dunque tali da porsi come limiti da rispettare»³².

Ora, se non c'è dubbio che non si sia ancora giunti a una piena assimilazione di questo modello, che resta e forse resterà sempre come paradigma teorico, è pur vero che l'idea di un'amministrazione orientata al risultato, e in base a questo valutata, rimane come riferimento concettuale di quasi tutte le riforme che si sono avute in questi ultimi 20 anni. Tra queste, l'arrivo della città metropolitana di cui alla l. 56/2014 può essere visto come un primo tentativo di tipo "strutturale" di muovere in quella direzione, dando vita a un ente che, proprio perché finalizzato allo «sviluppo strategico del territorio», nell'intento di consegnare alle diverse comunità la miglior soddisfazione possibile dei bisogni governati in area vasta, cerca (non senza commettere errori) di far convivere le esigenze dell'amministrazione, i vincoli territoriali a cui questa è legata e le dinamiche dell'economia o sociali, incuranti di quei limiti.

Volendo mediare tra queste esigenze, e pur operando un evidente *trade-off* a favore dell'efficienza e a discapito della rappresentanza, si mettono in discussione alcuni dei presupposti fondanti sia del territorio-democrazia che del territorio-efficienza. Si elimina il voto popolare ma, muovendo oltre le logiche del modello "aziendalistico" e della esternalizzazione, si investono gli amministratori comunali, forti della legittimazione avuta dai loro cittadini e quindi portatori degli specifici interessi della loro comunità, «della responsabilità di perseguire (anche) gli interessi di area vasta dei territori»³³.

Da un lato, le scelte di indirizzo e gestione vengono a essere assunte da chi ha una relazione diretta con i destinatari ultimi di funzioni e servizi, e non da società partecipate che, come si è visto, finiscono inevitabilmente per anteporre le ragioni dell'efficienza economica a quelle della soddisfazione dei cittadini dei comuni azionisti.

Dall'altro, nella visione del legislatore, la perdita di rappresentanza diretta è compensata, o meglio giustificata dalla semplificazione del sistema del governo, con l'eliminazione di una classe di amministratori d'area vasta che altrimenti sarebbero tesi al perseguimento di interessi assunti, interpretati e governati come propri, spesso in antagonismo – e non in dialogo – con quelli comunali. Qui, in stretta adesione al voto comunale e attraverso la conciliazione delle differenze, il ripensamento delle aree metropolitane mira alla cura dei bisogni di comunità ampie, attraverso il metodo della mediazione degli

32. Ancora M. Cammelli, *op. cit.*

33. Ancora L. Vandelli, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

interessi locali e secondo un rinnovato principio di “uguaglianza territoriale”, capace di garantire una crescita progressiva e armonica dell’area urbana e periurbana³⁴. Infatti, nel modello di cui alla l. 56/2014 gli interessi di area vasta si considerano generati in ragione della consistenza di alcuni centri urbani, per la specialità dei luoghi nella loro ampiezza e nella loro complessità. E si caratterizzano (in parte riprendendo la logica originale della l. 142/1990) per essere di titolarità dell’ente metropolitano, ma rimessi alla cura in forma aggregante e composita da parte dei comuni, a cui spetta decidere la perequazione di risorse e prestazioni, l’allocazione di opere e impianti (graditi e non) tra i diversi ambiti territoriali, nel rispetto della vocazione e delle capacità di ciascuno.

In alternativa al modello multilivello strutturato su enti territoriali con autonomia anche politica ad ampio spettro, fondato sulla rappresentanza diretta, ci si muove qui verso un diverso paradigma che trova piuttosto legittimazione nella capacità dell’ente di secondo grado di soddisfare gli interessi specifici a cui è “finalizzato” per legge.

Un ente, quindi, fondato sul buon andamento oltre che (e più che) nella legittimità, in una forma di “democrazia specializzata”, che giustifica e fa evolvere le proprie forme in ragione del risultato a cui tende e che cerca, col proprio rendimento – vero elemento di sua valutazione – di dare consistenza e giustificazione al proprio ruolo.

Un ente fondato e legittimato sulla sua efficienza, sulla resa in termini di efficacia delle proprie prestazioni.

Se questo è vero, corre immediatamente l’obbligo di segnalare l’opinione di chi³⁵, proprio sotto il profilo dell’efficienza e con lo sguardo delle scienze geografiche, abbia rivolto critiche severe alla soluzione di cui alla l. 56/2014, concludendo nel senso di un fallimento di quegli intenti.

Gli elementi di inefficienza vengono identificati innanzitutto nella scelta di includere nelle aree vaste anche le province, senza un’accurata revisione del loro numero e della loro estensione³⁶. In secondo luogo, si muove la critica più ficcante della messa in atto di un sistema che vede «dieci regioni centrate su una

34. Per alcune letture fondamentali sul concetto di “periurbanità” si vedano B. Dézert, A. Metton, J. Steinberg, *La périurbanisation en France*, CDU-SEDES 1991; M. Fasciano, *Verso una nuova suburbia*, 2003. Al sito www.americansuburbia.htm si veda D. Hayden, *Building suburbia. Green fields and urban growth: 1820-2000*, Pantheon Books 2003; R. Koolhaas, *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet 2006; R. Koolhaas, S. Boeri, S. Kwinter, N. Tazi, H. Ulrich Obrist, *Mutatins*, Actar 2000.

35. F. Dini, A. D’Orazio, *Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia*, cit.

36. È molto critico G. Vetrutto, *L’Italia da rammentare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2016, pp. 153-171.

[città metropolitana], cinque che invece ne sono prive e cinque infine – quelle a statuto speciale – lasciate libere di interpretare la norma in conformità ai propri statuti. Ciò corrisponde evidentemente al desiderio di una nuova geografia politica dell’Italia». In tal modo, si conclude, si pongono le premesse per conflitti infra e interregionali, che in effetti non hanno tardato a manifestarsi³⁷.

3. Le città metropolitane come “enti relazionali”

Si delinea così, per un ente con organi partecipati da amministratori locali chiamati a decidere mediando su politiche che devono necessariamente condividere, un profilo che suggerisce la qualificazione delle città metropolitane come confederazioni o, meglio, come (quasi) federazioni di comuni, laddove la prima formula rimanda a un’alleanza di individualità che restano tali, distinte, mentre la seconda evoca un’unione permanente di tali individualità in un soggetto ulteriore, dotato di personalità giuridica.

Testimonia in questo senso non solo il fatto che la l. 56/2014 attribuisca agli enti metropolitani interessi (e poi funzioni e servizi) di natura evidentemente sovralocale alla ricerca di un’efficienza di risultato condivisa da tutti, ma anche la norma di chiusura della loro disciplina (art. 1, comma 50) che rinvia alle norme «compatibili» del TUEL sui comuni, per quanto non disciplinato dalla stessa legge (mentre per le province valgono da quel momento le sole norme della l. 56/2014).

In dottrina vi è chi, in alternativa, ha proposto una lettura del modello metropolitano (e provinciale) come specie del consorzio obbligatorio³⁸. L’ipotesi, pur suggestiva, non convince appieno. Figura condivisa col diritto privato, utilizzata a lungo per identificare l’intera categoria delle forme di collaborazione intersoggettiva (dalle associazioni alle società), i consorzi tra enti locali trovano, prima con l’art. 25 della l. 142, e oggi all’art. 31 TUEL una disciplina puntuale, che li vede come soggetti dotati di personalità giuridica finalizzati alla «gestione associata di uno o più servizi e l’esercizio associato di funzioni»³⁹. In caso poi di rilevante interesse pubblico, «la legge dello Stato può prevedere

37. Nel testo di Dini e D’Orazio si rinvia «per una valutazione di impatto territoriale dell’attuale assetto a 14 CM» a M. Prezioso, *Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica*, in M. Fuschi (a cura di), *Barriere/Barriers*, Società di studi geografici 2018, pp. 467-478.

38. Così G. Caia, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell’anno del diritto*, Treccani 2016, p. 198, che pur condivide la natura composita dell’ente.

39. G. Caia, *Compiti dei consorzi tra enti locali e loro partecipazione a società*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1, 1996.

la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi»⁴⁰.

Fino a qui le assonanze col profilo dell'ente metropolitano. La differenza più evidente sta però nel fatto che i consorzi si delineano come soggetti che operano solo in via strumentale per la gestione di funzioni e servizi che restano nella titolarità degli enti in essi associati. Le città metropolitane invece, come abbiamo visto, hanno per legge funzioni e servizi propri, "ontologicamente" di area vasta, e conseguentemente non sono chiamate solo al loro esercizio, ma anche a determinare l'indirizzo di quella gestione.

Oltre a questo primo rinvio, a questi tentativi di assimilare il modello metropolitano alle categorie più classiche, mi sembra rivelante e appropriata un'altra qualificazione giuridica che, come si è fatto non solo in queste pagine, ma anche nelle analisi dei geografi, degli urbanisti e dei sociologi (di cui si diceva al cap. II, par. 1), mette in evidenza sopra ogni altro elemento la rete di connessioni e interazioni che caratterizzano le città al punto di diventarne il vero elemento distintivo.

Si propone in tal senso una lettura della città metropolitana come «ente "sistema"»⁴¹, che verrebbe a rappresentare «la condizione post-moderna dell'autonomia e della stessa sovranità».

Muovendo nella «consapevolezza dell'impossibilità di circoscrivere regolativamente ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini», l'ente "sistema" supera la coincidenza tra territorio e sua rappresentanza, e quindi la dicotomia tra efficienza e democrazia, muovendo per interrelazioni con altri ambiti, con altre istituzioni e con altri attori, anche della società civile e dello spazio economico. In questa accezione la città metropolitana italiana va intesa come ente «prevalentemente "relazionale", piuttosto che regolativo», in una proiezione che giustifica la forma istituzionale di secondo grado, e dà corpo alla missione dei suoi organi.

Rispetto a questa felicissima lettura paiono necessarie alcune precisazioni.

In prima battuta è bene sottolineare come questa interpretazione trovi un saldo ancoraggio nella legge istitutiva le città metropolitane. Infatti, tra le poche indicazioni in positivo che offre, la l. 56/2014 specifica subito, all'art. 1, comma 2, che fra le «finalità istituzionali generali» del nuovo ente, vi è la «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quel-

40. Si veda G. Giambartolomei, *Sulla natura giuridica dei consorzi obbligatori di strade vicinali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1978, p. 15 ss.; R. Maccapani, *Breve nota sui consorzi amministrativi*, in *L'amministrazione italiana*, 1/00, 1981, pp. 29-35.

41. Così sostiene P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., p. 11 ss.

le con le città e le aree metropolitane europee». Assieme alla cura dello sviluppo strategico e alla gestione razionale dei servizi, l'interrelazione al proprio interno e con l'altro da sé è dunque elemento immediatamente che caratterizza alcuni enti di area vasta come metropolitani.

Nella convinzione che ragionando in questi termini si possano fare significativi progressi nella comprensione del modello a cui siamo davanti, è però necessario fare chiarezza su quali siano tali relazioni, e come si vadano strutturando.

Distinguiamo innanzitutto i due sistemi relazionali degli enti metropolitani, che si pongono in ovvia e ben chiara connessione tra loro.

Vi è in primo luogo una dinamica di relazioni "interne" all'area metropolitana. E ciò, non solo in via necessaria, per rendere possibile la funzione di mediazione politica tra gli interessi locali secondo quanto si diceva poc'anzi, ma anche in omaggio all'esigenza di promuovere un quadro di rapporti integrato con i cittadini⁴², e poi con gli enti, le istituzioni e i soggetti del privato, *profit* e non, che operano nell'area⁴³. L'obiettivo è connettere in modo più stretto e convincente le due diverse interpretazioni del territorio metropolitano che fin qui abbiamo considerato, tra le ragioni della produttività e quelle della rappresentanza.

Né è indifferente per questo profilo ricordare come, per l'origine e la storia già dell'ente provinciale, sia proprio in questo spazio che trovano ambito di operatività non solo le amministrazioni periferiche dello Stato, ma anche le rappresentanze territoriali delle associazioni intermedie, di categoria e sindacali. A questi, nel tempo, Stato e regioni hanno affiancato una serie di altri «soggetti istituzionali ed enti, frutto di un atteggiamento funzionalista, diretti alla cura di interessi settoriali: le autorità di bacino per i fiumi, vari ambiti territoriali ottimali sia per il ciclo delle acque sia per quello dei rifiuti [...], le ASL e le zone socio-sanitarie, un certo numero di consorzi di bonifica»⁴⁴.

E poi ancora una serie di autonomie funzionali tradizionali come università, porti, aeroporti, camere di commercio, a complicare un quadro, istituzionale prima e relazionale poi che fino a ora è stato sostanzialmente ignorato dal

42. Si vedano, *ex multis*, cercando nella letteratura giuridica e non, F. Faccioli, B. Ballardini, A. Rovinetti, P. Marsocci, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio: modelli, attori, percorsi*, Carocci 2000; G. Ducci, *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società commessa*, FrancoAngeli 2017. Nella letteratura giuridica i più convincenti riferimenti al tema si trovano in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli 2004; E. Carloni, *La qualità delle informazioni pubbliche l'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2009, p. 178 ss.

43. Sul tema, in termini generale, si veda L. Fici, *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, FrancoAngeli 2004, p. 195.

44. Così P. Carrozza, *op. cit.*

legislatore, con l'effetto di consegnare a queste enti, appunto funzionali e non politici, un sostanziale potere di veto sulle scelte degli enti di area vasta e dei comuni.

A questa prima dinamica se ne collega un'altra, ben distinta, di relazioni "verso l'esterno", oltre i confini metropolitani, in gran parte alimentato dalle logiche di funzionalità ed efficienza di cui in precedenza si è a lungo detto.

Infatti, se è vero che «la metropolitaneità richiama la condizione di area interconnessa di un determinato territorio, anche a prescindere dai confini territoriali degli enti che lo governano, nell'ambito dello sviluppo territoriale»⁴⁵ si rendono necessari strumenti di collaborazione e di coordinamento formalizzati e declinati a varie scale e fra livelli istituzionali «come nel caso delle euroregioni o delle nascenti macroregioni europee»⁴⁶.

Vediamo dunque distintamente queste due diverse dinamiche.

4. Il sistema delle relazioni interne. Le città metropolitane come enti di aggregazione

Come ha sostenuto chi, per primo, ha proposto la distinzione tra territorio-democrazia e del territorio-efficienza, tra le due concezioni non vi è un contrasto "necessario", o comunque insanabile se «fra gli elementi che rendono "ottimale" la dimensione di organizzazione di un servizio si suole annoverare anche la possibilità di assicurare il massimo di partecipazione e se [...] proprio il riferimento degli interessi alle comunità consente una più precisa conoscenza dei medesimi»⁴⁷.

A tal scopo, si evidenzia come, qualunque sia il sistema di legittimazione dell'ente di area vasta, se si persegue un governo appropriato della "questione metropolitana", le scelte che si compiranno dovranno tenere in stretta connessione le esigenze dei singoli ambiti territoriali e le dinamiche propriamente metropolitane. In tal modo acquista significato la mediazione operata in seno agli organi previsti dalla l. 56/2014, ma si afferma anche quell'idea di geogra-

45. Ancora F. Dini, A. D'Orazio, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia*, cit.

46. F. Dini, A. D'Orazio, *op. cit.*, ci ricordano J. Farinós, *Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion*, in G. Gorzelak, K. Zawalińska (a cura di), *European Territories: From Co-operation to Integration*, ESPON & EUROREG Centre for European Regional and Local Studies – University of Warsaw, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka 2013, pp. 42-53.

47. Così lo stesso M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 541, conclude le proprie considerazioni sulla dicotomia.

fia “endo-metropolitana” differenziata e policentrica che, se è carattere generale connesso alla più ampie urbanizzazioni, diventa specialmente opportuna per quelle italiane in ragione della loro diversità e complessità orografica e demografica.

D'altra parte, le città metropolitane, almeno in Europa⁴⁸, proprio per questa ragione hanno tutte nella funzione di pianificazione il loro tratto distintivo e costitutivo. In Italia, come si è a lungo discusso, è il piano strategico ad assolvere a questo scopo, anche in ragione della sua elaborazione partecipata.

Vi è però l'esigenza di ragionare delle altre sedi in cui le diverse istanze territoriali devono trovare ascolto, mediazione e, se possibile, soddisfazione nelle decisioni assunte dall'area vasta.

Il quadro normativo ci spinge a porre attenzione, in primo luogo, alle relazioni con gli enti locali che insistono nell'area metropolitana. Si consideri a questo proposito come il comma 11, lett. b) dell'unico articolo della l. 56/2014 preveda come contenuto obbligatorio degli statuti metropolitani, la disciplina de «i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali». A seguire, e in forma solo facoltativa, si dispone inoltre che «mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Due modalità distinte di connessione e collaborazione, dunque.

La prima, “obbligatoria” e principale, chiede un intervento in seno all'area vasta, sia sotto il profilo delle strutture che dei procedimenti, per la “messa in opera” delle funzioni della città metropolitana, ma anche il ridisegno di quelle comunali in ragione dell'arrivo di un ente intermedio evidentemente aggrega-

48. Dini e D'Orazio, *op. cit.*, si richiamano a *ESPON 2020 Programme, SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas, Targeted Analysis Final Report*, disponibile su: www.espon.eu, Luxembourg 2017, per la distinzione tra:

- *Operational Spatial Planning*, una pianificazione di natura operativa, che ha obbligatorio e si basa su meccanismi di regolazione;
- *Strategic Planning*, in cui le politiche di uso del suolo sono concepite in prospettiva strategica;
- *Coordinating Multi-Level Spatial Planning*, o *Collaborative Planning*, ove diversamente il piano svolge un ruolo di coordinamento tra scale, settori e soggetti diversi.

tivo. Qui, dando per implicito il fatto che si è di fronte a una novità che deve portare alla completa revisione della relazione area vasta/contesto locale, o meglio fra le diverse entificazioni dei due livelli, si dà corpo all'essenza del nuovo ente, secondo le logiche che abbiamo fin qui descritto.

Si noti bene che anche su questa dinamica non deve mancare di riverberare un'applicazione attenta del principio di differenziazione. E che quindi queste relazioni possono strutturarsi diversamente nelle diverse aree interne, in ragione del loro diverso grado di sviluppo e delle loro diverse vocazioni.

A fianco di questa prima dinamica relazionale ve n'è però una seconda, prevista come soltanto eventuale, la quale funziona in senso bidirezionale, dai comuni alla città metropolitana e viceversa. Si prevede in questo caso il reciproco avvalimento, da parte di ciascun livello, di strutture, evidentemente ritenute maggiormente adeguate ed efficienti per il miglior svolgimento di determinate funzioni, attraverso lo strumento convenzionale o in forza di un atto di delega.

Al tema delle unioni comunali come "ambiti di riparto interno" delle città metropolitane dobbiamo porre qualche attenzione ulteriore, visto che dal ripetuto richiamo delle norme emerge come queste forme associative possano risultare determinanti proprio nell'assestamento e nella razionalizzazione delle relazioni ora in esame (e non antagoniste dell'ente d'area vasta, come un tempo si credeva e qualcuno si ostina a credere).

Al momento sono presenti in 8 delle 14 città metropolitane (Bologna, Firenze, Genova, Milano, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia), con ruoli anche molto diversi tra loro.

Il caso più rilevante è senza dubbio quello di Bologna dove, dei 55 comuni che compongono l'area ora metropolitana, ben 50 fanno parte di un'unione. Per questa ragione, le relazioni fra il centro metropolitano e il territorio si vanno organizzando su di esse, generando quelle "alterazioni" organizzative e funzionali che la legge prevede. A tal riguardo l'art. 32 dello statuto conferma⁴⁹ l'esistenza dell'Ufficio di Presidenza, un collegio composto dal sindaco metropolitano e dai presidenti delle unioni, cui è affidato «il compito di raccordare con le Unioni di comuni le politiche e le azioni della città metropolitana, nonché di istruire i lavori della conferenza metropolitana». Al medesimo Ufficio è attribuita funzione consultiva sulla delega di nuove funzioni alla città metropolitana o alle Unioni dei comuni.

Non solo le unioni rilevano però in questa prospettiva.

Apparentemente più mirata a compensare la durezza della determinazione che ha imposto la coincidenza delle città metropolitane con il perimetro

49. Era infatti già stato istituito nella precedente provincia, e oggi diviene «Ufficio di Presidenza della conferenza metropolitana».

delle precedenti province⁵⁰, la disposizione di cui al comma 11, lett. c) della l. 56/2014 introduce la possibilità di articolare le amministrazioni d'area vasta in «zone omogenee», pensate per esercitare «specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana»⁵¹.

Chiara la differenza⁵² dalle unioni comunali, veri e propri enti locali formati per decisione «dal basso», dei comuni stessi⁵³, che la legge correttamente riconosce come possibili interlocutori dell'ente metropolitano al pari di questi, secondo le forme appena enunciate.

Diversamente le zone appaiono create «dall'alto», come articolazioni della città metropolitana stessa, alle quali questa assegna, ancora una volta rispettando le differenze in essere, funzioni proprie per un esercizio decentrato.

Pur se tutti gli statuti tranne (significativamente) quello bolognese hanno previsto questa possibilità, solo tre città metropolitane – Torino, Milano e Reggio Calabria – hanno finora adottato in concreto questa soluzione. Il primo caso è di speciale interesse, paradigmatico: infatti Torino (la cui area metropolitana conta ben 312 comuni) giustifica la scelta «in considerazione del fatto che la città metropolitana [...] è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territorio/popolazione» (art. 27, comma 1, dello statuto metropolitano). Si arriva così a costituire 11 zone omogenee «caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti», ciascuna delle quali è retta dall'Assemblea dei Sindaci dei comuni facenti parte della singola zona alla quale è assegnato un ruolo di tutto rilievo nel procedimento di approvazione del piano strategico e del piano territoriale metropolitano (art. 27, comma 5, dello statuto metropolitano), oltre a

50. In questo senso G. Tarli Barbieri, *Le città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Nuove province e città metropolitane*, Giappichelli 2016, p. 48.

51. Si veda a proposito la analisi di G. Mobilio, *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., p. 549 ss. Si ricordi che per F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Roma città metropolitana: avvio lento e faticoso*, cit. le zone omogenee dovrebbero costituire «contenitori teorici» ai quali dovrebbero aderire, in modo tendenzialmente coincidente, le forme già esistenti di azione pubblica a livello sovracomunale, ossia Asl, distretti socio-sanitari, Unioni di comuni, ambiti, parchi, aree protette, distretti, ecc., frutto dell'attività normativa e amministrativa dello Stato e delle regioni a seconda delle materie.

52. Già accennata al cap. III, par. 3.

53. Se non si considera l'eccezione delle gestioni associate obbligatorie per quelli di minori dimensioni.

numerosi altri pareri facoltativi. Inoltre, e infine, «le zone omogenee costituiscono articolazione operativa della conferenza metropolitana» (art. 27, comma 2) (si veda la *Tabella 2*).

È ben chiaro come le formule appena ricordate – comunque le si valutino – rivelino tensioni (anche) positive che, ponendosi alla base della costruzione delle istituzioni metropolitane, non possono essere ignorate nella nostra comprensione della dimensione d'area vasta, la quale ha così modo di interpretare e “personalizzare” l'intendimento, posto dalla legge, di essere soggetto aggregatore⁵⁴, reagendo al contempo all'esigenza di essere accettata in questo ruolo “federante” dai comuni della propria area, i quali tuttora mantengono, oltre a un forte ruolo identitario per le relative comunità, la legittimazione elettorale diretta.

Né è irrilevante la puntualizzazione fatta a più tratti nel disegno dal legislatore e mirata alla costruzione di geografie interne variabili, per sub-aree. Si può anzi dire che la l. 56/2014 dia vita a una forma flessibile di “metropolitanizzazione”⁵⁵ che da una parte sostiene l'efficacia di una politica economica locale forte perché fortemente unitaria, grazie alla quale si hanno (almeno in potenza) effetti positivi quali le possibili economie di scala e la diffusione di *standard* comuni nell'erogazione dei servizi, dall'altra, assicura con formule diverse una diversificazione interna anche consistente.

Questa possibilità può tra l'altro essere interpretata nel senso di una “perequazione metropolitana” tra i territori, condotta prestando particolare attenzione (e quindi risorse) ai contesti locali più deboli e arretrati, e determinando *standard* metropolitani non assoluti, ma possibili per tutti, adattabili o conseguibili per fasi.

La stessa flessibilità per aree interne può però anche essere tradotta nello stimolo alla competizione tra loro. In questo caso, seguendo l'impostazione delle teorie di *Public Choice*⁵⁶, si vede con favore la frammentazione (ma anche

54. P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, FrancoAngeli 2012, p. 63.

55. I fondamenti di questa teoria sono ricostruiti in E. Ostrom, *Metropolitan reform: propositions derived from two traditions*, in *Social Science Quarterly*, 53, 3, pp. 474-493. Due opere fondamentali per la definizione attuale sono D. Rusk, *Ghost towns in a sprawl-land*, in *The Hartford Courant* del 25 giugno 1993; M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, vol. 64, 5, The University of Chicago Press 1956. Un'analisi completa e più recente è quella di H. Heinelt, D. Kübler, *Metropolitan Governance*, Routledge 2005. Per una interessante ricostruzione storica si veda anche G. Serges, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 23 ss.

56. Tra gli altri D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, 1958; J.M. Buchanan, *Public choice: the origins and development of a research program*, Center for

il localismo) quale condizione necessaria per una diversificazione delle politiche tra i territori, e la virtuosa concorrenza tra questi, capace di generare risposte più adeguate ai bisogni dei cittadini, l'ampliamento delle loro possibilità di scelta e il moltiplicarsi delle loro occasioni di partecipazione.

4.1. (segue) *Le città metropolitane come enti di partecipazione*

Tutti gli statuti metropolitani, oltre alle connessioni "istituzionali" necessarie e possibili con gli enti locali e le loro forme associative, prevedono forme di partecipazione popolare, con formulazioni più o meno dettagliate⁵⁷.

Tali disposizioni, collocate generalmente nel Titolo dello statuto dedicato a istituti come il referendum o il difensore civico, riecheggiano per tono e impostazione quelle degli statuti comunali, per i quali sono parte del contenuto obbligatorio ai sensi dell'art. 6, comma 2 TUEL.

Study of Public Choice, George Mason University 2003; D. Lowery, *Answering the Public Choice Challenge: a Neoprogressive Research Agenda*, in *Governance*, 1, 12, 1999, pp. 29-55.

57. La letteratura in materia è amplissima. Si ricordano qui solo alcuni dei contributi più interessanti, *ex multis*, U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit.; Id., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè 2009; Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010, p. 110; Id., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; G. Arena, *Un nuovo modo di amministrare*, in *Rivista Italiana di Comunicazione pubblica*, 19, 2004; G. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè 1969; Id., *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Jovene 2007; L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 22; A. Cardone, *Il procedimento amministrativo e i diritti di partecipazione*, in Associazione "Gruppo di Pisa" (a cura di), *Atti del Convegno Annuale: Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli 2010; G. Corso, *La legge sul procedimento amministrativo e il primato del cittadino*, in *Regione e governo locale*, 1992, p. 312; G. Cotturri, *Democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, I, 2005, pp. 27-40; G.C. De Martino e D. Bolognino (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam 2010; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Il Foro italiano*, III, 2003, p. 27; F. Gallo, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini, la partecipazione*, *Lectio Magistralis* svolta a chiusura del Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione "Giuseppe Di Vagno", 15 Settembre 2013, disponibile su: www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130915_Gallo.pdf; S. Giglioni, F. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè 2000, p. 943; F. Ledda, *La partecipazione all'azione amministrativa*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè 1996, p. 29; F. Saitta, *Garanzie partecipative ed ansia del provvedere*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 330. A margine ci si consenta di segnalare anche D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene 2010, pp. 141-188.

Nel nostro caso, ove non c'è traccia di tale obbligatorietà, si tratta piuttosto (oltre che dell'ovvia "simulazione" di quei testi) di assolvere una funzione "mediatamente legittimante" delle decisioni assunte dall'ente di area vasta, in risposta a un'esigenza di coinvolgimento diretto e di ascolto organico, permanente o ricorrente, delle popolazioni o delle categorie rilevanti attive nel territorio metropolitano. Si avverte infatti, in queste disposizioni, il bisogno di colmare la distanza con l'ente non direttamente legittimato, e di muovere oltre una rappresentazione delle città metropolitane come soggetti esclusivamente aggregatori delle istituzioni locali o di meri erogatori di servizi e prestazioni.

Si favorisce così una percezione soggettivante e identitaria del territorio, che diventa «l'elemento diretto di collegamento»⁵⁸ tra ente e destinatari delle decisioni che qui si assumono, in sintonia con l'idea (più volte richiamata) della responsabilità, propria della città metropolitana, per la cura di interessi originati dalla specificità di quei luoghi, con finalità determinate ed esclusive.

Gran parte degli statuti richiama la partecipazione già nelle disposizioni generali di apertura, tra i principi della propria azione in cui, se pur con accenti diversi, si evidenzia una vocazione all'apertura e all'accoglienza nel riferirsi una comunità ampia e non formalizzata, secondo un'idea di cittadinanza metropolitana che include chi con quelle aree ha rapporti provvisori, temporanei o pendolari.

E così, mentre Firenze (art. 2, comma 2 dello statuto metropolitano) «valorizza il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti» come singoli e in forma associata in stretta connessione con la affermazione della massima trasparenza e pubblicità della sua attività amministrativa, Bologna (art. 1 comma 6, dello statuto metropolitano) «promuove» il medesimo principio, per i medesimi soggetti, «anche al fine di valorizzarne i saperi e le risorse».

Diversamente Reggio Calabria in base ai principi generali (art. 1, comma 5, lett. d) dello statuto metropolitano) promuove la partecipazione a garanzia della pari dignità delle minoranze linguistiche del territorio, per poi affermare, con formula molto più ampia (art. 9, comma 1), che la città metropolitana informa la sua attività al principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei comuni, singoli o associati, e delle comunità ricomprese nel suo territorio, allargando (significativamente, per la sua collocazione geografica) il novero dei soggetti potenzialmente titolari a «gli stranieri regolarmente residenti o apolidi domiciliati nei comuni, che esercitano la propria prevalente attività di lavoro o di studio a esclusione dei soli diritti od azioni per il cui esercizio la

58. Ancora M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 538.

legge o lo statuto prevedano espressamente l'iscrizione nelle liste elettorali» (art. 9, comma 2 dello statuto metropolitano).

Tra gli statuti che nelle norme di apertura danno maggior rilievo e impostazione originale al tema si segnala quello di Milano, che (art. 4 dello statuto metropolitano «Partecipazione, diritti, legalità e pari opportunità») afferma (comma 1) di garantire uguaglianza di trattamento alle persone e alle formazioni sociali nell'esercizio delle libertà e dei diritti» e quindi (comma 2) di valorizzare non più il principio, ma un vero e proprio «diritto di partecipazione politica e amministrativa della cittadinanza residente nel proprio territorio» promuovendo anche forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e delle persone provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che siano regolarmente soggiornanti nei comuni della città metropolitana». A tal fine si impegna a «garantire un'informazione completa e accessibile nei riguardi delle attività svolte direttamente o dalle istituzioni cui essa partecipa». Ma ciò non basta: il medesimo articolo infatti (comma 4) dà conto di forme specifiche di interazione, laddove afferma di favorire «la partecipazione e il confronto con le espressioni e le rappresentanze del mondo della cultura, delle religioni, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore».

Mostra una visione più vocata all'inclusione politica Roma (art. 1, comma 7, dello statuto metropolitano) ove lo statuto afferma che la «partecipazione attiva», oltre che essere «una modalità di governo della collettività metropolitana» è «un diritto di ogni cittadino». A tal fine la città metropolitana si impegna a «creare le condizioni organizzative e culturali perché tale diritto sia assicurato al singolo cittadino e alle formazioni sociali nelle quali si esprime l'attivismo civico». Inoltre, al fine di coinvolgere nell'amministrazione e nella progettazione e gestione dei servizi i diversi attori pubblici, privati e del *no profit*, promuove l'adozione di «modelli organizzativi che si avvalgono di reti e di connessioni sociali, ispirandosi, nel governo dei processi decisionali, a modalità inclusive e di progettazione partecipata».

Come abbiamo detto, disposizioni più puntuali si trovano rubricate in un Titolo specifico.

Da segnalare tra gli altri, come particolarmente attento e capace di soluzioni originali, è ancora lo statuto di Milano. Già al Titolo II («Istituti di partecipazione»), mette in evidenza (art. 7, comma 1) come la città metropolitana promuova molteplici forme di partecipazione (dei cittadini, ma anche dei comuni, singoli o associati) alle scelte dell'ente «anche attraverso forme di consultazione diretta». È in queste disposizioni (art. 7, comma 2) che si prevede l'estensione soggettiva del diritto affermato in premessa, specificando che

sono ammessi a partecipare a tutti gli istituti di partecipazione «i residenti nei comuni della città metropolitana iscritti nelle liste elettorali, compresi gli appartenenti a Stati dell'Unione europea». Anche l'ambito oggettivo è ben determinato, laddove si prevede che gli strumenti di partecipazione popolare possano riguardare soltanto «materie rientranti nelle attribuzioni deliberative, consultive o di proposta della città metropolitana», pur se la città stessa deve facilitare «la messa a punto e la sottoscrizione di proposte, [...] petizioni ed istanze e il coinvolgimento dei cittadini» nella fase di attuazione e monitoraggio delle decisioni assunte dall'Amministrazione» in seguito ai suddetti processi.

A parte gli istituti “tradizionali” della petizione, del referendum e del difensore civico, nello statuto milanese si trovano poi strumenti ulteriori, di un certo interesse. Da una parte (art. 8) l'istruttoria pubblica, possibile per i procedimenti mirati alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, su deliberazione del consiglio metropolitano. Dall'altra (art. 10) l'iniziativa popolare che può essere esercitata, sulla base della proposta di uno schema, da un numero di cittadini pari allo 0,5% dei residenti nei comuni facenti parte della città metropolitana. Di interesse è poi il fatto che (ai sensi del 2° comma) la stessa iniziativa possa essere esercitata anche dai comuni del territorio metropolitano, attraverso l'approvazione di uno schema di deliberazione da parte di un minimo di sei Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione residente nell'intera città metropolitana.

A chiudere il capo dedicato al tema, sono poi previste varie consulte o tavoli di confronto. Questi sono di regola convocati dagli organi metropolitani per affrontare temi di interesse dell'ente che sollevino l'opportunità di un coinvolgimento di soggetti esterni, da determinare volta per volta. Il sindaco e il consiglio metropolitano possono inoltre indire consultazioni pubbliche e altre forme di partecipazione come la raccolta di segnalazioni, il rilevamento di opinioni, concorsi di idee e bilanci partecipativi, attraverso strumenti digitali e non.

Attenzione a parte merita il Forum metropolitano della società civile (art. 14). Convocato almeno una volta all'anno su iniziativa del sindaco, il Forum è la «sede di confronto fra la città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore», dedicato soprattutto alla discussione sulle prospettive di sviluppo della città metropolitana, e quindi in stretta connessione con le finalità istituzionali assegnate all'ente. Al termine dei lavori del Forum viene redatto un documento con proposte in merito alle linee di programmazione strategica triennale della città metropolitana e ai suoi periodici aggiornamenti.

Questa soluzione si trova, pur con qualche differenza, anche in altri casi.

Per parte sua lo statuto napoletano (art. 14 «Organismi di partecipazione») prevede (a sei mesi dall'entrata in vigore dello statuto) l'istituzione del Forum metropolitano e del Forum dei Giovani. Solo il primo di questi conosce però una qualche disciplina. La stessa norma vi attribuisce infatti il potere di formulare proposte che, entro tre mesi, vanno messe all'ordine del giorno delle deliberazioni del consiglio metropolitano, il quale deve decidere entro i successivi due. È inoltre prevista una forma di attività consultiva obbligatoria laddove si afferma che il Forum debba proporre un documento «da considerare per la pianificazione strategica generale e al quale occorre fare obbligatoriamente riferimento nel documento strategico triennale e nel suo aggiornamento annuale».

Per parte sua, Venezia si limita a menzionare (ma vedi *ultra*), in norme non dedicate, un «Forum permanente» (art. 5 dello statuto metropolitano), che può essere articolato in Consulte composte dai rappresentanti della società civile, delle categorie, degli ordini professionali e dei sindacati «anche quale sede di dibattito pubblico preventivo», e a cui deve essere sottoposto il testo del piano strategico (art. 7 dello statuto metropolitano).

La città metropolitana di Bologna ha invece istituito, fuori dalle previsioni statutarie, il Consiglio di Sviluppo, un organismo con poteri propositivi e consultivi in seno al procedimento di approvazione del piano strategico. L'idea sembra far eco al *Conseil de Développement* previsto nell'ordinamento francese dall'art. L5211-10-1 del *Code Général des collectivités territoriales*. Si tratta di un organismo di tipo partecipativo composto dai rappresentanti dei settori economico, sociale, culturale, educativo, scientifico, ambientale e associativo, da istituirsi in seno a enti pubblici a fiscalità propria con più di 50.000 abitanti.

Per il resto negli statuti, redatti in forme anche molto diverse, oltre all'enunciazione di valori e regole molto generali non si registrano grandi innovazioni.

Alcuni (come quello di Torino, all'art. 42; Genova, all'art. 31; Bologna, all'art. 8; Firenze, all'art. 9; Roma, all'art. 41 comma 5; Bari, all'art. 35; Reggio Calabria, all'art. 9) rinviano la disciplina ad apposito regolamento. Si segnala, a questo proposito, la particolarità e il dettaglio della disciplina prevista a Venezia. All'art. 5 dello statuto metropolitano, si prevede infatti che il regolamento sulla partecipazione debba:

- disciplinare il processo di redazione, aggiornamento e pubblicizzazione della «Carta dei valori», atto di incerta natura approvato e periodicamente aggiornato con le modalità previste dalla legge per lo statuto, attraverso il coinvolgimento dei comuni e delle associazioni dei cittadini e degli utenti. In essa sono esplicitati i valori costituzionali e «quelli di riferimento nel

tempo espressi dalla [...] comunità» che devono guidare l'azione della città metropolitana;

- disciplinare la costituzione e il funzionamento del Forum permanente;
- attribuire ai cittadini e agli utenti, singoli o associati, la capacità di rivolgere istanze, petizioni e proposte di interesse generale agli organi dell'ente.

Per altro verso è di un certo interesse registrare la scelta di Napoli e di Bologna. In questi statuti da una parte si prevedono «specifiche forme di confronto collaborativo» ai procedimenti di elaborazione del piano strategico metropolitano e del piano territoriale generale e, dall'altra (profilo ancor più rilevante), si mette l'accento sull'importanza della partecipazione da parte delle rappresentanze di categoria e di altri corpi intermedi.

Così lo statuto di Napoli, dopo aver dichiarato in apertura (art. 1, comma 5) di promuovere la partecipazione dei cittadini e dei residenti singoli o associati, nella norma dedicata al tema (art. 12, comma 1) afferma di sostenere e valorizzare gli strumenti di partecipazione attiva «anche attraverso la rappresentanza delle associazioni del territorio», e poi (art. 12, comma 2), che l'ente metropolitano deve operare, «secondo il metodo del confronto e del rispetto» non solo con gli enti locali, ma anche con «le forme associative, le organizzazioni rappresentative delle categorie produttive e le organizzazioni sindacali presenti sul territorio metropolitano».

Per parte sua lo statuto metropolitano di Bologna (art. 8) disegna un'interessante distinzione e un meccanismo di raccordo tra la partecipazione in sede locale e quella metropolitana. Si prevede infatti (comma 1) che la partecipazione si svolga «in via primaria presso i comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini» mentre (comma 2), la città metropolitana è tenuta a sostenere e valorizzare «gli strumenti di partecipazione attivati dai Comuni, nei termini previsti dalla legge e dai rispettivi statuti», impegnando i propri organi ad «assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della città metropolitana, anche mediante la considerazione delle priorità emerse nei territori nell'ambito della pianificazione strategica». E ciò perché, come si esplicita (comma 5), è specifico della città metropolitana operare esclusivamente «secondo un metodo di confronto con gli enti locali, le forme associative, le organizzazioni rappresentative delle categorie produttive e le organizzazioni sindacali presenti sul territorio metropolitano». Come ipotesi distinta e finale, in qualche modo "eccezionale", si prevede poi (comma 4) che nel regolamento sulla partecipazione siano disciplinate «le forme di consultazione e partecipazione della popolazione nella elaborazione delle politiche e nella verifica della loro attuazione», per le quali si possono adottare anche modalità semplificate e informatiche.

4.2. (segue) *Cittadinanza digitale ed e-democracy*

A questo proposito, e per concludere sotto questo profilo, è senza dubbio da segnalare come le città metropolitane diano ampia rilevanza alla possibilità di attivare processi di partecipazione in digitale, partendo, pur con formule diverse, dal riconoscimento della cittadinanza digitale metropolitana⁵⁹.

Così è, in forma evidentissima, nel caso di Reggio Calabria (art. 6 dello statuto, «Cittadinanza digitale») ove la città metropolitana si impegna non solo a «sviluppare progettualità idonee a garantire il diritto di tutti i cittadini di accedere alla rete internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate che consentano la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico, sociale e territoriale» (comma 1), ma anche a far sì che i dati prodotti dalla città metropolitana siano resi universalmente disponibili sotto forma di dati aperti (comma 2), impegnandosi a utilizzare prioritariamente *software* liberi o a codice sorgente aperto. Il tutto finalizzato a far sì che nell'ambito metropolitano si affermino procedure informatiche omogenee e condivise tra i territori.

Coerentemente, il successivo art. 10 include, tra le «finalità istituzionali» del nuovo ente (lett. 1), la promozione e il coordinamento di sistemi di infor-

59. Per una lettura dei testi essenziali in materia si rinvia a W.L. Bennett; *Changing Citizenship in the Digital Age*; prepared for OECD/INDIRE conference on Millennial Learners, Firenze, 5-6 marzo, 2007, *University of Washington, Seattle, Center for Communication and Civic Engagement*, disponibile su: static1.squarespace.com/static/51ede959e4b0de4b8d24e8a9/t/525485cde4b0843ea38965df/1381270989265/Ciberciudadan%C3%ADa+y+opini%C3%B3n+p%C3%BAblica.pdf; A. Ferrari, Y. Punie, B.N. Breko, *Digcomp: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*, European Commission – Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies Luxembourg 2013; M. Gramberger; *Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD 2001. Nella letteratura italiana si segnalano T.E. Frosini, *Internet E Democrazia*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, fasc. 4-5, 2017, p. 657; E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale commento al D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82*, Maggioli 2005; M. Quaranta (a cura di), *Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale*, Liguori Editore 2006; E. Belisario, *La disponibilità dei dati della pubblica amministrazione*, in *Informatica e diritto*, 2005, p. 167; A. Biamonte, *L'amministrazione digitale e la digitalizzazione procedimentale. Verso un nuovo esercizio della funzione. Problematiche e prospettive*, in F. Liguori (a cura di), *Studi sul provvedimento e sul procedimento amministrativo*, Monduzzi Editore, 2007; E. Carloni, *Il decreto "crescita". Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012, p. 1041; G. Cogo, *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Edizioni della sera, 2010; G. Iorio, *L'attesa. Inchiesta sulla cittadinanza digitale nei municipi italiani*, Vita e Pensiero 2008; P. Costanzo, *La democrazia elettronica (Note minime sulla c.d. e-Democracy)*, in *Il diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2003, p. 465 ss.; R. Nannucci, M.A. Biasiotti, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-Democracy*, in *Informatica e diritto*, 2004, p. 67; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza 2012.

matizzazione e di digitalizzazione che consentano forme di consultazione e modalità di partecipazione atte a garantire la democrazia elettronica e la cittadinanza digitale, mentre il già citato art. 9 al comma 5 prevede che gli organi della città metropolitana possano indire consultazioni pubbliche, raccolta di segnalazioni, rilevamento di opinioni, concorsi di idee e bilanci partecipativi attraverso strumenti digitali o di altro tipo.

Molto attenta a questi profili è Roma, il cui statuto apre il Titolo VI «Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa», con una disposizione (art. 41) rubricata «Partecipazione e democrazia in rete» nella quale, dopo aver affermato che la città metropolitana informa la sua attività al principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei comuni, singoli o associati, e delle comunità comprese nel suo territorio (comma 1), si assicura (comma 5) un «ampio ricorso a forme di consultazione e modalità di partecipazione in rete, promuovendo forme di democrazia elettronica e di cittadinanza digitale».

Stessa titolazione e identico contenuto presenta l'art. 35 dello statuto di Bari, al quale fa però seguito una disposizione molto impegnativa su «l'accesso alla rete come diritto individuale riconosciuto e tutelato dalla città Metropolitana». Tale affermazione è ripresa in testo dalla norma che definisce l'accesso alla rete «un diritto individuale fondamentale in una moderna società», impegnandosi a:

- a. favorire ogni iniziativa utile ad assicurare il superamento di qualunque forma di limitazione all'accesso alla rete in ogni parte del suo territorio;
- b. promuovere ogni iniziativa finalizzata ad aumentare la capacità della trasmissione e fruizione dei dati, anche favorendo lo sviluppo di *open data* e l'accesso alla rete con le modalità consentite dalla tecnologia, implementando la diffusione della banda larga e ultra-larga, la connessione a distanza e l'uso della telefonia mobile;
- c. garantire, per quanto di competenza, il massimo di sicurezza della rete, anche con riferimento alle modalità di accesso ai servizi di conservazione e di accesso ai dati;
- d. promuovere e sostenere ogni iniziativa rivolta ad assicurare un alto livello di utilizzazione della rete nell'ambito dei servizi sociali, educativi, trasportistici e in ogni altra forma di attività, pubblica e privata, di interesse generale.

Per realizzare obiettivi così ambiziosi la città metropolitana promuove ogni iniziativa e ogni forma di coordinamento con la regione e con lo Stato, con i comuni singoli e associati e le organizzazioni, imprese, realtà economiche e produttive del suo territorio (comma 2), e assicura il massimo coinvolgimento del

mondo accademico, degli enti, delle strutture di ricerca, delle forme associative e delle comunità organizzate competenti rispetto alla tecnologia e ai servizi propri della rete, al fine di garantire che ogni iniziativa da essa assunta corrisponda alle migliori competenze e conoscenze disponibili nel settore (comma 3).

Più sintetiche le disposizioni di Napoli, Bologna e Torino.

Nel primo caso (art. 8, dello statuto, «Libera rete telematica»), oltre a impegnare la città metropolitana a predisporre quanto necessario per garantire l'esercizio del diritto di ciascun cittadino ad accedere alla rete internet, anche attraverso la creazione di una rete aperta a servizio dell'intera area metropolitana utilizzando prioritariamente *software* liberi o a codice sorgente aperto (comma 1), si assicura un ampio ricorso a forme di consultazione e modalità di partecipazione in rete, promuovendo l'elaborazione e lo sviluppo delle forme di democrazia digitale (comma 2).

Diversamente lo statuto di Bologna afferma (art. 11 «Cittadinanza digitale») che «tutti i cittadini hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico, sociale e territoriale», e impegna la città metropolitana a sviluppare progettualità adeguate a garantire l'esercizio di tale diritto (comma 1). La stessa città metropolitana promuove e coordina i sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano al fine di organizzare la diffusione di procedure informatiche omogenee e condivise tra i territori che la compongono e promuovere un ampio ricorso a forme di consultazione e modalità di partecipazione in rete, oltre all'elaborazione e allo sviluppo delle forme di democrazia digitale.

Torino, infine (art. 42, comma 18, dello statuto metropolitano), si limita ad assicurare un ampio ricorso a forme di consultazione e a modalità di partecipazione in rete promovendo forme di democrazia elettronica e di cittadinanza digitale, e a garantire, nei limiti e nelle competenze della città metropolitana, il più ampio diritto di accesso a internet.

5. Le relazioni esterne, orizzontali e verticali

Quando ci si riferisce al sistema relazionale “esterno” delle città metropolitane si deve pensare a due direttrici: una in orizzontale, verso altri territori del medesimo livello, limitrofi e non, e una in verticale, che prende in considerazione i raccordi con la regione, lo Stato, e l'Unione europea.

Sotto il primo profilo si deve ricordare come nel contenuto obbligatorio degli statuti metropolitani, ai sensi del comma 11, lett. d) dell'art. 1 della l. 56/2014, rientri la regolazione de «le modalità in base alle quali i comuni non

compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana». A testimoniare come, nella concezione del legislatore, gli “enti sistema” metropolitani siano a struttura “aperta” e si ritenga questa dinamica relazionale essenziale, costituente.

Guardando alla realtà delle cose, si deve segnalare come le città metropolitane si siano orientate in questa direzione in forme inattese e con esiti più o meno consistenti.

Infatti, piuttosto che a un’azione nei confronti di singoli comuni confinanti, si assiste a un’attivazione tra aree vaste. I primi a muovere in questo senso sembrano essere stati gli enti metropolitani tra loro confinanti. Bologna e Firenze, il 6 novembre 2017, hanno firmato un Protocollo d’intesa⁶⁰ per «l’esigenza di sviluppare adeguate forme di cooperazione istituzionale [...] tra i due sistemi territoriali [...] motivata dalla comune consapevolezza della nuova rilevanza delle città come ambiti di innovazione nelle politiche nazionali». Il Protocollo, che pur si concentra su temi specifici quali l’attrattività e il turismo, lo sviluppo sostenibile e la pianificazione strategica, ha soprattutto e significativamente lo scopo di promuovere in modo sinergico il ruolo internazionale delle due città. A tal fine si prevede la possibilità di realizzare progetti comuni anche con la partecipazione a bandi europei, e di condurre assieme le relazioni con gli altri sistemi europei e nazionali, nonché con il Governo.

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

Né gli altri territori restano fermi: si pensi al lavoro di coordinamento in atto tra Milano e Torino, o all’attenzione di Genova per le altre province liguri. E ancora, al lavoro di Firenze verso le aree di Prato e Pistoia, e a come la stessa Bologna abbia approvato un Protocollo di intesa anche con Modena e Ferrara⁶¹ per rendere il centro della regione un’area ancor più attrattiva e capace di azione strategica coordinata.

60. Si veda il testo disponibile su: www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/Protocollo%20intesa%20Patto%20Istituzionale%20Bologna%20Firenze.pdf.

61. Protocollo d’Intesa fra le province di Modena e Ferrara e la città metropolitana di Bologna firmato l’11 novembre 2017.

Più complessa, e lenta, pare invece l'attuazione del secondo profilo, e cioè la messa in atto, con le regioni, lo Stato e l'Unione europea, di un sistema di relazioni in verticale che, come recitano molti statuti metropolitani, devono ispirarsi al principio costituzionale di leale collaborazione⁶².

Si è già segnalata la diffidenza delle regioni verso questi enti, che vengono ad alterare l'omogeneità del tessuto degli enti intermedi a cui usavano delegare funzioni in piena simmetria e uniformità. Ne discende un'apatia dei legislatori regionali a muovere in questo senso.

Tra i pochi esempi positivi si distinguono norme che prevedono organismi a composizione congiunta. È il caso della Toscana, che all'art. 5, comma 2 della l.r. 3 marzo 2015, n. 22 prevede l'istituzione della conferenza regione – città metropolitana, chiamata a «sancire» le intese «per l'attuazione del programma regionale di sviluppo, al fine di determinare le principali azioni e i progetti di interesse della città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio», nonché quelle per l'informatizzazione e l'agenda digitale. Tali intese «costituiscono il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività del territorio metropolitano» e possono altresì «intervenire per l'attuazione del piano strategico adottato dalla città metropolitana, per la parte del piano che è concertata con la regione».

In senso analogo si segnala la regione Emilia Romagna, che nella l.r. 30 luglio 2015, n. 13, dopo aver affermato (art. 5, comma 1) l'impegno ad adeguare la legislazione di settore al ruolo istituzionale differenziato della città metropolitana di Bologna, prevede (art. 5, comma 2) che, «sentite le province» e sulla base di una intesa generale quadro (effettivamente firmata il 13 gennaio 2016), si dia avvio a una sede istituzionale e di indirizzo per «l'individuazione degli interventi legislativi e degli obiettivi programmatico-politici coerenti con il contenuto e le finalità del piano strategico metropolitano, nel perseguimento delle finalità attribuite a tale strumento dalla legge statale». Anche in questo caso vi è un richiamo alle intese, da approvarsi con successivi atti e mirate all'individuazione di altre funzioni da attribuire alla città metropolitana di Bologna.

È proprio allo strumento dell'intesa che si limitano le altre (poche) menzioni nelle leggi regionali.

Così è per il Piemonte, che con la l.r. 29 ottobre 2015, n. 23, all'art. 4, comma 2, prevede che regione e città metropolitana di Torino concordino «trami-

62. Si veda per tutti lo Stato metropolitano di Milano che, all'art. 4, comma 10, afferma che «la città metropolitana persegue i propri obiettivi istituzionali ispirando la sua azione al principio di leale collaborazione con gli altri enti territoriali, i comuni, la regione Lombardia, lo Stato e l'Unione europea».

te intese o altri strumenti di programmazione negoziata» le principali azioni e progetti di interesse della città metropolitana stessa «per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza, con particolare attenzione agli aspetti rurali e montani dello stesso». Inoltre, nell'intento di fare delle intese «il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività e della coesione sociale del territorio metropolitano», quelle relative ad azioni e progetti che coinvolgono direttamente comuni o unioni di comuni, devono essere sottoscritte anche dai comuni o unioni di comuni stessi (comma 3).

La regione Liguria all'art. 3 della l.r. 10 aprile 2015, n. 15 si limita ad affermare di voler valorizzare e rafforzare, in sede di riforma della legislazione e degli atti della programmazione, il ruolo della città metropolitana di Genova, con la quale si «possono concordare, anche tramite intese, le principali azioni e progetti» di suo interesse per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio.

Per quanto riguarda le relazioni con lo Stato il quadro appare, se possibile, ancor più desolante.

Il Governo (su cui ha pesato per diversi anni la vacanza di un ministro per gli affari regionali) dopo la riforma non ha mai ritenuto di dar vita a una vera e propria "politica delle città metropolitane", o di dare struttura e regolarità a occasioni di confronto con le stesse, limitandosi a incontrare i singoli sindaci su problemi specifici e contingenti.

Il primo segnale di attenzione, dopo una fase di tagli molto consistenti ai bilanci delle stesse città, è stata la decisione di rilanciare la loro progettualità e gli interventi infrastrutturali con una serie di finanziamenti "a progetto" che, però, non colmano il vuoto di una relazione tutt'oggi inesistente.

In questo senso va forse inquadrata l'attenzione rivolta alle città metropolitane nella ripartizione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui accennavamo al cap. IV par. 2.1.

Resta il fatto che l'ente intermedio sembrerebbe naturalmente destinato a fare da snodo relazionale tra lo Stato e, soprattutto, la regione da una parte e il sistema comunale dall'altra, «contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati frammentariamente e disordinatamente dai comuni o dal suo capoluogo»⁶³. E in effetti per muovere in questa direzione se da una parte si può immaginare una più adeguata perimetrazione di tutte le aree vaste, dall'altra si deve ripensare a una loro autonomia in forma diversa, più orientata a sviluppare la relazionalità.

Per quanto riguarda il primo profilo, è davvero tempo di progettare se non

63. P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit.

un pieno ridisegno delle mappe, almeno forme privilegiate di interazione, visti gli studi oramai avanzati sui flussi di interdipendenza che connettono ambiti pluriprovinciali.

Il secondo profilo ci porta a ricordare la nozione di «città territoriale»⁶⁴ ovvero il riconoscimento (anche giuridico) di «un territorio complesso e articolato [...] nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, annullando gli effetti storicizzati di contrapposizioni quali città/campagna, montagna/pianura, centro/periferia»⁶⁵.

È su questo processo che Stato e regioni possono giocare il loro ruolo dando vita, se non a una riforma profondissima, perimetrale, strutturale e funzionale di questi enti, a forme di coordinamento sia orizzontale che verticale che possano rispondere ai modelli di governo multilivello delineati dall'Unione europea, «in particolar modo nell'ambito della politica di coesione»⁶⁶.

64. L'intuizione è di G. Maciocco, *The Territorial Future of the City*, Springer 2008. Si vedano in merito anche le considerazioni di L. Mumford, *La cultura delle città*, Comunità 1999 (prima ed. 1938).

65. Così ancora da P. Carrozza, *op. cit.*

66. Si veda in merito M. Prezioso, A. D'Orazio, *Le regioni metropolitane in Europa: dalla letteratura più recente ai modelli organizzativi*, in M. Caroli, M. Prezioso (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, FrancoAngeli 2016, pp. 21-71. La citazione è ancora di Dini e D'Orazio, *cit.*

CONCLUSIONI

Non è difficile vedere, al termine di queste riflessioni sul governo delle città metropolitane, come l'itinerario che abbiamo percorso ci consegna un prisma di possibili rappresentazioni, che vanno dall'ente funzionalizzato a quello relazionale, dall'amministrazione di risultato a quella strategica. Eppure, si ha (e si spera di aver dato) l'impressione di declinazioni diverse ma assonanti, che concorrono a comporre un'immagine articolata, complessa, stereofonica.

D'altra parte, non sarebbe solo riduttivo, ma anche falsante pensare che per realtà articolate si possa offrire un modello a una sola dimensione, statico, definitivo e quindi idealizzato. Piuttosto, ritengo, l'analisi giuridica ha il compito di analizzare *ratio*, potenzialità e criticità della disciplina in atto, valutandone prassi applicativa e idoneità a guidare le dinamiche in corso, per giungere a una lettura coerente e sistematica dei tanti elementi che compongono un fenomeno complesso.

Dunque, una pluralità di inquadrature per una sola interpretazione, che se raggiunta in questo modo non rischia il pregiudizio o la concettualizzazione, ma si pone come presupposto critico di ogni successiva riflessione.

Cosa abbiamo dunque di certo, al termine di questo esame dell'amministrazione metropolitana?

Direi, innanzitutto, la consapevolezza del fatto che le aggregazioni urbane e periurbane più significative, per l'intreccio di interessi che le animano, impongono ai legislatori un'attenzione specifica e differenziata, un regime speciale.

Da identificare secondo criteri non solo dimensionali, ma prestando attenzione a un insieme di elementi che comprendono contesto, posizione e vocazioni di quei luoghi che non sono unicamente spazio fisico, questi enti (il cui novero potrebbe anche aumentare per iniziativa del legislatore o su richiesta dei capoluoghi di regione, in base a meccanismi dettati in legge statale) richiedono un adeguamento istituzionale rispetto non solo agli altri enti locali, ma anche tra loro in forza di una disciplina flessibile (o resiliente, come oggi si preferisce dire, con non piena equivalenza semantica).

Ogni città mostra una sua identità e una sua vocazione, che muove su equilibri delicatissimi tra esigenze collettive e diritti degli individui, tra beni pubblici, beni comuni e interessi privati, tra territorialità negativa e positiva¹, tra logiche del mercato, attivazione del privato sociale e prerogative di istituzioni pubbliche quasi mai allineate tra loro, tra visione sistemica e regolazione settoriale. Sono queste dinamiche nel loro insieme a dar vita a quell'astrazione, a quella soggettivazione dei luoghi che origina dalla loro materialità e da questa si distingue, lasciando sostanzialmente afasico il giurista.

Il secondo punto fermo che possiamo affermare è allora che esiste un “valore metropolitano” quale bene giuridico da tutelare in sé. E che tale valore è «nozione aperta, alla quale il diritto non dà un proprio contenuto definitivo, rinviando piuttosto ad altri campi del sapere», condizione che reca in sé – come qualcuno sostiene – il «pregio di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico»².

Aggiungo che se è espressione del *genus loci*, detto valore esige siano rimesse all'autonomia delle singole città le scelte fondamentali, di indirizzo e di gestione.

Questa prospettiva è però quella che ha incontrato e incontra le resistenze più forti. Insensate rivalità tra territori e timori per un peso eccessivo degli enti metropolitani sugli equilibri, orizzontali e verticali, del sistema multilivello, hanno quasi ovunque suscitato il sospetto dei comuni (non solo di quelli minori, ma anche e forse soprattutto dei capoluoghi), l'animosità immotivata delle province e l'inerzia colpevole delle regioni, a cui hanno fatto da sponda le tante incertezze della disciplina dettata dalla legge del 2014 e la prolungata assenza di una risorse dedicate.

1. Si intende per territorialità negativa il «potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato», mentre è positiva la territorialità che «consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali». In questo senso M.A. Cabiddu in *Governare il territorio*, in *Amministrazione in cammino* del 30/05/2008, disponibile su: www.amministrazioneincammino.luiss.it/2008/05/30/governare-il-territorio/, riprende un concetto già espresso da F. Governa, *Tra geografia e politiche: ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli 2014. Sul tema si veda anche L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 43 ss.; M. Manetti, voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, Treccani 1994.

2. Uso l'espressione bene metropolitano in analogia con il concetto di “bene territoriale” elaborato da M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Laterza 2014 (che a sua volta riprende la teorica di M.S. Giannini sul bene e il valore culturale), con cui si intende esprimere «un nuovo rapporto dell'uomo con la realtà circostante». Da questo saggio sono tratte le citazioni in testo.

È quasi tedioso ripetere ciò che molti hanno già detto, e cioè che, a differenza di quanto accade in tutti gli altri paesi economicamente avanzati, in Italia manca la consapevolezza di quanto un governo adeguato delle città più grandi sia essenziale per la crescita non solo economica di tutto il paese. A ciò si aggiunge l'assenza (in queste pagine più volte ricordata) di una considerazione approfondita sul ruolo delle aree vaste.

Il problema è dunque che la questione metropolitana non è mai stata davvero al centro di un dibattito approfondito, né si è mai posta come una priorità per le politiche pubbliche, laddove solo una solida agenda urbana nazionale potrebbe dare il via a una vera, consistente capacità di autodeterminazione di queste aree.

D'altra parte (e questa è la terza certezza che abbiamo maturato) già nei fatti questi sono luoghi in cui la contemporaneità fa emergere le sue sfide e in cui maturano le prime soluzioni.

Motivazione che si pone alla base dell'appena ricordata esigenza di maggiore autonomia è dunque quella che potremmo chiamare la capacità di innovazione delle conurbazioni maggiori³. Questa, se da una parte si traduce sostanzialmente nella ricerca di un bilanciamento fra il potere delle istituzioni pubbliche, il ruolo dei diversi attori economici e le esigenze dei cittadini, dall'altra, nella latitanza di enti metropolitani strutturati e capaci, finisce per ricadere nelle responsabilità della città più grande, e quindi sulla strumentazione comunale, con effetti evidenti di sperequazione economica e cattivo uso del territorio periurbano.

È a questo proposito che si deve considerare la quarta e ultima convinzione acquisita, e cioè che lo spazio metropolitano, l'area vasta e sovracomunale, sia ambito il cui governo deve essere prioritariamente orientato al perseguimento di una miglior efficienza, qui da intendere nella duplice accezione di coerenza spaziale e idoneità alla soddisfazione dei bisogni della comunità.

Nella prima declinazione, si immagina che la "città grande" sia capace di un miglior allineamento degli spazi in cui opera l'amministrazione a quelli in cui, seguendo le mappe dell'economia, del lavoro, dei servizi e delle merci, muovono e vivono le persone. Si avvicina, questa teorica, a quella dell'«ente-sistema»⁴ che, come ricordavamo, è consapevole dell'insufficienza dei propri strumenti di regolazione e preferisce virare su un ruolo che lo vede al centro delle interazioni più rilevanti col resto del territorio, in forme diversificate di collaborazione.

3. Tra tanta letteratura in questo senso, già richiamata in testo, si vedano i contributi in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio 2011.

4. P. Carrozza, *op. cit.*, p. 11 ss.

Nella seconda declinazione, evidentemente connessa alla precedente, si ritiene che la progettazione del sistema di governo metropolitano e delle sue reti “relazionali” debba essere finalizzata a una condivisione delle risorse (amministrative, economiche, ambientali, sociali e sanitarie, culturali) e quindi, in ultima istanza, alla miglior soddisfazione dei bisogni di tutti coloro che, nelle forme più diverse, interagiscono con questi territori⁵.

È così che la questione del valore e dell’identità metropolitana evolve, e da elemento astratto, intangibile, può essere considerata nella concretissima dimensione della “cittadinanza metropolitana”. Qui è la prossimità stessa, il trovarsi in uno stesso luogo, a generare comunità. E la comunità, oltre a beneficiare dei frutti della reciprocità (come suggerisce il suo etimo, *cum-munus*) è a sua volta fattore di legittimazione e generatore di pretese giuridicamente intelleggibili e degne di tutela⁶. Si asseconda, in tal modo, una considerazione della persona⁷ fedele all’impostazione costituzionale che cerca, oltre la dimensione individuale, una specialissima, ma coerente interpretazione della nostra proiezione sociale⁸, trovando in ambito metropolitano riconoscimento e tutela ulteriori.

Proprio per la natura relazionale delle città metropolitane, mentre si attenua quell’imprecisione che ne rendeva intangibile il valore e ingovernabile (o giuridicamente poco intelleggibile) una soggettivazione, si fanno presenti le persone, le imprese, le forme associative che le animano, manifestando l’esigenza di superare l’arroccamento della dimensione solo formale di cittadinanza, come riconosciuta e tutelata.

5. Si veda G. Melis, *Introduzione. Le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento: dalle Province alle “reti”*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 123 ss.

6. Si vedano a riguardo le attentissime considerazioni di E. Tati, *L’Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, cit., p. 383 ss.

7. Il termine è qui usato nell’accezione attribuitagli da Aldo Moro nella relazione all’Assemblea costituente sul compromesso raggiunto fra le diverse posizioni presenti nella I sottocommissione fra liberali, cattolici e socialisti. Con esso si esprime la doppia dimensione dell’uomo come singolo e come centro di relazioni, parte attiva di decisioni collettive e dotato di un ruolo nelle formazioni sociali.

8. A proposito dell’art. 2 Cost., a titolo esemplificativo, cfr. A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani 1989; Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli 1997; A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1975, p. 50; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli 2002; V. Crisafulli, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Il diritto del lavoro*, 3, 4, 1954, p. 73 sgg.; P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella costituzione italiana*, Cedam 1972; Id., *Diritti fondamentali e Diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Cedam 2005, p. 1 ss.; F. Modugno, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli 1995; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Cedam 2003.

La cittadinanza metropolitana, infatti, per come qui la si immagina, deve essere intesa come estensione delle garanzie e delle prestazioni a tutti coloro che vivono e operano nell'area vasta, con una migliore diffusione sul territorio e l'ampliamento dell'accesso ai servizi, l'omogeneizzazione degli *standard* di qualità e l'omologazione delle tariffe. E quindi, in ultima istanza, con l'armonizzazione dell'attività amministrativa di tutti gli enti che operano in quei luoghi.

Se dunque sono elementi acclarati la specialità e la necessaria differenziazione di queste aree, l'esistenza di un "valore metropolitano" giuridicamente rilevante, l'attitudine all'innovazione e l'orientamento all'efficienza nell'uso dello spazio e nell'erogazione delle prestazioni, l'idea di una cittadinanza metropolitana da riconoscere e tutelare viene a chiudere il cerchio delle nostre considerazioni, spostando la nostra attenzione sugli strumenti e sulle forme con cui si può dare consistenza a quelle esigenze e governare questa complessità.

La pianificazione strategica mi pare funzione a tal fine determinante e dispositivo oramai acquisito, laddove «sia pure con tutti i necessari elementi di gradualità e di costante aggiornamento, assicura insieme il respiro del tempo medio-lungo, l'individuazione delle invarianti, il reciproco riconoscimento degli attori in gioco, lo stesso riequilibrio della domanda rispetto alla offerta»⁹. D'altra parte, è missione prioritaria di quegli agglomerati urbani perseguire uno sviluppo omogeneo di territori connessi, cercando allo stesso tempo di valorizzare le eccellenze e tenere al passo della crescita le aree più svantaggiate. E ciò, potendo finalmente condurre assieme la programmazione economica e quella per l'uso del territorio¹⁰.

La questione più controversa – lo si è visto nelle pagine che precedono – è quella della forma di governo, ovvero più esplicitamente la scelta di una legittimazione diretta o indiretta degli organi metropolitani.

La forma "quasi federativa" scelta dalla l. 56/2014, evidentemente possibile e costituzionalmente legittima (a fronte di un adeguamento alla giusta richiesta della Corte di rendere *accountable* il sindaco) ha, a mio parere, diverse ragioni per essere sostenuta, prima tra le quali l'investitura dei sindaci dell'area metropolitana di responsabilità, questa sì dirette, in politiche di natura sovra-comunale. Inoltre, e non è irrilevante, con questa forma di governo si semplifica il sistema multilivello e si forzano i comuni alla cooperazione, trovando nel

9. Così già prima della "cattura in legge" della pianificazione strategica sosteneva M. Cammelli, *Governo delle città, profili istituzionali*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio 2011, p. 361.

10. Si veda a questo riguardo G. Piperata, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in M. Cammelli, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 73 ss.

piano strategico il luogo per scelte frutto di mediazione altrimenti impensabili. Infine, si dà impulso a un'idea di autonomia funzionalizzata che, come dirò ancora *ultra*, può essere uno degli elementi portanti lo sviluppo futuro delle amministrazioni metropolitane.

Vi sono, non c'è dubbio, fragilità e incongruenze. La prima che si palesa è, evidentemente, la non piena e diretta legittimazione elettorale degli organi metropolitani, a fronte di funzioni attribuite in proprio all'ente intermedio. Queste funzioni, è vero, possono essere – pur non senza difficoltà – intese e amministrare in forma di mero coordinamento, il che però graverebbe il ruolo dell'ente metropolitano di una chiara riduzione di rilievo e portata.

Né sottovaluto il rischio di un'ipertrofia del ruolo del comune capoluogo. Nella formula attuale, il centro urbano di maggiori dimensioni assume una posizione decisamente preminente alla guida dell'ente metropolitano, spettando al sindaco non solo la responsabilità per tutti gli atti, ma anche la scelta dello staff, dei dirigenti e, più in generale, le decisioni sulla struttura organizzativa nel suo complesso. Inoltre, la preponderanza degli interessi che ruotano attorno alla città capoluogo, elemento che ha motivato l'attuale sistema di governo, rischia di tradursi in una prevalenza a priori delle sue esigenze rispetto a quelle delle altre municipalità, riportando in essere quella conflittualità che il modello in essere intende eliminare.

A queste criticità si potrebbe rimediare, come d'altra parte chiedono anche alcuni dei disegni di legge presentati alle Camere¹¹, con la previsione di una giunta che affianchi il sindaco ove, a mio parere, i componenti, invece che essere scelti per logiche di rappresentatività politica, dovrebbero essere identificati in base a un criterio di "rappresentatività territoriale", come espressione delle zone omogenee o delle unioni di comuni presenti nel territorio metropolitano. L'attività di conciliazione e sintesi degli interessi locali avverrebbe in tal modo già in seno all'organo esecutivo collegiale. In questa ipotesi si dovrebbe comunque procedere a una distinzione tra le funzioni attualmente assegnate al consiglio e quella da attribuire alla giunta stessa.

Né si deve dimenticare, a questo riguardo, la prospettiva (al momento lontanissima) di una progressiva immedesimazione dell'amministrazione del capoluogo in quella metropolitana, riprendendo almeno nei tratti essenziali il modello ipotizzato dalla l. 142/1990. Eppure, a parte le difficoltà già segnalate nel procedere a una frammentazione della città capoluogo in municipi, non manca chi ritenga sarebbe un errore gravissimo la «*reductio ad unum*» dell'una

11. Si tratta dei d.d.l. 459 e 203 del 2003, che si inseriscono sulla linea già determinata dal disegno di legge presentato nella scorsa legislatura recante la delega al governo per la revisione complessiva del TUEL.

entità nell'altra, e cioè annegare l'identità comunale in quella metropolitana o negare la realtà metropolitana in nome di un'identità municipale che, pur persistendo, non è tuttavia più dotata di quella forza che aveva nel passato»¹².

Sull'altro fronte si pone l'alternativa di un ritorno al sistema a elezione diretta.

I vantaggi e gli svantaggi che questo modello porterebbe con sé, dopo dieci anni di lavoro in direzione opposta, si pongono come speculari e opposti a quelli che abbiamo visto per l'ente di secondo grado. Di certo si chiarirebbe la logica dell'attribuzione di funzioni fondamentali a un soggetto ora pienamente politico, che risponderebbe delle sue scelte e della sua gestione direttamente ai cittadini. Del pari non si avrebbe più l'invadenza del capoluogo su organizzazione e attività dell'ente metropolitano.

D'altro canto, si avrebbe un ritorno a due classi politiche distinte, una metropolitana e una comunale e plurale, in cui ogni soggetto, forte della propria legittimazione elettorale, potrebbe muovere su traiettorie divergenti e perseguire obiettivi potenzialmente conflittuali.

Sarebbe, in altri termini, il passaggio da uno schema (forzatamente) cooperativo a uno (naturalmente) competitivo, antagonista.

Questa ipotesi, come si diceva fin dalle prime righe di questo volume, è quella decisamente prevalente tra i disegni di legge comunicati all'inizio della XIX legislatura alla Presidenza della Prima Commissione Permanente del Senato – Affari Costituzionali, attualmente in discussione in Comitato ristretto¹³ (i quali, è bene dirlo, hanno attenzione principalmente per le province, e quasi incidentalmente estendono la riforma anche le città metropolitane).

Colpisce in realtà come tutte queste proposte di riforma imputino alla l. 56/2014 l'aver causato un eccessivo indebolimento degli enti d'area vasta, privati in questi anni di personale e risorse finanziarie, rendendoli in molti casi incapaci di assicurare un efficace svolgimento delle funzioni che storicamente esercitavano, per poi proporre, a rimedio delle criticità evidenziate, nient'altro che il ritorno all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (così come del presidente della provincia e del consiglio provinciale). Impossibile non rilevare una certa incoerenza tra una domanda di intervento su competenze e problemi di inadeguatezza – seri, reali e cogenti – dell'apparato amministrativo di province e città metropolitane e una risposta che si limita a riportare in essere la forma di governo preesistente al 2014.

12. Lo sostiene G. Martinotti, *Metropolitane*, cit.

13. Si tratta dei d.d.l. 57, 203, 294, 367, 417, 556 del 2023. Diversamente il d.d.l. 459, d'iniziativa del senatore Parrini, propone la sola reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali, mantenendo per il resto il modello attuale.

Peraltro, non solo l'analisi che qui si è proposta, ma ogni compiuto disegno di riforma procede all'inverso, partendo dall'intendimento sul profilo sostanziale di un ente, dal ruolo che si vuole che abbia nel quadro dell'assetto amministrativo complessivo e dall'analisi del contesto geografico specifico, per poi valutare quale modello istituzionale sia più idoneo ad assicurare il risultato desiderato. Qualche attenzione in questo senso, tra le proposte in discussione, si trova solo nel d.d.l. 417 che, dopo aver dettato come gli altri il ritorno all'elezione diretta, all'art. 4 delega il Governo a procedere con la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, consentendo a queste ultime, attraverso un'intesa con le regioni, di proporre in sede di conferenza unificata i migliori requisiti da adottare.

Consiglierebbe in questo senso, tra l'altro, anche la coincidenza di questo disegno di riforma con quello, ben più ambizioso, che mira a rilanciare il progetto di regionalismo differenziato¹⁴.

Un'ulteriore complicazione potrebbe aversi per il dispositivo adottato nei disegni di legge. Si prevede infatti l'abrogazione dei commi 19, 22 e da 25 a 39 che definiscono il sistema a legittimazione indiretta per le città metropolitane (e analogamente dei commi da 56 a 78 per le province) dell'unico articolo della l. 56/2014 e, al contempo, si dispone per entrambi gli enti di area vasta il ritorno al sistema elettorale di cui agli articoli 74 (Elezione del presidente della provincia) e 75 (Elezione del consiglio provinciale) del TUEL. Ora il problema è che queste norme del TUEL sono state sostanzialmente abrogate e sostituite integralmente dalla l. 56/2014 ai sensi dell'art. 1, comma 51 di quest'ultima, laddove si prevede che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate [esclusivamente] dalla presente legge».

Qualche altra avvertenza sui problemi che potrebbe comportare questa successione di modelli riguarda lo statuto e il piano strategico.

Per quanto riguarda il primo, si deve ricordare come gli attuali testi siano stati redatti seguendo l'ipotesi sulla forma di governo prevista dalla l. 56/2014. Né si muovono su quella direttrice soltanto le disposizioni relative agli organi fondamentali: l'intero testo, nelle soluzioni che propone, è legato a quella formula e dispone soluzioni a essa coerenti.

Ora, se pur è vero che nei disegni di legge null'altro si dispone se non la reintroduzione dell'elezione diretta e universale di sindaco e consiglio, restando le città metropolitane ancora vincolate alla finalizzazione che le caratterizza nello svolgimento delle funzioni fondamentali loro attribuite dalla legge del 2014,

14. Rispetto al precedente tentativo e agli effetti sulla politica urbana si veda S. Valaguzza, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 19, 2019.

non si può ignorare come la palese incongruenza nel sistema delle fonti che le governano potrebbe causare, almeno in una prima fase, seri problemi nella conduzione della loro attività istituzionale e amministrativa.

Per ciò che concerne il piano strategico, si ricordi (lo abbiamo fatto ripetutamente nei capitoli precedenti) come il dispositivo attuale (art. 1, comma 44, lett. a) lo qualifichi come l'«atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza». Ai capitoli V e VI abbiamo discusso di come questa capacità sia resa effettiva non solo in ragione della partecipazione degli enti territoriali al procedimento di approvazione dei piani strategici, ma anche per la presenza degli amministratori locali negli organi metropolitani (la conferenza in funzione consultiva e il consiglio che lo adotta formalmente).

Diventa a questo punto difficile immaginare come si potrebbe chiedere alla pianificazione strategica, funzione della sola città metropolitana se fosse approvata l'ipotesi in corso di discussione, di assumere scelte di indirizzo nei confronti delle attività di comuni e unioni che, a quel punto, sarebbero soggetti politici distinti: proviamo a immaginare la reazione del sindaco di Milano al giungere di un atto di indirizzo della città metropolitana, che si arroga la prerogativa di dettargli obiettivi e priorità.

Qualsiasi sia la forma di governo con cui si deciderà di andare avanti da qui in poi, alcuni tratti non possono essere dimenticati. Certamente si deve riconoscere come le province, tra l'entrata in vigore della l. 56/2014 e il fallimento del progetto di riforma costituzionale, siano rimaste in sospeso. Enti a regime incompiuto, reclamano oggi giustamente (anche dalle regioni) un nuovo corredo di competenze e finanziamenti sicuri nella legge di stabilità. Nuova considerazione e nuovo ruolo.

Per quanto riguarda le città metropolitane, questi quasi dieci anni sono stati, diversamente, di costruzione in una direzione precisa e diversificata che, è vero, non sempre ha avuto esiti positivi, o è stata perseguita con la necessaria attenzione o determinazione. Eppure, la questione metropolitana resta, e resta l'esigenza di una sua considerazione differenziata (anche nella forma di governo). Sarebbe anacronistico, e risulterebbe certamente deleterio per lo sviluppo del paese intero la loro riduzione a soggetti sterilizzati della loro flessibilità o della capacità di trovare soluzioni innovative per bisogni ancora inediti per il resto del territorio. E, soprattutto, del loro saper cogliere e amministrare dinamiche altrimenti lasciate deserte o, peggio, anarchiche.

I tempi che attraversiamo sembrano guidare i sistemi democratici, e ancor di più le autonomie territoriali, così vicine al quotidiano delle persone, a mi-

surarsi e a essere riconosciute per la loro capacità di fare, di dare risposte efficaci e coerenti, mettendo il buon andamento (o l'efficienza, per come qui la si è definita) alla base della loro legittimazione, prima e oltre il sistema di governo prescelto¹⁵. D'altra parte, è stato detto da tempo che, nel solco dell'art. 97 della Costituzione, «ogni attività (normativa) di organizzazione [...] è vincolata a costruire l'organizzazione in modo da garantire, attraverso di essa, l'imparzialità ed il buon andamento»¹⁶.

Solo in questo modo, con una democrazia "specializzata" e un'amministrazione autorevole prima ancora che autoritativa, valutata in ragione di quanto rende ai cittadini in termini concreti, si può pensare di rinnovare la fiducia delle comunità nelle istituzioni che le governano, contrastando la diserzione crescente¹⁷.

Siamo, in questo, ben lontani dal mito della tecnocrazia che ha fatto la fortuna dei "governi dei migliori", o delle autorità indipendenti. Ma siamo altrettanto distanti da una sacralizzazione di quelle liturgie, di quelle forme che hanno ingessato il modello della nostra amministrazione portandoci lontano dai risultati di uguaglianza e solidarietà che chiedevamo a ogni livello della Repubblica.

Perciò, in un intendimento dell'organizzazione come servente il risultato, che si decida per un aggiustamento o che si opti per una riforma radicale, l'unico scopo che si deve avere in mente è il rafforzamento di quella relazione tra persone e territorio (termini coincidenti nella semantica di *démos*) che, nell'eclissi di Stati sempre più attenti a fenomeni sovranazionali, può trovare garanzia solo nelle nostre città¹⁸.

Ho fiducia che, se anche il legislatore se ne dimenticasse, sarà il reale a ricordarcelo.

15. Si veda F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Principi del diritto amministrativo e autonomie territoriali*, Giappichelli 2007.

16. M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966, p. 84.

17. In termini simili Z. Bauman, nel celeberrimo *Modernità liquida*, Laterza 2011. Ma in senso analogo anche A.O. Hirschman, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, il Mulino 2017. Su altro versante si pongono gli studi di E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza 2006; o di R. Chiarelli (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubbettino 2015.

18. Si veda in questo senso S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti*, Bruno Mondadori 2008.

APPENDICE

Tabella 1. Una comparazione dei livelli di governo territoriale tra alcuni paesi europei

| Stato | Superficie e abitanti | I livello | II livello | III livello |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Francia | <ul style="list-style-type: none"> • 633.186 km² • 67.842.582 abitanti | 18 Regioni (di cui 5 oltremare) | 101 Dipartimenti (96 in continente più: Corsica, Guadaloupe, Martinique, Guyana, Reunion and Mayotte) | 34.945 comuni (<i>Communes</i>) |
| Germania | <ul style="list-style-type: none"> • 357.376 km² • 83.237.124 abitanti | 16 Länder (di cui tre Città-Stato) | 401 Distretti (<i>Kreise</i>) (252 distretti rurali – <i>Landkreise</i> , e 149 città-distretto – <i>Kreisfreie e Städte</i>) | 11.054 comuni (<i>Gemeinde</i>) |
| Spagna | <ul style="list-style-type: none"> • 505.944 km² • 47.432.805 abitanti | 17 Comunità Autonome | 52 Province | 8.112 comuni (<i>Municipios</i>) |
| Italia | <ul style="list-style-type: none"> • 302.073 km² • 58.983.122 abitanti | 20 Regioni | 102 Enti Intermedi (76 Province e 10 Città metropolitane nelle RSO; 6 liberi consorzi (Sicilia), 4 Città metropolitane (Sicilia e Sardegna), 4 Province (Sardegna), 2 Province autonome a Bolzano e Trento nelle RSS) | 7.901 comuni |

Tutti i dati sono tratti dalle seguenti fonti:

- european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_it
- ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en
- public.opendatasoft.com
- www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf
- www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/232_Regimen-Local-ESP-INTERNET.pdf
- www.istat.it/it/archivio/6789#:~:text=Nota.,la%20soppressione%20di%20cinque%20comuni

Tabella 2. Una comparazione tra le 14 città metropolitane

| Città metropolitana | Numero di comuni | Superficie in km ² | Densità ab/km ² | Superficie Comune capoluogo in km ² | Densità Comune capoluogo ab/km ² | Zone omogenee | Unioni |
|---------------------|------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------|--------|
| Bari | 41 | 3.863 | 317 | 117,4 | 2.691,32 | | 1 |
| Bologna | 55 | 3.702 | 273 | 140,9 | 2.636,24 | | 7 |
| Cagliari | 17 | 1.249 | 336 | 85 | 1.763,04 | | 8 |
| Catania | 58 | 3.574 | 300 | 182,9 | 1.606,90 | | 3 |
| Firenze | 41 | 3.514 | 280 | 102,3 | 3.499,64 | | 4 |
| Genova | 67 | 1.834 | 444 | 240,3 | 2.439,45 | | 7 |
| Messina | 108 | 3.266 | 183 | 213,7 | 1.138,05 | | 15 |
| Milano | 133 | 2.043 | 1.575 | 181,7 | 6.837,15 | 7 | 3 |
| Napoli | 92 | 1.179 | 2.519 | 119 | 8.082,48 | | 1 |
| Palermo | 82 | 5.009 | 240 | 160,5 | 4.094,60 | | 19 |
| Reggio Calabria | 97 | 3.210 | 161 | 239 | 756,43 | 5 | 1 |
| Roma | 121 | 5.363 | 786 | 1.287 | 2.032,9 | | 5 |
| Torino | 312 | 6.827 | 322 | 130 | 6.709,9 | 11 | 24 |
| Venezia | 44 | 2.473 | 337 | 415,9 | 628,43 | | 2 |

La tabella riprende quella elaborata da Giovanni Tarli Barbieri in occasione del convegno “Le città metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione”, tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017, ed è integrata con dati ulteriori provenienti da ISTAT, e in parte elaborati dall'autore (Per le unioni: dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php; per densità e popolazione 2021: www.istat.it/it/archivio/280436; Reddito 2020: inumeridibolognametropolitana.it/cittametropolitaneconfronto/economia/redditi; Reddito medio pro capite nelle città metropolitane - Anno 2020: www.istat.it/it/archivio/156224).

| Popolazione al 2021 | Popolazione del Comune capoluogo al 2021 | % Popolazione del Comune capoluogo al 2021 | Popolazione dell'area vasta senza il capoluogo | % Popolazione dell'area vasta senza capoluogo | Reddito complessivo in mld € | Reddito pro-capite Città Metropolitana |
|----------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1.226.784 | 315.948 | 25,7 | 910.836 | 74,3 | € 14 | € 11.103 |
| 1.010.812 | 387.842 | 38,3 | 622.970 | 61,6 | € 20 | € 18.062 |
| 421.688 | 149.092 | 35,3 | 272.596 | 64,6 | € 6 | € 13266 |
| 1.077.515 | 301.104 | 27,9 | 776.411 | 72,0 | € 10 | € 9.077 |
| 987.260 | 361.619 | 36,6 | 625.641 | 63,4 | € 17 | € 15.934 |
| 817.402 | 561.203 | 68,6 | 256.199 | 31,3 | € 15 | € 16.911 |
| 603.229 | 221.246 | 36,7 | 381.983 | 63,3 | € 6 | € 10.444 |
| 3.214.630 | 1.349.930 | 41,9 | 1.864.700 | 58,0 | € 68 | € 19.747 |
| 2.988.376 | 921.142 | 30,8 | 2.067.234 | 69,1 | € 28 | € 8.991 |
| 1.208.991 | 635.439 | 52,5 | 573.552 | 47,4 | € 12 | € 9.451 |
| 522.127 | 172.479 | 33,0 | 349.648 | 67,0 | € 5 | € 9.377 |
| 4.216.874 | 2.749.031 | 65,2 | 1.467.843 | 34,8 | € 70 | € 15.535 |
| 2.208.370 | 848.748 | 38,4 | 1.359.622 | 61,5 | € 38 | € 15.993 |
| 836.916 | 251.944 | 30,1 | 584.972 | 69,8 | € 13 | € 14.965 |

Tabella 3. Grandi Aree Metropolitane (Fonte CENSIS 2014)

| | | Totale popolazione | | |
|---------------|----------------|--------------------|-----------|------------------------|
| | | v.a. 2012 | Posizione | % sul totale nazionale |
| London | United Kingdom | 12.090.254 | 1 | 19,11 |
| Paris | France | 11.862.466 | 2 | 18,71 |
| Madrid | Spain | 6.779.528 | 3 | 14,68 |
| Berlin | Germany | 4.386.551 | 4 | 5,36 |
| Milan | Italy | 4.109.109 | 5 | 6,76 |
| Rome | Italy | 4.077.212 | 6 | 6,7 |
| Barcelona | Spain | 3.759.240 | 7 | 8,14 |
| Naples | Italy | 3.562.170 | 8 | 5,86 |
| Athens | Greece | 3.547.773 | 9 | 31,42 |
| Warsaw | Poland | 3.008.921 | 10 | 7,81 |
| Hamburg | Germany | 2.996.750 | 11 | 3,66 |
| Munich | Germany | 2.904.480 | 12 | 3,55 |
| Budapest | Hungary | 2.862.326 | 13 | 28,74 |
| Lisbon | Portugal | 2.840.065 | 14 | 26,94 |
| Vienna | Austria | 2.737.753 | 15 | 32,43 |
| Katowice | Poland | 2.608.651 | 16 | 6,77 |
| Brussels | Belgium | 2.536.106 | 17 | 22,86 |
| Frankfurt | Germany | 2.525.458 | 18 | 3,09 |
| Amsterdam | Netherlands | 2.406.043 | 19 | 14,38 |
| Copenhagen | Denmark | 2.007.352 | 20 | 35,97 |
| Stockholm | Sweden | 1.991.310 | 21 | 21 |
| Stuttgart | Germany | 1.960.286 | 22 | 2,4 |
| Lyon | France | 1.927.448 | 23 | 3,04 |
| Birmingham | United Kingdom | 1.919.346 | 24 | 3,03 |
| Cologne | Germany | 1.914.512 | 25 | 2,34 |
| Manchester | United Kingdom | 1.885.530 | 26 | 2,98 |
| Prague | Czech Republic | 1.868.631 | 27 | 17,79 |
| Turin | Italy | 1.760.857 | 28 | 2,9 |
| Marseille | France | 1.747.515 | 29 | 2,76 |
| Dublin | Ireland | 1.735.182 | 30 | 37,86 |
| Valencia | Spain | 1.618.070 | 31 | 3,5 |

| % Popolazione comune centrale | | Popolazione hinterland | Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%) | Superficie (km ²) 2012 | Densità (abitanti per km ²) 2012 |
|-------------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 80,0 | 20,0 | | 1,189 | 6.920,9 | 1.746,9 |
| 79,3 | 20,7 | | 0,689 | 12.089,4 | 981,2 |
| 75,9 | 24,1 | | 1,844 | 11.537,6 | 587,6 |
| 79,2 | 20,8 | | 0,106 | 6.176,4 | 710,2 |
| 74,9 | 25,1 | | 0,549 | 2.637,8 | 1.557,8 |
| 64,4 | 35,6 | | 0,807 | 5.686,5 | 717,0 |
| 76,0 | 24,0 | | 1,092 | 1.362,0 | 2.760,0 |
| 87,1 | 12,9 | | 0,1 | 1.558,6 | 2.285,5 |
| 77,6 | 22,4 | | -0,321 | 1.656,1 | 2.142,2 |
| 57,0 | 43,0 | | 0,426 | 8.611,7 | 349,4 |
| 57,4 | 42,6 | | 0,187 | 5.760,2 | 520,3 |
| 48,3 | 51,7 | | 1,027 | 6.263,1 | 463,8 |
| 59,6 | 40,4 | | 0,225 | 6.056,9 | 472,6 |
| 84,1 | 15,9 | | 0,617 | 3.988,3 | 712,1 |
| 63,9 | 36,1 | | 0,997 | 9.093,1 | 301,1 |
| 56,4 | 43,6 | | -0,378 | 3.920,3 | 665,4 |
| 44,8 | 55,2 | | 0,997 | 3.265,7 | 776,6 |
| 35,0 | 65,0 | | 0,143 | 3.888,1 | 649,5 |
| 69,5 | 30,5 | | 0,917 | 2.819,8 | 853,3 |
| 60,2 | 39,8 | | 0,427 | 4.083,7 | 491,6 |
| 74,4 | 25,6 | | 0,668 | 7.106,9 | 280,2 |
| 39,1 | 60,9 | | 0,134 | 1.987,6 | 986,3 |
| 68,1 | 31,9 | | 0,833 | 3.647,3 | 528,5 |
| 87,7 | 12,3 | | 0,809 | 1.454,1 | 1.319,9 |
| 59,3 | 40,7 | | 0,289 | 1.971,6 | 971,1 |
| 88,9 | 11,1 | | 0,894 | 1.435,0 | 1.314,0 |
| 70,5 | 29,5 | | 0,953 | 3.929,0 | 475,6 |
| 49,6 | 50,4 | | 0,358 | 1.781,3 | 988,5 |
| 87,0 | 13,0 | | 0,71 | 4.230,8 | 413,1 |
| 75,0 | 25,0 | | 1,982 | 4.767,2 | 364,0 |
| 49,3 | 50,7 | | 1,429 | 1.475,0 | 1.097,0 |

Tabella 4. Aree metropolitane (Fonte CENSIS 2014)

| | | Totale popolazione | | |
|----------------|----------------|--------------------|-----------|------------------------|
| | | v.a. 2012 | Posizione | % sul totale nazionale |
| Rotterdam | Netherlands | 1.496.629 | 32 | 8,95 |
| Helsinki | Finland | 1.476.662 | 33 | 27,34 |
| Seville | Spain | 1.459.567 | 34 | 3,16 |
| Düsseldorf | Germany | 1.427.941 | 35 | 1,74 |
| Kraków | Poland | 1.357.206 | 36 | 3,52 |
| Lille | France | 1.356.218 | 37 | 2,14 |
| Porto | Portugal | 1.306.773 | 38 | 12,4 |
| Oslo | Norway | 1.261.977 | 39 | 25,31 |
| Toulouse | France | 1.261.946 | 40 | 1,99 |
| Mannheim | Germany | 1.235.571 | 41 | 1,51 |
| Hanover | Germany | 1.220.106 | 42 | 1,49 |
| Leeds | United Kingdom | 1.181.206 | 43 | 1,87 |
| Nuremberg | Germany | 1.168.145 | 44 | 1,43 |
| Bordeaux | France | 1.148.289 | 45 | 1,81 |
| Gdansk | Poland | 1.098.435 | 46 | 2,85 |
| Antwerp | Belgium | 1.067.688 | 47 | 9,62 |
| Newcastle | United Kingdom | 1.065.336 | 48 | 1,68 |
| Bremen | Germany | 1.026.367 | 49 | 1,25 |
| Bilbao | Spain | 1.005.286 | 50 | 2,18 |
| Thessalonica | Greece | 965.643 | 51 | 8,55 |
| Glasgow | United Kingdom | 956.593 | 52 | 1,51 |
| Łódź | Poland | 947.767 | 53 | 2,46 |
| Liverpool | United Kingdom | 943.613 | 54 | 1,49 |
| Poznan | Poland | 941.914 | 55 | 2,44 |
| Palermo | Italy | 937.903 | 56 | 1,54 |
| Sheffield | United Kingdom | 898.347 | 57 | 1,42 |
| Nantes | France | 889.824 | 58 | 1,4 |
| The Hague | Netherlands | 889.237 | 59 | 5,32 |
| Gothenburg | Sweden | 887.773 | 60 | 9,36 |
| Málaga | Spain | 864.931 | 61 | 1,87 |
| Nice | France | 855.039 | 62 | 1,35 |
| Zaragoza | Spain | 851.342 | 63 | 1,84 |
| Nottingham | United Kingdom | 849.372 | 64 | 1,34 |
| Dresden | Germany | 842.159 | 65 | 1,03 |
| Wroclaw | Poland | 835.403 | 66 | 2,17 |
| Leipzig | Germany | 833.828 | 67 | 1,02 |
| Bristol | United Kingdom | 815.137 | 68 | 1,29 |
| Dortmund | Germany | 813.821 | 69 | 0,99 |
| Duisburg | Germany | 801.951 | 70 | 0,98 |

| % Popolazione comune centrale | | Popolazione hinterland | Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%) | Superficie (km ²) 2012 | Densità (abitanti per km ²) 2012 |
|-------------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 58,9 | 41,1 | 0,334 | 1.480,0 | 1.011,2 | |
| 69,6 | 30,4 | 0,71 | 6.350,7 | 232,5 | |
| 56,9 | 43,1 | 1,236 | 4.164,3 | 350,5 | |
| 52,2 | 47,8 | -0,017 | 1.133,0 | 1.260,4 | |
| 55,5 | 44,5 | 0,186 | 3.749,1 | 362,0 | |
| 82,5 | 17,5 | 0,244 | 1.453,1 | 933,3 | |
| 81,6 | 18,4 | 0,197 | 951,5 | 1.373,3 | |
| 48,5 | 51,5 | 1,48 | 7.099,2 | 177,8 | |
| 57,3 | 42,7 | 1,732 | 5.242,1 | 240,7 | |
| 39,9 | 60,1 | -0,226 | 1.949,8 | 633,7 | |
| 41,7 | 58,3 | -0,116 | 3.090,7 | 394,8 | |
| 91,8 | 8,2 | 0,463 | 1.726,0 | 684,4 | |
| 52,1 | 47,9 | 0,044 | 3.122,6 | 374,1 | |
| 63,1 | 36,9 | 1,116 | 5.485,9 | 209,3 | |
| 63,9 | 36,1 | 0,258 | 2.615,7 | 419,9 | |
| 46,7 | 53,3 | 0,652 | 1.169,3 | 913,1 | |
| 64,4 | 35,6 | 0,429 | 2.873,1 | 370,8 | |
| 53,1 | 46,9 | 0,033 | 3.176,3 | 323,1 | |
| 52,9 | 47,1 | 0,345 | 1.141,0 | 881,1 | |
| 32,0 | 68,0 | 0,152 | 1.399,9 | 689,8 | |
| 63,0 | 37,0 | 0,254 | 855,8 | 1.117,7 | |
| 83,9 | 16,1 | -0,454 | 1.693,7 | 559,6 | |
| 78,9 | 21,1 | 0,159 | 556,7 | 1.695,1 | |
| 58,7 | 41,3 | 0,338 | 3.077,1 | 306,1 | |
| 69,8 | 30,2 | 0,06 | 835,6 | 1.122,5 | |
| 91,1 | 8,9 | 0,588 | 1.109,9 | 809,4 | |
| 66,7 | 33,3 | 1,072 | 3.143,5 | 283,1 | |
| 79,1 | 20,9 | 0,913 | 296,9 | 2.995,4 | |
| 56,2 | 43,8 | 0,602 | 3.850,2 | 230,6 | |
| 73,3 | 26,7 | 1,673 | 1.623,1 | 532,9 | |
| 81,4 | 18,6 | 0,554 | 3.096,9 | 276,1 | |
| 80,8 | 19,2 | 1,334 | 11.890,6 | 71,6 | |
| 75,8 | 24,2 | 0,738 | 1.110,7 | 764,7 | |
| 62,6 | 37,4 | 0,271 | 1.716,2 | 490,7 | |
| 75,4 | 24,6 | 0,124 | 2.635,2 | 317,0 | |
| 61,5 | 38,5 | -0,266 | 2.122,0 | 393,0 | |
| 53,2 | 46,8 | 1,05 | 807,3 | 1.009,7 | |
| 69,7 | 30,3 | -0,579 | 547,9 | 1.485,4 | |
| 72,9 | 27,1 | -0,532 | 671,3 | 1.194,6 | |

| | | Totale popolazione | | |
|----------------------|-----------------|--------------------|------------|------------------------|
| | | v.a. 2012 | Posizione | % sul totale nazionale |
| Strasbourg | France | 767.542 | 71 | 1,21 |
| Bologna | Italy | 754.387 | 72 | 1,24 |
| Essen | Germany | 749.117 | 73 | 0,92 |
| Bonn | Germany | 748.172 | 74 | 0,91 |
| Edinburgh | United Kingdom | 744.798 | 75 | 1,18 |
| Utrecht | Netherlands | 735.208 | 76 | 4,39 |
| Liege | Belgium | 733.071 | 77 | 6,61 |
| Florence | Italy | 727.903 | 78 | 1,2 |
| Bratislava | Slovak Republic | 722.106 | 79 | 13,36 |
| Genova | Italy | 711.715 | 80 | 1,17 |
| Rouen | France | 705.240 | 81 | 1,11 |
| Eindhoven | Netherlands | 694.610 | 82 | 4,15 |
| Rennes | France | 692.289 | 83 | 1,09 |
| Karlsruhe | Germany | 690.984 | 84 | 0,84 |
| Leicester | United Kingdom | 676.119 | 85 | 1,07 |
| Lublin | Poland | 671.197 | 86 | 1,74 |
| Las Palmas | Spain | 670.925 | 87 | 1,45 |
| Malmö | Sweden | 666.767 | 88 | 7,03 |
| Grenoble | France | 656.075 | 89 | 1,03 |
| Montpellier | France | 653.986 | 90 | 1,03 |
| Cardiff | United Kingdom | 652.280 | 91 | 1,03 |
| Brno | Czech Republic | 642.615 | 92 | 6,12 |
| Bochum | Germany | 634.134 | 93 | 0,77 |
| Catania | Italy | 627.045 | 94 | 1,03 |
| Graz | Austria | 620.587 | 95 | 7,35 |
| Linz | Austria | 611.622 | 96 | 7,24 |
| Augsburg | Germany | 602.142 | 97 | 0,74 |
| Portsmouth | United Kingdom | 585.604 | 98 | 0,93 |
| Ghent | Belgium | 584.187 | 99 | 5,27 |
| Bari | Italy | 580.804 | 100 | 0,95 |
| Saarbrücken | Germany | 579.516 | 101 | 0,71 |
| Aachen | Germany | 577.605 | 102 | 0,71 |
| Ljubljana | Slovenia | 576.370 | 103 | 28,04 |
| Ostrava | Czech Republic | 562.785 | 104 | 5,36 |
| Bradford | United Kingdom | 557.445 | 105 | 0,88 |
| Toulon | France | 554.401 | 106 | 0,87 |
| Münster | Germany | 552.158 | 107 | 0,67 |
| Venice | Italy | 543.705 | 108 | 0,89 |
| Freiburg im Breisgau | Germany | 532.048 | 109 | 0,65 |
| Tallinn | Estonia | 530.640 | 110 | 39,61 |
| Saint-Étienne | France | 522.965 | 111 | 0,82 |

| % Popolazione comune centrale | | Popolazione hinterland | Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%) | Superficie (km ²) 2012 | Densità (abitanti per km ²) 2012 |
|-------------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 61,4 | 38,6 | 0,559 | 2.030,9 | 377,9 | |
| 49,2 | 50,8 | 0,582 | 2.036,1 | 370,5 | |
| 90,2 | 9,8 | -0,524 | 344,7 | 2.173,5 | |
| 48,5 | 51,5 | 0,139 | 1.066,7 | 701,4 | |
| 67,4 | 32,6 | 0,839 | 1.279,6 | 582,1 | |
| 44,2 | 55,8 | 1,225 | 622,7 | 1.180,7 | |
| 51,4 | 48,6 | 0,451 | 1.414,2 | 518,4 | |
| 49,2 | 50,8 | 0,315 | 1.737,9 | 418,9 | |
| 59,7 | 40,3 | 0,411 | 2.600,7 | 277,7 | |
| 82,0 | 18,0 | -0,315 | 1.113,6 | 639,1 | |
| 70,5 | 29,5 | 0,422 | 2.870,1 | 245,7 | |
| 44,5 | 55,5 | 0,396 | 1.199,7 | 579,0 | |
| 58,5 | 41,5 | 1,417 | 3.815,7 | 181,4 | |
| 42,7 | 57,3 | 0,287 | 1.323,9 | 521,9 | |
| 71,9 | 28,1 | 1,079 | 1.099,2 | 615,1 | |
| 52,0 | 48,0 | -0,014 | 3.222,1 | 208,3 | |
| 72,5 | 27,5 | 0,895 | 790,1 | 849,2 | |
| 58,8 | 41,2 | 0,752 | 3.468,5 | 192,2 | |
| 61,0 | 39,0 | 0,49 | 2.694,4 | 243,5 | |
| 65,4 | 34,6 | 1,384 | 2.236,6 | 292,4 | |
| 53,7 | 46,3 | 0,77 | 736,9 | 885,2 | |
| 57,5 | 42,5 | 0,246 | 2.359,2 | 272,4 | |
| 80,0 | 20,0 | -0,928 | 319,9 | 1.982,5 | |
| 46,6 | 53,4 | 0,215 | 609,3 | 1.029,1 | |
| 43,4 | 56,6 | 0,964 | 3.074,2 | 201,9 | |
| 31,4 | 68,6 | 0,408 | 3.523,7 | 173,6 | |
| 45,3 | 54,7 | 0,332 | 1.803,5 | 333,9 | |
| 89,6 | 10,4 | 0,667 | 428,6 | 1.366,3 | |
| 42,8 | 57,2 | 0,668 | 1.017,4 | 574,2 | |
| 54,4 | 45,6 | 0,242 | 755,0 | 769,3 | |
| 30,2 | 69,8 | -0,794 | 1.041,0 | 556,7 | |
| 41,1 | 58,9 | -0,187 | 775,3 | 745,0 | |
| 48,4 | 51,6 | 0,801 | 3.145,0 | 183,3 | |
| 69,1 | 30,9 | -0,152 | 931,7 | 604,0 | |
| 95,4 | 4,6 | 1,107 | 443,6 | 1.256,6 | |
| 76,9 | 23,1 | 0,581 | 1.048,2 | 528,9 | |
| 54,3 | 45,7 | 0,643 | 1.706,5 | 323,6 | |
| 47,9 | 52,1 | 0,134 | 1.089,2 | 499,2 | |
| 40,7 | 59,3 | 0,417 | 1.515,1 | 351,2 | |
| 75,1 | 24,9 | -0,013 | 4.326,3 | 122,7 | |
| 71,2 | 28,8 | 0,173 | 1.799,5 | 290,6 | |

Tabella 5. Valore aggiunto a prezzi correnti per branca di attività economica (anno 2020; dati in milioni di euro)

| Città metropolitane | Agricoltura | Industria in senso stretto | Costruzioni | Servizi | Totale |
|--------------------------------------------------------|---------------|----------------------------|---------------|------------------|------------------|
| Bari | 611 | 3.380 | 1.655 | 18.814 | 24.461 |
| Bologna | 369 | 9.627 | 1.410 | 26.454 | 37.860 |
| Cagliari | 72 | 1.430 | 539 | 9.004 | 11.045 |
| Catania | 643 | 2.059 | 985 | 14.952 | 18.639 |
| Firenze | 305 | 7.402 | 1.236 | 28.166 | 37.109 |
| Genova | 60 | 4.855 | 1.479 | 20.998 | 27.392 |
| Messina | 269 | 890 | 620 | 8.642 | 10.421 |
| Milano | 244 | 23.613 | 5.992 | 129.959 | 159.807 |
| Napoli | 580 | 7.229 | 2.661 | 45.329 | 55.800 |
| Palermo | 474 | 1.455 | 905 | 18.568 | 21.402 |
| Reggio Calabria | 486 | 520 | 384 | 7.076 | 8.466 |
| Roma | 563 | 13.206 | 5.174 | 129.217 | 148.160 |
| Torino | 420 | 14.698 | 2.925 | 48.059 | 66.102 |
| Venezia | 336 | 4.518 | 1.378 | 18.208 | 24.439 |
| Città metropolitane | 5.432 | 94.880 | 27.343 | 523.447 | 651.102 |
| ITALIA | 34.756 | 321.724 | 78.577 | 1.154.677 | 1.589.734 |
| <i>Peso delle città metropolitane su totale Italia</i> | <i>16%</i> | <i>29%</i> | <i>35%</i> | <i>45%</i> | <i>41%</i> |

Fonte: Istituto Tagliacarne 2023.

Tabella 6. La ripartizione delle risorse per città metropolitana dei Piani Urbani Integrati

| Componente | M5C2 |
|----------------------------|-------------------------------------------------|
| Misura | Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati |
| Città metropolitana | Assegnazione totale |
| Bari | 181.967.074,00 |
| Bologna | 157.338.845,00 |
| Cagliari | 101.228.402,00 |
| Catania | 185.486.966,00 |
| Firenze | 157.235.707,00 |
| Genova | 141.210.434,00 |
| Messina | 132.152.814,00 |
| Milano | 277.292.703,00 |
| Napoli | 351.207.758,00 |
| Palermo | 196.177.292,00 |
| Reggio Calabria | 118.596.100,00 |
| Roma | 330.311.511,00 |
| Torino | 233.947.918,00 |
| Venezia | 139.637.277,00 |
| TOTALE | 2.703.790.001,00 |

Fonte: d.l. 152/2021.

BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv., *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società geografica italiana 2013.
- Agosta S., *Un faticoso parto (all'esito di una non meno travagliata gestazione): il controverso ingresso delle Città metropolitane ed il cenotafio delle Province regionali in Sicilia*, in *Federalismi. it*, 2015, p. 1 ss.
- Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S.I., *The "Kallikratis Program". The influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2012, p. 653 ss.
- Albrechts L., *Alcune riflessioni sul "cosa" e sul "come" della pianificazione strategica*, in Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, FrancoAngeli 2005, pp. 267-278.
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K., *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*, in *Journal of the American Planners Association*, 69 voll., 2, 2003.
- Alessi R., *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 290 ss.
- Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010.
- Allegretti U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010, p. 21.
- Allegretti U., *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Jus*, 2-3, 2007, p. 301 ss.
- Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè 2009.
- Allegretti U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011.
- Allegretti U., *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2011, p. 193 ss.
- Allegretti U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007, p. 779 ss.
- Allione M., *La pianificazione territoriale in Italia*, Marsilio 1976.
- Almeida Cerredà M., *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 289 ss.
- Almeida Cerredà M., Tubertini C., Costa Goncalves P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Aranzadi Thomson-Reuters 2015.

- Alulli M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Cittalia Fondazione Anci Ricerche 2011.
- Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino 1984.
- Amato Sabatelli P., *La dimensione urbana nelle politiche di coesione 2014-2020: tra opportunità e sfide mancate con uno sguardo al post 2020*, in Guerra A., Marchili A. (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Sapienza Università Editrice 2016.
- Amendola G., *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza 1997.
- Ammannati L., Gambino S. (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della legge 142/90*, Maggioli 1992.
- Amorosino S., *Governo del territorio. Scenari economici ed innovazioni amministrative*, Jovene 2016.
- Amorosino S., *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali*, in Civitarese Matteucci S., Ferrari E., Urbani P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè 2003, p. 139 ss.
- Amorosino S., *Il governo del territorio: ipotesi di una definizione giuridica*, in Amorosino S., *Il governo dei sistemi territoriali*, Cedam 2008.
- Amorosino S., *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazioni*, Cedam 1984.
- Amorosino S., *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, p. 650 ss.
- Amorosino S., *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, vol. 69, 274 (giugno 2016), pp. 165-173.
- Andreani A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam 1979, p. 39 ss.
- Antonelli V., *L'associazionismo comunale nel quadro dei principi europei sulle autonomie locali*, in De Martin G.C. (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Cedam 2014, p. 435 ss.
- Antonini L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 1 ss.
- Anzon A., *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4057 ss.
- Aquarone A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli 1961.
- Arena G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli 2004.
- Arena G., Cortese F. (a cura di), *Il federalismo come metodo: verso nuove forme di democrazia*, Cedam 2011.
- Arena G., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in Valastro A., *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene 2016.
- Arena G., *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in Bombardelli M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica 2016.
- Arena G., *Un nuovo modo di amministrare*, in *Rivista Italiana di Comunicazione pubblica*, 19, 2004.
- Arienzo A., *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in Borrelli G. (a cura di), *Governance*, Dantes&Descartes 2004.
- Ascheri M., *Le città-Stato*, il Mulino 2006.
- Assini N., Mantini P. (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè 2007.
- Astone F., Calderera M., Manganaro F., Romano Tassone A., Saitta F. (a cura di), *Principi del diritto amministrativo e autonomie territoriali*, Giappichelli 2007.

- Atripaldi V. (a cura di), *Il Governo Metropolitan. Aspetti di una politica delle istituzioni*, Edizioni Scientifiche Italiane 1993.
- Auby J.B., *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis 2013.
- Auby J.B., *Per lo studio del diritto delle città*, in Della Cananea G., Franchini C. (a cura di), *Il diritto che cambia*, Editoriale scientifica, 2015, p. 205 ss.
- Auby J.B., *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 537 ss.
- Augé M., *Non-lieux Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil 1992 (trad. it.: *Non luoghi Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera 1993).
- Avarello P., *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea editrice 1999, p. 121.
- Bairoch P., *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Gallimard 1985.
- Balboni E., *La città metropolitana tra Regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità*, in *Federalismi.it*, 13, 2014.
- Baldassarre A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli 1997.
- Baldassarre A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani 1989.
- Barbati C., Endrici G., *Territorialità positiva. Mercati, ambiente e poteri subnazionali*, il Mulino 2005.
- Barbati C., *Territori e interessi economici: le "politiche dei luoghi" per lo sviluppo locale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 243 ss.
- Barbera A., *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, Giuseppe Branca (a cura di), Zanichelli 1975, p. 50.
- Barbera A., Bassanini F., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Zanichelli 1978.
- Barbera A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 1999, p. 1095 ss.
- Barbero M., *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte Costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in *Federalismi.it*, 2004.
- Barbero M., Vigato E., *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.
- Barbieri C.A., *Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione*, in *Urbanistica e Informazioni*, 256, 2014.
- Barile P., *Atto di governo (e atto politico) politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 1959.
- Barone A., *La nuova governance del territorio. Sistema delle autonomie e principi comunitari*, Bonanno editore 2003.
- Barone G., *I modelli di partecipazione procedimentale*, in Cerulli Irelli V. (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Jovene 2007.
- Barone G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè 1969.
- Barrera P., *Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale*, in *astridonline.it*, 2014.
- Barrera P., *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2001, p. 1 ss.
- Barrera P., *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione: appunti per una riflessione sui poteri locali*, in *Politica del diritto*, 4, 1991, pp. 547-564.
- Bartaletti F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri 2009.

- Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, il Mulino 2004.
- Bartole S., *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Juris*, 2, 1999, p. 380 ss.
- Bartolini A., *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, III, 2007, p. 262.
- Basile F., *Il governo del territorio in Europa. Sez. II, Il territorio nelle politiche di sviluppo comunitarie e nazionali*, in Assini N., Mantini P. (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè 2007, p. 89 ss.
- Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino 2016.
- Bassanini F., *L'attuazione delle Regioni tra centralismo e principi costituzionali*, La Nuova Italia 1970.
- Bassanini F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale dell'elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *astridonline.it*, 2013.
- Battini S., Franchini C., Perez R., Vesperini G., Cassese S., *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè 2005.
- Bauman Z., *Modernità liquida*, Laterza 2011.
- Baumeister R., *Städterweiterungen in technischer, baupolitischer und wirtschaftlicher Beziehung*, Verlag von Ernst & Korn, 1876.
- Behn R.D., *Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in *Public Administration Review*, 5, 2003, p. 586 ss.
- Belisario E., *La disponibilità dei dati della pubblica amministrazione*, in *Informatica e diritto*, 2005, p. 167.
- Bellomia S., *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma Capitale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 103 ss.
- Benevolo L., *La città nella storia d'Europa*, Laterza 1993.
- Benevolo L., *La fine della città*, Laterza 2011.
- Bennett W.L., *Changing Citizenship in the Digital Age*, in *Civic life online: Learning how digital media can engage youth*, MIT Press 2008, pp. 1-24.
- Benvenuti F., *Eccesso di potere come vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, p. 1 ss.
- Benvenuti F., *Funzione amministrativa procedimento e processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 118 ss.
- Benvenuti F., Miglio G., *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza 1969.
- Benvenuti F., *Per un diritto amministrativo paritario*, in Aa.Vv. *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam 1975, p. 807 ss.
- Benvenuti F., voce *Funzione. Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, Giuffrè 1989.
- Benvenuti L., *Riflessioni in tema di città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, p. 2 ss.
- Berti G., *Articolo 5*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1975.
- Berti G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam 1969.
- Berti G., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 3, 1994, p. 405 ss.
- Berti G., *Dalla rappresentazione alla legalità e alla responsabilità*, in Berti G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam 1994, p. 45 ss.
- Berti G., De Martin G.C. (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè 1996, p. 29 ss.
- Berti G., De Martin G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss University Press 2002.

- Berti G., De Martin G.C., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè 2001.
- Berti G., *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, p. 361 ss.
- Berti G., *Interpretazione costituzionale*, Cedam 2001.
- Berti G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam 1994.
- Berti G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, p. 171 ss.
- Bertolini C., *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2007, p. 895 ss.
- Bertolissi M., Bergonzini G., *Province. Decapitate e risorte*, Giappichelli 2017.
- Betti E., *Interesse (Teoria Generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet 1962, vol. VIII, p. 838 ss.
- Betti E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè 1971.
- Bettini V., *Elementi di ecologia urbana*, Einaudi 1996.
- Bevir M., *Key Concepts in Governance*, SAGE Publications Ltd 2009.
- Biamonte A., *L'amministrazione digitale e la digitalizzazione procedimentale. Verso un nuovo esercizio della funzione. Problematiche e prospettive*, in Liguori, F. (a cura di), *Studi sul provvedimento e sul procedimento amministrativo*, Monduzzi Editore 2007.
- Bianchini F., Parkinson F. (a cura di), *Cultural policy and urban regeneration*, Manchester University Press 1994.
- Bianchini S., *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 59.
- Bifulco R., *Articolo 5*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet 2006, p. 132 ss.
- Bifulco R., D'Aloia A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene 2008.
- Bifulco R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 65 ss.
- Bifulco R., *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2012.
- Bilancia F., *Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 5 ss.
- Bilancia P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 1 ss.
- Bilancia P., *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 19 ss.
- Bin R., *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni Scientifiche Italiane 2016, p. 45 ss.
- Bin R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in Arena G., Cortese F. (a cura di), *Il federalismo come metodo: verso nuove forme di democrazia*, Cedam 2011, p. 3 ss.
- Bin R., *Il nodo delle province, Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e Amministrativa nella regione Marche*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, pp. 899-912.
- Bin R., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, disponibile su: www.associazionedeicostituzionalisti.it/old-sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200201/bin.html, 19/04/2023.
- Bin R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2, 3, 2002, p. 369 ss.
- Bin R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 58 ss.

- Biscotti B., Cornelli R., Rondini P., Ruga Riva C., Squazzoni A. (a cura di), *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, Giappichelli 2020.
- Black D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, 1958.
- Bobbio L., *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino 2007.
- Bobbio L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, p. 11 ss.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza 2002.
- Bobbio R., Gastaldi F., *Piani strategici, sviluppo e condivisione*, in Properzi P., *Rapporto dal Territorio 2003*, Edizioni INU 2003.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E., *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta 1993.
- Boggero G., *“In attesa della riforma del Titolo V”. L’attesa è finita: “quid iuris”?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 535 ss.
- Boggero G., *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2021, p. 1 ss.
- Boggero G., *Il diritto all’elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell’autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell’uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2014, p. 26 ss.
- Bolognini S., *Dalla “Smart city” alla “Human smart city” e oltre. Profili epistemologici e giuspolitici nello sviluppo del paradigma “smartness oriented”*, Giuffrè 2017.
- Bombardelli M., *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell’organizzazione amministrativa*, in Arena G., Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme. Il federalismo come metodo*, Cedam 2011, p. 17 ss.
- Bonetti T., *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in Carloni E., Cortese F. (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam - Wolters Kluwer 2020, pp. 431-454.
- Bonetti T., *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell’Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 1, 2020, pp. 382-397.
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di), *La città infinita*, Mondadori 2004.
- Bonomi A., Masiero R., *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio 2014.
- Bonomo A., *Gli statuti delle città metropolitane*, in Mastrangelo D. (a cura di), *Appunti sulle nuove forme del governo sovra comunale*, Aracne 2016, p. 31 ss.
- Bonomo A., *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in *Annali DJSGE*, 2017, p. 11 ss.
- Bordignon M., Ferri V., *Per una nuova finanza delle città metropolitane*, in *Rivista online di Urban@it*, 1, 2015.
- Borrelli G. (a cura di), *Governance*, Dantes&Descartes 2004.
- Boschetti B.L., *L’impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino 2017, p. 177 ss.
- Boschetti B.L., *La pianificazione attuativa in rapporto ai nuovi modelli di pianificazione generale del territorio*, in *Amministrare*, III, 2008, pp. 385-394.
- Bottino G., *L’ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono più essere elusi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2022, p. 187 ss.
- Branca G., Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1996.
- Brancasi A., Caretti P., *Il sistema dell’autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, p. 727 ss.
- Brancasi A., *L’ordinamento contabile*, Giappichelli 2005.

- Brocca M., *Coesione territoriale e città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, 2, 2017.
- Brocca M., *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 35.
- Brueckner J.K., *Urban sprawl: diagnosis and remedies*, in *International regional science review*, vol. 23, 2, 2002, pp. 160-171.
- Brunazzo M., *Cosa ne è del prefetto francese? La pressione europea sulla Francia della V Repubblica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 2003, pp. 41-52.
- Brunet R., *Les villes européennes*, La Documentation française 1989.
- Buchanan J.M., *Public choice: the origins and development of a research program*, Center for Study of Public Choice, George Mason University 2003.
- Buoncristiano A., *Le autonomie territoriali: la nuova provincia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1996.
- Buzzacchi C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, 2003.
- Cabiddu M.A., *Governare il territorio*, in *Amministrazione in cammino*, 30.05.2008.
- Cabiddu M.A., *Il governo del territorio*, Laterza 2014.
- Cafiero S., Busca A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè 1970.
- Cafiero S., Cecchini D., *Un'analisi economico-funzionale del fenomeno metropolitano in Italia*, in Martellato D., Sforzi F. (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Giuffrè 1990.
- Cafiero S., *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 1988, p. 9 ss.
- Caia G., *Compiti dei consorzi tra enti locali e loro partecipazione a società*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1, 1996.
- Caia G., *Governo del territorio e attività economiche*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2003, p. 707 ss.
- Caia G., *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani 2016, p. 198 ss.
- Calafati A.G., *Economia della città dispersa*, in *Economia Italiana*, 1, 2003, p. 1 ss.
- Calafati A.G., *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore 2010.
- Calzolaio S., *Città metropolitane e Province nella "legge Debrò". Appunti e spunti per i Comuni di Province limitrofe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2014.
- Calzolaio S., *Lo Statuto della Città metropolitana di Genova*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 101.
- Camagni R., *Cos'è e a cosa serve un piano strategico*, in Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubettino 2006, p. 15 ss.
- Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea editrice 1999.
- Camera dei Deputati, *Relazione accompagnatoria del d.d.l. n. 1542, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, XVII Legislatura.
- Camerlengo Q., *Stato, Regioni e enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 47 ss.
- Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007.
- Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1273 ss.
- Cammelli M., *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 107 ss.
- Cammelli M., *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Diritto pubblico*, 1999.
- Cammelli M., *Aree metropolitane. Più governo o più governi?*, in il Mulino, n. 3, 1988, p. 419 ss.
- Cammelli M., *Governo delle città, profili istituzionali*, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio 2011, p. 361 e ss.

- Cammelli M., *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, il Mulino 1980.
- Cammelli M., *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 3, 2000, p. 447 ss.
- Cammelli M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2, 2002, p. 453 ss.
- Campiglio L., *Trasformazioni economiche e sociali e sistemi metropolitani*, in *IRER, Il sistema metropolitano italiano*, FrancoAngeli 1987.
- Campilongo G., *Aree metropolitane-Città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, in *Qualità dell'Ambiente urbano. Il rapporto APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici)*, APAT Edizioni 2005, pp. 9-23.
- Cangelli F., *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli 2012.
- Carabba M., *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Laterza 1977.
- Caracciolo A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi 1971.
- Caranta R., Ferraris L., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè 2000.
- Caravita di Toritto B., *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane*, 3, 2014, p. 1 ss.
- Caravita Di Toritto B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli 2002.
- Caravita di Toritto B., *Problemi di impostazione nella istituzione delle Città metropolitane e nella disciplina di Roma Capitale*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 1 ss.
- Caravita Di Toritto B., *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXV, Treccani 1994, p. 2.
- Cardarelli F., *Le aree metropolitane nella legislazione statale e regionale. Questioni di politica del diritto*, in *Informatica ed enti locali*, 2, 1990.
- Cardi E., *La manifestazione degli interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli 1984.
- Cardone A., *Il procedimento amministrativo e i diritti di partecipazione*, in *Associazione "Gruppo di Pisa" (a cura di), Atti del Convegno Annuale: Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli 2010.
- Caretti P., *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-provincia*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2012, p. 23 e ss.
- Caretti P., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli 2002.
- Caretti P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 1993, p. 7 ss.
- Caretti P., *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2013.
- Carloni E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale commento al D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82*, Maggioli 2005.
- Carloni E., *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.
- Carloni E., Cortese F. (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam - Wolters Kluwer 2020.
- Carloni E., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 1, 2015, p. 152 ss.
- Carloni E., *Il decreto "crescita". Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 1041.
- Carloni E., *La qualità delle informazioni pubbliche l'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2009, p. 178 ss.
- Carloni E., *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli 2004.

- Carloni E., *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 323 ss.
- Carloni E., Vaquero Pinero M., *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2015, pp. 865-894.
- Caroli M., Prezioso M. (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, FrancoAngeli 2016.
- Carrer M., Rossi S., *Le città metropolitane in Europa*, IFEL – Fondazione Anci 2014.
- Cartei G.F., *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 603 ss.
- Casini L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè 2005.
- Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003.
- Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè 2006.
- Cassese S., *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, p. 594.
- Cassese S., *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico*, 1970, p. 25 ss.
- Cassese S., *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2006, pp. 597-611.
- Cassese S., *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2001, p. 1193.
- Cassese S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2007, p. 3 ss.
- Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti 2000.
- Cassese S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *La formazione dello stato amministrativo*, Giuffrè 1974, p. 331.
- Castelli L., *Area vasta ed enti operanti a livello regionale*, in Mangiameli S. (a cura di), *Provincia e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Donzelli Editore 2013, p. 559 ss.
- Castelli L., *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri dimensioni, mutamenti*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie – CNR, luglio 2013, disponibile su: www.issirfa-spoglio.cnr.it/luca-castelli-il-territorio-degli-enti-locali-in-italia-caratteri-dimensioni-mutamenti-luglio-2013.html.
- Castells M., Hall P., *Technopoles of the world. The making of the 21st century industrial complexes*, Routledge 1994.
- Catelani E., *PNRR e ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022,
- Cattan N., Pumain D., Rozenblat C., Saint-Julien T., *Le système des villes européennes*, Anthropos 1994.
- Cavallo Perin R., *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, pp. 307-315.
- Cavallo Perin R., *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, pp. 365-383.
- Ceccanti S., *Conclusioni*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021.
- Cecchetti M., *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021.
- Cecchetti M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 17 ss.
- Celati B., *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Cedam 2021.

- Celotto A., D'Aloia A., Pietrobelli C., Vesperini G. (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica 2008.
- Censis, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, disponibile su: www.astrid-online.it/static/upload/protected/Le-c/Le-citta-metropolitane-in-Europa-Censis_febbraio-2014.pdf.
- Cerruti T., *Crisi della rappresentanza ed elezioni indirette: alcune considerazioni sul più recente dibattito italiano*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017.
- Cerulli Irelli V., Pinelli C. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, il Mulino 2004.
- Cerulli Irelli V., Giurickovic A., *Dato, Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 345, 2021.
- Cerulli Irelli V., *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, 11, 1998, p. 274 ss.
- Cerulli Irelli V., *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione. Introduzione*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 4 ss.
- Cerulli Irelli V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 44 ss.
- Cerulli Irelli V., *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, pp. 101-134.
- Cerulli Irelli V., *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, in astridonline.it, 2012.
- Cerulli Irelli V., voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani 2004, vol. XII.
- Cerulli Irelli V., voce *Urbanistica*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, II ed., Giuffrè 1983, p. 1973 ss.
- Ceruti M., *Le sfide dell'umanità planetaria*, in *Next – Strumenti per l'innovazione*, 21, 2005, p. 23.
- Cheli E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè 1961.
- Cheli R., *L'attuazione della legge Debrò a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2016, p. 495 ss.
- Cheshire P.C., Hay D., *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman 1989.
- Chessa O., *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013, p. 1 ss.
- Chiarelli R. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubbettino 2015.
- Chieffi L., *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Cedam 2001.
- Chirulli P., Iaione C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene 2018.
- Chirulli P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, p. 50.
- Chiti E., *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino 2017, p. 15 ss.
- Chiti M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, in *Atti del convegno per il 40° della Spisa*, collana Quaderni della Spisa, Maggioli 1997.
- Ciapetti L., *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, pp. 263-270.
- Ciapetti L., *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 258 ss.

- Cittadino C. (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli 2003.
- Civitarese Matteucci S., Ferrari E., Urbani P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè 2003.
- Civitarese Matteucci S., *Il governo delle province dopo il referendum*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2016, p. 627.
- Civitarese Matteucci S., *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2, 3, 2002, p. 462.
- Civitarese Matteucci S., *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 467 ss.
- Civitarese Matteucci S., *Le forme di cooperazione tra enti locali*, in Del Federico L., Robotti L. (a cura di), *Le associazioni tra Comuni. Forme organizzative, finanziamento e regime tributario*, FrancoAngeli, 2008, p. 19 ss.
- Civitarese Matteucci S., *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, p. 81 ss.
- Civitarese Matteucci S., *Territorio e politiche locali*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 537 ss.
- Clemente di San Luca G., *Delimitazione geografica dell'area metropolitana e costituzione della Città Metropolitana: contributo alla interpretazione della relativa disciplina contenuta nella l. 142, 1990, in Comuni d'Italia*, 1991, p. 705 ss.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, in *Temi e immagini del mutamento*, vol. I, Laterza 1996, pp. 153-173.
- Clementi A., *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, in *Treccani.it*, 2010.
- Cogo G., *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Edizioni della sera, 2010.
- Colleoni M., *Struttura e dinamica delle aree metropolitane in Italia. Uno studio nazionale comparato (1991-2011)*, in Danielis R. (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT 2016, 55 ss.
- Comune di Bologna e Provincia di Bologna (a cura di), *Le aree metropolitane in Europa*, il Mulino 1994.
- Concilio G., Rizzo F., *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Cham, Springer, 2017.
- Cons. St., ad. ge., 10 giugno 1999, 9*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 991.
- Coraggio G., *Gli interessi privati e l'azione amministrativa anche alla luce della legge sul procedimento*, in *Studi in memoria di F. Piga*, voll. II, Giuffrè 1992, p. 2011 ss.
- Corpaci A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1314.
- Corso G., *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 127 ss.
- Corso G., *La legge sul procedimento amministrativo e il primato del cittadino*, in *Regione e governo locale*, 1992, p. 312.
- Cortese F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, *Munus*, 2, 2016, p. V ss.
- Costa P., *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, disponibile su: www.astrid-online.it/static/upload/protected/Cost/Costa-P_Storia-e-storicit--della-provincia_23_12_14.pdf, 19/04/2023.
- Costanzo G., *Il nuovo ordinamento amministrativo: riflessi sui ruoli e sulle forme organizzate nella amministrazione locale. Le associazioni intercomunali*, in *L'amministrazione italiana*, 11/00, 1982, pp. 1500-1512.
- Costanzo P., *La democrazia elettronica (Note minime sulla c.d. e-Democracy)*, in *Il diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2003.

- Cotturri G., *Democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, I, 2005.
- Crisafulli V., *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Il diritto del lavoro*, 3, 4, 1954, p. 73 ss.
- Crouch C., *Postdemocrazia*, Laterza 2022.
- Cudia C., *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto Pubblico*, I, 2008, pp. 264-314.
- Cugurra G., *L'attività di alta amministrazione*, Cedam 1973, p. 315.
- D'Ambrosio L., *Le unioni di Comuni: dopo la riscoperta quali prospettive?*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 14, 2005, pp. 1523-1531.
- D'Andrea A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2001, p. 13 ss.
- D'Andrea A., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, I, 2000, p. 95 ss.
- D'Atena A., *Il nodo delle funzioni amministrative*, disponibile su: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 19/04/2023.
- D'Atena A., *L'Italia verso il federalismo*, Giuffrè 2001.
- D'Orsogna D., Lobrano G., Onida D. (a cura di), *Città e diritto*, Jovene 2017.
- D'Orsogna D., *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in Romano A., Casetta E., Scoca F.G. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam 2007.
- Dalehite E.G., *Determinants of Performance Measurement: an Investigation into the Decision to Conduct Citizens Surveys*, in *Public Administration Review*, 5, 2008, p. 891 ss.
- Danielis R. (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT 2016.
- De Carolis P., Fiorentini A., Granelli E., Raimondi C., *La pianificazione strategica tra sperimentazioni della corte dei conti e l'esperienza francese*, in *Rivista della Corte dei Conti*, IV, 2004, p. 285.
- De Chiara A., *La funzione normativa della Regioni e degli Enti Locali*, in Clemente Di San Luca G. (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli 2007.
- De Donno M., *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2019.
- De Donno M., *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 92 ss.
- De Donno M., *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie – Un'analisi economico-giuridica*, pp. 95-124.
- De Donno M., *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 119.
- De Donno M., *Per un disegno coerente dell' "area vasta": il coordinamento amministrativo tra autonomia politica e autonomia organizzativa dei comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25.01.2018.
- De Donno M., *Riordino delle competenze e nuovo regime delle "métropoles": prime prove per l' "Acte III de la décentralisation"*, in *Federalismi.it*, 4, 2014, p. 1 ss.
- De Donno M., *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in Vandelli L., Gardini G., Tubertini C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli 2017.
- De Donno M., Tubertini C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2020, p. 297 ss.
- De Giorgi Cezzi G., *Autonomie locali e responsabilità. Un nuovo modo di amministrare*, in *ambienteditto.it*, 2020, 4, pp. 201-208.

- De Martin G.C. (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam 2008.
- De Martin G.C., Bolognino D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam 2010.
- De Martin G.C., Di Folco M., *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica", in Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 463 ss.
- De Martin G.C., *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet 1991, p. 121.
- De Martin G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 21 ss.
- De Martin G.C., *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè 1984.
- De Martin G.C., *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, p. 159 ss.
- De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017.
- De Martin G.C., *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia*, in *Federalismi.it*, 17, 2009, p. 2 ss.
- De Martin G.C., voce *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VI, Utet 1991, p. 121 ss.
- De Martino U., Rizzo G.G. (a cura di), *L'attuazione urbanistica. Problemi e metodi di valutazione*, Gangemi 1994.
- De Matteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio 2011.
- De Matteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*, FrancoAngeli 2009.
- De Muro G., *Commento all'art.114 della Costituzione*, in *astridonline.it*, 2006.
- De Santis V., *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.
- Del Gaizo D., *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio città metropolitane, 1, 2014.
- Del Vecchio G., Arena C. (diretto da), *Trattato Italiano di economia*, vol. XX, Utet 1965.
- Delfino B., *Il governo del territorio tra politica ed amministrazione, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità anche paesaggistiche*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, IV, 2006, pp. 442-470.
- Dell'Acqua C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam 1983.
- Della Cananea G., *Gli atti amministrativi generali*, Cedam 2000, spec. 347-352.
- Della Cananea G., *Gli atti di alta amministrazione e l'obbligo di motivazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, 1, p. 43 ss.
- Della Cananea G., *Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 175 ss.
- Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio 2011.
- Dematteis G., *Le città del mondo. Una geografia urbana*, Utet 2011.
- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P. (a cura di), in *SLoT*, Quaderno 1, Baskerville 2001, p. 11 ss.
- Demichelis E., *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 213.

- Dentamaro M., *Bari: confini e opportunità di governo*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 245-246, 2012, Numero monotematico *Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane*, p. 40 ss.
- Dentamaro M., *Comuni (Province) e forme associative*, in Campanelli G., Carducci M., Loiodice I., Tondi Della Mura V. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Giappichelli 2016, p. 537 ss.
- Dente B., *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, il Mulino 1985.
- Dente B., *Il governo locale in Italia, in Il governo locale in Europa*, Edizioni di Comunità 1977, p. 201.
- Dente B., Melloni E., *Il piano strategico come strumento di "governance" locale: il caso di Torino*, in *Amministrare*, 3, 2005, p. 385 ss.
- Dente B., voce *Amministrazione pubblica*, in *Dizionario di politica*, Utet 2004, ora in *Amministrare*, XXXV, vol. 2, 2005, p. 221.
- Deodato C., *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 1 ss.
- Dézert B., Metton A., Steinberg J., *La périurbanisation en France*, CDU-SEDES 1991.
- Di Fenizio F., *Quale programma? L'economia italiana in un a nuova fase. Tre differenze tra il "Progetto '80" e i vecchi piani*", in *La Stampa*, 8 febbraio 1969, p. 2, 1969.
- Di Folco M., *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it-paper*, 29 dicembre 2021.
- Di Gaspare G., *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello stato liberale*, Giuffrè 1984.
- Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino 2017.
- Di Lascio F., *Gli Statuti delle nuove città metropolitane*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene 2014, p. 113 ss.
- Di Lascio F., *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 169.
- Di Maria R., *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l.r. Sicilia 17, 2017 in materia di ordinamento degli enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)*, in *Diritti Regionali*, 3, 2018.
- Di Spirito V., *Le province nella legge 142/90*, in *Rivista amministrativa*, 5, 1993, p. 622 ss.
- Dini F., D'Orazio A., *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, p. 315 ss.
- Dipace R., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 597 ss.
- Diporto F., *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Cedam 2008.
- Dogliani M., *Interpretazione costituzionale e politica costituzionale*, in Atti Convegno annuale dell'Associazione dei Costituzionalisti, 2002.
- Donati D., *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 95 ss.
- Donati D., *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in Vandelli L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, FrancoAngeli 2009.
- Donati D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino 2013, p. 223 ss.

- Donati D., *La pianificazione strategica*, in *Rivista online di Urban@it*, 2, 2016, disponibile su: www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/2_BP_Donati_D.pdf.
- Donati D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2019, p. 947 ss.
- Donati D., *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in Valastro A. (a cura di). *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene 2010, pp. 141-188.
- Donati D., *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene 2014, pp. 141-150.
- Donolo C., *Sostenere lo sviluppo: ragioni e speranze oltre la crescita*, Mondadori 2007.
- Douglass H.P., *The suburban trend*, The Century Co. 1925.
- Ducci G., *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società connessa*, FrancoAngeli 2017.
- Dugato M., *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 261 ss.
- Dugato M., *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, p. 1 ss.
- Dugato M., *L'uso accettabile del territorio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, p. 597 ss.
- Dugato M., *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, su *Munus*, 3, 2016, p. 521.
- Duncan O.D., Richard Scott W., Liberson S., Duncan B., *Winsborough Metropolis and region*, Johns Hopkins Press 1960.
- Dunford M., Kafkalas G. (a cura di), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Belhaven Press 1992.
- Dunsire, A. (1996). *Tipping the balance: autopoiesis and governance*, in *Administration and Society*, 28, 3, pp. 299-334.
- Elia L., *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, p. 1530 ss.
- Ercole E., *Il fenomeno metropolitano in Italia: 1951-1991*, in *Amministrare*, 2, 1996, p. 195 ss.
- Ercole E., *La crescita metropolitana*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, FrancoAngeli 1999, pp. 191-230.
- Ercole E., *Le aree metropolitane di Guido Martinotti*, in *Amministrare*, 1, 2014, p. 7 ss.
- Ercole E., Scrivanti P., *Le variazioni territoriali in Italia*, in Ardigò A., Amendola G. (a cura di), *Ricerca sociologica informatica e società italiana*, FrancoAngeli 1986.
- ESPON 2020 Programme, *SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*, Targeted Analysis Final Report, disponibile su: www.espon.eu, Luxembourg 2017.
- Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Esposito C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam 1954.
- Fabbrini F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2012, p. 434 ss.
- Fabrizzi F., G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene 2014.
- Fabrizzi F., *Il caos normativo in materia di Province*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.
- Fabrizzi F., *Il procedimento di riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle province*, in Sterpa A., Grandi F., Fabrizio F., De Donno M. (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, p. 12.

- Fabrizzi F., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene 2012, p. 1 ss.
- Fabrizzi F., *Le Province: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea costituente*, in *Federalismi.it*, 13, 2008.
- Fabrizzi F., Sterpa A., *Roma città Metropolitana: avvio lento e faticoso*, in *Diritti Regionali*, I, 2017, pp. 7-8.
- Faccioli F., Ballardini B., Rovinetti A., Marsocci P., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio: modelli, attori, percorsi*, Carocci 2000.
- Fagence M., *Citizen participation in planning*, Pergamon Press 1977.
- Falcon G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, 131, il Mulino 2003.
- Falcon G., *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2-3, 1998, p. 279 ss.
- Falcon G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, p. 388 ss.
- Falcon G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 163.
- Falcon G., *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1247.
- Falcon G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, p. 715 ss.
- Farinelli F., *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi 2003.
- Farinós J., *Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion*, in Gorzelak G., Zawalińska K. (a cura di), *European Territories: From Co-operation to Integration*, ESPON & EUROREG Centre for European Regional and Local Studies – University of Warsaw, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka 2013, pp. 42-53.
- Fasciano M., *Verso una nuova suburbia*, 2003, disponibile su: www.americansuburbia.htm.
- Ferejohn J., *Accountability in a Global Context*, paper presentato alla New York University, Hauser Colloquium on Globalization and Its Discontents, 1° novembre 2006, e oggi disponibile su: www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session1_Ferejohn.pdf.
- Ferrara A., *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in *Federalismi.it*, 5, 2004.
- Ferrara A., Sciumbata L.R., *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione*, Giuffrè 2001.
- Ferrara A., *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.
- Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason R.N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza 2008.
- Ferrara R., *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Il Foro italiano*, III, 2003, p. 27.
- Ferrari A., Punie Y., Breko B.N., *Digcomp: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*, European Commission – Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies Luxembourg 2013.
- Ferrari G.F. (a cura di), *Nuove province e città metropolitane*, Giappichelli 2016.
- Ferrari G.F., Galeone P., *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, il Mulino 2010.
- Ferrari G.F., *Le città metropolitane in Italia*, in *Federalismi.it*, numero speciale: *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 4, 2022, p. 404 ss.
- Ferrari G.F., *Nuove province e città metropolitane*, Giappichelli 2016.
- Ferri V., *Governare le città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*, Carocci 2008.
- Ferri V., *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le Città metropolitane*, IFEL – Fondazione Anci 2015.

- Ferri V., *Le città metropolitane in Italia. Una istituzione del federalismo*, in *Economia italiana*, 2, 2009, p. 389 ss.
- Ferri V., *Senza risorse non esiste la Città metropolitana*, in *lavoce.info*, 23/02/2016.
- Fici L., *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, FrancoAngeli 2004.
- Fiorentino L., *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 689 ss.
- Floriani A., *Piani urbanistici e programmazione "per progetti"*, in De Martino U., Rizzo G.G. (a cura di), *L'attuazione urbanistica. Problemi e metodi di valutazione*, Gangemi, 1994, p. 54 ss.
- Florio R., Esposito A. (a cura di), *La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive*, ReCS – Rete delle Città Strategiche 2012.
- Font i Llovet T., *De la autonomia local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 115 ss.
- Forte P., *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, FrancoAngeli 2012.
- Forte P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 336.
- Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile – la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica 2010.
- Fracchia F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, p. 215 ss.
- Fracchia F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale dell'Ambiente*, 2010, p. 13 ss.
- Frosini T.E., *Internet e democrazia*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, fasc. 4-5, 2017, p. 657.
- Frug G.E., *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, 1980, p. 1059 ss.
- Furno E., *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Debrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 1 ss.
- Fusaro C., *Appunto in ordine alla questione delle province*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 4 ss.
- Fuschi M. (a cura di), *Barriere/Barriers, Società di studi geografici 2018*, pp. 467-478.
- Galli C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino 2001.
- Gallo F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini, la partecipazione*, Lectio Magistralis svolta a chiusura del Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione "Giuseppe Di Vagno", 15 settembre 2013, disponibile su: www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130915_Gallo.pdf.
- Gambi L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino 1995, p. 23 ss.
- Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino 1995.
- Gambino S., *Il sistema regionale-locale fra spinte (simil) federalistiche, ritardi regionali e accentramento statale. Spunti di riflessione a partire dall'esperienza regionale calabrese*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017.
- Gambino S., *Nell'attesa (forse vana) della "Carta delle autonomie" il legislatore statale (dai decreti "salva Italia" alla legge 56/2014) e la Corte costituzionale (sent. 50/2015) riscrivono la "geografia ordinamentale della Repubblica"*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2016.
- Gambino S., *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromes-*

- so difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2015, p. 14 ss.
- Gardini G., *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 2016, vol. 9, 1.
- Gardini G., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, vol. 3, 1, p. 533 ss.
- Gardini G., *Il sistema locale nella transizione costituzionale*, in Aa.Vv., *Treccani – Libro dell'anno*, Treccani 2014, pp. 240-248.
- Gardini G., *Le province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017, p. 197 ss.
- Garrone G.B., *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Utet 1987, p. 544.
- Gasparri W. (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Giappichelli 2017.
- Gastaldi F., Zarino S., *La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio*, in *EyesReg.it*, vol. 5, 1, 2015.
- Giambartolomei G., *Sulla natura giuridica dei consorzi obbligatori di strade vicinali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1978, p. 15 ss.
- Giangaspero P., *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2, 2013, p. 273 ss.
- Giannini M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, II, 1951, pp. 851-883.
- Giannini M.S., *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corriere amministrativo*, nn. 19, 20 e 21 del 15-31 ottobre e 15-30 novembre, 1948, p. 1061 ss.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè 1988.
- Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino 1995.
- Giannini M.S., *I Comuni*, in Giannini M.S. (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, vol. I, Neri Pozza 1967.
- Giannini M.S., *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative – Università di Bologna* (a cura di), *Problemi della pubblica amministrazione. Ciclo di conferenze promosso dalla Scuola nell'Anno Accademico 1956-1957*, Zanichelli 1958, p. 155.
- Giannini M.S., *Il diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, 1993, p. 294.
- Giannini M.S., *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 451.
- Giannini M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 24, 1959, p. 11.
- Giannini M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 17 ss.
- Giannini M.S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle società*, 1958, p. 227 ss.
- Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Il Foro amministrativo*, 1979, 12, p. 2667 ss.
- Giannini M.S., voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, vol. IV, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 1959, p. 356 ss.
- Giannini M.S., voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè 1983.
- Giannini, M.S., *Regioni e Stato moderno in Italia*, in *Scritti. Volume quinto. 1963-1969*, Giuffrè 2004, p. 909 ss.

- Gibelli M.C., *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in Puglise T., Spaziantè A., *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli 2003, p. 62.
- Gibelli M.C., *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in Curti F., Gibelli M.C., *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea editrice 1996.
- Giddens A., *The consequences of modernity*, Stanford University Press 1990.
- Giglioni F., *Che cos'è il diritto delle Città*, in *Labsus*, 2017, disponibile su: www.labsus.org/2017/05/che-cosa-e-il-diritto-delle-citta.
- Giglioni F., *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.
- Giglioni F., *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale, in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino 2017, p. 209 ss.
- Giglioni F., Lariccia F., *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè 2000, p. 943.
- Giglioni F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, p. 29 ss.
- Giglioni F., *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in Biscotti B., Cornelli R., Rondini P., Ruga C., Riva A. Squazzoni (a cura di), *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, Giappichelli 2020, p. 1 ss.
- Giuffrè F., *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle città metropolitane e nei liberi consorzi (la posizione della regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, in *Diritti Regionali*, 3, 2018.
- Giupponi T.F., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.
- Gorlani M., *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in forumcostituzionale.it, 2014.
- Gorlani M., *Le Province: una riforma da riscrivere*, in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017, p. 207 ss.
- Gorlani M., *Quale futuro per le province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016?*, in *Federalismi.it*, 5, 201, p. 2 ss.
- Goźdzal G., Zawalińska K. (a cura di), *European Territories: From Co-operation to Integration*, ESPON & EUROREG Centre for European Regional and Local Studies – University of Warsaw, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka 2013.
- Governa F., *Tra geografia e politiche: ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli Editore 2014.
- Gramberger M., *Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD 2001.
- Grandi F., *La ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle province*, in Sterpa A., Grandi F., Fabrizzi F., De Donno M. (a cura di), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, p. 9.
- Grant R.M., *L'analisi strategica per le decisioni aziendali*, il Mulino 2016.
- Gras N.S.B., *An introduction to economic history*, Harper & brothers 1922.
- Grasso G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 581 ss.
- Grazi L. (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, il Mulino 2012.
- Greco G., *Stato ed Enti locali nel contesto della partecipazione italiana alla Ue*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 169 ss.

- Gregotti V., *La città assediata*, in *Equilibri*, vol. II, 1, 1998, pp. 47-54.
- Groppi T., Olivetti M., *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli 2001.
- Grossi P., *Diritti fondamentali e Diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in Grossi P., *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Cedam 2005, p. 1 ss.
- Grossi P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella costituzione italiana*, Cedam 1972.
- Grosso E., *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado" a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.
- Grottanelli de' Santi G., *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Treccani 1988.
- Grüner G., *Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato*, in *GiustAmm.it*, 11, 2015.
- Gualandi F., *Dal "governo del territorio" al "territorio... del governo"?*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 551 ss.
- Guarino G., *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè 1970, p. 78 ss.
- Guarnieri E., *Il piano strategico alla luce degli statuti adottati dalle città metropolitane*, in *Osservatorio sulle Città metropolitane, SPISA e Urb@n.it*, disponibile su: osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/IL-PIANO-STRATEGICO-ALLA-LUCE-DEGLI-STATUTI-ADOTTATI-DALLE-CITTA%CC%80-METROPOLITANE-1.pdf.
- Guastini R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè 2004.
- Guerra A., Marchili A. (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Sapienza Università Editrice 2016.
- Guerra Y., *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, p. 111 ss.
- Guerra Y., *Le città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, numero speciale, p. 5 ss.
- Guidoni E., *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Laterza 1981.
- Guidoni E., *La città europea. Formazione e significato dal IV al XI secolo*, Electa editrice 1970.
- Gutkind E.A., *International History of City Development*, The free press 1964.
- Habermas J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Liberación 1986.
- Hall P., Hay D., *Growth centres in the European urban system*, Heinemann Educational Books 1980.
- Hayden D., *Building suburbia. Green fields and urban growth: 1820-2000*, Pantheon Books 2003.
- Healey P., *Collaborative planning*, Macmillan Press 1997.
- Heinelt H., Kübler D., *Metropolitan Governance*, Routledge 2005.
- Hirschman A.O., *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, il Mulino 2017.
- Hoffmann-Martinot V., Sellers J., *The metropolitanization of politics: a global perspective*, Verlag fuer Sozialwissenschaften 2005.
- Iannotta L., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 57 ss.
- Immordino M., Police A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli 2004.
- International Urban Research, *The world's metropolitan areas*, University of California Press 1959.

- Iorio G., *L'attesa. Inchiesta sulla cittadinanza digitale nei municipi italiani*, Vita e Pensiero 2008.
- IRER, *Il sistema metropolitano italiano*, FrancoAngeli 1987.
- Irti N., *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza 2001.
- Italia V., Bassani M., *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè 1990.
- Iunti A., *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelta del legislatore regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2008, p. 81 ss.
- Jensen M.C., *Separation of Ownership and Control*, in *Journal of Law and Economics*, 2, 1983, p. 301 ss.
- Johnson M.P., *Environmental Impacts of Urban Sprawl: A Survey of the Literature and Proposed Research Agenda*, in *Environment and Planning A*, vol. 33, 2001, pp. 717-735.
- Johnston R.J., *The American urban system. A geographical perspective*, St. Martin 1982.
- Kearns K.P., *Accountability in a Seamless Economy*, in Peters G., Pierre J., *Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2003, p. 581 ss.
- Khan H. (with Wiener A.), *The Year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years*, MacMillan 1967.
- Khan H., *On escalation: metaphors and scenarios*, Praeger 1965.
- Khan H., *Thinking about the unthinkable*, Horizon Press 1962.
- Klaassen L.H., Van den Berg L., Van der Meer J., *The City: Engine Behind Economic Recovery*, Aldershot 1989.
- Koolhaas R., Boeri S., Kwinter S., Tazi N., Ulrich Obrist H., *Mutations*, Actar 2000.
- Koolhaas R., *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet 2006.
- Kravchuk R.S., Schack R.W., *Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993*, in *Public Administration Review*, 56 vol., 4, 1996, pp. 348-358.
- Kübler D., *Introduction: Metropolitanisation and Metropolitan Governance*, in *European Political Science*, vol. 11, 2012, 3, p. 402.
- Labriola G.M. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Editoriale scientifica 2016.
- Labriola G.M., *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, p. 5 ss.
- Laclau E., *La ragione populista*, Laterza 2006.
- Lane J.E., *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective*, Routledge 2005.
- Le Galès P., *Government e governance urbana nelle città Europee: argomenti per la discussione*, in *Foedus*, 4, 2002, p. 8 ss.
- Le Galès P., *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in *Stato e Mercato*, 1998, p. 53 ss.
- Le Galès P., *Le città europe. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino 2006.
- Ledda F., *La partecipazione all'azione amministrativa*, in Berti G., De Martin G.C. (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè 1996, p. 29.
- Lefebvre H., *Il diritto alla città*, Marsilio 1970.
- Leonzio F., *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021, p. 114 ss.
- Leyland P., *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2021, p. 729 ss.
- Logan J.R., Molotch H.L., *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California Press 1987.

- Lombardi G., *Spazio frontiera. Tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1, 1985, pp. 48-49.
- Lombardi P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè 2012.
- Longo A., Ciriello L., *Città metropolitane e pianificazione di area vasta. Prospettive di governo territoriale per la gestione delle metamorfosi urbane*, FrancoAngeli 2015.
- Longo F., *La dimensione dell'ente locale territoriale quale elemento dato nella disciplina sull'abolizione delle provincie e delle città metropolitane*, in *astridonline.it*, 2016.
- Lowery D., *Answering the Public Choice Challenge: a Neoprogressive Research Agenda*, in *Governance*, 1, 12, 1999, pp. 29-55.
- Lucarelli A., Fabrizzi F., Mone D., *Gli statuti delle città metropolitane*, Jovene 2015.
- Lucarelli A., *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13, 2014, p. 1 ss.
- Lucarelli A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, p. 1 ss.
- Lucarelli A., *Le Città metropolitane. Tipi di Stato trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 1 ss.
- Lucarelli A., *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 1 ss.
- Luchena G., *Gli enti della intercomunalità: le unioni di Comuni*, Cacucci 2012.
- Luchena G., *Il futuro delle aggregazioni interlocali: le Unioni di comuni nella l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Del Rio")*, in *Amministrativamente*, 7-8, 2014.
- Luciani M., *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 17, comma 2, lett. m), della costituzione*, in *Sanità pubblica*, 9, 2002, p. 1025.
- Lupo N., *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2022.
- Maccapani R., *Breve nota sui consorzi amministrativi*, in *L'amministrazione italiana*, 1/00, 1981, pp. 29-35.
- Maciocco G., *The Territorial Future of the City*, Springer 2008.
- Maggiore E., *Le unioni di Comuni*, in Italia V. (a cura di), *Autonomia ed ordinamento degli enti locali. Commento alla legge n. 265/1999*, Giuffrè 1999.
- Magnier A., *L'Europa delle grandi città*, Cedam 1996.
- Malaguti M.C., *Vincoli internazionali all'attività di riforma*, in *Moneta e Credito*, vol. 69 274, 2016, pp. 100-110.
- Manetti M., voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXI, Treccani 1994.
- Manganaro F., *Il principio di autonomia*, in Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè 2012, p. 275.
- Manganaro F., *L'autonomia incompiuta*, ESI 2017.
- Mangiameli S. (a cura di), *Provincia e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Donzelli Editore 2013.
- Mangiameli S., *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della repubblica*, Donzelli Editore 2009.
- Mangiameli S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in Berti G., De Martin G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss 2002, p. 198 ss.
- Mannori L., *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 43 ss.

- Mantini P., *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in Stella Richter P. (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè 2014, p. 157 ss.
- Mantini P., *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam 2010.
- Manzella A., *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, p. 146 ss.
- Marchetti B., Renna M. (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in Ferrara L., Sorace D. (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, University Press 2016, pp. 445-475.
- Marci S., *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, n. 287, Servizio Studi del Senato della Repubblica 2011.
- Marengi E., *Il sistema amministrativo locale*, in Santaniello G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXIV, Cedam 1994.
- Mariano C., *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, FrancoAngeli 2011.
- Marini F.S., *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Debrio*, Jovene 2014.
- Marsilio F., *La riforma dell'organizzazione dei ministeri. La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2001, pp. 558-562.
- Martellato D., Sforzi F. (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, FrancoAngeli 1990.
- Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, FrancoAngeli 2005.
- Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, il Mulino 1999.
- Martinotti G., Ercole E., *La definizione delle aree metropolitane: problemi metodologici*, in *Verso il governo dell'area metropolitana*, Giuffrè 1990, pp. 69-144.
- Martinotti G., Ercole E., *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, vol. XVII, 1, 1985, pp. 111-155.
- Martinotti G., *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, il Mulino 1992.
- Martinotti G., *Metropolitane*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, I, Supplemento, 2001, testo disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/metropolitane_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/.
- Martinotti G., *Problemi sociali nelle aree metropolitane*, in *Treccani.it*, 2010.
- Masser I., Svidén O., Wegener M., *The geography of Europe's futures*, Belhaven 1992.
- Mastrangelo D. (a cura di), *Appunti sulle nuove forme del governo sovracomunale*, Aracne 2016.
- Masucci A., *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè 1965, p. 977.
- Mazzara L., *Il piano strategico nell'ente locale*, Ipsos 2009.
- Mazzarelli V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, Tomo IV, Giuffrè 2003, p. 3335 ss.
- Mazzarelli V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, Tomo IV, Giuffrè 2003, p. 3335 ss.
- Mazzeo G., *Il Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni*, 259-260, 2015, p. 48 ss.
- McKibben B., *A special moment in history*, in *The Atlantic monthly*, May 1998, pp. 55-78.
- Meijer A., Bolivar M.P.R., *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016, pp. 392-408.
- Melis A., *Città e metropoli: un confronto statistico*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, il Mulino 1999.

- Melis G., *Introduzione. Le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento: dalle Province alle "reti"*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 123 ss.
- Meloni G., *Il governo metropolitano in Italia: realtà dei fenomeni e incerti processi istituzionali*, in Ferrari G.F., Galeone P., *Città a confronto*, il Mulino 2010, p. 197 ss.
- Meloni G., *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi.it*, 24, 2012, p. 1 ss.
- Merloni F., *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 149 ss.
- Merloni F., *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 14 febbraio 2022, pp. 1-12.
- Merloni F., *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESM 1985.
- Merloni F., *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, p. 7 ss.
- Merloni F., *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'Autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, vol. I, Giappichelli 2012, p. 789 ss.
- Merloni F., *Le funzioni sovra comunali tra province e regione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5 (supplemento), 2006, p. 45 ss.
- Merloni F., *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.
- Merloni F., *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017, p. 21 ss.
- Merloni F., *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, p. 220 ss.
- Merusi F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Annuario AIPDA*, 2001, Giuffrè 2002, p. 77.
- Merusi F., *Le leggi del mercato*, il Mulino 2002.
- Michetti E., *Riforma delle Province e città metropolitane: la Legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità*, in *gazzettaamministrativa.it*, 29 marzo 2015.
- Michetti M., *Il fondamento territoriale del potere di fronte alle trasformazioni spaziali globali*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2022, disponibile su: dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2022/06/M.-Michetti-Il-fondamento-territoriale-del-potere-di-fronte-alle-trasformazioni-spaziali-globali.pdf.
- Michetti M., *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Giappichelli 2021.
- Migliorini L., *Alcune considerazioni per una analisi degli interessi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 74, 1968.
- Mignone P., Vipiana P., Vipiana P.M., *Commento alla legge sulle autonomie locali*, 2 voll., Utet 1993.
- Milani R., *L'arte della Città*, il Mulino 2015.
- Mitchell W.J., *City of bits: space, place, and the infobahn*, MIT Press 1995.
- Mobilio G., *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, pp. 201-216.
- Mobilio G., *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-2-2015/826-osf-2-2015-mobilio/file.

- Mobilio G., *Le città metropolitane. dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli 2017.
- Modugno F., *Funzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVIII, Giuffrè 1969, p. 302 e ss.
- Modugno F., *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli 1995.
- Monceri F., *Spunti di riflessione sull’indeffettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitane, 1, 2014.
- Mone D., *Città metropolitane, area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.
- Mone D., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 1 ss.
- Morbidei G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIII, Treccani 1990, p. 1 ss.
- Morbidei G., *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè 1983, p. 705 ss.
- Mordenti M., Monea P., *La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali*, in *Comuni d’Italia*, 2, 2003.
- Mumford L., *La cultura delle città*, Comunità 1999 (1^a ed. 1938).
- Mumford L., *The city in history. Its Origin, its transformations, and its prospects*, Secker&Warburg 1961.
- Mumford L., *The Culture of the city*, Harvest Books 1938 (trad. it.: *La cultura delle città*, Einaudi 2007).
- Nannucci R., Biasiotti M.A., *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell’e-Democracy*, in *Informatica e diritto*, 2004, p. 67.
- Napolitano G., *Le riforme amministrative in Europa all’inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, pp. 611-640.
- Napolitano G., *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Rivista delle società*, 2006, p. 999 ss.
- Nel.Lo O., Trupiano G. (a cura di), *Province e territorio: riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Edizioni Scientifiche Italiane 2013.
- Neri S., *Rassegna sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2015, 56 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, in *Federalismi.it*, 11, 2015, p. 2 ss.
- Nicotra I., Pizzetti F., *La disciplina delle Città metropolitane: un regime transitorio o un trompe l’oeil? (Commento agli art. 15 e 23)*, in Nicotra I., Pizzetti F., Scozzese S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli Editore 2009.
- Nigro M., *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 543 ss.
- Nigro M., *Il governo locale. Storia e problemi*, Bulzoni 1980.
- Nigro M., *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1980, ora in *Scritti giuridici*, II, Giuffrè 1996, p. 1421 ss.
- Nigro M., *L’azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino 1984, p. 709.
- Nigro M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966.
- Nitrato Izzo V., *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Editoriale scientifica 2017.
- Norton A., *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali*, Giuffrè 1985.

- OECD Centre for Entrepreneurship, *SMEs, Regions and Cities, OECD Principles on Urban Policy*, OECD 2019.
- Olivetti M., *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° co.)*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli 2001, p. 37 ss.
- Ombuen S., *Pianificazione strategica e governo del territorio*, in *Urbanistica*, 132, 2007.
- Onida V., *La città metropolitana tra logiche istituzionali e “peso” della storia*, in Aa.Vv., *Milano 2015 Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni, attese*, FrancoAngeli 2015, p. 33 ss.
- Onida V., *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 17 del d.l. 95 del 2012, convertito in legge 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *Federalismi.it*, 17, 2012, p. 1 ss.
- Oppo G., *Diritto privato e interessi pubblici*, in *Rivista di diritto civile*, 25, 1994.
- Orlando M., *Le funzioni fondamentali delle nuove province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, *Accademia per l’Autonomia (progetto n. 483)*, maggio 2015, disponibile su: www.accademiaautonomia.it/file/repository/751225316_Le%20funzioni%20fondamentali%20delle%20nuove%20province_paper_orlando_def.pdf, p. 8.
- Ostrom E., *Metropolitan reform: propositions derived from two traditions*, in *Social Science Quarterly*, 53.3, pp. 474-493.
- Ottaviano V., voce *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Giuffrè 1970, p. 674 ss.
- Oxford University, *Our World in Data*, disponibile su: ourworldindata.org/urbanization.
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Cedam 2003.
- Padula C., *I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all’epoca del principio di sussidiarietà “forte”*, in *Diritto e società*, 2007.
- Pajno A., *L’attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 4, 2001, p. 667.
- Pajno A., *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, in *amministrazionein-cammino.luiss.it*, 7 dicembre 2006,
- Pajno S., *Il problema delle città metropolitane: l’esercizio (ir)responsabile di funzioni strategiche*, in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l’Italia e l’Europa*, Luiss University Press 2017, p. 218 ss.
- Paladin L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.
- Palombelli G., *L’evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall’Unità d’Italia ad oggi*, disponibile su: www.provinceditalia.it/3908/istituzioni_e_riforme/evoluzione_delle_circoscrizioni_provinciali_dallunita_ditalia_ad_oggi, 19/04/2023.
- Pantalone P., *Città metropolitane e riordino degli enti di area vasta: forse è la volta buona?*, in *Il diritto dell’economia*, 1, 2015, pp. 121-149.
- Paoloantonio N., *Sul sindacato di legittimità nei confronti degli atti di alta amministrazione*, in *Giust.Amm – Rivista di diritto pubblico*, 1, 2005.
- Paoloni M., Grandis F.G., *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli 2007.
- Pasini N., Fasano N., *Istituzioni, rappresentanza, politiche. Quale città metropolitana?*, in Lodigiani R., *La città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese – Ambrosianum*, FrancoAngeli 2015, p. 89 ss.
- Pasqui G., *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci 2007.
- Pastore F., *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi.it*, 13, 2012.
- Pastori G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Giuffrè 2005, p. 1749 ss.

- Pastori G., *Gli enti comunitari*, in *Archivio dell'istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (a cura di), Giuffrè 1962, p. 547.
- Pastori G., *Il superamento del sistema binario. Il ruolo strategico della provincia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 29 ss.
- Pastori G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 749 ss.
- Pastori G., *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 59 ss.
- Pastori G., *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative*, in *CNR*, aprile 2016, disponibile su: www.issirfa-spoglio.cnr.it/.
- Pastori G., *Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane*, in *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Giovanni Agnelli 1978.
- Pastori G., voce *Aree metropolitane*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XI, Appendice, Utet 1994.
- Patroni Griffi A., *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *confrontocostituzionali.it*, 2014.
- Patroni Griffi A., *La città metropolitana nel guado costituzionale*, in *Federalismi.it*, 14, 2016, p. 1 ss.
- Patroni Griffi F., *La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *Federalismi.it*, 4, 2013, p. 1 ss.
- Patroni Griffi F., *La città metropolitana nel disegno generale de riordino del territorio*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 1 ss.
- Pavani G., *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2019, p. 849 ss.
- Pavani G., Pegoraro L., *Municipi d'occidente*, Donzelli Editore 2006.
- Perez R., *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 107 ss.
- Perez R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2011.
- Pericu G., *Le aree metropolitane*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, vol. II, Giuffrè 1996.
- Perongini S. (a cura di), *Aldilà del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Giappichelli 2017.
- Perulli G., *Governare il territorio*, Giappichelli 2017.
- Perulli G., *Il piano strategico*, Giappichelli 2015.
- Perulli G., *La città metropolitana*, Giappichelli 2014.
- Perulli P., *La città, La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori 2007.
- Perulli P., *Piani strategici: governare le città europee*, FrancoAngeli 2004.
- Peters G., Pierre J., *Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2003.
- Petracchi A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Neri Pozza 1962.
- Pettirossi S., *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2020, p. 207 ss.
- Piattoni S., *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, pp. 417-445.
- Piazza I., *Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 83.
- Piazza L., *Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in Gasparri W. (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Giappichelli 2017, p. 56.

- Picchi M., "Ritorno al passato con revirement": Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, disponibile su: www.osservatorio-sullefonti.it.
- Picozza E., *Territorio, government o governance?*, in Ferrari E., Portaluri P.L., Sticchi Damiani E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè 2005.
- Pinelli C. (2015). *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale al livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2015, pp. 569-590.
- Pinto F., *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, p. 1 ss.
- Pinto F., voce *Città metropolitana*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento*, Utet 2010, p. 23 ss.
- Pioggia A., *I principi come limiti dell'organizzazione degli enti locali*, in Astone F., Caldarera M., Manganaro F., Romano Tassone A., Saitta F. (a cura di), *Principi del diritto amministrativo e autonomie territoriali*, Giappichelli 2007.
- Piperata G., *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2020, p. 645 ss.
- Piperata G., *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, Editoriale, 3, 2012, 503 ss.
- Piperata G., *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in Cammelli M., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 73 ss.
- Piperata G., *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 135 ss.
- Piperata G., *Le funzioni della città metropolitana (Commento ai commi 44, 45 e 46, dell'art. 1, l. 7 aprile 2014, n. 56)*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene 2014.
- Pizzetti F., *Commento all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in Cittadino C. (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli 2003, p. 64.
- Pizzetti F., *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli 2002.
- Pizzetti F., *La complessa architettura della legge 56/2014 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze tra città metropolitane e province*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2014.
- Pizzetti F., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, p. 11 ss.
- Pizzetti F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè 2015.
- Pizzetti F., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.
- Pizzetti F., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, p. 2 ss.
- Pizzetti F., *Le deleghe relative agli enti locali. Commento all'art. 2*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, in Falcon G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, 131*, il Mulino 2003, p. 41 ss.
- Pizzetti F., *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014.
- Pizzolato F., *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2022, p. 155 ss.

- Pizzorusso A., *Delle fonti del diritto*, in Scialoja A., Branca A. (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, in *Il Foro italiano* 1977.
- Poggi A., *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it.
- Poggi A., *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021
- Poggi A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Giuffrè 2001.
- Poggi A., *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.
- Pola G.C., *La finanza degli enti territoriali*, in *Amministrare*, 23, 2016, p. 239 ss.
- Pollice F., Zacheo A., *La pianificazione strategica e i vincoli allo sviluppo*, in *La competitività degli spazi urbani del Mezzogiorno: Bari, Napoli e Palermo*, in *Rassegna Economica*, 2010, 73, 2, p. 120 ss.
- Portaluri P.L., *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in Civitaresse Matteucci S., Ferrari E., Urbani P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno Nazionale AIDU, Pescara 29-30 novembre 2002, Giuffrè 2003, p. 397 ss.
- Portaluri P.L., *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *Federalismi.it*, 22, 2016.
- Portaluri P.L., *La riforma delle autonomie territoriali e il paradigma delle città metropolitane*, in Perongini S. (a cura di), *Aldilà del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Giappichelli 2017, pp. 459-465.
- Portaluri P.L., *Le città metropolitane*, in Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene 2014, p. 15 ss.
- Portaluri P.L., *Note minime sulle Città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Federalismi.it*, 8, 2014.
- Portaluri P.L., *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.
- Portaluri P.L., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene 2003.
- Pototshnig U., *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1977, pp. 426 ss.
- Predieri A., Bartoli M.A., *Piano regolatore*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè 1983, p. 700.
- Predieri A., Barucci P., Bartoli M.A., Gioli G., *Il programma economico 1966-1970: Legge 27 luglio 1967 n. 685*, Giuffrè 1967.
- Predieri A., *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di comunità 1963.
- Prezioso M., D'Orazio A., *Le regioni metropolitane in Europa: dalla letteratura più recente ai modelli organizzativi*, in Caroli M., Prezioso M. (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, FrancoAngeli 2016, pp. 21-71.
- Prezioso M., *Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica*, in Fuschi M. (a cura di), *Barriere/Barriers*, Società di studi geografici 2018, pp. 467-478.
- Properzi P., *Rapporto dal Territorio, 2003*, Edizioni INU 2003.
- Pubusa A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè 1983.
- Pubusa A., voce *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. III, Giuffrè 1999, p. 360 ss.
- Pugliese F., *Nuove regole, nuova responsabilità*, in *Scritti recenti sull'Amministrazione consensuale: nuove regole, nuove responsabilità*, Editoriale Scientifica 1997, p. 13 ss.

- Puglise T., Spaziantè A., *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli 2003.
- Pumain D., Godard F., *Données urbaines*, Anthropos 1996.
- Pumain D., Saint-Julien T. (a cura di), *Urban networks in Europe – Réseaux urbains en Europe*, Montrouge 1996.
- Quaranta M. (a cura di), *Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale*, Liguori Editore 2006.
- Radin B.A., *The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?*, in *Public Administration Review*, vol. 58, 4, 1998, pp. 307-316.
- Radin B.A., *The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?*, in *Journal of Public Admin Research and Theory*, vol. 10, Issue 1, 1999, pp. 111-135.
- Rangone N., *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico in economia tra piani e regolazioni*, il Mulino 2007.
- Rattazzi U., nella *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale* fatta a S.M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859, in *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari pubblicate nell'anno 1859*, Utet 1859, p. 1249.
- Renna M., *Brevi considerazioni su province ed altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n 36, 2006, p. 1.
- Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè 2012.
- Renzoni C., *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta (con un'intervista a Giorgio Ruffolo)*, Alinea editrice 2012.
- Rescigno G.U., *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, in *Diritto Pubblico*, 2005, I, p. 19 ss.
- Riva Sanseverino E., *L'umanesimo della tecnologia nelle comunità intelligenti*, in Aa.Vv., *Città intelligenti per comunità intelligenti. Smart city fra tecnologia, cultura, cittadinanza e partecipazione*, Energia Media 2015.
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza 2012.
- Rolla G., Groppi T., Luati L., *L'ordinamento dei comuni e delle province. 1990-1993*, Giuffrè 1993.
- Rolla G., *Manuale di diritto degli enti locali*, Maggioli 1991.
- Romano A., Casetta E., Scoca F.G. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli, Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam 2007.
- Romano M.C., voce *Enti locali. Provincia e Città metropolitana (dir. amm.)*, in *Treccani.it*, 2014.
- Romano S., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Cedam 1932.
- Romano S., *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, I, 1894, ora in Romano S., *Scritti minori*, Giuffrè 1950, p. 21.
- Romano S., *Il Comune*, in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I.1, Società Editrice Libreria 1908, p. 502.
- Romano S., voce *Autonomia (1945)*, in Romano S., *Frammenti di un dizionario giuridico* (a cura di M. Croce e M. Goldoni), Quodlibet 2019.
- Romano S., voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto di Diritto Pubblico*, vol. II, 1987, p. 30 ss.
- Romano S., voce *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia Giurica*, vol. V, Treccani 1989.
- Romano Tassone A., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 63 ss.
- Romboli R., Pinelli C., Cavaleri P., Ruggeri A., D'Auria G., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 5, 2001, p. 185.

- Roncayolo M., voce *Città*, in *Enciclopedia Einaudi*, Einaudi 1978.
- Rossi G., *Diritto amministrativo*, vol. I: *Principi*, Giuffrè 2005.
- Rota F., *Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2014, p. 147.
- Rotelli E., *La storia delle autonomie*, in *Amministrare*, 2/3, 2016.
- Rotelli E., *Le aree metropolitane in Italia, una questione istituzionale insoluta*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino 1999, p. 299 ss.
- Rotondo F., *L'efficacia della pianificazione strategica di area vasta per lo sviluppo di nuovi modelli di governo del territorio*, in *Azienda pubblica*, 2, 2011, p. 145 ss.
- Roversi Monaco M., *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2016, p. 975 ss.
- Ruffolo G., *Rapporto sulla programmazione*, Laterza 1973.
- Ruggeri A., *Riforma del titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive)*, in *Nuove Autonomie*, 2002, n. 4/5.
- Rullani E., *La città infinita: spazio e trama della modernità riflessiva*, in Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di), *La città infinita*, Mondadori 2004, p. 65 ss.
- Rusk D., *Ghost towns in a sprawl-land*, in *The Hartford Courant*, 25 June 1993.
- Rykwert J., *The Idea of a Town. The anthropology of urban form in Rome, Italy and ancient world*, The MIT Press 1976 (trad. it.: *L'idea di città*, a cura di G. Scattone, Adelphi, 2002).
- Saitta F., *Garanzie partecipative ed ansia del provvedere*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 330.
- Salerno G.M., *Introduzione*, in Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene 2014, p. 1 ss.
- Salerno G.M., *La sentenza 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.
- Salerno G.M., *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A., *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press 2003.
- Salvi R., *Storia e demografia delle province italiane 1861-2011*, in UPI – CUSPI, *Atlante statistico delle province italiane*, UPI 2011.
- Salvia L., *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2016, 22 maggio 2016.
- Salzano E., *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza 2003.
- Sandulli A., *Le Città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 3, 2013, p. 3 ss.
- Sandulli A., voce *Il procedimento*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003, p. 1068 ss.
- Sandulli A.M., *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 749 ss.
- Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene 1999.
- Santaniello G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXIV, Cedam 1994.
- Santarelli U. (a cura di), *Art. 128 supplemento: Legge 8 giugno 1990, n. 142: Ordinamento delle autonomie locali. Legge 25 marzo 1993, n. 81: Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in Branca G., Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli 1996.
- Saragosa C., *Città tra passato e futuro: un percorso critico sulla via di biopoli*, Donzelli Editore 2011.
- Sassen S., *Le città nell'economia globale*, il Mulino 2003.

- Sassen S., *Territorio, autorità, diritti*, Bruno Mondadori 2008.
- Sassen S., *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991 (trad. it.: *Città globali*, Utet Università 1997).
- Scaccia G., *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021.
- Scharpf W., *Governare l'Europa*, il Mulino 1999.
- Schiavone A., *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi 2019.
- Schütze R., Tierney S. (a cura di), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, 2018.
- Scialoja A., Branca G. (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, in *Il Foro italiano* 1977.
- Sciullo G., *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, vol. I: *I procedimenti*, Giuffrè 1984.
- Sciullo G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet 1996, p. 135 ss.
- Scoca F., *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto* (VI agg.), Giuffrè 2002, p. 10 ss.
- Scott A.J., Agnew J., Soja E.W., Storper M., *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press 2004.
- Scott W.R., Lieberman S., Dunncan B., Winsborough H.H., Duncan O., *Metropolis and region*, John Hopkins Press 1960.
- Senato della Repubblica, *I Commissione permanente, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, Dossier 207*, 2002.
- Senn L., Zucchetti R., *Una proposta per il riassetto delle province*, Studio CertET Bocconi per UPI 2011.
- Serges G., *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 23 ss.
- Serges G., *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 472 ss.
- Serges G., *Soppressione delle province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013.
- Sernini M., *Terre sconfinare. città, limiti, localismo*, Giuffrè 1996.
- Sharpe W., Wallock L. (a cura di), *Visions of the modern city. Essays in history, art, and literature*, Johns Hopkins University Press 1987.
- Sicardi S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del Diritto*, 1, 2003, p. 115 ss.
- Simoncini A., Mobilio G., *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome "bipolare"?*, in *Le Regioni*, 2016, p. 671 ss.
- Sorace D., *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni*, 2, 1991, p. 360 ss.
- Soricelli G., *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 5, 2002, p. 843 ss.
- Spadaro A., *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 1 ss.
- Spadaro A., *Le città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 1-36.
- Spalla F., Bottà D., *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quaderni di scienza politica*, 2005, p. 87 ss.
- Spalla F., Lanza R., *Area Metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, 1-2, 2008.
- Spasiano M.R., *Organizzazione e risultato amministrativo*, in Immordino M., Police A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli 2004, p. 342 ss.
- Spinaci S., *Intorno alla tentata riforma delle Province*, in *Diritto Pubblico*, 2012, p. 945 ss.

- Staderini F., *Diritto degli enti locali*, Cedam 1994.
- Staiano S., *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1 ss.
- Staiano S., *Le autonomie locali in tempi di recessione*, in *Federalismi.it*, 17, 2012.
- Stella Richter P. (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Giuffrè 2022.
- Stella Richter P., *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1968, II, p. 103 ss.
- Stella Richter P., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1989, p. 607 ss.
- Stella Richter P., *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art.117 Cost.*, in *Giustizia civile*, 2003, p. 407 ss.
- Stella Richter P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè 1984.
- Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene 2014.
- Sterpa A., *“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021, p. 204.
- Sterpa A., Grandi F., Fabrizio F., De Donno M. (a cura di.), *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, p. 3 ss.
- Sterpa A., *Il pendolo e la livella. Il “federalismo all'italiana” e le riforme*, Giappichelli 2015.
- Sterpa A., *L'ordinamento di Roma capitale*, Jovene 2012.
- Sterpa A., *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sentenza 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, p. 1 ss.
- Stipo M., *Osservazioni in tema di poteri ed interessi pubblici*, in *Archivio Giuridico “Filippo Serafini”*, 1985, p. 225.
- Stradella E., in *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della regione Toscana, n. 69/2007*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2008, p. 4, disponibile su: www.astrid-online.it/Forme-e-st/Studi-ric/Elettra_Stradella_OsservatorioFonti.pdf.
- Stübgen J., *Der Städtebau. Handbuch der Architektur*, Kröner 1907.
- Sudjic D., *The 100 mile city*, Mariner Books 1993.
- Sunstein C., *Republic.com*, Princeton University Press 2001.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori – Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubettino 2016.
- Tarli Barbieri G., *Le città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Nuove province e città metropolitane*, Giappichelli 2016, p. 48.
- Tati E., *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli 2020.
- Tatone L., *La provincia nella riforma delle autonomie locali*, in *Amministrazione e politica*, 4, 1994, p. 95 ss.
- Testoni C., *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo del territorio*, FrancoAngeli 2016.
- Teune H., *Growth and pathologies of giant cities* (a cura di Dogan M., Kasarda J.D.), Newbury Park 1988.
- The World Bank, *Urban development – Overview*, disponibile su: www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#:~:text=Today%2C%20some%2056%25%20of%20the,people%20will%20live%20in%20cities.

- Tiebout M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, vol. 64, 5, The University of Chicago Press 1956.
- Tondi della Mura V., *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, 25 gennaio 2015, p. 2 ss.
- Torchia L., *L'Amministrazione per accordi*, in Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative fra enti territoriali*, Giuffrè 1992, p. 619 ss.
- Torelli G., *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 651 ss.
- Tortorella V., Alulli M., *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio 2014.
- Tortorella W., Marinuzzi G., *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, in *Amministrare*, 1, 2016, p. 177-192.
- Tramontano A., *La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene 2014, p. 21 ss.
- Travi A., *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli del diritto comune*, in *Le Regioni*, 2, 1991, p. 380-386.
- Triglia C., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza 2005.
- Trucchia L., *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in Cammelli M., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 639 ss.
- Tubertini C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, pp. 197-214.
- Tubertini C., *Atti politici e di alta amministrazione*, in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè 2006, p. 516 ss.
- Tubertini C., *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2020, p. 89 ss.
- Tubertini C., *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1/2016, p. 99 ss.
- Tubertini C., *La città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili, Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press 2017, p. 233 ss.
- Tubertini C., *La città metropolitana tra Regione, Comune ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Rivista online di Urban@it*, 1, 2015, p. 3.
- Tubertini C., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2012, p. 695 ss.
- Tubertini C., *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2000, p. 305 ss.
- Tubertini C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 794 ss.
- Tubertini C., *Le politiche di riordino territoriale locale: province e città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le regioni*, in Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino 2016, p. 82 ss.
- Tubertini C., *Le province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2016.
- Tubertini C., *Luciano Vandelli e il "sistema" delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2019, p. 75 ss.
- Tubertini C., *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2016, p. 857 ss.

- Tucci M., *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Giappichelli 2003.
- Tufarelli F., *L'istituzione delle aree metropolitane nel dibattito parlamentare*, in Atripaldi V. (a cura di), *Il Governo Metropolitan – aspetti di una politica delle istituzioni*, Edizioni Scientifiche Italiane 1993.
- UICCIAA (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura), *Le aree socioeconomiche in Italia*, FrancoAngeli 1975.
- UPI – CUSPI, *Atlante statistico delle province italiane*, UPI 2011.
- Urbani G., *La programmazione economica come processo politico*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 4, 2, 1974, p. 287 ss.
- Urbani G., *La programmazione economica: 1946-1962*, in del Vecchio G., Arena C. (diretto da), *Trattato Italiano di economia*, vol. XX, Utet 1965.
- Urbani P., *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1, 2003, p. 50 ss.
- Urbani P., *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, in *astridonline.it*, 2007.
- Urbani P., *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni*, disponibile su: www.urbanisticainformazioni.it, 2013.
- Urbani P., voce *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLV, Giuffrè 1992.
- Urbano G., *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2019, p. 463 ss.
- Ursi R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in Marchetti B., Renna M. (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in Ferrara L., Sorace D. (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press 2016, pp. 445-475.
- Ursi R., *Le stagioni dell'efficienza*, Maggioli 2016.
- Ursi R., voce *Efficienza (dir. amm.)*, in *Diritto on line*, Treccani, 2018, disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/efficienza-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/.
- Urso G., *Pianificazione strategica e soggettualità territoriale nell'esperienza italiana*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, vol. VII, 2014, p. 165 ss.
- Valagussa S., *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, p. 2 ss.
- Valastro A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene 2010.
- Vandelli L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, FrancoAngeli 2009.
- Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè 1992.
- Vandelli L., *Città metropolitane, province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli 2014.
- Vandelli L., *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 21 settembre 2011, 143.
- Vandelli L., *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 5, 1997.
- Vandelli L., De Donno M., *Evolution de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, p. 867 ss.
- Vandelli L., Gardini G., Tubertini C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli 2017.
- Vandelli L., *Il progetto città metropolitana di Bologna*, in *Progetto città Metropolitana. Governare le città. L'Accordo per la città metropolitana*, il Mulino 1994.

- Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. Tubertini), il Mulino 2021.
- Vandelli L., *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, numero speciale, p. 213 ss.
- Vandelli L., *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli 1990.
- Vandelli L., *La città metropolitana un anno dopo*, in *Metronomie*, 2-3, 1995.
- Vandelli L., *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè 1992, p. 7 ss.
- Vandelli L., *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396.
- Vandelli L., *La provincia italiana nel cambiamento sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 46, 2013, p. 101.
- Vandelli L., *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 129 ss.
- Vandelli L., *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, 2003.
- Vandelli L., Mastragostino F., *I comuni e le province*, il Mulino 1997.
- Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli 1991.
- Vandelli L., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, il Mulino 1990.
- Vandelli L., *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1/2, 2017, p. 39.
- Vandelli L., *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, 3, 1994.
- Vesperini G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8/9, 2014, p. 786 ss.
- Vesperini G., *Le regioni e gli enti locali*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003.
- Vesperini G., *Vent'anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, in *Amministrazione civile*, 2, 2008, p. 76 ss.
- Vetritto G., *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2016, pp. 153-171.
- Vigato E., *Le unioni e le fusioni di comuni nel disegno di legge "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Quali novità all'orizzonte per i piccoli comuni?*, in *Federalismi.it*, 21, 2013.
- Vigneri A., *Città metropolitana e piano strategico*, in *Rivista della regione Veneto*, disponibile su: diritto.regione.veneto.it/?p=2775.
- Vigneri A., *La semplificazione delle istituzioni territoriali. Le Città metropolitane*, in *astridonline.it*, 2007.
- Vigneri A., *Le funzioni della Città metropolitana*, in *astridonline.it*, 2013.
- Vinci L., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, FrancoAngeli 2002.
- Viola F., Zaccaria G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza 2004.
- Vipiana P., *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in Vipiana P. (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli 2014.

- Virga G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè 1998.
- Virga P., *L'amministrazione locale*, Giuffrè 1991.
- Vitale C., *Il territorio nella definizione e gestione del servizio pubblico locale*, in Cammelli M., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino 2007, p. 723 ss.
- Vitali W. (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, il Mulino 2014.
- Waldo D., *The Administrative State*, Ronald Press Company 1948.
- Webber M.M. (a cura di), *Explorations into urban structures*, University of Pennsylvania Press 1964.
- West G., *Scale: the universal laws of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, Penguin Press 2017.
- Williamson O., *Le Istituzioni Economiche del Capitalismo*, FrancoAngeli 1986.
- Woelk J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2007, p. 210 ss.
- Zagrebelsky G., *Il diritto mite*, Einaudi 1992.
- Zagrebelsky G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet 1987.
- Zamagni S., *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, FrancoAngeli 2013.
- Zanardi A., *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 239 ss.
- Zanigni M., *L'activity-based costing in atto*, Cedam 2004.
- Zanobini G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè 1955, p. 273 ss.
- Zuppetta M., *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Maggioli 2020.
- Zuppetta M., *Il vaglio della Corte costituzionale sull'istituzione delle città metropolitane*, in Mastrangelo D. (a cura di), *Appunti sulle nuove forme del governo sovra comunale*, Aracne 2016, p. 71ss.
- Zuppetta M., *L'istituzione della Città Metropolitana in Italia: un punto di arrivo o di (ri)partenza?*, in *Scritti in onore di F. Gabriele*, Tomo II, Cacucci 2016, p. 1003 ss.
- Zuppetta M., *L'ordinamento speciale di Roma Capitale: un percorso ad ostacoli*, in *Federalismi.it*, 17, 2013, 28 agosto 2013.

Studi di diritto pubblico
diretta da R. Bin, F. Cortese, A. Sandulli

Ultimi volumi pubblicati:

FABIO FERRARI, *Interesse del minore e tecniche procreative*. Principi costituzionali e ordine pubblico (disponibile anche in e-book).

VALERIO BONTEMPI, *L'amministrazione finanziaria dello Stato*. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello (disponibile anche in e-book).

VALENTINA GIOMI, *L'atto politico e il suo giudice*. Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela (disponibile anche in e-book).

CLAUDIA BIANCA CEFFA, *L'aspetto del velo*. L'esibizione del copricapo islamico in Europa fra convivenza multiculturale e Stato costituzionale (disponibile anche in e-book).

EDOARDO CATERINA, *Il finanziamento privato della politica*. Problemi di diritto costituzionale (disponibile anche in e-book).

ELISABETTA TATÌ, *L'Europa delle città*. Per una politica europea del diritto urbano. Premio 2019 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche (disponibile anche in e-book).

ANNA MASTROMARINO, *Stato e Memoria*. Studio di diritto comparato (disponibile anche in e-book).

STEFANO ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*. Un dialogo costituzionale (disponibile anche in e-book).

ALESSANDRO ROSARIO RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi* (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI, *Persona, formazione, libertà*. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity (disponibile anche in e-book).

ELISABETTA MORLINO, *Amministrare e punire*. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale.

FABIO FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale*. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism (disponibile anche in e-book).

VALERIA DE SANTIS, *Indennità e vitalizi*. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione (disponibile anche in e-book).

MICOL ROVERSI MONACO, *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*. Uno studio introduttivo (disponibile anche in e-book).

GIULIANO VOSA, *Il principio di essenzialità*. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea (disponibile anche in e-book).

MONICA COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo (disponibile anche in e-book).

LINO PANZERI, *L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano* (disponibile anche in e-book).

ANGELO JR GOLIA, *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali*. Tra pluralismo e responsabilità (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE EDUARDO POLIZZI, *La spesa per l'istruzione*. Profili costituzionali (disponibile anche in e-book).

ANDREA GRATTERI, *La formula e il risultato*. Studio sulla rappresentanza proporzionale (disponibile anche in e-book).

CAMILLA BUZZACCHI, *Il lavoro*. Da diritto a bene (disponibile anche in e-book).

SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Veio Crisafulli Politica e Costituzione*. Scritti "militanti" (1944-1955) (disponibile anche in e-book).

SILVIA MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo* (disponibile anche in e-book).

NADIA LA FEMINA, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento*. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi (disponibile anche in e-book).

SERENA STACCA, *Il potere disciplinare*. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile (disponibile anche in e-book).

ANGELA COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*. I fattori normativi (disponibile anche in e-book).

FEDERICO CAPORALE, *I servizi idrici*. Dimensione economica e rilevanza sociale (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPINA BARCELLONA, *Votare contro*. Il referendum come opposizione e norma (disponibile anche in e-book).

TOMMASO GAZZOLO, *Essere / dover essere*. Saggio su Hans Kelsen (disponibile anche in e-book).

RENATO IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari (disponibile anche in e-book).

PIETRO FARAGUNA, *Ai confini della costituzione*. Principi supremi e identità costituzionale (disponibile anche in e-book).

PIERO PINNA, *La disposizione valida e la norma vera* (disponibile anche in e-book).

MONICA COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia*. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale.

OMAR CHESSA, *I giudici del diritto*. Problemi teorici della giustizia costituzionale (disponibile anche in e-book).

VINCENZO FERRARO, *L'amministrazione consolare*. Profili di diritto nazionale e ultrastatale (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio* (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Diritti in transito*. La condizione giuridica delle persone transessuali (disponibile anche in e-book).

ANTONELLA SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi*. Il caso del governo del territorio (disponibile anche in e-book).

ILENIA RUGGIU, *Il giudice antropologo*. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali (disponibile anche in e-book).

MICHELE DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi (disponibile anche in e-book).

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli



torrossa
Online Digital Library

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

L'amministrazione delle città metropolitane è questione complessa che, in ogni paese, ha messo legislatori e interpreti davanti a problemi inediti. Causa di questa complessità è la specialità di quei luoghi, che impone ai giuristi una considerazione che non si limiti allo studio delle loro forme, necessariamente differenziate, di governo e amministrazione. Oltre a questa analisi, inevitabilmente legata per il diritto pubblico all'elemento materiale del territorio, occorre saper vedere e comprendere le dinamiche innovative che agitano nei centri urbani: in questa prospettiva il volume affronta, anche in chiave comparata e storica, la questione metropolitana. A partire dall'irrisolta determinazione sul ruolo degli enti intermedi e dall'attuale disciplina (di cui si indagano criticità e intenti) questo studio esplora le possibili interpretazioni alternative, tenendo ferma un'idea delle città metropolitane quali enti finalizzati innanzitutto alla pianificazione strategica dello sviluppo economico e sociale dell'area vasta. Ne risulta una loro caratterizzazione quali enti-sistema, capaci di relazione più che di regolazione, la cui autonomia si declina e si valuta, prima di ogni altra cosa, nell'efficienza delle prestazioni e nella soddisfazione di chi in quei luoghi vive e lavora.

Daniele Donati è professore associato di Diritto amministrativo all'Università di Bologna, dove insegna Diritto dell'informazione e dei Media, Diritto dei Beni e delle Attività culturali, e Arts Law in the Digital Age. È autore de *Il paradigma sussidiario, interpretazioni, estensione, garanzie* (il Mulino 2013) e *Nel segno del tempo. L'influenza della scena culturale sull'evoluzione del sistema giuridico istituzionale* (Quodlibet, 2023).