

Data di pubblicazione: 24 giugno 2022

MARIA GRAZIA NACCI*

*Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma***

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari su ruolo e identità dell'ente Città metropolitana rispetto all'ente Provincia. - 2. Rapporti con l'ente Regione. - 3. L'autonomia metropolitana. - 4. Prospettive di riforma.

1. Rilievi preliminari su ruolo e identità dell'ente Città metropolitana rispetto all'ente Provincia

A otto anni dall'istituzione delle Città metropolitane (d'ora innanzi anche CM) ad opera della cd. Legge Delrio¹ si può tentare di fare il punto in

* Professoressa associata di Istituzioni di Diritto Pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, mariagrazia.nacci@uniba.it.

** Il presente lavoro è frutto della rielaborazione della ricerca svolta nell'ambito dell'Unità locale - Università degli Studi di Bari Aldo Moro, del Progetto di ricerca di interesse nazionale - PRIN per l'anno 2015, dal titolo “*Le città metropolitane: strategie economico-territoriali, vincoli finanziari e rigenerazione circolare*” (capofila Politecnico di Milano).

¹ Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. Le città metropolitane sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma Capitale, istituite a decorrere dal 1° gennaio 2015, nonché Reggio Calabria, istituita il 31 gennaio 2017. La legge n. 56 non trova attuazione nei confronti delle CM istituite con legge regionale dalla Regione Siciliana (Catania, Messina, Palermo) e dalla Sardegna (Cagliari).

Ex plurimis, si vedano le dettagliate analisi di F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni. Legge 7 aprile*

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

ordine all'esperienza sin qui maturata, ben consapevoli di quanto abbiano inciso fin qui, innanzitutto, proprio le scelte normative operate dal Legislatore del 2014².

L'obiettivo dell'istituzione dell'ente Città metropolitana, sin da quando comparso nelle previsioni normative dell'ordinamento giuridico italiano³,

2014, n. 56 (legge "Delrio"), Milano, 2015; G. MOBILIO, *Le città metropolitane Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017; F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017; M.R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, 2020.

² Intervento normativo che non si segnala per qualità redazionale, né per chiarezza di contenuti, come sottolinea S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it - Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, 5.

³ Il riferimento è alla prima legge di riforma delle autonomie locali, la legge n.142/1990, il cui Capo VI, agli artt.17-21, aveva previsto, per la prima volta, un ordinamento differenziato per l'amministrazione delle aree metropolitane, quale risposta ad una esigenza già allora fortemente sentita, quella di un governo unitario e di uno sviluppo programmato ed integrato delle grandi aree urbane, costituitesi a seguito della progressiva espansione della popolazione residente verso i comuni vicini o comunque gravitanti, per ragioni economiche e culturali, intorno alle città più sviluppate (F. STADERINI, CARETTI P., MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, 2019, 95 ss.). Come è noto, in base a tale normativa, le aree metropolitane erano individuate nelle zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti avessero con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, economica, sociale e culturale. Le città metropolitane erano individuate all'interno delle aree metropolitane. La delimitazione territoriale delle aree metropolitane e l'effettiva istituzione delle città metropolitane erano rimesse all'iniziativa delle regioni e degli enti locali interessati. È altrettanto nota la perdurante inattuazione conosciuta da tale normativa, recepita senza sostanziali modifiche dal D.Lgs. n.267/2000 (Testo Unico Enti Locali). Parimenti inattuata è rimasta anche la normativa sulle città metropolitane di cui al TUEL, precedente alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, ma compatibile con l'articolo 114 Cost., modificato nel 2001 con l'espressa menzione delle CM quali enti costitutivi della Repubblica. Tale normativa è stata successivamente abrogata dall'art.18, comma 1, del D.L. n.95 del 2012. Sul tema, v. A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2016. Una puntuale ricostruzione del percorso che ha condotto alla situazione attuale si ritrova in G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n.4/2022.

avrebbe dovuto essere quello di dare risposta ad una esigenza di modernizzazione dell'amministrazione territoriale e di valorizzazione delle specificità degli insediamenti urbani più popolosi e produttivi, al fine di migliorarne la competitività con le corrispondenti realtà europee ed internazionali (che già da tempo avevano realizzato riforme di questo tipo, con caratteri e risultati diversi)⁴.

La legge, in tale ottica, chiama la CM a farsi soggetto promotore dello sviluppo economico, attrattore di investimenti strategici e generatore di coesione sociale, non limitandosi solo ad attribuirle un ruolo determinante nella gestione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti. Si tratta di finalità complesse, da perseguire, innanzitutto, attraverso funzioni assegnate in via esclusiva all'ente metropolitano direttamente dalla Delrio (si pensi alla pianificazione strategica metropolitana⁵), unitamente ad altre funzioni attribuibili alle CM da parte dello Stato e delle Regioni in sede di riordino delle funzioni provinciali o con ulteriori specifici provvedimenti.

Ebbene, tale disegno appare ad oggi solo parzialmente realizzato, non essendo ancora perfezionato l'assetto istituzionale pensato per il nuovo livello di governo locale.

⁴ Per una prospettiva comparata, v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁵ R. SCARAMUZZI, *La funzione "strategica" delle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 9/2021; G. MAZZEO, *Le Città metropolitane alla sfida dell'efficienza e della sostenibilità. ruolo e forma del piano territoriale metropolitano*, in *Bollettino Del Centro Calza Bini*, n.1, 2021, 127 ss.

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

Le CM stentano a decollare ed a svolgere un effettivo ruolo nella nuova *governance* territoriale, nei rapporti con tutti i livelli di governo, Regione, Province e Comuni.

Molte delle difficoltà registrate in questa prima fase di attuazione sono senz'altro il portato di discutibili scelte legislative, alcune operate dalla stessa Legge Delrio, altre maturate successivamente ad essa, che hanno posto le premesse per un non ottimale funzionamento dell'ente⁶.

Sotto un primo profilo, viene in rilievo senza dubbio la scelta del Legislatore del 2014 di legare inscindibilmente la nascita dell'ente Città metropolitana alle sorti dell'ente Provincia⁷: è appena il caso di ricordare che, nel tentativo di superare la vexata quaestio della delimitazione dei perimetri metropolitani che per anni aveva rappresentato il principale ostacolo all'istituzione dell'ente⁸, è stato previsto non solo il subentro delle dieci istituende CM in tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti provinciali, ma anche la coincidenza, per tutte le aree

⁶ Sul punto M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019, 21.

⁷ G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, n. 1, 2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*.

⁸ L. VANDELLI, *Comma 6. Delimitazione del territorio della città metropolitana*, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, 57 ss.

Ed invero, in base alla riforma del 1990 l'ambito dell'area metropolitana avrebbe potuto coincidere con quello di una provincia, ovvero essere più ristretto, oppure estendersi oltre la circoscrizione provinciale, scelte rimesse ai legislatori regionali ed agli enti locali; tuttavia, in tempi relativamente rapidi, provvidero ad istituire e delimitare le aree metropolitane solo Liguria, Veneto ed Emilia Romagna, mentre altrove al raggiungimento dell'obiettivo si frapposero contrasti di interesse fra enti locali e/o tra partiti che hanno per più di un ventennio impedito l'attuazione di quella riforma.

metropolitane, del loro territorio con quello delle Province omonime. Una opzione che non ha solo prodotto una grande confusione tra i due enti, compromettendo la possibilità per l'ente metropolitano di affermare la propria identità ed il proprio ruolo istituzionale come 'altro' rispetto a quello provinciale, ma ha, altresì, impattato negativamente con le spinte di estensione delle stesse CM verso il raggiungimento dei propri confini naturali⁹.

Ed invero, il limite di tale scelta non era affatto sfuggito al Legislatore del 2014, che aveva prefigurato un sistema flessibile di perimetrazione dell'area territoriale di ciascuna delle nuove autorità metropolitane istituite per legge, lasciando impregiudicate le libere scelte delle comunità di riferimento, come dimostra la previsione che consente a Comuni o gruppi di Comuni di "uscire" dall'area di riferimento ed "entrare" in un'altra, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 Cost.¹⁰.

Inoltre, l'art. 1 comma 11, lett. d) della l. n. 56/2014 aveva previsto la possibilità per i nuovi enti di concludere accordi e convenzioni con i Comuni non compresi nel territorio metropolitano, possibilità

⁹ Così M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 22, in cui si richiama F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 66, per il quale nel territorio della Città metropolitana di Venezia non potrebbero non essere ricomprese anche le Province di Padova e Treviso; nella Città metropolitana di Bologna potrebbero confluire anche i territori delle Province di Modena e Ferrara; nella città metropolitana di Firenze potrebbero fare il loro ingresso anche le Province di Prato e Pistoia; in quella di Napoli, le Province di Caserta e Salerno.

¹⁰ Che prevede ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali l'adozione di una legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

diffusamente abbracciata¹¹, a conferma dell'esistenza di una chiara volontà di dare vita ad una fitta trama di relazioni, in qualche modo prodromiche e funzionali ad un'estensione territoriale dei confini metropolitani. Tuttavia, nonostante tutto ciò, le circoscrizioni metropolitane coincidono ancora perfettamente con gli ex perimetri provinciali¹².

Oggi un monito a differenziare i territori dei due enti di area vasta proviene anche dal Giudice delle Leggi (cfr. sentenza n.240/2021)¹³ e si rivolge certamente al legislatore, ma forse anche “*alle stesse Città metropolitane e ai Comuni ad esse esterni (ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe) che non hanno ancora mai attivato la procedura di modifica dei confini delle circoscrizioni provinciali limitrofe prevista dal comma 6 della l. n. 56/2014*”¹⁴.

Le ragioni di tale “rinuncia” delle comunità di riferimento ad usufruire di quella “flessibilità” sono riconducibili senz'altro alla complessità del procedimento *ex art.133 Cost.*, ma anche, però, a dinamiche tutte locali:

¹¹ Si vedano gli Statuti delle Città metropolitane di Milano, Roma, Bari, Firenze. Per un'analisi degli Statuti metropolitani, cfr. AA.VV., *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, in *Ist. Fed.*, Numero Speciale 2014.

¹² Così M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 23; ID., *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, paper, 29 dicembre 2021, 8. Lo ricorda anche A. Sterpa, “*Le città (metropolitane) invisibili*”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?, in *Federalismi.it*, paper-29 dicembre 2021, 3.

¹³ Si veda sulla sentenza la dottrina citata alla nota 49.

¹⁴ M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, cit., 8, la quale ricorda anche la recente Relazione illustrativa alla bozza di Disegno di legge delega per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali (resa nota il 14 ottobre 2021), da cui sembra emergere una tendenza all'ulteriore assimilazione delle CM alle Province.

emblematico il caso della Città metropolitana milanese, ove si sono registrate forze sia centripete, che centrifughe nei rapporti fra ente metropolitano e Comuni limitrofi, che si sono annullate a vicenda, con conseguente invarianza dei perimetri, nonostante la generale apertura manifestata in sede statutaria nei confronti dei Comuni esterni. Su tale immobilismo ha inciso anche l'atteggiamento della Regione Lombardia, che già nel 2015 aveva adottato Linee guida volte a fissare requisiti piuttosto elevati ai fini del rilascio del parere favorevole alla richiesta di adesione-variazione di circoscrizione, di fatto determinando la chiusura delle porte della CM, più che la loro apertura¹⁵.

Non v'è dubbio, inoltre, che la su richiamata sovrapposizione/confusione di ruoli tra Province e Città metropolitane sia conseguenza, altresì, dell'ulteriore opzione di assegnare alle CM anche l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province - oltre che di quelle ulteriori conferite loro in conseguenza del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle stesse Province ad opera delle Regioni¹⁶, su cui si dirà *infra*.

¹⁵ Sulle dinamiche territoriali dell'area metropolitana milanese cfr. M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Ist. Fed.*, Numero speciale 2014, cit., 119 ss.

¹⁶ Il riferimento è al comma 44 della Legge Delrio che, com'è noto, attribuisce alle città metropolitane:

- le funzioni fondamentali delle province, ossia, ai sensi del comma 85: pianificazione territoriale di coordinamento e tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

Infatti, la scelta di attribuire alle CM l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province ha comportato che *“così, oltre all'esercizio di funzioni in materia di pianificazione territoriale e strategica, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, mobilità, viabilità e gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano, le Città metropolitane sono state chiamate ad esercitare anche funzioni tipicamente e storicamente provinciali, come la gestione delle strade provinciali e dell'edilizia scolastica, tra le competenze che più pesano sui già esigui bilanci metropolitani a tutto detrimento della reale vocazione di programmazione e coordinamento di questi enti”*¹⁷. Situazione che è divenuta paradossale quando le CM - territorialmente e funzionalmente, in larga misura ancora “Province”¹⁸ - sono state inopinatamente escluse dal fondo di 250 milioni di euro per la manutenzione delle strade e degli

- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province (di cui ai commi 85-97 - v. infra);
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana: a) 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 ;b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'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 selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano; -ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 46).

¹⁷ Così M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 23.

¹⁸ Così G. FALCON, *Conclusioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3.

edifici scolastici, destinato alle sole Province¹⁹ (v. legge di bilancio 2019²⁰).

2. Rapporti con l'ente Regione

Per quanto attiene ai rapporti con la Regione di riferimento si è parlato di “rivalità istituzionale tra Regioni e Città metropolitane”²¹. Ed invero, l'emersione di un ente specifico volto a dare autonoma evidenza e capacità di autogoverno all'area più dinamica e più densamente popolata di un territorio era destinata a porre il problema del rapporto con la Regione che la ingloba: come è stato evidenziato, in molte esperienze, ove le CM acquisissero nella realtà il ruolo che potenzialmente sono in grado di svolgere e che compete loro, la concorrenza con il ruolo e i poteri della Regione potrebbe divenire molto accesa²².

In questa ottica, possono trovare spiegazione non solo i già su ricordati ostacoli talora frapposti all'ampliamento dei confini metropolitani, ma anche l'atteggiamento del legislatore regionale poco incline all'implementazione dell'autonomia metropolitana, come dimostrano le scelte in ordine all'individuazione delle ulteriori competenze da conferire

¹⁹ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 23.

²⁰ cfr. art. 1, comma 899, l. n. 145 del 30 dicembre 2018.

²¹ Cfr. F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali*, cit., 58.

²² G. FALCON, *Conclusioni*, cit., 5.

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

alle CM in sede di riordino delle funzioni non fondamentali delle stesse Province²³.

Sul punto è appena il caso di ricordare che la trasformazione del ruolo e della identità dell'ente Provincia attuata dalla Delrio implicava un deciso ridimensionamento delle funzioni amministrative dell'ente, in capo al quale residuavano limitate funzioni fondamentali con carattere prevalente, ma non esclusivo, di indirizzo e coordinamento verticale dell'attività dei Comuni, cui potevano aggiungersi funzioni di supporto esercitate d'intesa con i Comuni stessi²⁴.

Per le altre funzioni, c.d. non fondamentali, la legge n.56 avviava, appunto, un complesso processo di riordino e di riallocazione su altri livelli territoriali, con preferenza per i Comuni, loro Unioni²⁵ o altre

²³ La scarsità delle informazioni disponibili nella prima fase di attuazione della Legge Delrio ha determinato il fiorire di una legislazione regionale (di riordino delle funzioni locali) di meri principi fondamentali, con rinvio alla successiva legislazione la definizione o il dettaglio delle scelte di riallocazione.

²⁴ L'elenco delle funzioni fondamentali é contenuto nel comma 85: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, per gli aspetti di competenza; b) tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; c) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale; d) autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; e) costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; f) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; g) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; h) gestione dell'edilizia scolastica; i) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale; l) promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. A queste si aggiungono, poi, ai sensi del successivo comma 88, funzioni di supporto a favore dei Comuni, esercitate dalle Province d'intesa con gli stessi, ed individuate in quelle di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

²⁵ Sul tema si veda G. LUCHENA, *Le "nuove" Unioni di comuni dopo la c.d. "legge Del Rio"*, in www.pausania.it - rivista giuridica on-line di urbanistica, lavori pubblici ed enti locali, 2014; ID.,

forme di cooperazione tra più enti locali, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 89).

È noto che il riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, di competenza regionale, in attuazione della legge Delrio e della legge n.190/2014 (legge di stabilità 2015) in sede di coordinamento della finanza pubblica, ha rappresentato l'attività primaria dei legislatori regionali per tutto il biennio 2014-2015²⁶. Tutte le Regioni vi hanno provveduto entro il 31 dicembre 2015²⁷.

Le scelte compiute dalle leggi di riordino di queste funzioni risultano differenziate in base alle tre opzioni essenziali consentite alle regioni dal comma 89 dell'articolo unico della legge n. 56/2014: 1) redistribuzione delle funzioni non fondamentali già svolte dalle province in capo all'amministrazione regionale²⁸ (anche in forma decentrata o indiretta)²⁹ o

Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali nella stagione del "federalismo fiscale", Bari, 2012.

²⁶ Per un'analisi della legislazione regionale di riordino, cfr. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, p. 99 ss.

²⁷ Toscana, legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 e legge regionale 30 10 2015, n. 70; Umbria, legge regionale 2 aprile 2015, n. 10; Liguria, legge regionale 10 aprile 2015, n. 15; Marche, legge regionale 3 aprile 2015, n. 13; Calabria, legge regionale. 22 giugno 2015, n. 14; Lombardia, legge regionale 8 luglio 2015, n. 19, e legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32; Emilia-Romagna, legge regionale 30 luglio 2015, n. 13; Abruzzo, legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32; Piemonte, legge regionale 29 ottobre 2015, n.23; Veneto, legge regionale 29 10 2015, n. 19; Puglia, legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31; Basilicata, legge regionale 6 novembre 2015, n. 49; Campania, legge regionale 9 novembre 2015, n. 14; Molise, legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18; Lazio, legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7.

²⁸ Un generalizzato trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province alla Regione è stato compiuto, ad es., dalla legge reg. Marche 3 aprile 2015, n. 13 (art. 2).

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

comunale (anche in forma associata)³⁰; 2) riconferma delle medesime funzioni in capo alle Province³¹ (anche in forma associata)³²; 3)

²⁹ Un ampio ricorso all'esercizio delle funzioni provinciali oggetto di riordino mediante agenzie regionali o altre soluzioni organizzative è fatto, ad es., dalla legge regionale Emilia-Romagna, 30 luglio 2015, n. 13 (artt. 16, 18, 19, 54).

Si segnala, poi, il caso di Basilicata, Calabria, Lazio e Marche dapprima hanno riassunto presso di sé tutte le funzioni provinciali, per poi trasferire o delegare una parte di esse nuovamente alle Province. Cfr. sul punto DE DONNO M., *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019, 17.

³⁰ Un ampio ricorso al conferimento di funzioni provinciali oggetto di riordino in capo alle unioni dei Comuni costituite in ambiti territoriali ottimali è fatto, ad es., dalla L.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13 (artt. 8, 21, 38, 47, 55, 57).

³¹ Una generalizzata conferma in capo alle Province di tutte le funzioni amministrative già loro precedentemente conferite dalla Regione è stata compiuta dalla legge regionale Veneto 29 ottobre 2015, n. 19 (art. 2), nonché dalla legge regionale Lombardia, 8 luglio 2015, n. 19 (art. 2); la legge regionale Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23 ha, altresì, conferito alle Province nuove ed ulteriori funzioni (art. 2). In questa direzione si erano orientati anche Veneto e Molise, che, tuttavia, in una fase successiva, hanno accentrano presso di sé numerose funzioni (in particolare in materia di: caccia, pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo e lavori pubblici; così DE DONNO M., *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 17).

³² La legge regionale Piemonte 23/2015, ad es., per l'esercizio delle funzioni amministrative delle Province individua tre ambiti territoriali ottimali interprovinciali per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata di funzioni da parte delle Province, ferma la possibilità di ulteriori accorpamenti tra più ambiti previa stipula di un'intesa tra Regione e Province interessate (artt. 2 e 3); l'eventualità che, su iniziative delle Province, le funzioni loro attribuite possano essere esercitate in forma associata, previa, convenzione, in ambiti territoriali di area vasta adeguati è disciplinata dalla legge regionale Emilia-Romagna 13/2015 (art. 6), che prevede, altresì, la creazione di centri di competenza interistituzionale per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo economico, produttivo, turistico e culturale del territorio (art. 11); in Lombardia venivano istituite in tutta la Regione zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane (art. 7, legge regionale 8 luglio 2015, n. 19); in Abruzzo l'esercizio di specifiche funzioni amministrative ex provinciali avrebbe dovuto svolgersi in forma associata da parte delle Province e dei Comuni al fine di assicurare l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche (art. 1, legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32).

soppressione delle funzioni non fondamentali già svolte dalle Province, ma divenute superflue³³.

Vanno considerate, inoltre, le leggi delle Regioni Piemonte e Veneto, che – in attuazione dell’art. 1, co. 3, della legge n.56/2014 – riconoscono forme di particolare autonomia alle Province del Verbano-Cusio Ossola³⁴ e di Belluno³⁵, in considerazione del loro territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri.

Ebbene, all’esito del predetto processo di riordino si è parlato di accentuata “*regionalizzazione delle ex funzioni provinciali*”, essendosi manifestata una diffusa tendenza delle Regioni ad assumere su di sé tali funzioni, particolarmente evidente nelle leggi della Regioni Puglia, Lazio e Campania³⁶, non solo per la quantità delle materie riaccentrate, ma anche per la mancata riconferma in capo alle CM delle funzioni ereditate dalle Province cui sono subentrate³⁷: in tal modo, fortemente limitando

³³ Si veda la legge regionale Campania 9 novembre 2015, n. 14, prevede la possibilità della soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui, per garantire l’efficienza e l’economicità dell’amministrazione pubblica (art. 2).

³⁴ Piemonte, legge regionale 20 aprile 2015, n. 8, riconoscimento della specificità della provincia del Verbano-Cusio-Ossola.

³⁵ Veneto, legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, art. 4, funzioni della provincia di Belluno; legge regionale 27 aprile 2015, n. 6, art. 61, misure a favore della provincia di Belluno; legge regionale 11 maggio 2015, n. 9, modifiche e integrazioni alle norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per l’esercizio della pesca nelle acque interne della Regione Veneto, art. 30, potestà regolamentare e autonomia della provincia di Belluno; legge regionale 8 agosto 2014, n. 25, interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell’art. 15 dello Statuto del Veneto.

³⁶ Si vedano rispettivamente, art.2, legge regionale n.31/2015, art.7, legge regionale n.17/2015, art.3. legge regionale n. 14/2015.

³⁷ Così G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, 417, il quale sottolinea il diverso atteggiamento di altre Regioni, come la

L'attribuzione di nuove funzioni agli enti metropolitani, pur in presenza di disposizioni statutarie volte ad indurre il legislatore regionale a trasferire loro le funzioni indicate, si è prodotto un freno a quella logica potenzialmente espansiva e dinamica a favore di tale nuovo ente.

D'altro canto, come è stato osservato, la riallocazione delle funzioni amministrative proposta dai legislatori regionali pone significativi problemi di sovrapposizione di funzioni tra Regioni e Città metropolitane³⁸, ove si considerino le incongruenze venute a determinarsi, all'esito di quel riordino, tra le stesse funzioni fondamentali metropolitane - previste e garantite con legge dallo Stato – e le funzioni ex provinciali ora esercitate dalle Regioni: si pensi all'incerta delimitazione dei confini e dei rapporti tra le funzioni in materia di sviluppo economico da parte delle CM e le funzioni di competenza regionale in tema di formazione, attività produttive, commercio e turismo; stesso dicasi per le funzioni metropolitane in tema di pianificazione territoriale e di sviluppo sociale, rispettivamente, con quelle regionali in tema di difesa del suolo e di sanità e politiche sociali³⁹. Si tratta di sovrapposizioni e di incertezze in ordine alla delimitazione

Liguria e la Lombardia, che pur in un contesto di accentramento complessivo, hanno, tuttavia, confermato in capo all'ente metropolitano il complesso delle funzioni ereditate dalla ex Provincia.

³⁸ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., 23.

³⁹ Cfr. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., 420, il quale ricorda, altresì, come in alcuni Statuti erano prevalse interpretazioni estensive delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, volte a ricomprendere nella materia "sviluppo economico" appunto la formazione professionale e turismo, ovvero nello "sviluppo sociale", la sanità o i servizi sociali, funzioni che erano provinciali, che tuttavia anziché transitare nella competenza metropolitana, come evidentemente auspicato in sede statutaria, sono state, invece, attratte a livello regionale.

delle rispettive competenze idonee a produrre conflittualità, oltre che dispersione di responsabilità e risorse.

3. L'autonomia metropolitana

Le vicende dell'ente metropolitano confermano quanto il grado di autonomia politica di un ente territoriale sia profondamente condizionato dal grado di autonomia finanziaria di cui esso gode⁴⁰.

È appena il caso di rilevare, innanzitutto, che pur avendo le scelte di riallocazione delle funzioni seguito strade e percorsi differenti da una Regione all'altra, ovunque si è scontato lo stretto collegamento tra trasferimento delle funzioni e nodo delle risorse finanziarie e professionali, che ha indubbiamente condizionato le suddette scelte: è chiaro che in un contesto di perdurante crisi economica a causa di progressivi tagli di risorse e trasferimenti erariali, per molti legislatori regionali la strada più semplice da perseguire è stata quella dell'assorbimento in capo alla Regione di numerose funzioni, onde evitare il trasferimento delle relative risorse⁴¹, alimentandosi, per tale via,

⁴⁰ Sui profili inerenti all'autonomia finanziaria delle CM, cfr. V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, in *Federalismi*, n.14/2020, 378 ss.

⁴¹ Si veda, in questo senso, anche quanto era già stato disposto dall'art. 1, comma 766, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), ai sensi del quale: «in assenza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, sono attribuite alla Regione le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane».

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

quella «propensione regionocentrica»⁴² registrata nella configurazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali.

Ad ogni modo, anche rispetto alle nuove e complesse funzioni che sono state effettivamente attribuite alle CM è stata la mancata contestuale dotazione di adeguate risorse professionali e finanziarie⁴³ la principale ragione della debolezza che ha caratterizzato tale ente sin dalla nascita.

Ed invero, l'assetto finanziario delle CM è incredibilmente complicato da un susseguirsi di tagli abnormi e di ristori parziali, circostanza che ha finito per rendere fittizia l'autonomia finanziaria degli enti di area vasta⁴⁴, il cui gettito viene impiegato per la copertura dei tagli intervenuti e ritorna al bilancio statale⁴⁵, con enormi difficoltà per gli uffici

⁴² Così G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2014, 33.

⁴³ Le manovre finanziarie che si sono accumulate nel periodo 2011-2015 hanno determinato per l'intero comparto ex-provinciale un grave deficit di risorse correnti, solo parzialmente compensati nel corso del triennio 2016-2018.

⁴⁴ Sulla forte incidenza prodotta sul principio autonomistico dalla riduzione dei trasferimenti dal centro alla periferia, v. F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018, 26.

⁴⁵ V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, cit., 382, ricorda che "dopo i tagli e le limitazioni ininterrottamente imposti alla spesa regionale e locale, dallo scoppio della crisi globale del 2007-2008, e dopo, altresì, la stessa drastica diminuzione dei costi della politica degli enti intermedi, operata nel 2014 con la legge Delrio, si è impressa, a partire dall'anno successivo, un'innaturale, e comunque senza precedenti, inversione della direzione (di parte) dei trasferimenti di risorse pubbliche: per via delle previsioni di cui alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), infatti, le Province e le Città metropolitane hanno dovuto non solo subire un taglio, rispettivamente, del 50% e del 30% della loro dotazione organica (versando i connessi risparmi in un apposito capitolo di entrata del bilancio nazionale), ma finanziare direttamente lo Stato con somme di denaro annualmente crescenti (un miliardo di euro per il 2015, 2 miliardi di euro per il 2016 e 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017)". Sul punto, si veda anche G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: "inversione" della finanza derivate e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 325.

amministrativi e finanziari e perdita di trasparenza nella gestione finanziaria⁴⁶.

In conclusione, si può certamente affermare che lo scenario di perdurante incertezza ed instabilità economico-finanziaria, in un quadro normativo quanto mai intricato e precario, non ha certo giovato ad una decisa e generale propensione all'assunzione dei nuovi compiti assegnati all'ente metropolitano: in questo senso pesa anche la configurazione degli organi e della forma di governo, che finisce per lasciare sostanzialmente (troppo) solo - in assenza di ogni esecutivo collegiale⁴⁷ - il sindaco metropolitano nell'assunzione delle notevoli responsabilità connesse all'esercizio delle nuove e delicate funzioni, in un contesto, peraltro, in cui vige la regola della gratuità delle cariche⁴⁸.

⁴⁶ Al riguardo si segnala l'avvio, a ottobre 2018, presso la Ragioneria generale dello Stato, di un tavolo tecnico dedicato alla definizione del nuovo sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane.

⁴⁷ L'inserimento della giunta metropolitana fra gli organi della CM è previsto all'art.11 del già citato Disegno di legge delega per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali.

⁴⁸ Così L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 7, per il quale "La regola secondo cui gli incarichi rivestiti nella Città metropolitana – così come nella Provincia – sono "esercitati a titolo gratuito" stride, a mio avviso, con fondamentali principi democratici, logici e funzionali. In effetti, ritengo che sia da riconoscere e da salvaguardare un criterio in base al quale, all'opposto, all'esercizio di funzioni pubbliche debba corrispondere uno status ed un ristoro economico proporzionato all'impegno richiesto ed al carico di responsabilità assunto".

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

4. Prospettive di riforma ed il possibile impatto del regionalismo differenziato

Ecco, quindi, che, a quasi otto anni da quella riforma, si impone un ripensamento, oltre che della forma di governo⁴⁹ e dello *status* degli amministratori metropolitani, anche e soprattutto del riparto delle

⁴⁹ Con la recentissima sentenza n.240/2021, il Giudice costituzionale - a dispetto di un dispositivo di inammissibilità delle questioni sottoposte al giudizio di costituzionalità, ossia gli articoli 13, comma 1, e 14 della legge regionale Siciliana n. 15 del 2015, in tema di accesso alla (e di cessazione della) carica di Sindaco metropolitano che, come precisa la Corte stessa «hanno (...) un contenuto in tutto e per tutto coincidente, rispettivamente, con l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 (...) e con l'art. 1, comma 40, secondo periodo, della medesima legge» - sembra voler aggiornare la sua giurisprudenza sulle scelte del Legislatore della Delrio (v. la sentenza n.50/2015, su cui, *ex plurimis*, G.M. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in *Federalismi.it*, 2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, *ivi*, 2015; A. STERPA, *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, *ivi*, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost.n.50: talvolta la democrazia è un'opzione*, in *Rivista AIC*, 2015; sia consentito anche rinviare a M.G. NACCI, *La riforma dell'ente di area vasta fra criticità costituzionali e difficoltà attuative*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, 735 ss.), in particolare con riferimento al meccanismo di elezione del Sindaco metropolitano che prevede la «immedesimazione *ratione officii*», tra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco metropolitano. Ed invero, dopo aver rilevato l'esistenza di una distonia rispetto alle coordinate costituzionali in relazione al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, nonché all'assenza di strumenti attraverso cui far valere la responsabilità politica dell'organo davanti agli elettori locali, sollecita “un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa”. Si vedano i commenti alla sentenza pubblicati in *Federalismi.it, paper*, 29 dicembre 2021 di M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; **A. Poggi**, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*; **G. BOGGERO**, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; **M. DE DONNO**, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, *cit.*; **M. DI FOLCO**, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*; **G. SCACCIA**, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. STERPA, “Le città (metropolitane) invisibili”, *cit.*; S. CECCANTI, *Conclusioni*.

competenze tra i vari livelli e della relativa copertura finanziaria, operando in conformità con i principi dell'art. 119 Cost. a partire dal finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, pena il perdurante ostacolo alla capacità delle CM di esprimere appieno la propria reale vocazione, a beneficio non solo delle componenti interne, ma dell'intero sistema Paese.

Diversamente, il senso della legge n.56/2014 si svuoterebbe completamente e, non a caso, tra i numerosi interventi riformatori proposti nel tempo, alcuni ne hanno messo in discussione l'intero impianto. Tra questi, ad esempio, il Disegno di legge costituzionale n.731 del 2018⁵⁰, che prevedeva l'eliminazione dalla Carta costituzionale della previsione stessa delle CM, in una ottica di semplificazione dell'ordinamento dello Stato, avendo l'attuazione della legislazione sulle CM reso evidenti i limiti normativi di tali enti, soprattutto in ordine alla delimitazione delle funzioni ad esse affidate.

Ebbene, non sembra dubitabile che la perdurante «convivenza» tra le province e le CM come configurate dalla Legge Delrio, a seguito dell'esito referendario del 4 dicembre 2016, abbia prodotto confusione ordinamentale ed una moltiplicazione di oneri, andando in direzione opposta rispetto alla volontà dichiarata del legislatore di razionalizzare, semplificare e rendere più efficienti i livelli di governo locale.

Resta il fatto, tuttavia, che totali stravolgimenti, con un vero e proprio ritorno al passato potrebbero rappresentare un ulteriore momento di

⁵⁰ Assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 13 novembre 2018, il cui esame non è ad oggi ancora iniziato.

profonda crisi per un sistema locale già fortemente provato, prospettiva rispetto alla quale occorre una consapevole assunzione di responsabilità. Meno drastica la strada perseguita attraverso il decreto legge “proroga termini” n. 91/2018 (art. 1, comma 2-ter), con l’istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate all’avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle CM, al superamento dell’obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni⁵¹. Obiettivo dichiarato il superamento della legge n.56/2014, non obliterando l’ente metropolitano, ma incidendo sul quadro competenziale, con attribuzione a province e CM di funzioni complementari rispetto a Comuni e Regioni, al fine di valorizzare al meglio l’«utilità» delle province, ridisegandone il ruolo, unanimemente ritenuto fondamentale per la gestione del territorio e dare finalmente attuazione alle funzioni delle CM, andando oltre agli schemi attuali, dimostratisi incapaci di risolvere funzionalmente gli obiettivi di tali enti, mai realmente decollati.

⁵¹ Il 10 gennaio 2019 il tavolo tecnico si è riunito per la prima volta sotto la presidenza del sottosegretario all'Interno Stefano Candiani. Nella seduta del 14 febbraio 2019 il tavolo tecnico ha iniziato l'esame della questione del riordino delle province e della ridefinizione delle città metropolitane e il 24 aprile 2019 il Governo ha presentato una proposta di riordino per province e città metropolitane ai rappresentanti di comuni, province e regioni. Si vedano i resoconti delle sedute del 14 febbraio e 24 aprile 2019, disponibili in <http://www.interno.gov.it/it/notizie/tavolo-testo-unico-enti-locali-focus-province-e-citta-metropolitane>.

Da ultimo, si segnala la recente proposta governativa di riforma dell'area vasta⁵² che ambisce a superare le difficoltà riscontrate nell'attuazione della Legge Delrio, proponendo un sostanziale riavvicinamento di Province e Città metropolitane⁵³, tanto sotto il profilo delle funzioni che della struttura di governo⁵⁴.

Certo, una sistematica riforma dell'ordinamento degli enti locali, più in generale, sembra imporsi anche in relazione alle prospettive di autonomia differenziata *ex* art.116, comma 3, Cost.⁵⁵

È noto che il procedimento disegnato dalla su citata disposizione, volto a consentire alle Regioni ordinarie di chiedere ed ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto a quelle *standard* indicate nel Titolo V Cost., non ha ancora trovato alcuna attuazione. Le principali difficoltà registrate attengono alle implicazioni possibili sul piano

⁵² Il già citato Disegno di legge delega per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali, reso noto il 14 ottobre 2021.

⁵³ M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, cit., 8.

⁵⁴ F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, in *Federalismi.it*, n.3/2022, 131.

⁵⁵ Ci si riferisce alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che, in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (modificato con l.c. n.3/2001) possono essere attribuite a Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta delle camere sulla base d'intesa tra lo Stato e la regione interessata. Nella copiosa letteratura sul punto, si segnalano, tra gli altri: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, *ibidem*, 1, 2008, 87 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 14, 2017.

dell'autonomia finanziaria delle Regioni coinvolte e sono certamente da ricondurre, almeno in parte, alla lentezza con cui sono stati a loro volta attuati i principi dell'autonomia finanziaria e in generale il cd. "federalismo fiscale". Ed invero, l'elemento di maggiore sensibilità sotto il profilo finanziario riguarda il rapporto tra le maggiori funzioni di spesa riconosciute in virtù della differenziazione e le più ampie risorse garantite per il finanziamento di tali funzioni.

Si tratta di una valutazione che impegna lo Stato ad una operazione a dir poco complessa, quale la quantificazione del costo per singola regione per una determinata funzione, che tenga conto della necessità di individuare un punto di equilibrio tra le ragioni della differenziazione e la solidarietà tra le diverse aree territoriali⁵⁶. Non a caso grande eco hanno avuto le note richieste in materia di autonomia differenziata, giunte (a fine 2019) ad una fase avanzata di definizione e concertazione per Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia⁵⁷, nonché le altre avviate anche da altre Regioni in tale fase storica⁵⁸.

⁵⁶ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10, 2018; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017.

⁵⁷ Le tre regioni citate hanno intrapreso con modalità tra loro diverse le iniziative volte all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: l'Emilia-Romagna aveva avviato la richiesta di regionalismo differenziato in sede di Assemblea legislativa; la Lombardia e il Veneto hanno scelto di seguire la via referendaria, ritenendo che l'esito favorevole della consultazione avrebbe conferito un maggiore potere contrattuale nella trattativa con il Governo. Le materie interessate sono tutte le materie concorrenti e tre materie di potestà legislativa esclusiva statale.

⁵⁸ Il riferimento è a Campania, Lazio; Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, che hanno dato incarico al proprio Presidente di avviare le trattative con il governo. Basilicata, Calabria e Puglia, invece, hanno assunto iniziative rimaste ad uno stadio solo preliminare.

Per quel che più rileva in questa sede, deve evidenziarsi che iniziative di tal genere sono idonee a produrre un notevole impatto anche sull'ordinamento degli enti locali⁵⁹.

Ed invero, non v'è dubbio che il riconoscimento di maggiore autonomia a tali Regioni dovrebbe portare al rafforzamento del proprio ruolo politico, anche nel contesto nazionale, ma anche al potenziamento delle funzioni legislative e amministrative, nonché delle relative capacità di programmazione di politiche pubbliche all'interno del territorio regionale. Tuttavia, l'ampliamento delle competenze innescato dall'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe tradursi in un irrobustimento del solo livello regionale, ivi concentrando tutte le funzioni di amministrazione attiva, pena la definitiva amministrativizzazione degli enti regionali, con buona pace definitiva di quel ruolo naturale di enti di legislazione, programmazione e coordinamento che essi avrebbero da sempre dovuto svolgere⁶⁰.

Peraltro, tutte le Regioni che hanno avviato iniziative di autonomia differenziata, hanno richiesto ulteriori competenze anche in materia di ordinamento locale e di *governance* istituzionale, che ove effettivamente

⁵⁹ Sul tema, *ex plurimis*, cfr. AA.VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2019. Sia consentito anche il rinvio a M.G. NACCI, *Prospettive di attuazione del regionalismo differenziato o asimmetrico nel post emergenza Covid-19*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2/2020, 101 ss.

⁶⁰ Così M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2018, 482, che richiama in tale direzione anche i documenti di Upi, Documento di proposte istituzionali delle Province: "Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori?" del 27 giugno 2018 e quello congiunto di AnCi e Upi, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.*, del 5 luglio 2018.

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

conseguite, imporrebbero di imprimere una profonda riconfigurazione del modello di *governance* locale, con inevitabile coinvolgimento anche delle CM, delle Province, ma anche gli stessi Comuni di riferimento e delle loro forme associative, prestando grande attenzione al fatto che il trasferimento delle nuove funzioni non produca nuove sovrapposizioni di competenze e nuove conflittualità tra i diversi livelli territoriali.

“Il regionalismo differenziato preso sul serio richiederebbe una oculata riorganizzazione degli apparati amministrativi, tanto di quelli regionali quanto di quelli locali, secondo un modello di governance il più possibile credibile, meditato e condiviso tra i diversi livelli di governo” con necessario “ripensamento del grado di decentramento amministrativo a favore del livello di area vasta e la valorizzazione del ruolo istituzionale e strategico delle Città metropolitane e delle stesse Province, così come la stessa ridefinizione degli ambiti ottimali per l’esercizio delle nuove funzioni anche da parte dei Comuni e delle loro forme associative”⁶¹.

Sarà interessante continuare a riflettere sulle concezioni di autonomia regionale e di revisione della *governance* istituzionale che potranno emergere da eventuali futuri negoziati tra Stato e Regioni, ove il percorso di attuazione del regionalismo differenziato dovesse, come sembra prevedibile, riprendere quota dopo la battuta d’arresto segnata dall’emergenza sanitaria da COVID-19⁶².

⁶¹ M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., 486.

⁶² Possibilità che sembra profilarsi alla luce della nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef) del 2021, diffusa a fine settembre, nella quale è stato inserito un **Disegno di legge collegato alla decisione di bilancio** che riguarda “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3, Costituzione”.

In realtà, si auspica che ci sia la lungimirante volontà politica di affrontare in modo unitario e coerente le tante questioni inerenti il ‘non più sostenibile’ assetto del rapporto fra territorio e istituzioni nel nostro Paese⁶³. Occorre provare a risolvere il problema di regioni dalla dimensione territoriale estremamente variegata (Valle d’Aosta *versus* Lombardia) e sulle cui funzioni istituzionali, a cominciare da quella legislativa, si impone una seria riflessione, nella quale centrale dovrà essere, oltre ai termini dell’eventuale attuazione del regionalismo differenziato, anche e preliminarmente la questione del nostro ormai obsoleto regionalismo speciale. Ed invero, non si può ragionare di prospettive evolutive di Province e Città metropolitane e, in generale, dell’autonomia locale *tout court*, se non ci si interroga seriamente sul ruolo che le Regioni devono svolgere e, subito dopo, su quale sia il modello preferibile allo scopo⁶⁴.

In questa direzione quantomai condivisibile si rivela la soluzione prospettata da autorevolissima dottrina, di procedere ad una seria indagine conoscitiva sull’assetto territoriale del Paese⁶⁵, quale momento di acquisizione di tutti gli elementi di valutazione utili a progettare un non più procrastinabile intervento riformatore del rapporto tra territorio

⁶³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *Federalismi*, n.9/2021, 3.

⁶⁴ R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n.3/2021, 1.

⁶⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, cit., 4, tramite una “*Commissione di indagine, ai sensi dell’art. 82 Cost., adeguatamente supportata da rappresentanti delle istituzioni territoriali e da esperti (non solo giuristi, ma anche economisti, geografi, urbanisti, statistici, esperti di organizzazione, in grado di raccogliere e mettere a sistema i dati)*”.

Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma

e istituzioni, che abbia l'ambizione di essere adeguato alle sfide del momento.