

A nova regulación xurídica do fenómeno metropolitano europeo en Italia

La nuova regolazione giuridica del fenomeno metropolitano europeo in Italia

A new local authority for Italian urban territories



ELISABETTA TATÌ

Borsista presso l'Università degli Studi Roma Tre (Italia)
eli.tati@stud.uniroma3.it

Recibido: 05/04/2016 | Aceptado: 29/06/2016

Regap



ESTUDOS

Resumo: Este artigo afronta o tema da reforma dos entes locais no ordenamento xurídico italiano con especial atención ás cidades metropolitanas. En primeiro lugar, trata de abordar as claves do fenómeno metropolitano en Europa e os intentos por parte de Italia de adaptarse aos retos urbanos da Europa 2020. En segundo lugar, analízase o peculiar enfoque adoptado por Italia nas reformas, que combina unha intervención institucional cun proxecto máis amplo de modificación da Constitución. Por último, afrontáanse brevemente algúns aspectos da Lei Delrio, como a definición de Cidade metropolitana, as funcións, a delimitación territorial e a forma de Goberno. Dedicáse un capítulo á parte á natureza do Estatuto do ente local metropolitano e á implementación efectiva da reforma. Nas conclusións, abórdanse algúns puntos de comparación co sistema español e expóñense os últimos comentarios sobre o futuro da reforma institucional en Italia.

Palabras clave: cidade metropolitana, entes locais, Italia reformas, desenvolvemento urbano, Europa.

Riassunto: La presente nota affronta il tema della riforma degli enti locali nell'ordinamento giuridico italiano sotto lo specifico aspetto delle città metropolitane. Viene, in primo luogo, ricostruita la rilevanza del fenomeno metropolitano in Europa e i tentativi dell'Italia nell'adattarsi alle sfide urbane per l'Europa 2020. In un secondo momento, si mette in luce la peculiare strada italiana delle riforme, la quale combina un intervento istituzionale con un più ampio progetto di modifica costituzionale. Infine, si affrontano brevemente alcuni aspetti della Legge Delrio, dalla definizione di Città metropolitana, alle funzioni, alla perimetrazione e alla forma di Governo. Un capitolo a parte è dedicato alla natura dello Statuto dell'ente locale metropolitano e all'implementazione effettiva della riforma. Nelle conclusioni emergono alcuni profili di comparazione con il sistema spagnolo e ultimi commenti sul futuro della riforma istituzionale in Italia.

Parole chiave: città metropolitana, enti locali, Italia riforme, sviluppo urbano, Europa.

Abstract: The article deals with the new Italian local authority, "Città metropolitana", introduced by the 2014 Reform. In the first place, the article tries to highlight the relevance of the metropolitan phenomenon in Europe. In the second place, the article shows the links between the 2014 Local authorities reform and the ongoing Constitutional reform in Italy. In the third place, it si deepen the structure of the new metropolitan authority: definition, administrative

functions, territorial extension, governing bodies and city statute. Finally, the conclusion is about, on one side, the comparison with the Spanish juridical system and, on the other side, with the future of the local authorities reform in Italy.

Key words: città metropolitana, local authorities, reforms, urban development, Europe.

Sommario: 1 Introduzione. 1.1 L'Italia, i programmi di sviluppo urbano e il coordinamento con la riforma istituzionale. 1.2 La normativa sulla Città metropolitana prima del 2014. 1.3 Il doppio binario della Legge Delrio e della Riforma costituzionale. Implicazioni per le città metropolitane. 2 Il concetto di area metropolitana e le sue definizioni. 2.1 Il concetto di area metropolitana in ambito *extra* giuridico. 2.2 Considerazioni conclusive in merito alla definizione di Città metropolitana. 3 La legge delrio. 3.1 Le funzioni. 3.2 La perimetrazione. 3.3 Organi, forma di governo ed elezioni. 4 Lo statuto. 5 Implementazione della riforma. 6 Conclusioni. 7 Bibliografia.

1 Introduzione

Più di due terzi della popolazione europea vive oggi nelle aree urbane, precisamente il 68 per cento¹, così che l'Europa si presenta tra i continenti più urbanizzati al mondo. A questa centralità delle aree urbane si affianca l'ulteriore consapevolezza che i confini amministrativi delle "città" non corrispondono più alle sole realtà fisiche, sociali, economiche, culturali e ambientali dello sviluppo urbano ed emerge la necessità di definire nuovi modelli di *governance* che siano, quindi, più flessibili. Ciò che ha portato a maturare l'esigenza di nuovi modelli di gestione è il pericolo in cui sta cadendo oggi il modello di sviluppo urbano europeo che appare non più sostenibile a causa, ad esempio, di cambiamenti demografici ingenti², della mancanza di una fase costante di crescita economica in quasi tutta l' "eurozona", che colpisce soprattutto le città non capitali europee che non vantano un passato di attestati poli industriali³, a causa ancora dell'espansione urbana incontrollata⁴, con la diffusione di insediamenti a bassa densità di popolazione da cui derivano servizi pubblici più costosi e difficili da garantire.

Le aree urbane rappresentano, quindi, indubbe opportunità di sviluppo ma allo stesso tempo sono attrattive di fenomeni negativi da arginare. Alcune città europee si trovano nella condizione di accentrare i problemi e di non veder sviluppate le opportunità per cui, direttrici di intervento si possono individuare, innanzitutto, nell'adozione di nuovi modelli di *governance*, in secondo luogo nell'attenzione non per i soli confini amministrativi ma agli effetti dell' economia *glocal* e, infine, nella definizione puntuale delle aree metropolitane

1 Censis, *Rileggere il territorio per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014, p. 2: "circa il 68% della popolazione dell'Unione Europea risiede attualmente in regioni metropolitane dove si genera più dei due terzi del Pil europeo".

2 SCHLAPPA, H. e NEIL, W., *City of tomorrow, Action Today: from crisis to choice re-imagining the future in Shrinking cities*, Thematic report, 2013: "Between 1950 and 2009, the European urban population grew by 90%. While European urbanisation is increasing, according to the recent report by URBACT the population of 40% of European cities is shrinking especially in Germany, Central and Eastern Europe and in remote regions".

3 Urbact III, *European program for sustainable urban development*, European Regional Development fund 2014-2020, European Territorial Cooperation, 04/07/2014: "Capacity gaps are particularly severe among small and medium sized authorities across Europe and especially in the Southern less developed regions and outside the capital cities. There is a need to increase the capacity for action planning and implementation of practitioners, city managers, elected people, other stakeholders involved in local support groups", p. 15.

4 JOHANNES, H. (a cura di), *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, Commissione europea, Politiche regionali, 2011, p. 10: "uno degli ostacoli per uno sviluppo territoriale armonioso dell'Europa, identificato nell'Agenda territoriale 2020, è l'espansione urbana incontrollata, ovvero la velocità con cui i terreni vengono occupati dal diffondersi di insediamenti a bassa densità. Nell'ambito della politica di coesione sono già state sviluppate strategie per il riciclo dei terreni. Queste possono svolgere un ruolo chiave in futuro al pari di altre strategie ambientali come la creazione di cinture e/o corridoi verdi e la promozione di città sempre più verdi, attente alle esigenze delle famiglie sia degli anziani e che dispongano di servizi e spazi pubblici per tutti, migliorando nel contempo la gestione dell'energia, delle risorse e dei flussi nelle città (metabolismo urbano, riciclaggio, soluzioni energetiche locali)".

per l'implementazione concreta, e quindi con risvolti economici, sia dei servizi pubblici alla cittadinanza e sia degli obiettivi dell'Europa2020.

Agire su questi tre assi presuppone una solida base di conoscenze, proprio per avere una visione del futuro comprensiva di ogni aspetto e condivisa sulle potenzialità di sviluppo. A partecipare al processo di rigenerazione urbana sono chiamati non soltanto gli esperti ma anche tutte le parti interessate, compresi i cittadini⁵, perché proprio con la condivisione delle strategie è possibile mobilitare tutte le risorse, soprattutto endogene, a disposizione⁶.

Per rafforzare queste conoscenze, l'Unione europea si è attivata negli ultimi anni pubblicando una serie di documenti chiave per lo sviluppo urbano come la Carta di Lipsia (2007), la Dichiarazione di Toledo (2010) e l'Agenda territoriale 2020 (2011).

Da questi elaborati emerge l'attenzione particolare per i quartieri sfavoriti nel contesto cittadino e nel contesto territoriale più ampio ma, soprattutto, emerge l'importanza data alla persona (capitale sociale) perché, se trascurata a solo vantaggio della dimensione territoriale, si rischia di disincentivare lo sviluppo autonomo delle comunità locali. Territorio e inclusione sociale sono, quindi, due obiettivi che necessitano di strategie parallele.

L'Agenda territoriale 2020 evidenzia, in particolare, la necessità di un'integrazione territoriale nelle regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali, nonché l'importanza di migliorare la connettività territoriale e la cooperazione tra le città europee. Già il trattato di Lisbona (art. 5) aveva rafforzato il principio di sussidiarietà, ma la strategia Europa2020 non si preoccupa della sola sostituzione di un livello di *governance* superiore con uno inferiore ma, anche, della creazione di relazioni nuove tra livelli diversi come, ad esempio, tra quello europeo e quelli locali. Si tratta della *governance* multilivello, secondo la quale spetta a tutti i livelli di governo sfruttare le potenzialità delle città e degli agglomerati urbani a beneficio dei cittadini europei⁷.

Regap



ESTUDOS

1.1 L'Italia, i programmi di sviluppo urbano e il coordinamento con la riforma istituzionale

In Italia, il "Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020" (PON METRO) si inserisce nel quadro dell' "Agenda urbana nazionale" e "Sviluppo urbano sostenibile" delineati nell' Accordo di partenariato sulla programmazione 2014-2020 (AP). L'individuazione delle sfide territoriali con cui il Programma intende confrontarsi è avvenuta attraverso un percorso di confronto partenariale che ha visto la partecipazione dei Sindaci, dell'Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), delle Regioni interessate e delle Amministrazioni centrali competenti per materia.

5 Urbact III, cit., p. 6: "The European Territorial Cooperation Programme URBACT III will contribute to the Europe 2020 goal by providing a mechanism for stakeholders involved to develop and implement better policies and actions for smart, inclusive and sustainable urban policy in cities".

6 PERULLI, P. (a cura di), *Nord*, Giuffè, Milano, 2012, p. 25: "La città per progetti significa che questa rappresentazione si definisce nell'interazione che nella città si realizza, in un percorso basato sull'idea di progetto[...]. Questo è il tema della pianificazione strategica[...]. E' sostanzialmente la città che riesce a diventare una struttura riflessiva e autoriflessiva [...] un tentativo di democrazia deliberativa, in cui le persone che normalmente non partecipano alle decisioni pubbliche, oppure che subiscono le decisioni della democrazia di tipo rappresentativo, possono invece essere partecipi di tentativi e di esperimenti da parte della città di darsi orizzonti che riguardano una capacità di progettare. [...] Dobbiamo ripensare al progetto in una chiave diversa, di auto sostegno[...] quella che l'economista dello sviluppo Dani Rodrik (2004) chiama "self-discovery", la scoperta da parte degli imprenditori che certi beni e tecnologie, già ben affermati sui mercati mondiali, possono essere adattati e prodotti localmente a costi competitivi".

7 JOHANNES, H., (a cura di), *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, cit., p. 11.

Il PON METRO adotta una logica sperimentale, intervenendo in modo complementare ai Programmi operativi regionali, proprio per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie ma, allo stesso tempo, comporre una strategia nazionale unificante, in particolare verso i Comuni capoluoghi delle 14 Città metropolitane individuate (10 delle Regioni a Statuto ordinario e 4 delle Regioni a Statuto speciale)⁸.

Le tematiche e gli indirizzi che connotano la nuova Agenda urbana europea si declinano in relazione alla presenza di alcuni elementi caratterizzanti il modello di sviluppo territoriale ovvero, da una parte, il carattere policentrico storicamente consolidato del territorio nazionale che fa sì che città di significative dimensioni (metropolitane) risultino distribuite nella maggior parte dei contesti regionali, instaurando sovente relazioni di complementarità con altri sistemi sub-regionali che sono stati da più parti indicati come elementi distintivi del modello di sviluppo italiano e, dall'altra, le dinamiche di sviluppo di tali agglomerazioni metropolitane rimangono condizionate dalla presenza di divari regionali particolarmente pronunciati, il più consolidato dei quali risiede nello scarto per le dinamiche di sviluppo permanente tra le regioni meridionali e quelle del centro-nord⁹.

La differenziazione regionale si delinea, anche, secondo l'esito dei processi insediativi che, nel loro evolversi storico ed in relazione al perimetro dei confini amministrativi, definiscono configurazioni metropolitane diverse sul piano urbano e funzionale; infatti, accanto ai casi in cui il comune centrale si fa portavoce delle istanze metropolitane in merito alla popolazione, ai servizi e alle infrastrutture (come ad esempio Roma) si collocano, invece, le conurbazioni urbane dove il raggio di influenza funzionale della città centrale si estende alla dimensione interprovinciale, regionale o addirittura interregionale (come ad esempio Milano e Napoli)¹⁰.

Al di là dei tecnicismi è, innanzitutto, possibile individuare le sfide di ordine generale che il Piano operativo è stato chiamato ad affrontare, distinguibili in sfide istituzionali e sfide territoriali. Sostenere i diversi Comuni capoluogo nell'affrontare simultaneamente la questione metropolitana nei suoi caratteri comuni e negli elementi di differenziazione interna sul territorio nazionale rappresenta certamente una delle maggiori sfide di carattere metodologico e strategico del Programma.

Il carattere innovativo del PON METRO risiede, anche, nel configurarsi quale processo programmatico interattivo, fondato sulla cooperazione di una molteplicità di attori e sulla attivazione di meccanismi di *governance* in grado di assicurare coerenza interna ed integrazione nelle diverse fasi di costruzione e implementazione progettuale. In tutte le sue delineazioni, quindi, il PON METRO, inserito nell'ambito dell'Agenda urbana nazionale, sembra ricalcare i punti affrontati dall'Agenda urbana europea, pur rimanendo concentrato solo su quattro asset prioritari; per l'attenzione alle altre emergenze urbane di cui l'UE si fa portavoce bisognerà aspettare la conclusione delle riforme sulla pubblica amministrazione attualmente

8 DOMORENOK, E., "Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia", *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2014, p. 566.

9 PON METRO, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Documento di programma 22 luglio 2014, pp. 8-9, 18-19; PERULLI, P. (a cura di), *Nord*, cit., p. 42: "Secondo la tesi di Cafagna (1999), il dualismo Nord-Sud è originario, radicale e genetico e non una creazione dello stato nazionale. Il divario territoriale originario tra Nord e Sud viene declinato in più ambiti: aspetti ambientali, sociali, politici, economici, strutturali.

10 *Ibidem*, p. 87. Il progetto evidenzia come la Città di Milano sia proiettata, in un continuum urbano, verso la Città di Torino e contemporaneamente verso l'area urbana che caratterizza la Regione Veneto.

in corso (legge delega 7 agosto 2015, n.124, “Delega per le riforme della pubblica amministrazione”, c.d. Legge Madia) nonché la messa a punto di specifici programmi nazionali.

Alla luce di questa situazione, appare di grande rilevanza il processo di ridisegno istituzionale avviato a livello nazionale, il quale prevede il rilancio della dimensione metropolitana come scala preferenziale per la pianificazione e la gestione di servizi cruciali per lo sviluppo delle maggiori aree urbane. Il dibattito ha ripreso vigore nel 2013 per mezzo di un disegno di legge su proposta del Ministro degli affari regionali denominato “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, il quale viene convertito nella legge n. 56 il 7 aprile 2014 (Legge Delrio) e che introduce sostanziali innovazioni, in particolare, nel processo di costituzione delle città metropolitane. La legge prevede, infatti, una definizione puntuale dei tempi e delle procedure per la costituzione degli organi di governo delle città metropolitane, con misure destinate a facilitare il processo costitutivo limitando i poteri di veto che hanno ostacolato l’attivazione dei governi metropolitani in passato.

1.2 La normativa sulla Città metropolitana prima del 2014

Ben prima della riforma del 2014, si parla in Italia di Città metropolitana. Con la legge 8 giugno 1990 n. 142, “*Ordinamento delle autonomie locali*”, per la prima volta si prevede in Italia l’istituzione dell’ente in esame e se ne stabilisce il procedimento costitutivo e le regole organizzative. Cause di fallimento del progetto antecedente la riforma costituzionale del 2001, oltre la citata ritrosia dei comuni a costituirsi in forma associata, sono state l’affidamento del compito di delimitare le aree e di istituire quelle metropolitane alle regioni, “riservando allo Stato un improbabile funzione sostitutiva” con una delega di ventiquattro mesi e, soprattutto, la mancanza di garanzia costituzionale che sarebbe stata introdotta di lì a pochi anni. Successivamente, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*” (c.d. Tuel), si limita a replicare le disposizioni contenute nella legge n. 142/1990 senza innovare la materia in modo significativo. Rileva, però, il recepimento, con gli artt. 22 ss del Tuel, delle disposizioni contenute nella legge n. 56/1999 in merito alle modifiche del percorso per pervenire all’istituzione della Città metropolitana, con maggiore coinvolgimento di comuni e province. Con la riforma costituzionale del 2001, l’istituto della Città metropolitana entra in Costituzione mediante la sua previsione all’art. 114 e viene affiancato agli altri enti (comuni e province), alle regioni e allo Stato. In seguito alla riforma, con l’ art. 2 della legge 5 giugno 2003, n.131, “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” (Legge La Loggia), il governo viene delegato ad emanare decreti legislativi per l’individuazione delle funzioni fondamentali di cui alla lett. p), co. 2, art. 117 della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. Alla previsione non è però seguita nessuna emanazione di decreti legislativi, così che le funzioni degli enti locali sono rimaste prive di una definizione puntuale. Per la Città metropolitana sono, così, stati “anni di silenzio”, fino alla legge 5 maggio 2009, n.42, “*Legge delega di attuazione del federalismo fiscale*”, che all’articolo 23, anche se in via provvisoria e transitoria, stabilisce un percorso procedimentale per la costituzione delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario. Il Governo Monti nel 2012, al fine di superare le resistenze fino ad allora incontrate nell’istituzione delle città metropolitane, approva un decreto-legge in controtendenza sia con l’impostazione del Tuel, sia con quella della Legge delega sul federalismo fiscale, entrambe

regap



ESTUDOS

caratterizzate da un' iniziativa bottom-up. L'articolo 18 del decreto legge 6 giugno 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", ha provveduto, infatti, ad istituire direttamente la Città metropolitana quale ente intermedio alternativo alla Provincia, senza prevedere un coinvolgimento degli enti locali nell'iniziativa. In tal caso, il Governo ha ritenuto che la permanente non attuazione delle disposizioni in materia costituisse presupposto legittimo al fine di adottare un atto normativo d'urgenza. L'attuazione del d.l. n. 95/2012 è stata ostacolata da una serie di ricorsi presso la Corte Costituzionale, che sono culminati con la sentenza 3 luglio 2013 n. 220, con cui è stata proclamata l'illegittimità della normativa in materia di riorganizzazione, soppressione e riordino delle province e, di riflesso, anche dell'articolo 18: dunque, l'applicazione delle disposizioni in materia di Città metropolitana è stata arrestata. Ad un anno dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013, lo spettro dell'incostituzionalità colpisce anche la Legge Delrio, la quale si fa oggetto di tre ricorsi, 13 giugno 2014, n. 42, 43 e 44, da parte della Regione Veneto, Campania e Puglia. La Corte Costituzionale si è pronunciata, in data 26 marzo 2015, con la sentenza n. 50, che ha dichiarato inammissibili e prive di fondatezza le questioni di legittimità presentate¹¹.

Nonostante l'ultimo iter legislativo si sia concluso con successo, rimangono perplessità per la vaghezza e i ritardi nella declinazione ed implementazione della strategia a livello nazionale e regionale¹². Tra le principali critiche, il rischio di non cogliere la nuova programmazione come occasione di intervento sulle città metropolitane attraverso una politica sinergica e coerente ma, al contrario, disperdersi, come è avvenuto nella trascorsa programmazione, in rivoli di intervento scollegati tra loro.

1.3 Il doppio binario della Legge Delrio e della Riforma costituzionale. Implicazioni per le città metropolitane

Nella discussione parlamentare si è imposto, durante il 2013 e in parte nel 2014, il tanto atteso intervento di semplificazione del sistema delle autonomie territoriali, che si è combinato in due rami tra loro complementari, ovvero, quello iniziato con il disegno di legge (d.d.l.) governativo AC n.1542 e il d.d.l. cost. AC n.1543 poi sostituito dall'attuale riforma costituzionale.

Il primo, passato in lettura al Senato (AS n. 1212) e convertito in legge il 7 aprile 2014 (già definita Legge Delrio), è rivolto al conseguimento di tre finalità, l'ultima delle quali a carattere transitorio, ovvero: regolare e dare effettività alle Città metropolitane, disciplinare le unioni di Comuni e "svuotare" le funzioni delle Province, nell'eventualità della loro espulsione definitiva dalla Carta costituzionale¹³. La sommatoria di questi tre obiettivi conferisce al d.d.l.

11 Per informazioni relative alla storia normativa ante 2001 si veda VANDELLI, L., "Le aree metropolitane", *Istituzioni di federalismo*, n. 2, 2000, pp. 237 e ss; più aggiornato si veda DEODATO, C., "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *Federalismi*, n. 19, 2012; Per un più recente commento che ripercorra le tappe fondamentali della storia normativa si veda VESPERINI, G., "La legge Delrio: il riordino del governo locale", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2014; per uno studio completo si veda il volume MINGIARELLI, A., in PERULLI, G. (a cura di), *La città metropolitana*, Giappichelli, Torino, 2014; Sulla recente sentenza della Corte costituzionale si vedano i commenti in rivista STERPA, A., GRANDI, F., FABRIZZI, F. e DE DONNO, M., "Corte Costituzionale, Sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura", *Federalismi*, n. 7, 2015; FURNO, E., "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", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2015.

12 Rapporto Istat 2015.

13 FABRIZZI F. e SALERNO, G.M., (a cura di) *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 16.

una natura ibrida in quanto, i primi due, rappresentano formazioni a regime mentre, il terzo, si configura quale transitorio, così come previsto *apertis verbis* dalla *Relazione* introduttiva al disegno di legge stesso.

Il secondo, un d.d.l. costituzionale, si occupa, per quanto di interesse di questa trattazione, più propriamente della soppressione delle Province, prevedendo l'abolizione di qualsiasi riferimento ad esse all'interno del Titolo V della Costituzione e aggiungendo, all'articolo 114 della Costituzione, un comma con il quale si attribuisce ad una legge statale il compito di definire il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle città metropolitane qualificate come "Enti di governo delle aree metropolitane". Questo progetto è rimasto in sede di discussione ma in modo innovativo vede le città metropolitane, e non solo le province, declassate dal rango di "Ente costitutivo della Repubblica". Insomma, sembra che in origine per il riformatore le punte di diamante della riforma debbano essere regioni e comuni, mentre le città conservano garanzia costituzionale, pur se ad un livello più basso, come figure soggettive cui è demandata la funzione di governo per speciali aree¹⁴.

Il d.d.l. cost. (AS 1429-AC 2613), assegnato alla 1° Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente l'8 aprile 2014, segna una deviazione rispetto al precedente progetto costituzionale, pur se molti studiosi sono concordi nell'affermare che questo non sia stato il frutto di un disegno preciso dell'agenda istituzionale del Governo ma, piuttosto, di un modo di agire poco coordinato. Il disegno di legge costituzionale è passato dalla proposta del governo (AS 1429), al testo proposto dalla Commissione in Senato (AS 1429-A), al testo approvato dal Senato e passato alla Camera (AC 2613) a quello proposto in commissione (AC 2613-A) il 13 dicembre 2014 e approvato dalla Camera dei deputati il 10 Marzo 2015. Trasmesso nuovamente al Senato (AS 2613-B) è stato approvato in data 13 ottobre. Si ricorda che, successivamente, il medesimo testo è stato approvato, senza modifiche, dalla Camera l'11 gennaio e dal Senato il 13 gennaio 2016. La riforma si prepara, ora, ad essere sottoposta al voto referendario ex art. 138 Cost.

Dei quindici articoli attualmente componenti il Titolo V, Parte II della Costituzione, "*Le regioni, le province e i comuni*", nove vengono toccati dal progetto di riforma, con cambiamenti rilevanti soprattutto agli articoli 114 e 117.

L'art. 114, innanzitutto, prevede l'eliminazione di ogni riferimento alla "Provincia", con la parola espunta dal testo costituzionale, così come accade in tutti gli altri articoli in cui è nominata attualmente (artt. 118, 119 e 120 della Costituzione). Il testo rimane invariato rispetto alla proposta iniziale del Governo, con coerenza rispetto all'idea di intervenire sul sistema degli enti locali eliminando la forma di governo intermedia dagli enti a garanzia costituzionale, se non per le Città metropolitane, e legittimando così l'impostazione della Legge Delrio.

La struttura che il legislatore sembra dare al nuovo art. 117 è, anche qui, rivoluzionaria proprio nel suo mantenere il riparto delle competenze tra le sole "esclusive" dello Stato, che vengono però ampliate, e "residuali" delle Regioni, eliminando invece le materie concorrenti di cui al vigente co. 3.

¹⁴ PORTALURI, P.L., "Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma", *Federalismi*, n. 1, 2014, p. 9.

L'art. 117 co. 2 (così come verrà modificato se la riforma sarà approvata), inerente le competenze esclusive dello Stato, va analizzato rispetto al suo *incipit* e, in un secondo momento, rispetto alla puntuale elencazione delle materie. Nell' *incipit*, il d.l.l. cost. proposto dal Governo parla inizialmente della legislazione esclusiva in "materie e funzioni" (così come nel possibile nuovo co. 3 e co. 4 dello stesso articolo 117 Cost.) mentre l' (AS 1429-A) ha preferito eliminare il riferimento alle funzioni e mantenere il riferimento alle sole competenze, per evitare confusione con quelle che più propriamente vengono definite come "funzioni amministrative" e a cui si riferisce l' art. 1 co. 2 della Legge Delrio (si veda *infra*). L' elenco delle materie è stato, invece, modificato e integrato con l'aggiunta delle *lett. t), u), v), z)*¹⁵.

L'originario art. 117 co. 4 (nuovo co. 3 nel d.l.l cost.) viene invece modificato in più punti e più volte durante l'iter parlamentare. Nel testo proposto dal Governo, si fa ancora riferimento alla distinzione tra competenza esclusiva e residuale, secondo l'impostazione dell'originario testo dell'art. 117 e si prevede che le regioni abbiano competenza in tutte le materie e funzioni che non siano esclusive dello Stato nonché in quelle "di seguito" specificate (si veda *infra*); l' (AS 1429-A) esclude dal testo l' aggettivo "esclusivo", procedendo prima all'elencazione delle materie specifiche¹⁶ di competenza della Regione e, solo in coda, aggiungendo il riferimento ad una competenza residuale delle regioni¹⁷.

Si prevede, poi, l'inserimento di un nuovo co. 4, con cui si stabilisce che la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda l'unità giuridica ed economica della Repubblica, nonché quando lo "*renda necessario la realizzazione di programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale*"; quest'ultima disposizione è stata così modificata dall' (AS 1429-A), giustificando l' intervento dello Stato non solo a tutela dell'unità ma, anche, dell' "*interesse nazionale*".

Infine, il Governo chiarisce, al co. 6, che la potestà regolamentare non spetta solo allo Stato nelle materie esclusive, potendo poi delegare le regioni, quanto piuttosto spetta "*allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative*". È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva; per quanto riguarda la potestà degli enti locali, essa rimane invariata, se non per l'eliminazione della Provincia dal testo e per l'inserimento, *in extremis*, della perifrasi "*nel rispetto della legge statale e regionale*".

15 Camera dei Deputati, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Ddl Cost. A.C. 2613-D e abb. Testo a fronte tra gli articoli della Costituzione, il disegno di legge del Governo e le modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare n. 216/11, 4 febbraio 2016*, in Servizio Studi, Dipartimento ed istituzioni, *st_istituzioni@camera.it* (ultimo accesso al 15 maggio 2016)

16 Molte di queste materie sembrano ricalcare le funzioni di Area Vasta di cui all'art. 1 co. 2 Legge Delrio: pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

17 Il co. 4 è stato ulteriormente modificato in aula con l'aggiunta delle materia "*Rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche*", lasciato della Legge Delrio che ha dedicato spazio a questa materia, con la conseguenza che molti aspetti sono stati discussi anche in Conferenza unificata e alcune funzioni inseriti nel DPCM come competenze statali (settembre 2014); infine l' AC 2613-A ha espunto dal testo le parole "*in Parlamento*" così che in capo alla competenza delle regioni rimane la materia della "*rappresentanza delle competenze linguistiche*", ambito più generale che la sola rappresentanza in Parlamento, ma che comunque la ingloba.

Altre interessanti modifiche di cui all'art. 117 co. 4 (in futuro il co. 3), che meritano di essere evidenziate separatamente, si rinviengono nell'elenco delle materie di competenza regionale riferite "alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale". Molte di queste materie corrispondono alle aree tematiche in cui gli enti locali esercitano le loro funzioni amministrative e, soprattutto, in cui la Città metropolitana trova il suo campo di azione: il trasporto e la mobilità, le infrastrutture strategiche e lo sviluppo del territorio, nonché i servizi sociali¹⁸. Il testo della Delrio sembrerebbe, secondo alcuni, coordinato con il nuovo testo della Costituzione, proprio attraverso questa più puntuale elencazione delle competenze legislative delle regioni, le quali vedono delineato in modo più preciso il loro ambito di intervento. D'altra parte, non è chiaro se la precisazione di queste materie in capo alla Regione assecondi l'impostazione che vede il nuovo ordinamento degli enti locali incentrato maggiormente su regioni e comuni o se, questa nuova impostazione delle materie, sia rivolta a risolvere i conflitti di competenza tra Stato e Regione. In entrambi questi ultimi due casi, altra parte della dottrina non rintraccia nella riforma costituzionale lo spazio che la Legge Delrio ha creato per le città metropolitane (ipotesi di non coordinamento)¹⁹.

Infine, riguardo la legittimità dell'intervento statale nel regolare la Città metropolitana, quest'ultima sembrerebbe essere garantita dalla modifica all' art. 117 co. 2 lett. p) della Costituzione, in particolare sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento", che si va ad aggiungere alle materie di "organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali".

Della riforma costituzionale rileva, inoltre, per la determinazione della forma di Stato in riferimento al ruolo delle regioni e delle autonomie locali (e quindi anche della Città metropolitana), le modifiche che interverranno sul nuovo Senato. Proprio su questo aspetto si interroga in questi ultimi tempi la dottrina²⁰.

2 Il concetto di area metropolitana e le sue definizioni

La Legge Delrio, pur intervenendo in merito a numerosi aspetti pratici nell'istituzione del nuovo ente, non ha provveduto a risolvere il problema della definizione giuridica per la Città metropolitana che rimane, ancora oggi, interessata da una pluralità di concettualizzazioni.

Contrariamente agli altri enti enumerati all'art. 114 della Costituzione, di cui si conosce l'origine, la definizione e l'estensione territoriale, della Città metropolitana si ignora quasi tutto, in quanto essa non radica le proprie origini in tradizioni storiche ma è piuttosto il "prodotto artificiale di scelte di ingegneria amministrativa ed urbanistica"²¹.

18 Attinenti anche all'elenco delle materie esclusive di competenza statale, vedi le lett. n), p), s), u) e z) co. 2 art. 117.

19 BALBONI, E., "La città metropolitana tra Regioni e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n.1, 2014, p. 5; DE MARCO, E., "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", *Rivista associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2, 2015 p. 40.

20 D'ANATENA, A., "Relazione conclusiva. Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi", Pesole, L. e Volpi, M. (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle regioni*, Jovene, Napoli, 2015, p. 171; si veda anche FALCON, G., "Editoriale. La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo", *Le Regioni*, n. 1, 2015, pp. 3 e ss.; per un giudizio critico CECCHETTI, M., "Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo", *Federalismi*, n. 23, 2015, p. 7.

21 BARTOLE, S., "L'ordinamento regionale", Bartole, S., Bin, R., Falcon, G., Tosi, R. (a cura di), *Diritto regionale. Dopo le Riforme*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 6.

Se un'origine le si vuole trovare, questa è nel concetto di "metropoli" di derivazione socio-urbanistica e, soprattutto, economista; se i comuni, infatti, nascono sulla base di spinte autonomistiche dei centri abitati, le metropoli sono realtà individuate sulla base di studi socio economici e mancano completamente della spinta identitaria, sono cioè unità territoriali all'origine "senza coscienza". Dal punto di vista prettamente giuridico ci si chiede se il legislatore possieda un'idea chiara di cosa desidera istituire o, in altre parole, se conosca ciò che sta regolando²².

Fino all'approvazione della Legge Delrio, e con molta probabilità anche dopo, gli interventi del legislatore hanno agito senza avere un chiaro criterio con riguardo alla definizione. I disegni di legge in materia, dal 1990 sino ad oggi, si sono sempre limitati a fornire due sole indicazioni relativamente alla definizione di Città metropolitana, ovvero, che essa è "l'ente di governo del territorio metropolitano" (in origine delle aree metropolitane) e che essa è ispirata ad "esperienze straniere"²³.

Innanzitutto, non è chiaro a cosa si riferisca la locuzione "territorio metropolitano", definizione oltremodo tautologica, in quanto, se la Città metropolitana è l'ente di governo del territorio metropolitano e il territorio metropolitano è quello governato dalla Città metropolitana questo significa che la Città metropolitana è l'ente di governo del territorio governato dalla Città metropolitana. Quanto al riferimento alle esperienze straniere, anch'esso risulta poco utile in vista di una definizione. Le città metropolitane italiane, come oggi si sono affermate nell'ordinamento, non esistono, infatti, in nessuna altra parte del mondo ma rappresentano un *unicum* nel contesto europeo, tanto che risulta difficile definirle per via assimilativa²⁴.

Oltre alla mancanza di un criterio, il legislatore italiano, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, ha dimostrato di non tenere in debito conto, per la sua incidenza sulla Costituzione, l'importanza di una riforma volta ad attuare le città metropolitane. La loro istituzione riveste, infatti, un triplice interesse costituzionale in quanto attua, per la prima volta, l'art. 114 della Costituzione nella sua interezza²⁵, conferma le città metropolitane come enti locali autonomi²⁶ e, infine, risulta fondamentale per il terzo comma dell'art. 114 della Costituzione, poiché è la Città metropolitana di Roma che potrebbe rivestire il ruolo di Capitale della Repubblica, pur se il testo di riforma costituzionale ora in discussione non riporta alcune indicazioni a tal proposito²⁷.

22 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2014, p. 3.

23 *Ibidem*, p. 7; da ultimo si veda, a titolo di esempio, la relazione introduttiva al d.d.l. cost. n. AC 1543, dove il Presidente del Consiglio (allora Enrico Letta), ha presentato le Città Metropolitane come "una moderna soluzione per il governo delle aree metropolitane, così come avviene anche nell'ambito dell'esperienza di altri Paesi europei".

24 VALLAR, Ch., "Le métropole: l'institutionnalisation d'un aire urbanine à l'échelle européenne", Carles J., Guignard D. e Regourd S. (a cura di), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, Parigi, 2012, pp. 255 e ss.; Censis, "Rileggere il territorio per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa", cit., p. 4.

25 Asseconda, cioè, il cambiamento dal puro sistema degli enti locali basati sul criterio della ripartizione territoriale a favore di quello della territorialità funzionale.

26 Non mere ripartizioni del territorio dello Stato ma parti costitutive della Repubblica.

27 La particolarità della Città metropolitana di Roma che ingloba al suo interno il comune speciale previsto dalla Costituzione: Roma capitale, come regolato ex l.n. 42/2009. Per approfondimento si veda TRAMONTANO, A., "La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma", Sterpa A., (a cura di), *Il nuovo governo di area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 21 e ss., e in particolare i co. 101, 102, 103, art. 1 della Legge Delrio così come analizzati a pp. 222 e ss.; più recente il volume LUCARELLI, L., FABRIZI, F. e MONE, D., *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015.

Oggi la Legge Delrio sembra aver sollevato un altro ostacolo alla definizione giuridica dell'ente di area vasta, in relazione al tentativo di abolire le province, come si accennava nel paragrafo precedente. Il dibattito politico in materia ha legato indissolubilmente i due processi così che il Legislatore non è riuscito a rendere chiara la finalità ultima della riforma, con conseguenze sulla "definizione" *strictu sensu* di Città metropolitana. Attraverso questa aporia si è, cioè, lasciato aperto il dibattito sulla riforma costituzionale degli enti locali così che non è chiaro quale sarà il ruolo delle città metropolitane, se cioè esse saranno mere sostitute delle province schiacciate tra comuni e regioni o, piuttosto, possiederanno un pregnante ruolo di enti per l'area vasta, pur se ad investitura indiretta. Proprio alla base di questo fraintendimento, come alcuni in dottrina hanno argomentato, vi è la ragione della mancanza della definizione normativa del concetto di Area metropolitana e della definizione giuridica di Città metropolitana tanto che, quest'ultima, è stata raffigurata a volte come strumento infallibile di contenimento della spesa degli enti locali²⁸, a volte come strumento di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale²⁹ e, altre ancora, come espressione di identità culturale locale³⁰.

In realtà, la Città Metropolitana non dovrebbe essere niente di tutto ciò ma, piuttosto e semplicemente, un ente locale che insiste su porzioni territoriali connotate da fattori di integrazione funzionale, urbanistica e sociale ma amministrativamente suddivisa in modo non efficiente³¹. Va detto, cioè, che si tratta di un'area non coincidente con quella delle Province, visto che quest'ultima non risponde ad un mero criterio di integrazione funzionale. Inoltre, in quanto espressione di una situazione venutasi a creare "di fatto", l'area metropolitana non è presente su tutto il territorio e i suoi confini possono non solo essere più ristretti rispetto a quelli della Provincia ma, anche, avere un'estensione interprovinciale³². In sostanza può essere configurato come "ente locale funzionale" in contrapposizione ai tradizionali "enti locali territoriali"³³.

Alcuni autori suggeriscono di definire la Città Metropolitana come un "ente locale funzionale e autonomo, costituzionalmente garantito, "potenzialmente" necessario ma a costituzione eventuale, di governo metropolitano, che ha competenza all'esercizio unitario delle funzioni

28 D.L. 95/2012, Governo Monti.

29 Legge Delega n. 42/ 2009 di attuazione del Federalismo fiscale.

30 Per ciascuna delle tre considerazioni si veda MISTRE, M., *La città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, La Gru, Vicenza, 2013; SALERNO, G.M., "Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza dell'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità", *Federalismi*, n. 1, 2014; BENVENUTI, L., "Città e territori nell'età della crisi", *Istituzioni di federalismo*, n. 4, 2012; per ulteriore approfondimento si veda CAMAGNI, R., *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, www.lavoce.info, 2014 (ultimo accesso 15 maggio 2016).

31 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", cit., p. 35.

32 Per approfondire la distinzione tra ragioni giuridiche ed extragiuridiche al fenomeno metropolitano in Italia si veda PATRONI GRIFFI, F., "La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio", Relazione al Convegno *Le città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto*, 6 ottobre 2014, Università di Napoli "Federico II", p. 4; per la distinzione tra "fatto" giuridico – istituzionale e quello socio – economico; si veda anche il commento di DI TORITTO CARAVITA, B., "Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 3, 2014, p. 4.

33 DI TORITTO CARAVITA, B., "Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano", cit., p. 4: "*Basta invero uno sguardo alla carta geografica per capire che in almeno tre casi sarebbe opportuno poter prendere in considerazione l'ipotesi che la Città metropolitana venga costituita facendo entrare anche Province diverse: questo è il caso di Milano, nella cui Città metropolitana ben potrebbero rientrare la provincia di Monza e Brianza; di Firenze, nella cui Città metropolitana ben potrebbero rientrare le province di Pistoia e Prato; di Bari, nella cui Città metropolitana ben potrebbero rientrare la Provincia di BAT.*" In realtà, le città coincidenti quasi perfettamente con la Provincia sono Napoli, Genova e forse Venezia; in molti altri casi la Provincia è più vasta dell'area metropolitana come per Bologna, Torino e Reggio Calabria.

amministrative sulla propria Area Metropolitana e costituisce, congiuntamente agli altri enti autonomi, la Repubblica italiana"; è chiaro dunque che "essa risponde a criteri di funzionalità territoriale ed ha vocazione a sostituirsi ai Comuni dell'area metropolitana nel privilegio funzionale relativo ai rapporti sussidiari tra gli Enti Locali"³⁴.

Il merito di questa definizione risiede nell' essere conforme alla riforma del Titolo V della Costituzione (2001), in quanto asseconda sia la tendenza alla funzionalità sia l'idea degli "enti costitutivi della Repubblica" secondo l'art. 114 della Costituzione³⁵. Altri elementi positivi che si ritiene siano contenuti in questa definizione sono il riferimento alla garanzia costituzionale e a concetti economici importanti, quali quello delle economie di scala, attraverso l' espressione "esercizio unitario", e quello di Area metropolitana concepita come una realtà di integrazione sociale, culturale e funzionale venutasi a creare di fatto su porzioni territoriali divise.

E', questa, una definizione che slega la Città metropolitana dal destino delle province e che lascia il problema del nuovo assetto del territorio al dibattito tra comuni e regioni; la definizione proposta, che tiene conto della natura economica e sociologica del fenomeno metropolitano, è caratterizzata da un forte senso di praticità e aiuta a non fare, dei nuovi enti costituiti, dei meri gusci vuoti. E' una definizione che, cioè, evidenzia non solo cosa siano le città metropolitane, ma anche il perché siano necessarie³⁶.

2.1 Il concetto di area metropolitana in ambito *extra* giuridico

A questo livello della discussione, potrebbe senz'altro essere di aiuto una più ampia disamina su cosa si intenda per "Area metropolitana", anche in ambito *extra* giuridico.

Secondo alcuni autori, nonostante sia impossibile ricondurre l' Area metropolitana ad una nozione unitaria, si può individuare un nucleo essenziale caratterizzato da una città centrale (o metropoli) che nel suo processo di espansione ha assorbito o tende ad assorbire i nuclei abitati situati nelle sue immediate vicinanze, pur appartenenti ad una diversa circoscrizione amministrativa, e da una serie più o meno numerosa, compatta e popolosa di centri minori circconvicini, da villaggi alla città vera e propria, con i quali si sia determinata una certa continuità urbana e una stabile rete di rapporti quotidiani economici e sociali. In tale ottica, la continuità non deve essere intesa in senso stretto ma come prevalenza, nella maggior parte della zona, del carattere urbano su quello rurale e delle attività secondarie e terziarie su quelle primarie³⁷.

Altri autori hanno, invece, proposto delle definizioni più astratte di Area metropolitana, comunque tra loro alternative, in modo che ciascuna potesse applicarsi alle differenti realtà. Una delle definizioni più utilizzate risiede nella distinzione tra "area vasta" e "area ristretta": l' idea di "area ristretta" comprende soltanto la conurbazione, vale a dire il comune capoluogo di

34 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", cit., p. 78.

35 Ne prevede infatti una costituzione "eventuale" legata all' idea di "funzione amministrativa" che supera l'impostazione tradizionale della divisione amministrativa del territorio come pura e semplice ripartizione territoriale.

36 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", cit., pp. 75 e ss.

37 AQUARONE, A, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1961, pp. 6-7.

provincia e i centri urbani collegati ad esso con soluzione di continuità nel costruito, mentre la nozione di “area vasta” comprende anche porzioni di aree rurali unite al conglomerato urbano da rapporti anche di natura istituzionale e normativa³⁸; questa distinzione sembra coincidere, in qualche misura, con quella tra “area metropolitana” e “metropoli”, secondo la quale solo la prima ammette al suo interno zone diverse da quelle esclusivamente urbane, mentre la seconda è solo una zona urbana molto estesa. Per la maggior parte delle città metropolitane elencate dalla Legge Delrio, i concetti di “metropoli” e “area metropolitana” parrebbero, invece, coincidere³⁹.

Ancora, una diversa ricostruzione si fonda sull’idea che le aree vaste siano individuate e descritte secondo tre modelli generali, quello del *continuum* urbano, quello del sistema delle parti irrelate e quello basato sulle grandi aree di influenza. Il primo, considera la “città fisica” e il fenomeno metropolitano come espansione della città oltre la storica delimitazione, amministrativa o della comunità; il secondo, consiste nella interrelazione tra popolazione e funzioni, ammettendo il policentrismo⁴⁰ e il terzo è piuttosto incentrato sulle regioni metropolitane e sulle aree di influenza⁴¹.

Infine, alcuni autori si spingono a definire le aree metropolitane distinguendo tra il comune centrale (*core*) e una o più corone (*rings*). Sarebbero pertanto identificabili quattro modelli di Città metropolitana in relazione al grado di integrazione fra centro e corone. Il primo modello è quello delle “aree metropolitane ristrette”, in cui l’integrazione decresce rapidamente al crescere della distanza (Bari, Bologna, Cagliari e Catania); il secondo modello è quello delle “aree metropolitane allargate”, in cui l’integrazione diminuisce lentamente al crescere della distanza (Firenze, Genova, Messina, Palermo, Roma, Torino); il terzo modello concerne le “aree metropolitane integrate”, in cui l’integrazione cresce con la distanza, a causa della presenza di poli secondari (Venezia e Reggio Calabria); infine il modello delle “aree metropolitane estese”, in cui l’integrazione resta costante al crescere della distanza, poiché il *ring* corrisponde all’intera Provincia (Milano, Napoli, Trieste)⁴².

Insomma, da questa disamina emergono due differenti concettualizzazioni di Area metropolitana: una meramente “formale”, che riconosce l’area in funzione della Città metropolitana, e l’altra “sostanziale” che, al contrario, definisce autonomamente l’area metropolitana e che, solo in un secondo momento, riconosce la Città Metropolitana in funzione dell’Area.

38 CASACCHIA, O. e REYNAUD, C., “L’individuazione delle aree metropolitane: lo stato dell’arte”, *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine della Commissione per la Garanzia dell’informazione statistica in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, www.palazzozechigi.it/, 2006, su www.palazzozechigi.it/Presidenza/statistica/attivita/06.02_aree_metro_rev.pdf (ultimo accesso 30 giugno 2015), p. 30.

39 Distinzione operata in un parere richiesto dalla Germania dal Comitato economico e sociale europeo (2003), *Avis sur les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l’avenir de l’Europe*, in *Journal officiel de l’Union européenne* (fr), 2007/C 168/02, p. 1, n. 2. Tale distinzione non ha tuttavia molto senso in quei paesi come Francia, Spagna o Italia che si caratterizzano per una forte tradizione comunale e nei quali, fatte salve le capitali per le quali si prevede uno statuto differenziato, i territori metropolitani sarebbero sempre, secondo la definizione sopra data, delle aree vaste/metropolitane; più precisamente si tratterebbe di aree metropolitane senza metropoli, in quanto non esistono comuni o agglomerazioni così grandi da poter essere considerate metropoli, come invece succede in altri paesi, innanzitutto Usa o Inghilterra.

40 European metropolitan network institute, *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*, EMI, ERDF, 2014

41 BENVENUTI, L., “Riflessioni in tema di Città metropolitana”, *Federalismi*, n. 5, 2013.

42 TORTORELLA, W. e ALLULLI, M., *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia, 2014. Si veda anche Rapporto Citalia, 2009, per la sezione Città Mobili.

2.2 Considerazioni conclusive in merito alla definizione di Città metropolitana

Tornando al dato normativo, il legislatore della Legge Delrio sembra, secondo parte della dottrina, non aver dato sufficiente peso alla seconda di questa due concettualizzazione così che l' art. 1 co. 2 della Legge Delrio non opera nessun chiarimento in merito a cosa sia la Città metropolitana, se non definendola come "ente territoriale di area vasta", di cui però manca una definizione sostanziale, non sufficientemente ricavabile dal successivo riferimento alle funzioni esercitate⁴³.

Secondo altri autori, invece, la Legge Delrio ha operato una scelta in merito, proponendo un modello di Città metropolitana con una sua precisa definizione e corrispondente a determinate caratteristiche, alcune delle quali espressamente delineate dall' art. 1 co. 2 e, altre, ricavabili dall'interpretazione dell'intera legge; sembra, così, che il nuovo ente sia definito attraverso le sue caratteristiche, che i suoi attributi siano, cioè, quelli "di fatto" richiesti ad un livello di governo per la gestione delle città metropolitane⁴⁴.

Rimangono punti di dubbio il puro riferimento alle città metropolitane come ad "enti territoriali", secondo l' idea tradizionale per cui il territorio è elemento costitutivo, l'ente è stanziato in una parte di territorio dello Stato e gli ordinamenti territoriali sono le configurazioni giuridiche che assumono i poteri locali⁴⁵, e quello all' "area vasta"⁴⁶, volta ad indicare una dimensione intermedia, aprioristicamente non delimitabile⁴⁷, la quale normalmente avrebbe carattere sovra comunale ma che, nulla toglie, possa raggiungere anche dimensione regionali⁴⁸.

Secondo quanto stabilito dalla Legge Delrio, i nuovi enti potrebbero apparire a vocazione generale, con un legame con il territorio e la comunità di riferimento tale da renderli enti

43 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", cit., p. 84.

44 PIPERATA, G., "Art. 1 co. 2", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 56.

45 GIANNINI, M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 174.

46 CARLONI, E., "Art. 1 co. 3", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 72, "Il concetto di area vasta acquista dunque una valenza ordinamentale; la legge non fornisce una descrizione di questo concetto, che si può desumere in via interpretativa, ad esempio si propone di far riferimento al recente rapporto Censis, per il quale si tratta di una questione non unicamente dimensionale, ma relativa ad una pluralità di altri fattori e tra questi, spiccano le identità sociali che i territori esprimono, le relazioni socio economiche che si dispiegano al loro interno, le modalità con cui i territori concretamente funzionano e la domanda di rappresentanza istituzionale che esprimono. Per quanto ricca e stimolante, si tratta di una definizione con evidenti profili di indeterminazione, che peraltro si attagliano diversamente rispetto al fenomeno metropolitano [...] esaminando l' elenco delle funzioni affidate alla cura degli enti di area vasta, comprese le province, appare evidente come il concetto vada inteso in termini flessibili, variabili in ragione del contesto e dei collegamenti esistenti, o necessari, tra i comuni che insistono nell'area, e quindi tra i territori comunali ed i loro cittadini".

47 Alcuni autori affermano che sarebbe stata più consona una definizione di "Provincia metropolitana"; si veda SALERNO, G. e FABRIZZI, F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 39.

48 Ibidem, cit., p. 39; per una disamina più completa si veda VANDELLI, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 105. Nel dibattito legislativo erano schierati da una parte i "difensori di delimitazioni vaste (sostanzialmente coincidenti con la Provincia)" e dall'altra i "sostenitori di aree ristrette (il comune capoluogo e la prima cintura)". Entrambi gli schemi hanno pregi e difetti. In sintesi, hanno sempre spinto per circoscrizioni più ridotte tutti i rappresentanti di corpi intermedi che temono un eccesso di egemonia da parte di queste nuove figure come pure i fautori di realtà più ridotte ma capaci di coesione effettiva e quindi di sviluppare politiche incisive di governo del territorio relativo. Al contrario, milita in favore di un'estensione maggiore l'argomento storico, cioè del fallimento più che ventennale dei modelli incentrati sul c.d. ritaglio delle aree da considerare per la perimetrazione delle Città. Certo, la prima definizione di Città metropolitana è rintracciabile nella sentenza della Corte costituzionale, 26 giugno 2007 n. 238, nella quale si afferma come essa corrisponda all'ente locale di area vasta, "tanto che nel territorio in cui si crea la Città metropolitana, questa succede alla Provincia" (in particolare il punto 7 Cons. in diritto). Nella sentenza la Corte considera legittimo l'art. 9 della legge del Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, impugnata dal Governo per violazione del principio dell'autonomia degli enti locali. La Corte ribadisce la legittimità della norma regionale, che attribuisce la "funzione di pianificazione di area vasta" alle città metropolitane, peraltro in conformità con quanto previsto dall'art. 23 del Tuel. Si veda anche anche FURNO, E., "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", cit., p. 4.

che non perseguono solo interessi settoriali⁴⁹. Anche se non si può dire con certezza verso quale modello si muoveranno le città metropolitana nei prossimi anni, le soluzioni istituzionali o strutturali non vanno giudicate in modo negativo, in quanto, un ente di questo tipo è in grado di rispondere meglio alle esigenze aggregate del territorio e impedisce la sovrapposizione di più livelli di governo, ma è necessario specificare che tutto ciò non permette alle città metropolitane di darsi in maniera incondizionata qualsiasi fine o potere di intervento.

Altre due caratteristiche rintracciabili nella Legge Delrio permettono di arricchire la possibile definizione di Città metropolitana, ovvero l'essere ente locale ad appartenenza necessaria per altri enti locali, in quanto essa assorbe i comuni e li rappresenta ma, soprattutto, l'essere ente a configurazione differenziale per l'importanza che è assegnata allo Statuto, inteso come fonte chiamata a definire aspetti decisivi per la qualificazione, la struttura e il funzionamento della Città metropolitana. Ambedue i caratteri saranno approfonditi nelle pagine che seguono, tenendo a mente le difficoltà fino ad ora delineate in merito alla definizione di "Città metropolitana"; sono state proposte infatti tre definizioni valide, quella ufficiale della Legge Delrio, quella che vede la Città metropolitana come ente necessario ma a costituzione eventuale, più un'ulteriore definizione che si inserisce nell'attuale dibattito sulla riforma costituzionale ovvero l'idea di Città metropolitana come Provincia metropolitana. Queste diverse correnti di pensiero trattano in modo diverso i temi delle funzioni, degli organi e delle elezioni. A mente va, quindi, tenuta la difficile definizione dell'Area vasta la quale incide immancabilmente sul tema della "perimetrazione" dei nuovi enti.

3 La legge Delrio

3.1 Le funzioni

Le funzioni attribuite alle città metropolitane sono, ai sensi dell'art. 1 co. 44 Legge Delrio, quelle fondamentali delle province (*indirette*), quelle attribuite alle città metropolitane nel processo di riordino delle funzioni delle province⁵⁰ di cui ai commi da 85 a 87 (*derivate*), le ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni ai sensi del co. 46 (*ulteriori*), nonché l'elenco di seguito riportato (*dirette*)⁵¹ in cui rientra, innanzitutto, la predisposizione del piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni (*lett. a*). La delimitazione di questa funzione rimarca la natura di indirizzo dell'ente, attraverso l'utilizzo dell'aggettivo "*triennale*" e dell'inciso sul rispetto per le "*leggi regionali nelle materie di loro competenza*"⁵².

49 Simile distinzione si può fare parlando di dialettica tra soluzioni strutturali o rigide secondo lo schema "un territorio e un governo" e le soluzioni funzionali o flessibili, le quali si caratterizzano per l'incidenza sulla diversa distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo esistenti, mantenendo tuttavia inalterati i livelli ed il territorio che di conseguenza assume carattere metropolitano solo di fatto. Si veda SALERNO, G. e FABRIZZI, F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 40.

50 Sulle funzioni delle Province, ANCI e UPI, *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata*, 3 luglio 2014.

51 PORTALURI, P.L. in SALERNO, G. e FABRIZZI, F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 42; vedi anche ANCI e UPI, *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata*, 2014, p. 4.

52 PORTALURI, P.L. in SALERNO, G. e FABRIZZI, F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 43; per maggiori dettagli si veda CANGELLI, F., *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012.

In secondo luogo, la pianificazione territoriale generale (*lett. b*)⁵³. Sono comprese in tale pianificazione anche *“le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei Comuni ricompresi nell’area”*, così che non si qualifica come funzione di pianificazione territoriale di coordinamento (che già spetta alla provincia), ma come funzione di pianificazione conforme alla struttura urbanistica del territorio, giustificando l’intervento verso i comuni. La Città metropolitana non deve solo programmare ma anche emanare atti di natura prescrittiva in merito alla dislocazione delle reti, porti, aeroporti, discariche e smaltimento rifiuti. Lo schema suggerito è quello di piani strutturali in capo alle città metropolitane e piani di dettaglio in capo ai comuni⁵⁴.

In terzo luogo, viene aggiunta la funzione per la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (*lett c*). A tale riguardo, il Senato ha previsto che la Città metropolitana possa, previa intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive⁵⁵.

Ulteriore funzione è, poi, quella in tema di mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano (*lett. d*)⁵⁶.

Segue la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale (*lett. e*), la quale rimane una funzione che *“autorizza l’esercizio di tutti quei compiti (innominati e sprovvisti di regolazione amministrativa) funzionali alla crescita economica del territorio ed alla coesione sociale, e non contestualmente assegnati alla responsabilità di altre autorità”*, così come veniva previsto già nell’art. 18 del d.l. 95/2012, poi dichiarato incostituzionale con la sentenza Corte Costituzionale n. 220/2013⁵⁷.

Infine, la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (*lett f*), funzione specificatamente prevista ma che potrebbe rientrare, a ben ragione, nella lettera c).

Queste funzioni (dalla *lett. a*) alla *f*) rafforzano la visione del ruolo della Città metropolitana come di ente per il governo integrato delle grandi conurbazioni urbane, sia dal punto di vista della pianificazione strategica, sia dal punto di vista della regolazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture strategiche locali⁵⁸.

53 Per approfondire si veda CERULLI IRELLI, V., “Le relazioni tra Città metropolitane e Comuni”, *Astrid*, 2014.

54 PIPERATA G., “Art. 1 co. 44-46”, Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 141.

55 PORTALURI, P.L. in SALERNO G. e FABRIZZI F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 46.

56 Per maggiore approfondimento si veda DEODATO, C., “Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive”, cit., p. 33; URBANI, P., “Le funzioni di pianificazione della città metropolitana”, *Astrid*, 2012.

57 DEODATO, C., “Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive”, cit., p. 34; PORTALURI, P.L., in SALERNO G. e FABRIZZI F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, cit., p. 47: “Si tratta [...] della funzione che marca in modo evidente la Città metropolitana come ente a carattere squisitamente politico.”

58 Le funzioni di cui al co. 44 possono essere anche classificate come funzioni di indirizzo (*lett a*), di pianificazione (*lett. b*), di coordinamento (*lett. c, d ed e*) e di supporto (*lett. c*), PIPERATA, G., in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, cit., p. 140.

L'elemento realmente differenziale della disciplina che la Legge Delrio offre, rispetto alle province, risiede nell'ampiezza degli ambiti funzionali individuati per le città metropolitane come funzioni fondamentali⁵⁹. Quest'ultime non sono, infatti, comparabili con le corrispondenti funzioni svolte tradizionalmente dalle province, in quanto riflettono una dimensione di interessi e di interrelazioni con le tematiche dell'area molto penetranti, che devono rispondere a bisogni ed obiettivi pubblici diversi⁶⁰. Detto in altro modo, il complesso delle funzioni attribuite a tale ente tende a realizzare un modello "super locale", in cui viene ripensato il rapporto tra funzioni di programmazione e funzioni di gestione (ovvero tra funzioni di *governance* e quelle di *government*) con la conseguenza che lo Stato si trova a dialogare con soggetti dotati di incisivi poteri di pianificazione strategica, sganciati dai vincoli regionali e incidenti sulla capacità decisionale dei comuni⁶¹. La riforma costituzionale prossimamente sottoposta a consultazione popolare diviene, perciò, necessaria proprio al fine di regolare il nuovo riparto di funzioni. Al momento attuale, queste sono attribuite alle Città metropolitane con una legge statale che, in modo non troppo chiaro, riassegna materie e funzioni amministrative fino ad oggi svolte dalle regioni⁶².

3.2 La perimetrazione

Altro tema delicato, che si lega alla questione della rappresentanza della collettività locale, riguarda la "perimetrazione". L'art. 1 co. 6 della Legge Delrio afferma, invero, che "il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima", ferma restando l'iniziativa dei comuni limitrofi che si adeguano al procedimento ordinario⁶³.

La dimensione del territorio regolato è relevantissima sia sotto il piano economico-aziendale che sotto quello giuridico. Rispetto al primo punto di vista, dalla dimensione dipendono sia l'efficacia che l'efficienza delle funzioni attribuite, in quanto occorre tenere in considerazione sia la presenza di economie di scale sia l'effettivo perseguimento delle finalità istituzionali generali⁶⁴. Per quanto riguarda il secondo punto di vista, quello politico – giuridico, il problema della "perimetrazione" è connesso con il rischio che un Comune, non parte della Città metropolitana, rimanga escluso da un servizio fondamentale⁶⁵.

Ancora dal punto di vista giuridico, la disciplina prevista dall'art. 1 co. 6 della Legge Delrio pone due diversi problemi di costituzionalità⁶⁶. Il primo, riguarda il procedimento di adesione

59 Ibidem, p. 139.

60 ANCI e UPI, *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata*, cit., p. 4.

61 Per approfondimenti sulla *governance* metropolitana si veda PINTO, F., "La città metropolitana in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano", *Relazione al Convegno "Le città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto"*, Università di Napoli "Federico II", Napoli, 2014.

62 LUCARELLI, A., "Le città metropolitane. Tipi di stato e trasformazioni territoriali", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitane*, n. 3, 2014, pp. 5 e ss.; sulla complessità del processo di trasferimento di funzione e sulla tecnica di trasferimento di funzioni amministrative fondamentali e/o proprie a carattere prevalentemente programmatico, definita come "titolo abilitativo trasversale", di sostanziale ridimensionamento della potestà legislativa regionale si veda GAMBINO, S., "Autonomie territoriali e riforme", *Federalismi*, n. 5, 2009, p. 65.

63 L'art. 1 co. 6 l.n. 56/2014 richiama l'art. 133 Cost.

64 BROSIO, G. e PIPERATA, S., *Governo e Finanza locale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 25 e ss.

65 MONE, D., "Città metropolitane, Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni", *Federalismi*, n. 8, 2014, p. 8; SALLERNO, G.M., "Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza dell'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità", cit. p. 19.

66 VESPERINI, G., "La legge Delrio: il riordino del governo locale", cit., p. 787.

alla Città metropolitana di comuni appartenenti a province diverse da quella “omonima” previsto allo stesso co. 6, nella parte in cui viene richiamato l’art. 133 Costituzione; il secondo, di carattere più generale, riguarda la legittimità costituzionale della fonte con la quale si perimetrano i territori metropolitani e si istituiscono le città metropolitane. Tale critica alla legittimità costituzionale promossa da alcune regioni è risultata senza fondamento con la sentenza Corte cost. n. 50/2015. Residuali perplessità dovrebbero risolversi con l’approvazione della riforma costituzionale ora in discussione, nella quale, all’ art. 117, co. 2 *lett p)* della Costituzione (competenza esclusiva dello Stato), verrà aggiunta una nuova materia alla famosa ripartizione tra “organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali” ovvero, *in primis*, la materia “ordinamento”⁶⁷.

3.3 Organi, forma di governo ed elezioni

Organi della città sono il Sindaco e il Consiglio, che insieme svolgono funzioni di amministrazione attiva ma in cui l’organo assembleare ha maggiore rilievo, e la Conferenza⁶⁸ che perde, però, la funzione di approvare il bilancio in favore del Consiglio rispetto all’iniziale proposta legislativa del Governo.

Dalla lettura della legge emergono due ipotesi diverse di forma di governo.

Innanzitutto, quella prevista direttamente dal testo, che delinea un tipo di modello neo-parlamentare in cui il Sindaco metropolitano è, di diritto, il Sindaco del Comune capoluogo⁶⁹ e dove il Consiglio è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali⁷⁰. Secondo questa ipotesi il meccanismo di elezione è fondato su un voto ponderato per ciascun elettore che consente di assegnare a tutti i “cittadini metropolitani” un voto uguale, anche se attraverso un’elezione indiretta⁷¹. Non c’è rischio elevato che il contrasto fra indirizzi politici differenti di Sindaco e Consiglio blocchi la governabilità dell’ente in quanto il Consiglio è tra i due l’organo più forte. Ora, la diminuzione di funzioni in capo al sindaco porta ad una forma di governo assembleare che pure presenta delle problematiche in riferimento alla governabilità. A questo riguardo si risponde prevedendo che il sindaco possa usufruire di alcuni strumenti suppletivi come la facoltà di essere lui a sottoporre al Consiglio gli atti da approvare e adottare o la previsione che sia il sindaco a proporre gli schemi di bilancio⁷² o, ancora, che il Sindaco possa nominare un vicesindaco e propri delegati fra i consiglieri metropolitani. In caso l’ “ingovernabilità” si presenti come problema evidente, si potrebbe pensare di ricorrere ad una forma di coinvolgimento del Consiglio nel momento di assegnazione delle deleghe da parte del Sindaco e nella gestione successiva a tale rapporto con l’utilizzo di pareri obbligatori ma non vincolanti⁷³.

67 Così ricorda PATRONI GRIFFI, F., “La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio” cit., p. 6.

68 L.n. 56/2014, art. 1 co. 20-42.

69 L.n. 56/2014, art. 1 co. 8-19 - 40-41.

70 L.n. 56/2014, art. 1 co. 25; sono eleggibili a consiglieri metropolitani i sindaci e i consiglieri comunali.

71 MONE, D., “Città metropolitane, Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni”, cit., p. 22.

72 L.n. 56/2014, art. 1 co.8.

73 In sostanza istituti di sfiducia individuale, anche plurima, che garantisca l’iniziativa a predeterminate minoranze, contestualmente sottoponendo la mozione al Consiglio e da disciplinare con lo Statuto il quale potrebbe porsi anche come Statuto delle minoranze; si veda MONE, D., “Città metropolitane, Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni”, cit., p. 29; per approfondimento in volume si veda anche CHIMENTI, C., “Il ruolo delle assemblee elettive nella forma di governo”, Siclari, M. (a cura di), *La costituzione della Repubblica italiana nel testo vigente*, ARACNE, 2012.

La legge stessa si presta poi ad un'altra ipotesi di governo, di stampo presidenziale: l'art. 1 co. 22 prevede, infatti, che un ulteriore "[...] sistema elettorale che sarà determinato con legge statale", potrà essere adottato dallo Statuto, riferendosi al modello dell'elezione diretta proposto originariamente dal Governo. Si prospetta un modello in cui il Sindaco è eletto direttamente ma non ha funzioni di indirizzo. Se le funzioni del sindaco non fossero ridotte, si profilerebbe una ripetizione della forma di governo provinciale e questo è, senz'altro, poco auspicabile in quanto la città metropolitana è un ente diverso per finalità e funzioni. Questo secondo modello, inoltre, dovrebbe attendere la modifica della legge elettorale nazionale e la riconfigurazione in zone omogenee⁷⁴.

4 Lo statuto

Il tema dello "Statuto" è fondamentale all'interno della Legge Delrio in quanto lo stesso atto statutario è chiamato, innanzitutto, a stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e le competenze degli organi⁷⁵ e, in secondo luogo, a provvedere alla regolazione delle modalità e degli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano, alla disciplina dei rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali⁷⁶, alla costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e con organismi di coordinamento con la città metropolitana⁷⁷ e, infine, alle modalità per istituire accordi con i comuni non compresi nella città metropolitana⁷⁸. Lo Statuto può, inoltre, prevedere un sistema di elezione del sindaco e del consiglio diverso da quello previsto dalla Legge⁷⁹.

Bisogna tener conto del fatto che il rapporto tra legge e Statuto "*non opera soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza, o di gerarchia limitatamente ai principi; del pari, lo Statuto si deve qualificare non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge*"⁸⁰. Lo Statuto diventa una nuova fonte del diritto (nel sistema delle fonti, atto di normazione secondaria) per l'ordinamento della Città metropolitana, espressione dell'autonomia di un Ente locale ma subordinata alla legge ordinaria⁸¹. La

74 MONE, D., "Città metropolitane, Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni", cit., p. 30. Attualmente solo le città metropolitane di Roma, Milano e Napoli hanno previsto nello Statuto l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio. Le città metropolitane di Bologna e Bari lasciano aperta l'alternativa a future modifiche statutarie dopo un periodo di osservazione rispettivamente di 24 e 15 mesi.

75 Art. 1 co.10 L.n. 56/2014.

76 Art. 1 co.11 lett c) L.n. 56/2014: "*Prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione, i comuni possono avvalersi di strutture della città metropolitana e possono delegare l'esercizio di funzioni alla città metropolitana e viceversa; il Senato ha esteso la disciplina dei rapporti, delle convenzioni e delle deleghe alle unioni di comuni.*"

77 Art. 1 co.11 lett d) L.n. 56/2014: "*a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti*".

78 Art. 1 co.11 L.n. 56/2014.

79 Art. 1 co.22 L.n. 56/2014.

80 TESSARO, T. e LUCCA, M., "Art 1, co. 14-16, 21-22,25-39", Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 120.

81 Vedi Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 1998, n. 191: "*Circa la natura dello Statuto, si ritiene esatta la qualificazione di esso come fonte sub primaria, per evidenziarne la diretta legittimazione costituzionale ed il suo potere di derogare anche a determinate norme primarie*"; per approfondire si veda il manuale STADERNINI, G., CARETTI, P. e MILAZZO, P., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2014, p. 77: la funzione normativa esercitata da tale nuova fonte, soprattutto in base al Titolo V Cost. ora vigente, è equiparata a quella statale e regionale in una nuova gerarchia delle fonti che delimita i rapporti in termini di competenza e non di subordinazione.

potestà della Città metropolitana nelle funzioni amministrative risulta definita nel quadro complessivo della legge ma, mentre le funzioni legislative ruotano attorno a Stato e regioni, l'art. 118 della Costituzione, nel suo intento di definire il principio di sussidiarietà, assegna agli enti locali le funzioni amministrative come determinate fattispecie o istituti a competenza riservata⁸².

Stando alla formulazione vigente della Costituzione, il procedimento di approvazione (e relative modifiche) prevede la proposta del consiglio e l'approvazione della conferenza con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza delle popolazione residente⁸³.

Due critiche devono essere, però, rivolte al procedimento previsto: in primo luogo, in ordine alla non sufficiente collaborazione tra organi di governo nell'adempiere alle richieste della Legge Delrio sullo Statuto⁸⁴ e, in secondo luogo, in ordine alla non garantita rappresentanza dei comuni annessi alla Città metropolitana rispetto all'adozione della proposta di Statuto da parte della conferenza metropolitana.

La previsione di un *quorum* fissato ad almeno un terzo dei componenti della Conferenza⁸⁵ (ma rappresentante la maggioranza della popolazione complessivamente residente) appare in contrasto con le previsioni del Tuel il quale, con riguardo all'approvazione degli statuti comunali e provinciali di cui all'art.6 co. 4, prevede che questi debbano essere deliberati con il voto *"favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati"* e che, qualora tale maggioranza non sia raggiunta, è necessario reiterare le operazioni di voto sino ad ottenere per due volte l'assenso consecutivo con maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati; la stessa composizione dei consigli metropolitani si giudica *"non in grado di rappresentare al meglio tutta la complessità metropolitana"*⁸⁶, soprattutto a seguito dell'abrogazione dell'art. 1 co. 13 della Legge Delrio, ad opera della manovra estiva 2014⁸⁷.

Interessante è notare come il decreto legge n. 95/2012 preveda un procedimento di approvazione dello Statuto differente, basato cioè su due fasi, una prima con l'assenso su un atto provvisorio elaborato e deliberato dalla conferenza metropolitana, mentre la seconda inerente l'approvazione definitiva del progetto di Statuto da parte del consiglio metropolitano, in questo modo coinvolgendo direttamente gli enti locali, in quanto la conferenza sarebbe composta dai sindaci dei comuni e dal presidente della provincia interessata⁸⁸. La Legge Delrio, fino all'abrogazione del co. 13 art. 1 Legge Delrio ad opera del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazione dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, si è posta in linea

82 TESSARO, T. e LUCCA, M., "Art 1, co. 14-16, 21-22, 25-39", cit., p. 121.

83 Art. 1 co. 9 Legge Delrio.

84 PALOMBELLI, G., "Autonomie locali: che fare? Dopo l'approvazione della legge «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»", *Astrid*, 2014, p. 5. Ovvero le tempistiche eccessivamente stringenti, per cui le elezioni del consiglio metropolitano si sono dovute concludere in tempi molto rapidi ma comunque non sufficienti per permettere una discussione sullo Statuto capace di affrontare seriamente la possibilità di prevedere un tipo di governo ad elezione diretta.

85 Art. 1 Co. 9 legge Delrio: *"La conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente."*

86 BARRERA, P., "Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale", *Astrid*, 2014.

87 Art. 19, co. 1, lett a del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89

88 Art. 18 co. 3 bis e co. 9, D.L. n. 95/2012.

di continuità con il precedente progetto, legittimando un processo nel quale avrebbero dovuto interagire, nella prima fase di definizione dello Statuto, il consiglio metropolitano e una conferenza creata *ad hoc* su impulso del sindaco e composta da numero di componenti pari a quanto previsto, dal comma 20, per il consiglio metropolitano, ed eletta in conformità alle disposizioni di cui ai commi da 25 a 39⁸⁹.

In conclusione, l'obiettivo della Legge Delrio è quello di garantire funzionalità alla Città metropolitana attraverso una carta di regole interne capace di derogare alle disposizioni di legge che non contengono principi fondamentali; l'obbligatorietà di adottare lo Statuto indica la volontà di garantire autonomia alla Città metropolitana nel contesto dell'ordinamento degli enti locali, così che essa possa assumere un'identità territoriale con regole e diritti tipici.

Per i nuovi enti di area vasta, la scrittura dello Statuto costituisce, o avrebbe dovuto costituire, un momento cruciale per compiere scelte di fondo che non sono soltanto di architettura istituzionale ma attengono, invece, al modo in cui si pensa di organizzare l'interdipendenza dei territori, la specializzazione funzionale e l'integrazione degli stessi. In essi devono essere previsti strumenti e meccanismi di governo dei processi non solo istituzionali ma anche urbanistici, economici e sociali, così da assecondare l'esigenza di flessibilità del territorio⁹⁰.

5 Implementazione della riforma

In questo scenario, le dieci città metropolitane previste dalla Legge Delrio cominciano il loro *iter* istitutivo⁹¹. Già l'Accordo di partenariato del 9 dicembre 2013, presentato dall'Italia in Commissione europea in vista della creazione di quello che sarebbe poi diventato il Piano operativo nazionale (PON) METRO 2014-2020, afferma che le aree urbane sono da intendersi non con esclusivo riferimento al territorio del "comune capoluogo" ma anche alla costituzione di *partnership* e progetti di scala *inter-comunale*. A dicembre 2015 tutti i Piani operativi regionali (POR) FESR 2014-2020 sono stati definitivamente adottati e sono ormai operativi, contenendo specifiche disposizioni per lo sviluppo urbano.

A seguito dell'approvazione della Legge Delrio si indicano, innanzitutto, le elezioni per nominare il consiglio metropolitano, per le quali la Legge prevede un termine fissato al 30 settembre 2014, poi posticipato al 12 ottobre 2014. Tutte le città metropolitane⁹²

89 DI LASCIO, F., "Art. 1, co.9-11, 13, 17", Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 115; LEARDINI, F., "Sistemi di costituzione degli organi della città metropolitana e quorum funzionali", Perulli, G. (a cura di), *La città metropolitana*, cit., pp. 33 e ss.

90 LANZETTA, M.C., "Sulla riorganizzazione dei poteri pubblici sui territori", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitane*, n. 3, 2014, p. 1; più recentemente LUCARELLI, A., FABRIZI, F. e MONE, D., *Gli Statuti delle Città metropolitane*, cit.

91 Con la Legge Delrio, e considerando gli altri comuni capoluogo delle regioni a Statuto speciale interessati da una possibile riforma, viene, di fatto, coinvolta una popolazione di circa 9 milioni di abitanti, pari al 15,7 per cento della popolazione italiana. L'istituzione delle dieci città metropolitane interessate dalla Riforma Delrio coinvolge circa 1.009 comuni, pari al 12,5 per cento delle amministrazioni comunali totali: Roma Capitale, Milano, Napoli, Venezia, Firenze, Bologna, Torino, Bari, Reggio Calabria, Genova.

92 PIPERATA, G., "Art. 1 co 44-46", cit., pp. 62 e ss. Tranne la commissariata Reggio Calabria. Si tratta di una deroga che riguarda non tanto le procedure quanto le tempistiche. Infatti l'avvio delle procedure di attivazione sono state spostate in avanti rispetto a quanto previsto in generale per tutte le altre città metropolitane. Pertanto, la città metropolitana di Reggio Calabria sarà costituita solo alla scadenza naturale degli organi della provincia o comunque entro trenta giorni dalla scadenza o scioglimento anticipato dei medesimi organi. In ogni caso, l'ente metropolitano non potrà entrare in funzione prima del rinnovo degli organi del comune di Reggio Calabria (2017). Anche la Città di Venezia ha visto rimandate le elezioni, poi svoltesi nell'agosto 2015, e l'approvazione dello Statuto è avvenuta il 20 gennaio 2016 entrando in vigore dal 22 febbraio 2016.

procedono alle elezioni tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. Anche le città metropolitane di Cagliari, Catania, Messina e Palermo, pur se non contemplate dalla Legge Delrio in quanto appartenenti alle regioni a Statuto speciale, istituiscono l'ente ed eleggono un Consiglio metropolitano.

Successivamente, si approva lo Statuto dell'ente con termine 31 dicembre 2014; non tutte le città hanno rispettato questa *deadline*, in particolare Torino, che ha posticipato l'approvazione nel mese di febbraio 2015, Napoli, dove lo Statuto è stato approvato il 12 giugno 2015, e Venezia, dove le elezioni si sono svolte il 9 agosto 2015 e lo Statuto è stato adottato il 20 gennaio 2016.

Se alla data del 1 gennaio 2015, effettivo passaggio dalla Provincia alla Città metropolitana, non viene approvato lo Statuto, si attua quello della Provincia, riferendo le disposizioni relative al presidente della provincia e alla giunta provinciale al sindaco metropolitano e quelle relative al consiglio provinciale al consiglio metropolitano (caso di Venezia e Reggio Calabria)⁹³. In caso di mancata approvazione dello Statuto entro il termine di proroga, il 30 giugno 2015, è il Governo che eredita il potere sostitutivo di adottarlo, così come è previsto dalla c.d. "Legge la Loggia"⁹⁴.

Dal 1° gennaio 2015 le province corrispondenti al territorio delle città metropolitane vengono da queste sostituite, concludendosi così la fase transitoria per la costituzione dei nuovi enti e l'avvio di quella operativa e a regime⁹⁵.

6 Conclusioni

A livello comunitario, si è tentato di rispondere al fenomeno metropolitano portando avanti progetti per la creazione di metropoli su scala europea e sarebbe importante studiare, *in primis*, come questi progetti siano stati recepiti dai vari Paesi membri⁹⁶. L'ente Città metropolitana non presenta caratteristiche unitarie nemmeno se si considerano Paesi tra loro confinanti e appartenenti tutti alla medesima area culturale (come l'Italia e la Spagna), nonché tutti ad un'organizzazione particolarmente attenta allo sviluppo regionale quale l'Unione europea. In sintesi, la disciplina giuridica delle città metropolitane è una variabile dipendente, il cui valore deriva da una pluralità di fattori⁹⁷. La riforma degli enti locali si è delineata, in Italia, sulla costruzione della nuova base giuridica per le città metropolitane, optando così per forme istituzionalizzate. La Spagna, diversamente dal caso italiano, ha dimostrato di non avere fiducia nelle forme strutturate e, pur intraprendendo la strada dell'incentivazione all'esercizio associato, lo ha fatto in maniera indiretta, senza insistere sulla creazione di specifici enti⁹⁸. In altre parole, il caso spagnolo, più che quello italiano, sembra confermare la tendenza, che

93 Art. 1 co.16 L.n. 56/2014.

94 Art. 8 L.n. 131/2003.

95 www.affariregionali.it/comunicazione/dossier/attuazione-legge-delrio/ (ultimo accesso il 15 maggio 2016) e www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=46790 (ultimo accesso il 15 maggio 2016)

96 SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", cit., p. 8.

97 CARRER, M. e ROSSI, S., *Città metropolitane in Europa*, IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), Fondazione Anci, Roma, 2014, p. 99.

98 ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P. (diretto da), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Menor, 2015, p. 37; TOSCANO GIL, F., "Las Áreas metropolitanas en el derecho español: modelos vigentes e incidencia de las crisis económicas", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2015, p. 413.

emerge anche a livello comparato, a far prevalere il caso concreto sul diritto adeguando le strutture già esistenti ai bisogni del territorio. In particolare, la questione metropolitana è, e rimane, un fenomeno con chiari connotati economici che non può, dunque, essere forzato entro confini disegnati sulla carta.

Autorevole dottrina italiana critica, nell'ultimo anno, la risposta dell'ordinamento italiano a mezzo della Legge Delrio. Tale legge accomuna, infatti, città con esperienze e dimensioni molto diverse tra loro senza curarsi della funzionalità e adeguatezza del caso concreto (si veda il caso della perimetrazione). Sotto questo punto di vista ci si chiede, quindi, se non sarebbe stato più consono un modo di agire maggiormente mirato e strumentale al fenomeno metropolitano (si veda il caso delle funzioni), come avvenuto per la figura del consorzio spagnolo, piuttosto che la creazione di un soggetto *ad hoc*, quale la Città metropolitana italiana⁹⁹.

Al contrario, la Spagna, anch'essa interessata da intense riforme sul sistema degli enti locali, preferisce intervenire su soggetti già esistenti, come la Provincia stessa, la quale si confronta oggi con un nuovo schema di funzioni in base alla *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*¹⁰⁰. Queste previsioni assecondano esigenze di parsimonia giuridica ed evitano di immettere nuovi soggetti nell'ordinamento. E' il caso dei consorzi andalusi e di quelle catalani nonché l'evoluzione di questi ultimi in Area metropolitana (il Caso di Barcellona), rimanendo, ovviamente, anche casi di insuccesso nella regolazione delle grandi aree urbane, come il caso del País Vasco e quello della CA della Galizia¹⁰¹.

Nel caso italiano, inoltre, bisogna tenere conto che l'Implementazione efficace della Legge Delrio in materia di città metropolitane dipende anche dall' *iter* di riforma costituzionale, sia per quanto riguarda il sistema provinciale sia per il destino del decentramento.

Secondo l'impianto che il nuovo Titolo V sta assumendo, il quale sembra confermare il modello "strutturale" della legge Delrio in alternativa a quello "funzionale", la Città metropolitana si posiziona nel mezzo tra due livelli di governo locale residuali, ovvero quello territorialmente "maggiore", la Regione, e quello, sempre territorialmente "minore", il Comune¹⁰².

Le modifiche all'art. 118 non si sono rivelate fino ad ora così sostanziali, di modo che il Comune mantiene, dalla conferma del Titolo V, un sostegno ideologico rilevante. Il co. 1 dell'art. 118

99 Per una comparazione si veda ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P. (diretto da), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, cit., p. 380; ancora, con uno spirito critico DE MARTIN, G., "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici", *Istituzione del federalismo*, n. 1, 2014; parla di approccio "declamatorio", BALBONI, E., "La legge Delrio e la città metropolitana di Milano; Milano città metropolitana cooperativa e relazionale", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 13.

100 Queste previsioni incidono anche sulla figura del consorzio. Si prevede che in caso di dissesto finanziario debbano essere inglobati ad un ente locale o in caso dissolti e che, in caso di nuova creazione, debbano ricorrere condizioni specifiche molto vincolanti. Il regime *básico* oggi aggiornato dalla LRSAL viene ulteriormente completato dalle previsioni della Ley 15/2014 di razionalizzazione del Settore Pubblico (LRSP), con le quali si offrono, agli art. 12, 13, 14 e 15, rimedi rapidi alla dissoluzione dei consorzi. Nonostante l'intervento sulla LRJPAC (legge n. 30/1992), subiscono modifiche anche l'art. 57 e le disposizioni transitorie n. 9 e 12 della LBRL.

101 RETORTILLO, R.G., "Las provincias", Almeida Cerredá, M., Tubertini, C. e Costa Gonçalves P. (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Menor, 2015, p. 176; NAVARRO GÓMEZ, C., "La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España", *Anuario de derecho municipal*, n. 2, 2008.

102 BALBONI, E., "La città metropolitana tra Regioni e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità", cit., p. 3: "Attraverso la scelta funzionale, rispetto a quella strutturale, che risulta oggi invece quella privilegiata, si sarebbero potute trovare, con più flessibilità, le soluzioni comparto per comparto, caso per caso, dei problemi urbani-metropolitani, ed appoggiandosi molto su Agenzie *ad hoc*, sul modello nordamericano."; DE MARCO, E., "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", cit., n. 2, pp. 33 e ss.

Cost. rimani, infatti, invariato¹⁰³ e il Comune si presenta sempre come base dell'intero edificio pubblico, tanto da non essere né facile né scontato giustificare, volta per volta, le esigenze superiori ed imprescindibili di esercizio unitario delle funzioni amministrative. Sembra che la Città metropolitana dovrà conquistarsi, con duro combattimento, quelle posizioni sul terreno dell'esercizio delle funzioni che intende dominare, sia verso il basso che verso l'alto, soprattutto nei confronti della Regione, contro cui dovrà difendersi dall'invadenza sul piano delle competenze, sempre che il loro ruolo non sia immancabilmente destinato ad esaurirsi ad opera della riforma costituzionale¹⁰⁴. Sarebbe auspicabile che la Città metropolitana uscisse dalla riforma costituzionale con la capacità di interloquire con le altre due istituzioni di riferimento, magari grazie ad una investitura diretta dei suoi rappresentanti che non finisca, allo stesso tempo, per appesantire la flessibilità dell'ente. Potrebbe farlo, inoltre, agendo per "politiche pubbliche" e non per competenze separate e conflittuali o anche grazie al metodo di azione negoziale e relazionale, attraverso il confronto paritario volto alla risoluzione dei problemi¹⁰⁵.

L'idea contenuta nella Legge Delrio sulla *governance* metropolitana di un ente di secondo livello in cui prevale la dimensione amministrativa e gestionale, più che la dimensione politica normalmente frutto dell'investitura diretta degli organi e da cui, comunque, non si potrà prescindere del tutto, dovrebbe imporre un ripensamento ed una riorganizzazione del ruolo delle regioni ed, in senso più ampio, un ripensamento della forma di Stato che sia diversa da quella che oggi traspare dal testo costituzionale; l'attuale riforma non sembra smentire con chiarezza il modello "regionalista" del 2001 e non sviluppa quello, parallelo, del pluralismo locale, nonostante il riferimento esplicito alle "forme associative tra comuni" di cui all' art. 117, co. 2, lett. p) della Costituzione¹⁰⁶.

Proprio in questo confronto le Città metropolitane potrebbero giocare un ruolo di raccordo sui territori che lo necessitano e potrebbero "rappresentare il punto di equilibrio tra dimensione regionale e dimensione locale, con effetti diretti sull'azione dello Stato, [...] con il comune capoluogo di provincia base-vertice e volano della potenzialità dei singoli comuni, legati tra loro da reti funzionali e territoriali"¹⁰⁷.

Come emerso, la dottrina non è unitari né sulla natura della città metropolitana né sul futuro della riforma costituzionale. Occorre attendere la conclusione dell'iter ex art. 138 Cost. e il referendum popolare ma, in entrambi i due possibili scenari (approvazione o non), il futuro

103 Nella forma: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

104 Si rimanda, cioè, al futuro Regolamento del Senato la scelta di come organizzazione i lavori di questo organo costituzionale ovvero se mantenere i gruppi parlamentari (*cleavage* politico) oppure articolare effettivamente su base territoriale il "nuovo" ramo del Parlamento (*cleavage* territoriale). Solo in questa seconda ipotesi, le Regioni ricupererebbero il ruolo che gli è stato sottratto con le modifiche di cui al Titolo V. Si vedano, per il dibattito recente: FUSARO, C., "Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali", *Le Regioni*, n. 1, 2015; DE SANTIS, V., "La doppia investitura dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare «al centro» le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B", *www.forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015 (ultimo accesso 15 maggio 2016); LUPO, N., "Sulla riforma del bicameralismo in Italia: un'opinione a favore (con qualche osservazione a margine)", *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo*, Cedam, Padova, 2016; LUPO, N., "La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il *cleavage* politico, territoriale o istituzionale?", *Federalismi*, n. 1, 2016, pp. 1-19. Per indicare un recente volume STERPA, A., *Il pendolo e la livella. Il Federalismo all'italiana e le riforme*, Jovene, Napoli, 2015.

105 BALBONI, E., "La legge Delrio e la città metropolitana di Milano: Milano città metropolitana cooperativa e relazionale", cit., pp. 13-9.

106 DEL GAIZO, D., "Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale", *Federalismi*, n. 15, 2014, p. 5.

107 LUCARELLI, A., "La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata", *Federalismi*, n. 13, 2014, p. 4.

dell'ente metropolitano dipenderà dai giochi di forza che si verranno a creare tra i diversi livelli di governo¹⁰⁸ nonché dalle risorse che le verranno messe a disposizione¹⁰⁹.

7 Bibliografia

ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P. (diretto da), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Menor, 2015.

AQUARONE, A, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1961.

AUBY, J. B., *Droit de la ville*, Lexis Nexis, Parigi, 2013.

BALBONI, E., "La legge Delrio e la città metropolitana di Milano; Milano città metropolitana cooperativa e relazionale", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.

BALBONI, E., "Aggiornamento Città Metropolitana di Milano", *Federalismi, Osservatorio Città Metropolitane*, n. 3, 2014.

BALBONI, E., "L' approvazione dello Statuto della Città metropolitana di Milano", *Federalismi, Osservatorio Città Metropolitane*, n. 1, 2015.

BALBONI, E., "La città metropolitana tra Regioni e comuni interni: luci ed ombre, aporie ed opportunità", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2014.

BALBONI, G., "La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni", *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2005.

BARRERA, P., "Art. 1 co. 104-115 Legge Delrio", Sterpa A., (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014.

BARRERA, P., "Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale", *Astrid*, 2014.

BARTOLE, S., "L'ordinamento regionale", Bartole, S., Bin, R., Falcon, G., Tosi, R. (a cura di), *Diritto regionale. Dopo le Riforme*, Il Mulino, Bologna, 2006.

BELLOMO, G., "Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l' Italia?", *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014.

BENVENUTI, L., "Riflessioni in tema di Città metropolitana", *Federalismi*, n. 5, 2013.

BENVENUTI, L., "Città e territori nell'età della crisi", *Istituzioni di federalismo*, n. 4, 2012.

108 DEL GAIZO, D., "Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale", cit., p. 5; BARRERA, P., "Art. 1 co. 104-115 Legge Delrio", Sterpa, A., (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, p. 261; MATTARELLA, B.G., "La riforma del Titolo V: bilancio e prospettive", *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 5, 2015, p. 731.

109 La legge di stabilità per il 2016 interviene sulla questione ai commi 753, 754 e 947. Si veda FIORENTINO, L., "L'attuazione della riforma delle province e l'acquisto di beni e servizi", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2016, p. 183.

- BOGGERO, G., "Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e la convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio", *Istituzioni del Federalismo*, n. 6-7, 2014.
- BROSIO, G. e PIPERATA, S., *Governo e Finanza locale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- CAMAGNI, R., *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, www.lavoce.info, 2014.
- CANGELLI, F., *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CARLONI, E., "Art. 1 co. 3", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- CARRER, M. e ROSSI, S., *Città metropolitane in Europa*, IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), Fondazione Anci, Roma, 2014.
- CASACCHIA, O. e REYNAUD, C., "L'individuazione delle aree metropolitane: lo stato dell'arte", *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine della Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, www.palazzochigi.it/, 2006.
- CASULA, M., "Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia Romagna", *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014.
- 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)", *Federalismi*, n. 3, 2014.
- CECCHETTI, M., "Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo", *Federalismi*, n. 23, 2015.
- CERULLI IRELLI, V., "Le relazioni tra Città metropolitane e Comuni", *Astrid*, 2014.
- CHIMENTI, C., "Il ruolo delle assemblee elettive nella forma di governo", Siclari, M. (a cura di), *La costituzione della Repubblica italiana nel testo vigente*, ARACNE, 2012.
- D'ANATENA, A., "Relazione conclusiva. Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi", Pesole, L. e Volpi, M. (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle regioni*, Jovene, Napoli, 2015.
- DE MARCO, E., "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", *Rivista associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2, 2015.
- DE MARTIN, G., "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici", *Istituzione del federalismo*, n. 1, 2014.
- DEL GAIZO, D., "Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale", *Federalismi*, n. 15, 2014.

- DEMATTEIS, G., (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011.
- DENTE, B., "Convivere con la governance multilivello: istruzioni per l'uso", *Rete città strategiche* (contributo degli esperti), 2012.
- DEODATO, C., "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *Federalismi*, n. 19, 2012.
- DE SANTIS, V., "La doppia investitura dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare «al centro» le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l cost. n. 1429-B", *www.forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015 (ultimo accesso 15 maggio 2016).
- DI LASCIO, F., "Art. 1, co.9-11, 13, 17", Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- DI TORITTO CARAVITA, B., "Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 3, 2014.
- DOMORENOK, E., "Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia", *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2014.
- FABRIZZI F. e SALERNO, G.M., (a cura di) *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014.
- FALCON, G., "Editoriale. La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo", *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- FANTINI GIACCHETTI, M., "Le città metropolitane nella nuova legge di delegazione sul c.d. federalismo fiscale", *www.treccani.it*, 2010.
- FIORENTINO, L., "L'attuazione della riforma delle province e l'acquisto di beni e servizi", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2016.
- FRIEDMANN, G. e WOLFF, G., "World city formation: an agenda for research and action", *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 6, 1982.
- FROSINI, J., "«Local Government» in Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2000.
- FURNO, E., "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", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2015.
- FUSARO, C., "Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali", *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- GAMBINO, S., "Autonomie territoriali e riforme", *Federalismi*, n. 5, 2009.
- GIANNINI, M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981.

Regap



ESTUDIOS

- GIGLIONI, F., "La riforma del governo di area vasta tre eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche", *Federalismi*, n. 1, 2014.
- GIUFFRÈ, F., "I liberi consorzi comunali e la dubbia legittimità costituzionale dell'art. 15 dello Statuto siciliano a Costituzione invariata", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2014.
- LANZETTA, M.C., "Sulla riorganizzazione dei poteri pubblici sui territori", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitane*, n. 3, 2014.
- LOMBARDI, P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2012.
- LUCARELLI, A., "La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata", *Federalismi*, n. 13, 2014.
- LUCARELLI, A., "Le città metropolitane. Tipi di stato e trasformazioni territoriali", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitane*, n. 3, 2014.
- LUCARELLI, A., "La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all' istituzione delle città metropolitane", *Federalismi*, n. 8, 2015.
- LUCARELLI, A., FABRIZI, F. e MONE, D., *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015.
- LUPO, N., "Sulla riforma del bicameralismo in Italia: un'opinione a favore (con qualche osservazione a margine)", *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo*, Cedam, Padova, 2016.
- LUPO, N., "La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?", *Federalismi*, n. 1, 2016.
- MATTARELLA, B.G., "La riforma del Titolo V: bilancio e prospettive", *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 5, 2015.
- MISTRI, M., *La città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, La Gru, Vicenza, 2013.
- MONCERI, F., "Spunti di riflessione sull' indefettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni territoriali provinciali", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2014.
- MONE, D., "Città metropolitane, Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni", *Federalismi*, n. 8, 2014.
- MONE, D., "Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitane*, n. 3, 2014.
- NAVARRO GÓMEZ, C., "La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España", *Anuario de derecho municipal*, n. 2, 2008.

- NERI, S., "Rassegna sullo stato d'attuazione della Legge 7 aprile 2015, n. 56 recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»", *Federalismi*, n. 11, 2015.
- ONIDA, V., "Parere sui profili di legittimità costituzionale art. 17 d.l. 95/2012, convertito in l.n. 135/2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni", *Federalismi*, n. 17, 2012.
- PALOMBELLI, G., "Autonomie locali: che fare? Dopo l'approvazione della legge «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»", *Astrid*, 2014.
- PATRONI GRIFFI, A., "Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio", www.confronticostituzionali.eu, 2014.
- PATRONI GRIFFI, A., "La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio", *Relazione al Convegno "Le città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto"*, Università di Napoli "Federico II", Napoli, 2014.
- PERULLI, G. (a cura di), *La città metropolitana*, Giappichelli, Torino, 2014.
- PERULLI, P. (a cura di), *Nord*, Giuffrè, Milano, 2012.
- PIPERATA, G., "Art. 1 co. 2", Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- PIPERATA G., "Art. 1 co. 44-46", Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- PINTO, F., "La città metropolitana in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano", *Relazione al Convegno "Le città metropolitane. Ripensare i tipi di Stato e l'organizzazione politico-amministrativa del territorio. Esperienze italo-francesi a confronto"*, Università di Napoli "Federico II", Napoli, 2014.
- PIOGGIA, A. e VANDELLI, L. (a cura di), *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2009.
- PIZZETTI, F., "Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale", *Federalismi*, n. 12, 2015.
- PIZZETTI, F., "Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio", *Astrid*, 2014.
- POGGI, A., "Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio «obbligato» delle stesse", www.confronticostituzionali.eu, 2014.
- PORTALURI, P.L., "Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma", *Federalismi*, n. 1, 2014.

Regap



ESTUDIOS

- PORTILLO NAVARRO, J. e ESTRADA, V.M., *Crisis económica y entidades locales*, Madrid, 2012.
- RETORTILLO, R.G., "Las provincias", Almeida Cerredá, M., Tubertini, C. e Costa Gonçalves P. (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Civitas, Cizur Menor, 2015.
- ROLLA, G., "Le prime riunioni del Consiglio metropolitano di Genova", *Federalismi, Osservatorio Città Metropolitane*, n. 3, 2014.
- ROTELLI, E., "Le aree metropolitane in Italia. Una questione istituzionale insoluta", Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999.
- ROTELLI, E., "Contro il non governo dell'area metropolitana", *Regioni e Governo locale*, n. 3, 1983.
- SALERNO, G. e FABRIZZI, F., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014.
- SALERNO, G.M., "Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza dell'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità", *Federalismi*, n. 1, 2014.
- SCHLAPPA, H. e NEIL, W., *City of tomorrow, Action Today: from crisis to choice re-imagining the future in Shrinking cities*, Thematic report, 2013.
- SCOTT, A.J. (a cura di), *Global city-Regions: trends, theory, policy*, Oxford, 2001.
- SERGES, G., "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 1, 2014.
- STADERNINI, G., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003.
- STAIANO, S., "Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana", Lucarelli, A. e Verpeaux, M., (a cura di), *Atti del convegno italo-francese Autonomie territoriali in trasformazione: quale futuro?*, *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2, 2013
- STAIANO, S., "Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della città metropolitana", *Federalismi, Osservatorio Città metropolitana*, n. 3, 2014.
- STERPA, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- STERPA, A., "Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio", *Federalismi*, n. 8, 2015.
- STERPA, A., *Il pendolo e la livella. Il Federalismo all'italiana e le riforme*, Jovene, Napoli, 2015.
- STERPA, A., GRANDI, F., FABRIZZI, F. e DE DONNO, M., "Corte Costituzionale, Sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura", *Federalismi*, n. 7, 2015.

- TESSARO, T. e LUCCA, M., "Art 1, co. 14-16, 21-22,25-39", Sterpa, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- TORTORELLA, W. e ALLULLI, M., *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia, 2014.
- TOSCANO GIL, F., *El área metropolitana en el ordinamento jurídico español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.
- TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.
- TOSCANO GIL, F., *Fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010
- TOSCANO GIL, F., "Las Áreas metropolitanas en el derecho español: modelos vigentes e incidencia de las crisis económicas", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2015.
- TRAMONTANO, A., "La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma", Sterpa A., (a cura di), *Il nuovo governo di area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- URBANI, P., "Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locali", *Astrid*, 2007.
- URBANI, P., "Le funzioni di pianificazione della città metropolitana", *Astrid*, 2013.
- VALLAR, Ch., "Le métropole: l' institutionnalisation d'un aire urbanine à l' échelle européenne", Carles J., Guignard D. e Regourd S. (a cura di), *Rèformes et mutations des collectivités territoriales*, Parigi, 2012.
- VANDELLI, L., "Le aree metropolitane", *Istituzioni di federalismo*, n. 2, 2000.
- VANDELLI, L., "La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme di elezione indiretta", *Astrid*, 2012.
- VANDELLI, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- VANDELLI, L., *Città metropolitana*, Roma, 2014.
- VESPERINI, G., "La legge Delrio: il riordino del governo locale", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2014.
- STUDI E RICERCHE
- "A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas", *European metropolitan network institute*, EMI, ERDF, gennaio 2014.
- "Avis sur les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l' Europe", *Journal officiel de l' Union européenne* (fr), Comité économique et social européen, 2007/C 168/02.
- "Beyond boundaries, Functional urban areas matter", *EuroCity*, luglio 2011.
- "Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni", *Commissione europea, Politiche regionali*, ottobre 2011.

Regap



ESTUDIOS

- “Città metropolitana, Legge 56/2014, elezioni: scadenze e adempimenti”, ANCI e UPI, agosto 2014.
- “Competitive Cities in the Global Economy”, *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Territorial review*, 2006.
- “L’attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l’accordo in conferenza unificata”, ANCI e UPI, luglio 2014.
- “La nuova geografia comunale. Dalle città metropolitane alle fusioni di comuni”, *Centro documentazione e studi comuni italiani, Quaderni di Analisi ANCI-IFEL*, n. 5, 2014.
- “La riforma delle Province e delle Città metropolitane. L’attuazione della Legge 56/2014, i tavoli di lavoro, le scadenze, gli accordi”, UPI, maggio 2014.
- “La riforma delle Province e delle città metropolitane”, UPI, luglio 2014.
- “Le città metropolitane”, CITTALIA, rapporto aprile 2013.
- “Rapporto Urbes”, ANCI e ISTAT, aprile 2015.
- “Rileggere il territorio per dare identità e governo all’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa”, Censis, Roma, 2014.