

GIUSEPPE MOBILIO*

Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio**

ABSTRACT (EN): The paper offers a contribution to express an assessment of the "performance" of Metropolitan Cities ten years after their establishment. To this end, the analysis focuses on certain aspects related to the practice and implementation of the founding regulations, on the various interrelated levels of the financial structure, the political bodies and the functions and competences exercised. The outcome of the study is critical, particularly in terms of the coherence of the governance model and the fulfilment of the initial expectations associated with the creation of Metropolitan Cities.

ABSTRACT (IT): Il paper offre un contributo per esprimere un giudizio sul "rendimento" delle Città metropolitane a dieci anni dalla loro costituzione. A questo scopo, l'analisi si concentra su alcuni aspetti legati alla prassi e agli sviluppi attuativi delle norme istitutive, sui diversi piani, fra loro interconnessi, dell'assetto finanziario, degli organi politici e delle funzioni e competenze esercitate. L'esito della riflessione è critico, soprattutto a proposito della coerenza del modello di governo e dal rispetto delle aspettative iniziali legate all'istituzione di questo ente.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il disegno incerto dell'autonomia finanziaria. – 2.1. I primi passi nella costruzione della finanza metropolitana. – 2.2. Gli sviluppi più recenti, alla ricerca di differenziazione, livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard. – 3. Il sistema di governo in cerca di identità. – 3.1. La coerenza e i limiti del modello originario. – 3.2. L'intervento della Corte costituzionale e la ricerca di un nuovo modello di governo. – 4. L'esercizio delle funzioni metropolitane e la capacità di esprimere politiche "strategiche" per il territorio. – 4.1. Funzioni attribuite e funzioni devolute in base alla legge istitutiva. – 4.2. Le Città metropolitane nell'attuazione del PNRR. – 5. Spunti conclusivi.

1. Introduzione

Le Città metropolitane sono oramai una realtà incardinata nell'assetto territoriale dell'ordinamento italiano, dopo che la legge n. 142/1990 ne ha fornito per la prima volta una disciplina a livello legislativo e, a distanza di quasi venticinque anni, la legge n. 56/2014 le ha effettivamente costituite¹. Essendo oramai passato un decennio dalla loro nascita, ci sono sufficienti elementi a disposizione per poter esprimere una valutazione su alcuni profili legati al rendimento di questi enti. È possibile paragonare, con sguardo retrospettivo, le aspettative

* Ricercatore t.d. b) in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 546 ss.

iniziali che hanno accompagnato l'istituzione delle Città metropolitane con alcuni sviluppi concreti che, di fatto, hanno accompagnato la loro vita istituzionale.

L'obiettivo di fondo della riforma metropolitana è stato quello di affidare il governo di specifiche aree del Paese a enti rispondenti a caratteristiche peculiari e differenziate rispetto agli altri livelli territoriali, dal punto di vista degli organi di governo, delle funzioni e della organizzazione territoriale². La relazione di accompagnamento al disegno di legge inquadrava le nuove Città metropolitane come il «motore di sviluppo per tutto il nostro sistema economico e produttivo», in quanto «capace di inserire le aree più produttive della nostra realtà nella grande rete delle città nel mondo e, soprattutto, dell'Unione europea e dei suoi programmi di sviluppo»³.

Le Città metropolitane, inoltre, sono state concepite in un contesto di rinnovamento istituzionale che era destinato a influenzarne la fisionomia. Non bisogna dimenticare che il d.d.l. costitutivo, infatti, veniva presentato in parallelo ad un disegno di riforma costituzionale volto a “semplificare” la geografia dei livelli territoriali di governo (c.d. d.d.l. cost. Quagliariello)⁴. Lo scopo era quello di eliminare dalla Costituzione le Province e sottrarre le Città metropolitane dagli enti costitutivi della Repubblica rimettendone la disciplina alla legge statale: l'intento era quello di lasciare solamente i Comuni e le Regioni quali enti costitutivi della Repubblica direttamente rappresentativi, mentre la Città metropolitana avrebbe acquisito caratteristiche del tutto specifiche⁵. Quest'ultima – sempre stando alla citata relazione illustrativa – veniva inquadrato come «un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione *funzionale* più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»⁶.

Infine, non va trascurato che i nuovi enti nascevano in un contesto di politiche dirette a fronteggiare la crisi economico-finanziaria, declinate come obiettivo di ridurre i “costi della politica”⁷ – non privo di venature propagandistiche⁸ – e destinate a colpire soprattutto le Province, ma anche a interessare le Città metropolitane.

Entro questa cornice – come noto – venivano costituite direttamente dalla legge n. 56/2014 le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale, disponendo che le Province preesistenti su tali territori fossero sostituite con i nuovi enti. Per le Regioni speciali, invece, si prevedeva che i principi

² G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 9 ss.

³ CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, 20 agosto 2013.

⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1543, *Abolizione delle province*, 20 agosto 2013.

⁵ Cfr. A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 2; P. MILAZZO, *Riforme in progress degli enti locali e riforme costituzionali*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014, pp. 314 ss.

⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, cit. (enfasi aggiunta).

⁷ F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014, p. 14.

⁸ S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1.

della legge statale valessero «come principi di grande riforma economica e sociale»⁹. Di conseguenza, la Sicilia ha deciso di istituire le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, salvo però posticipare l'elezione dei relativi organi di governo per dieci anni, originando così una situazione che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 136/2023, ha dichiarato illegittima¹⁰. In Sardegna, invece, è stata effettivamente costituita la Città metropolitana di Cagliari, mentre la Città metropolitana di Sassari è in attesa di elezione dei relativi organi¹¹.

Ovunque l'istituzione degli enti metropolitani è stata percepita come una scommessa, anche perchè le disposizioni legislative ne tratteggiano le caratteristiche in senso ampio, al limite della genericità¹². Viene così lasciato un notevole margine di integrazione alla legislazione regionale, quanto alle funzioni, e soprattutto all'autonomia statutaria, quanto all'organizzazione interna, gli organi di governo e i rapporti con il territorio, all'insegna di una forte vocazione alla differenziazione¹³.

La vita istituzionale di questi enti è stata successivamente segnata da diversi fattori esterni che ne hanno condizionato lo sviluppo, a partire dal referendum costituzionale del dicembre 2016 sulla riforma c.d. Renzi-Boschi che, in continuità con la citata riforma c.d. Quagliariello, rappresentava il presupposto entro cui le Città metropolitane erano coerentemente destinate ad innestarsi nella loro missione funzionale di supporto ai Comuni¹⁴. A livello legislativo, invece, hanno lasciato un segno profondo le misure in risposta alla crisi economica, il dibattito attorno ai tentativi di differenziazione sulla base dell'art. 116, c. 3 Cost. e le trattative avviate da alcune Regioni, sino all'acuirsi della crisi pandemica e la risposta offerta dal PNRR.

L'obiettivo della presenta analisi non è tanto quello di fornire una fotografia dettagliata sullo stato di salute delle Città metropolitane, quanto, alla luce dei fattori appena richiamati, offrire alcuni spunti di riflessione originati dalla prassi per sottolineare le criticità emergenti, le quali

⁹ Art. 1, c. 5, della l. n. 56/2014.

¹⁰ La Regione ha infatti procrastinato fino ad oggi l'elezione e prorogato quindi la gestione commissariale. Per una ricostruzione di tale vicenda e un commento alla pronuncia, si v. G. MOBILIO, *Avrà una fine la vicenda dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia? Spunti a partire dalla sentenza n. 136 del 2023*, in *Le Regioni*, 2024, in corso di pubblicazione.

¹¹ La prima è stata istituita con l.r. n. 2/2016, mentre la seconda è stata prevista con l.r. n. 7/2021, la quale necessita di attuazione dopo che la Corte costituzionale, con sent. n. 68/2022, ha dichiarato inammissibile il ricorso statale contro quest'ultima. Sul punto v. S. PAJNO, *Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello Statuto speciale e la sua eclissi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 486 ss.

¹² G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 9.

¹³ Lo statuto metropolitano «regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano» (art. 1, c. 11, lett. a, l. n. 56/2014), compreso le «attribuzioni degli organi» politici, fra cui la scelta di fondo sull'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (art. 1, cc. 10 e 22), nonché la disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni e le loro unioni (art. 1, c. 11, lett. b e d), o l'articolazione del territorio in zone omogenee (art. 1, c. 11, lett. c). Per una panoramica della prassi, v. L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. Fed.*, n.s., 2014; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., pp. 257 ss.

¹⁴ Sul punto v. G. MOBILIO, *La disciplina sull'«area vasta» nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2015.

potranno tornare utili per chiarire, a distanza di dieci anni dalla loro istituzione, un giudizio su questi enti¹⁵. A questo scopo, verrà dedicata attenzione alle diverse sfere dell'autonomia finanziaria (S2), del sistema di governo (S3) e del patrimonio di funzioni e competenze esercitate (S4). Le considerazioni svolte non si riferiscono puntualmente alle singole Città metropolitane, ma coinvolgono questi enti nel loro complesso. In questa prospettiva verranno sottolineate alcune tendenze di ordine generale, che comunque sembrano significative per illustrare l'evoluzione e la direzione verso cui questi enti si stanno muovendo.

2. Il disegno incerto dell'autonomia finanziaria

2.1. I primi passi nella costruzione della finanza metropolitana

La legge n. 56/2014 non disciplina direttamente l'autonomia finanziaria delle Città metropolitane, ma si limita a determinare il subentro dei nuovi enti alle Province che precedentemente insistevano sul medesimo territorio. Le Città metropolitane, inoltre, ereditano i rapporti attivi e passivi, il patrimonio, il personale e le risorse strumentali delle Province, oltre che «le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno»¹⁶. Di conseguenza, e indirettamente, le Città metropolitane vengono assoggettate ad un regime complesso che mutua dalle ex Province e, nei tratti essenziali e nelle condizioni di contesto, viene condiviso da tutto il comparto degli enti locali.

Tale regime finanziario, come noto, è improntato su un modello di finanza derivata, il quale è stato poi fortemente influenzato da un uso pervasivo della legislazione statale che ha imposto pesanti vincoli sui conti di questi enti alla stregua di principi di coordinamento della finanza pubblica¹⁷. In questo modo, le autonomie territoriali sono state coinvolte, in base al nuovo art. 119 Cost., nel perseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari di matrice europea.

Tuttavia, al di là di questi condizionamenti, uno degli aspetti che hanno maggiormente compromesso l'autonomia finanziaria dei nuovi enti metropolitani è stato il sovrapporsi nel tempo di diversi disegni di riforma, mai completati e non del tutto coordinati tra loro, che hanno reso il quadro finanziario molto complesso e ispirato a logiche di fondo anche confliggenti¹⁸.

Si pensi, innanzitutto, alle politiche di taglio della spesa pubblica. All'indomani della riforma, lo Stato ha adottato una serie di decisioni di bilancio che potevano fin da subito

¹⁵ A questo proposito, si v. anche la riflessione di D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2023, in corso di pubblicazione.

¹⁶ Art. 1, cc. 47 e 16, l. n. 56/2014.

¹⁷ Coordinamento inteso qui sia in senso statico, volto a ordinare le relazioni finanziarie tra centro e periferia mediante la predeterminazione degli ambiti di entrata e di spesa, sia in senso dinamico, quale insieme di istituti che consentono di rimodulare nel tempo l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici; sul punto, basti rinviare alle analisi in G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 248 ss.

¹⁸ L. GRECO, *I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme*, in AA.VV., *La finanza territoriale Rapporto 2023*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2023 pp. 7 ss.

compromettere la nascita dei nuovi enti, privandoli del “finanziamento minimo vitale”¹⁹. La legge n. 190/2014 (stabilità 2015), ha infatti quantificato il contributo delle Province e delle Città metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali tramite pesanti risparmi di spesa corrente ed ha previsto un concorso alla riduzione della spesa per il personale dipendente²⁰. La contrazione delle risorse, inoltre, ha avuto un effetto distorsivo – come si dirà nel §4 – anche sul processo di riordino delle funzioni avviato dalla legge n. 56/2014.

In conseguenza delle criticità sorte a seguito di queste politiche, tuttavia, si sono rese necessarie misure con cui venire incontro alle Città metropolitane incapaci di formulare un bilancio triennale in pareggio. Con la legislazione successiva è stata parzialmente allentata la morsa sui nuovi enti e concesso loro maggiori risorse e margini di manovra²¹, oltre che flessibilità contabile²². Ad ogni modo, nel primo triennio di vita, le entrate e la capacità di spesa per le Città metropolitane e, più in generale, per gli enti di area vasta, sono complessivamente diminuite²³.

Il quadro finanziario così rappresentato, tuttavia, contraddiceva le aspettative di attuazione del c.d. federalismo fiscale. Questa riforma – come noto – era stata avviata con la legge delega n. 42/2009 e interessava le Città metropolitane tramite la formulazione di una disciplina transitoria sul piano istituzionale e funzionale, oltre che alcuni indirizzi che tutt’ora dovrebbero ispirare il sistema di finanziamento²⁴.

In base all’art. 24 del d.lgs. n. 68/2011, alle Città metropolitane spetterebbe un sistema finanziario analogo a quello delle Province, e quindi improntato al superamento del sistema dei trasferimenti erariali e regionali basati sul criterio della spesa storica, il quale tradizionalmente riflette gli squilibri tra i diversi territori e non incentiva comportamenti virtuosi. Il nuovo sistema dovrebbe invece finanziare integralmente le funzioni fondamentali sulla base del parametro dei fabbisogni standard²⁵, mediante entrate proprie e risorse di carattere

¹⁹ Cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L’identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, 4, 2016, p. 670.

²⁰ V. le previsioni all’art. 1, c. 418 (che si aggiungono a quelle previste precedentemente dai d.l. n. 95/2012 e d.l. n. 66/2014) e c. 421, l. n. 190/2014.

²¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*, 27 settembre 2022.

²² A partire dal d.l. n. 78/2015, ad esempio, si consentiva di approvare un bilancio di previsione annuale limitato al solo esercizio corrente e di limitare la programmazione ad una sola annualità.

²³ Come riportato in CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, “*Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane*” presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio 2017.

²⁴ Basti qui ricordare che la legge 5 maggio 2009, n. 42, dedica alle CM l’art. 15, ove si prevede una delega che demanda la definizione della disciplina sul finanziamento a regime, e l’art. 23, recante una disciplina per la prima istituzione delle CM di natura dichiaratamente transitoria, in attesa dell’entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle stesse. Sul punto, v. V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *La disciplina delle Città metropolitane: un regime transitorio o un trompe l’oeil? (Commento agli art. 15 e 23)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 277 ss.; A. FERRARA, *Articolo 23 (Norme transitorie per le città metropolitane)*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, p. 175.

²⁵ Si consideri che in base all’art. 11 della l. n. 42/2009, lo Stato dovrebbe intervenire mediante un fondo perequativo per coprire interamente le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e ai LEP, calcolate in base al fabbisogno

perequativo²⁶. Viceversa, le “altre” funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero lasciate ad una perequazione a partire dalle capacità fiscali²⁷.

Tuttavia - e come altrettanto noto - la riforma del “federalismo fiscale” è rimasta sostanzialmente inattuata, a causa della mancata fiscalizzazione dei trasferimenti o del superamento della perequazione ancorata alla spesa storica²⁸. Questa inattuazione ha determinato non solo un decremento delle risorse, ma ha addirittura dato origine al fenomeno dei “trasferimenti negativi”, che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso a carico degli enti locali a beneficio del Governo²⁹.

2.2. Gli sviluppi più recenti, alla ricerca di differenziazione, livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard

A questa situazione di incertezza si sovrapponeva un ulteriore disegno di riforma, legato alla c.d. differenziazione regionale, destinato in prospettiva ad impattare anche sulla finanza delle Città metropolitane. Sul finire della XVII legislatura, infatti, alcune Regioni ordinarie si sono mosse per dare attuazione al processo di differenziazione messo a disposizione dall’art. 116, c. 3 Cost. e acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». A partire dal febbraio 2018, le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato le trattative con il Governo per sottoscrivere alcuni “accordi preliminari”³⁰, mentre nel febbraio 2019, con un Governo diverso, le stesse Regioni hanno definito delle “bozze di intesa”³¹. Da lì, molte altre Regioni si sono mosse o hanno manifestato l’intenzione di avviare le trattative con il Governo³².

standard, cui gli enti locali potrebbero non riuscire a far fronte autonomamente tramite i tributi propri, le compartecipazioni e le addizionali ai tributi erariali e regionali.

²⁶ Alle quali si provvedeva con “Fondo perequativo per comuni e province”, di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 68/2011 (in attesa della determinazione dei fabbisogni standard), cui si aggiungeva il “Fondo sperimentale di riequilibrio”, di cui all’art. 21, da ultimo ripartito con d.m. 8 marzo 2021.

²⁷ Art. 13, l. n. 42/2009.

²⁸ Sulle conseguenze dell’inattuazione della l. n. 42/2009 e le conseguenze in termini di instabilità e provvisorietà dei rapporti finanziari e distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, pp. 886 ss.

²⁹ Il Fondo sperimentale di riequilibrio non è infatti riuscito a emancipare l’ente provinciale dai trasferimenti basati sulla spesa storica, ma, anzi, ha contribuito ad una riduzione dell’autonomia di entrata di questi enti; cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, cit., 43.

³⁰ Sul punto, v. G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 16, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, spec. pp. 6 ss.; D. GIOTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, spec. pp. 348 ss.; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pp. 2 ss.

³¹ Su cui v. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019.

³² Per una raccolta dei documenti in questione, v. *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

Il testo di riferimento rimangono le citate “bozze di intese” elaborate dalle prime tre Regioni³³, per le quali l’autonomia finanziaria è stato uno dei principali fattori di stimolo e di problematicità³⁴. La richiesta di differenziazione può essere considerata, infatti, la conseguenza dei rallentamenti subiti proprio dal percorso di attuazione del “federalismo fiscale”³⁵ e, di conseguenza, obiettivo comune delle Regioni è quello di emanciparsi dalla finanza derivata. L’intento è di trattenere le risorse “prodotte” e riscosse sul territorio³⁶, cui si accompagna una maggiore autonomia di gestione e utilizzo³⁷. Le bozze di intesa prevedono complessivamente l’attribuzione di nuove funzioni agli enti locali e, comunque, esprimono l’esigenza di un riassetto dell’intera finanza pubblica, con la conseguenza di impattare anche sulla capacità di entrata e di spesa di tutti i livelli territoriali³⁸.

Tra le criticità emergenti da questo disegno³⁹, che se non affrontate rischiano di aumentare il livello di sperequazione tra Regioni e il divario tra Nord e Sud⁴⁰, occorre innanzitutto sottolineare come la definizione delle regole sulla finanza preceda la definizione delle funzioni, quando invece dovrebbe essere il contrario⁴¹. In aggiunta, e soprattutto, emerge la necessità che prima di attivare il processo di differenziazione⁴², e non dopo, vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i fabbisogni standard, che sia istituito il fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale, che siano stabiliti i principi di territorialità nell’attribuzione del gettito dei tributi erariali e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza⁴³. Su tutto, il rischio è quello di allontanarsi ulteriormente dalla realizzazione del disegno riformatore sul “federalismo fiscale”.

³³ Bozze che, rispetto ai precedenti accordi, presentano marcate diversità, a partire dalla richiesta di maggiore autonomia in un numero di materie decisamente maggiore; cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, pp. 4 ss.

³⁴ Come sottolineato da G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, p. 109.

³⁵ L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16, 2016.

³⁶ Su questi contenuti delle tre bozze di intesa e le problematiche sollevate, v. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell’autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2019, pp. 11 ss.; A. FONZI, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019, p. 21; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, 13, 2019, p. 12.

³⁷ Cfr. L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 328 s.

³⁸ Cfr. anche G. BERNABEI, *L’autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, pp. 1 ss.

³⁹ Cfr. M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 137 ss.

⁴⁰ S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 3, 2019, p. 3.

⁴¹ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 22;

⁴² Come ritiene A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, p. 14.

⁴³ Cfr. F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018, pp. 9 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3, 2019, p. 3.

Il procedimento di differenziazione si è arenato per il mutare delle condizioni politiche e con lo scoppiare dell'emergenza pandemica; tuttavia, proprio nella definizione dei LEP sono stati compiuti significativi passi in avanti. Tale adempimento era già previsto dall'art. 20 della legge n. 42/2009 e dall'art. 13 del d. lgs. n. 68/2011. La legge n. 197/2022 (bilancio 2023) ha quindi dato nuovo impulso stabilendo che la determinazione dei LEP è pregiudiziale alla «completa attuazione dell'articolo 116 della Costituzione» e al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni» (art. 1, c. 791). La stessa legge di bilancio prevede anche il procedimento di adozione dei LEP, con il supporto di una Cabina di regia i cui lavori sono ancora in corso⁴⁴.

Anche il disegno di legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. presentato nel marzo 2023 (c.d. d.d.l. Calderoli)⁴⁵ contiene previsioni rilevanti, fra cui il carattere pregiudiziale della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard rispetto al trasferimento di competenze sulle stesse materie⁴⁶.

Da ultimo, non va trascurato che lo stesso PNRR contempla la definizione dei LEP nell'ambito del completamento della riforma del “federalismo fiscale”, posto tra le “riforme abilitanti” e quale *milestone* da raggiungere nell'ambito della “Riforma del quadro fiscale subnazionale”⁴⁷.

Questi diversi indirizzi, infine, si sono intrecciati con le più recenti politiche di bilancio. Durante la pandemia si sono resi necessari interventi straordinari per compensare la perdita di gettito delle entrate proprie e finanziare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane⁴⁸. Così, a partire dal 2021, si registrano segnali di ripresa con progressivi aumenti sul versante delle entrate e delle spese, sia di parte corrente che di conto capitale⁴⁹. Le successive leggi di bilancio hanno poi incrementato le risorse a disposizione degli enti metropolitani⁵⁰, mentre lo sblocco del turnover ha consentito loro di tornare ad incrementare il personale in base ai

⁴⁴ La Cabina di regia deve effettuare una ricognizione della normativa, delle funzioni e della relativa spesa storica in relazione alle materie devolvibili, per poi determinare i LEP, con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la quale formula anche le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard. LEP, costi e fabbisogni standard sono poi definiti con d.P.C.M. (art. 1, cc. 791 ss., l. n. 197/2022). Con il d.P.C.M. 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), con compiti di supporto alla Cabina di regia, il quale ha trasmesso un rapporto finale di cui la Cabina ha preso atto in data 5 dicembre 2023.

⁴⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX legislatura, A.S. n. 615, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 23 marzo 2023.

⁴⁶ Art. 4 del d.d.l. Più nel dettaglio, per le problematiche emergenti dal procedimento di adozione dei LEP previsto dalla legge di bilancio 2023 e dalle ulteriori previsioni rilevanti del d.d.l. Calderoli, fra cui la copertura finanziaria e le materie in cui definire i LEP, v. G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, pp. 79 ss.

⁴⁷ Cfr. PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, responsabile MEF, con termine al primo trimestre del 2026.

⁴⁸ V. d.l. n. 34/2020, d.l. n. 104/2020, l. n. 178/2020 (bilancio 2021), d.l. n. 41/2021.

⁴⁹ Cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*, Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, p. 353.

⁵⁰ V. sempre CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*, cit.

fabbisogni e non più sulla logica dei risparmi⁵¹. Il passo più significativo, però, è stato quello di riformare complessivamente il sistema di finanziamento degli enti di area vasta, in direzione di una maggiore coerenza con il disegno del “federalismo fiscale”.

Più in particolare, l’art. 1, cc. 783-785, della legge n. 178/2020 (bilancio 2021), ha introdotto un meccanismo di perequazione delle risorse, in analogia al percorso di riforma a livello comunale, che tiene progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard (che guardano alle reali necessità finanziarie dell’ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente)⁵² e le capacità fiscali (che rappresentano il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l’aliquota legale)⁵³, per superare il criterio della spesa storica. Per le Città metropolitane delle Regioni ordinarie, a seguito della riformulazione con la legge n. 234/2021 (bilancio 2022), viene istituito un fondo unico, ove confluiscono tutti i contributi e i fondi di parte corrente, e viene previsto un nuovo contributo statale per il finanziamento delle funzioni fondamentali. Il riparto, in logica perequativa, avviene tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e – in parziale discostamento dagli indirizzi del “federalismo fiscale” – le capacità fiscali, sulla base di criteri definiti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard⁵⁴. A tale organo spetta anche di proporre il concorso alla finanza pubblica di cui alla legge n. 56/2014 e alla legge n. 190/2014⁵⁵. In vista del nuovo sistema di finanziamento, quindi, ha preso avvio il procedimento per l’aggiornamento della stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sfociato nel riparto dei citati fondi e del concorso alla finanza pubblica di cui al d.m. 26 aprile 2022⁵⁶. Tale procedimento, tuttavia, prescinde dalla definizione dei LEP, risultando parametrato sulle funzioni fondamentali *tout court*. La riforma, inoltre, assume comunque un orizzonte temporale ultradecennale prima di entrare a regime⁵⁷.

In definitiva, il regime finanziario delle Città metropolitane rimane ancora estremamente incerto e *in itinere*, anche a causa di ulteriori fattori macro-economici e esogeni come l’esplosione dei conflitti armati o la spinta inflazionistica⁵⁸. Come sottolineato da ultimo dalla Corte dei

⁵¹ Con l’approvazione del d.m. 11 gennaio 2022, attuativo dell’art. 33, c. 1-bis, del d.l. 34/2019, anche le Città metropolitane, come già i Comuni, possono determinare la propria capacità assunzionale sulla base del principio di sostenibilità finanziaria.

⁵² V. art. 5, d.lgs. n. 216/2010.

⁵³ V. art. 57-*quinquies* del d.l. n. 124/2019.

⁵⁴ Istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, in attuazione della l. n. 208/2015.

⁵⁵ Si provvede con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città, da adottare il 31 ottobre di ciascun anno precedente al triennio di riferimento.

⁵⁶ Con il d.P.C.M. del 16 novembre 2023 è stata adottata la prima nota metodologica, relativamente alle funzioni fondamentali di territorio, ambiente, istruzione, trasporti, polizia provinciale, funzioni generali, stazione unica appaltante/centrale unica degli acquisti e controllo dei fenomeni discriminatori, nonché relativamente alle funzioni fondamentali per le sole CM e province montane.

⁵⁷ Al 2022, l’incidenza della perequazione sul riparto del fondo è ancora limitata, poiché il riparto del contributo alla finanza pubblica avviene in base alla nuova logica solo per l’8%, mentre il rimanente 92% continua a essere assegnato in base al criterio storico; fonte CAMERA DEI DEPUTATI, dati e informazioni disponibili su: https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_tl18_province-1.html

⁵⁸ Cfr. L. GRECO, *I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme*, cit., pp. 7 ss.

conti, il sovrapporsi di diversi impianti normativi «consente di determinare l'entità delle risorse effettivamente a disposizione delle Province e delle Città metropolitane solo a seguito delle compensazioni fra i fondi da attribuire agli enti ed il contributo che gli stessi devono apportare al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica»⁵⁹. Tutto ciò produce conseguenze sulla capacità amministrativa del personale impiegato, la capacità programmatica e progettuale dell'ente e, in definitiva, le possibilità di elaborare politiche strategiche.

3. Un sistema di governo in cerca di identità

3.1. La coerenza e i limiti del modello originario

Uno degli aspetti dai quali emerge con maggior evidenza la novità rappresentata dalle Città metropolitane nel panorama degli enti locali è dato dagli organi di governo e dai loro rapporti⁶⁰. A differenza di quanto accade per gli altri enti locali, guidati da un organo collegiale di indirizzo e controllo, un organo esecutivo collegiale e un organo monocratico⁶¹, le Città metropolitane sono governate da un Sindaco metropolitano, un Consiglio metropolitano e una Conferenza metropolitana⁶². La legge statale stabilisce “di default” che il Sindaco metropolitano coincida di diritto con il Sindaco del Comune capoluogo all'interno della Città metropolitana⁶³ e che il Consiglio metropolitano sia organo elettivo di secondo grado, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero variabile di consiglieri eletti da Sindaci e consiglieri dei Comuni della Città metropolitana⁶⁴. Chiude la Conferenza metropolitana, composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i Sindaci dei Comuni della Città metropolitana⁶⁵. Se questo è il modello più “innovativo”, ciascuna Città metropolitana può scegliere per un modello più “continuista”⁶⁶, ovvero, tramite il proprio statuto, decidere che il Sindaco e il Consiglio metropolitano siano eletti a suffragio universale e diretto, nel rispetto di una serie di condizioni stabilite dalla legge statale⁶⁷.

Il primo modello ha una sua ragionevolezza che si basa – come richiamato introduttivamente – sulla costruzione di un ente metropolitano fondato sulla legittimazione degli amministratori

⁵⁹ CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2019-2020*. DELIBERAZIONE N. 11/SEZAUT/2021/FRG, p. 199.

⁶⁰ Più ampiamente, v. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 431 ss.

⁶¹ L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, p. 88.

⁶² Art. 1, c. 7, l. n. 56/2014.

⁶³ Art. 1, c. 19, l. n. 56/2014.

⁶⁴ Art. 1, cc. 8, 20, 21 e 25 l. n. 56/2014.

⁶⁵ Art. 1, c. 42, l. n. 56/2014.

⁶⁶ Su questa distinzione, cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 671 ss. e, più ampiamente, G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 431 ss.

⁶⁷ Quali l'adozione di una legge statale sul relativo sistema elettorale, l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, oppure, per le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, previa costituzione di zone omogenee sul territorio metropolitano e che il Comune capoluogo sia ripartito in zone dotate di autonomia amministrativa. V. art. 1, c. 11, lett. c, e c. 22, l. n. 56/2014.

comunali e sul particolare rilievo del Comune capoluogo⁶⁸. Il tentativo è quello di superare il dualismo e l'alterità, potenzialmente conflittuale, tra il livello comunale e il livello di area vasta. Questi aspetti di fondo sono stati valorizzati in un primo momento dalla Corte costituzionale che, in una iniziale giurisprudenza adottata all'indomani dell'istituzione degli enti metropolitani, a partire dalla sent. n. 50/2015, aveva fatta salva, fra l'altro, l'identificazione *ope legis* tra i due Sindaci e la complessiva forma di governo metropolitana⁶⁹. In tale occasione, sebbene con una argomentazione non pienamente soddisfacente⁷⁰, la Corte era stata mossa, da una parte, dalla preoccupazione di non compromettere i primi passi compiuti dai nuovi enti e, dall'altra, di salvaguardare le logiche di fondo di questo nuovo modello di governo. Per questo aveva giudicato non irragionevole tale identificazione «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana)», trattandosi di una scelta che «non è [...] irreversibile», data la possibilità per lo statuto metropolitano di optare per l'elezione diretta⁷¹.

Tuttavia, tale modello può suscitare perplessità dal punto di vista della governabilità e della legittimazione e responsabilità degli organi politici. Quanto al Consiglio metropolitano, esso esprime una rappresentanza "politica" mediante una elezione indiretta che fa derivare la legittimazione dai Comuni. Questo aspetto non è di per sé costituzionalmente illegittimo⁷², ma vale solamente ad attenuare la rappresentatività degli organi di governo ed il principio autonomista⁷³. Il relativo sistema elettorale, previsto dalla legge n. 56/2014, è basato su un sistema di voto proporzionale e ponderato, in quanto calibrato sulla densità demografica dei Comuni cui i soggetti elettori appartengono. Nelle tornate elettorali in cui tale sistema ha trovato applicazione, tuttavia, sono emersi alcuni fenomeni distorsivi: a causa di tali regole sono risultati favoriti il Comune capoluogo e i Comuni di medio-grande consistenza, a discapito dei piccoli Comuni, mentre intere zone alle Città metropolitane sono risultate sprovviste di rappresentanti in Consiglio, a beneficio di una rappresentanza condizionata dall'appartenenza politica e non territoriale⁷⁴. Tale sistema, inoltre, non si è dimostrato in grado neppure di

⁶⁸ Tanto che la cessazione dalla carica di Sindaco o consigliere comunale determina anche la decadenza dalla carica di consigliere metropolitano, mentre la cessazione dalla carica di consigliere metropolitano determina solamente la surroga con i candidati appartenenti alla medesima lista elettorale e non il rinnovo dell'organo (art. 1, c. 39, l. n. 56/2014). Si procede invece a scioglimento del Consiglio metropolitano in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo (art. 1, c. 21).

⁶⁹ V. anche sent. n. 168/2018.

⁷⁰ Come osservato in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, pp. 10 ss.

⁷¹ C.cost., sent. n. 50/2015, 3.4.4.a cons. dir.

⁷² C.cost. sent. n. 286/1997, punto 8 cons. dir., sent. n. 50/2015, punto 3.4.3 cons. dir., sent. n. 136/2023, punto 3.6.1 cons. dir.

⁷³ Come convengono anche G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, pp. 465 s., i quali si interrogano se tale sistema di elezione sia un modo costituzionalmente corretto per valorizzare tali principi.

⁷⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pp. 10 ss., che osserva come il 34,4% dei Consiglieri metropolitani proviene dal Comune capoluogo, con punte del 50% nelle prime consultazioni di Roma e Napoli; quanto al numero di Comuni rappresentati nel Consiglio metropolitano, in 10 elezioni su 16 si attesta sotto il 20% e in nessuna

assicurare un raccordo politico tra organi di governo, poiché in diverse Città metropolitane il Sindaco non ha avuto una maggioranza preconstituita in Consiglio che lo supportasse⁷⁵.

La Conferenza metropolitana, invece, è chiamata ad esprimere una rappresentanza non solo politica, ma soprattutto “territoriale”, poiché i Sindaci siedono in questo organo in qualità di vertici dei rispettivi Comuni. Le funzioni esercitate da questo organo, tuttavia, risultano piuttosto marginali⁷⁶.

I problemi maggiori si concentrano sul Sindaco metropolitano. Nel coincidere automaticamente con il Sindaco del Comune capoluogo, esso risulta essere investito della propria carica solamente grazie all’apporto dei cittadini di quest’ultimo Comune e non al voto dell’intera popolazione metropolitana⁷⁷. Quest’ultima non potrà far valere alcuna responsabilità immediata nei confronti né del Consiglio metropolitano, né del Sindaco. Neppure l’assemblea direttamente elettiva, ovvero la Conferenza metropolitana, possiede poteri di sfiducia nei confronti di questi due organi⁷⁸. Non è un caso, quindi, che proprio su questi aspetti si sia nuovamente pronunciata la Corte costituzionale, con una decisione che costituisce un chiaro *revirement* rispetto alla giurisprudenza precedente.

3.2. L’intervento della Corte costituzionale e la ricerca di un nuovo modello di governo

Con la sentenza n. 240/2021, la Corte costituzionale è tornata sui propri passi e ha ritenuto come l’automatismo nella selezione del Sindaco metropolitano «non sia in sintonia» con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto e all’assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali⁷⁹. Così facendo la Corte rivolge un duro monito al legislatore affinché intervenga al più presto a riformare l’ente metropolitano, osservando come «il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto [...], quanto all’assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali”»⁸⁰.

raggiunge il 30%. Più di recente v. anche G. GASPERONI, M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitan*, in *Federalismi.it*, 26, 2021, pp. 85 ss.

⁷⁵ È quanto avvenuto nella seconda tornata elettorale di Torino, Roma Capitale, Bologna, Milano, Napoli del 9 ottobre 2016. Non solo, ma nella Città metropolitana di Torino il Sindaco metropolitano proveniva da un partito che non risultava neppure essere quello titolare della maggioranza relativa dei seggi.

⁷⁶ Si tratta di competenze propositive, consultive e deliberative su decisioni quali l’approvazione del bilancio e dello statuto (art. 1, c. 8, l. n. 56/2014).

⁷⁷ Come osserva A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 25.

⁷⁸ O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013, p. 7; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, pp. 16 ss.

⁷⁹ C.cost., sent. n. 240/2021, 8 cons. dir.

⁸⁰ Ivi.

Senza voler entrare nel dettaglio circa le criticità nel percorso argomentativo speso dalla Corte per giungere a queste affermazioni⁸¹, occorre però sottolineare il rischio che si perdano le coordinate di un modello di cui pure la Corte aveva riconosciuto la coerenza di fondo⁸². Certo, neppure lo Stato sembra credere più a questo modello, dal momento che non ha adottato la legge per l'elezione diretta degli organi metropolitani, ma, anzi, sembrerebbe incentivare soluzioni del tutto estranee a questi meccanismi⁸³. I tempi sembrerebbero quindi maturi per rivedere l'assetto di governo attuale, che non può dirsi abbia davvero funzionato⁸⁴. Bisognerebbe però valutare seriamente le soluzioni per garantire al Comune capoluogo un rilievo nella *governance* metropolitana, pur senza determinare una sua sovraesposizione a discapito delle altre realtà comunali⁸⁵.

I progetti di riforma più articolati nel frattempo elaborati sono quelli diretti, più ampiamente, a proporre una riforma del TUEL, i quali però non sono sfociati nella presentazione formale alle Camere di un testo. È il caso del d.d.l. di delega di riforma del TUEL fatto circolare informalmente dal Governo Draghi il 14 ottobre 2021, che si muove nella direzione di una assimilazione tra Province e Città metropolitane⁸⁶. L'art. 11, di modifica alla legge n. 56/2014, offre esempi emblematici: esso disciplina gli organi di governo istituendo per entrambi gli enti una Giunta; modifica l'art. 1, c. 50 della legge n. 56/2014 prevedendo, come norma di chiusura, che si applichino le norme del TUEL riferite alle Province e non più ai

⁸¹ Come ad esempio la tendenza a distinguere o equiparare Città metropolitane e Province a seconda dell'utilità argomentativa, oppure la valenza "politica" del monito con cui si sollecita un intervento nella forma di governo, nella perimetrazione dell'ente, nell'assetto funzionale; aspetti su cui si rinvia a G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Le Regioni*, 3, 2022, p. 463 ss., e i commenti ivi citati.

⁸² Nella sentenza n. 240/2021, invece, la Corte opera un *revirement* adducendo che se «l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione». La Corte poi insiste sulla gravosità dell'iter procedurale per conseguire l'elezione diretta e sulla circostanza che lo Stato non abbia definito le legge elettorale (8 cons. dir.).

⁸³ Basti pensare solo all'art. 1, cc. 830 e 831, della l. n. 197/2022 (bilancio 2023), che ha stanziato risorse per consentire ai Comuni capoluogo di Città metropolitana di costituire circoscrizioni di decentramento, quando per l'elezione diretta è richiesto il frazionamento di tale Comune in più Comuni o, in alternativa per i capoluoghi con più di tre milioni di abitanti, la divisione in zone dotate di autonomia amministrativa.

⁸⁴ V. le diverse alternative in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 491 ss. Spunti interessanti in F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.

⁸⁵ Cfr. anche M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 103; Y. GUERRA, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2, 2022, p. 127.

⁸⁶ È il disegno di legge di "delega al Governo 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", su cui pure si soffermano M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti regionali*, 1, 2022, pp. 141 ss.; F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, pp. 130 ss.

Comuni; attribuisce alle Province funzioni previste per le Città metropolitane, a partire dalla pianificazione strategica.

Gli indirizzi così espressi, tuttavia, non risultano affatto indiscussi. Il Governo Meloni attualmente in carica, in data 8 agosto 2023 ha avviato l'esame di un diverso d.d.l. che, pur recando una delega "per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", segue un'impostazione del tutto diversa, limitandosi a elencare fra i "principi e criteri direttivi generali" solamente un rafforzamento della «centralità della figura dell'organo monocratico di comuni, province e città metropolitane», e indicare come uno degli oggetti della delega il riordino e la revisione della disciplina in materia di funzioni.

Se dunque si vuole fare riferimento a testi ufficiali che ipotizzino una riforma del sistema di governo delle Città metropolitane, occorre guardare alle molteplici proposte di legge presentate al Senato a partire dal 13 ottobre 2022. Tali iniziative sono volte essenzialmente a ripristinare l'elezione diretta degli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane⁸⁷. Si tratta di interventi che incidono su un aspetto molto rilevante del sistema di governo, ma che risultano comunque limitati rispetto ad un assetto complesso, il quale dovrebbe temperare rappresentanza politica e territoriale, equilibri fra Comune capoluogo ed altri Comuni, e che dovrebbe essere oggetto di discussione in una prospettiva più comprensiva, che non prescindere dalle funzioni che l'ente metropolitano è chiamato a esercitare⁸⁸.

4. L'esercizio delle funzioni metropolitane e la capacità di esprimere politiche "strategiche" per il territorio

4.1. Funzioni attribuite e funzioni devolute in base alla legge istitutiva

Le funzioni delle Città metropolitane, per come disciplinate dalla legge n. 56/2014, rappresentano un ulteriore tratto caratteristico dei nuovi enti. Su di esse si misura la capacità di esprimere politiche strategiche per il territorio, anche in base alla costruzione di reti di rapporti all'interno e all'esterno del proprio perimetro.

In linea generale, la legge n. 56/2014 identifica espressamente le Città metropolitane come «enti territoriali di area vasta» aventi una serie di «finalità istituzionali generali», quali cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese le aree metropolitane europee⁸⁹. Emerge qui la differenza rispetto alla qualificazione offerta dal TUEL al Comune (e alla Provincia), inteso come ente

⁸⁷ Si pensi all'A.S. n. 57, recante "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane", presentato il 13 ottobre 2022, e i numerosi d.d.l. che sono stati presentati successivamente, poi confluiti nel testo unificato adottato dalla 1ª Commissione il 6 giugno 2023. Per una disamina dei contenuti di queste proposte, v. C. NAPOLI, *Forma di governo e legge elettorale*, in UPI (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, novembre 2023.

⁸⁸ Secondo il noto insegnamento espresso in M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 23, 1959, p. 14.

⁸⁹ Art. 1, c. 2, l. n. 56/2014.

locale che «rappresenta la propria comunità» e «ne cura gli interessi»⁹⁰, a dispetto di un ruolo “funzionale” delle Città metropolitane rispetto agli altri enti locali.

Le funzioni di area vasta, in particolare, dovrebbero consistere in quelle che assumono specificatamente carattere sovracomunale, essendo, per contenuto ed interessi curati, riferibili ad una scala territoriale più ampia di quella meramente comunale o intercomunale⁹¹. Secondo questa prospettiva la legge n. 56/2014 attribuisce agli enti metropolitani diverse categorie di funzioni, ovvero: funzioni fondamentali delle Città metropolitane; funzioni fondamentali delle Province; funzioni attribuite ai nuovi enti in esito al procedimento di riordino delle funzioni provinciali non qualificate come fondamentali. Ciascuna Regione, poi, ha la possibilità non solo di disciplinare i contenuti di tali funzioni nelle materie di propria competenza legislativa⁹², ma anche di allocarne di ulteriori in forza del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Quanto alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane⁹³, si registra come quasi tutti questi enti abbiano adottato il piano strategico⁹⁴, quale atto di indirizzo per la Città metropolitana e per l'esercizio delle funzioni comunali. Il piano strategico non solo esprime un nuovo tipo di funzione, atto e metodo di pianificazione, ma, assieme allo sviluppo economico e sociale del territorio, rappresenta la dotazione fortemente caratterizzante i nuovi enti di area vasta⁹⁵.

Quanto alle funzioni fondamentali mutate dalle Province, spiccano la «programmazione provinciale della rete scolastica» e la «gestione dell'edilizia scolastica», assieme a «costruzione e gestione delle strade provinciali»⁹⁶. Qui emerge un elemento di contraddizione, dal momento che le funzioni “fondamentali” metropolitane hanno una valenza strategica per lo sviluppo del territorio e rientrano prevalentemente in attività di programmazione, indirizzo, promozione, oltre che di coordinamento e supporto ai Comuni metropolitani, mentre le principali funzioni provinciali riguardano il coordinamento comunale, ma soprattutto attività gestionali.

⁹⁰ Art. 3 TUEL. Valorizza questa differenza F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 12 ss.

⁹¹ Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 219.

⁹² Così in base a C.cost., sent. n. 22/2014.

⁹³ Art. 1, c. 44, l. n. 56/2014.

⁹⁴ Tranne che la CM di Bari; si v. l'elenco in ANCI, *Le Città Metropolitane. Dossier gennaio 2023*, 2023, pp. 14 ss., disponibile su https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf.

⁹⁵ Per una recente analisi, v. D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, FrancoAngeli, Milano, 2023, pp. 114 ss., cui si rinvia anche per ulteriori considerazioni circa le altre funzioni fondamentali, quali pianificazione territoriale generale, coordinamento dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

⁹⁶ Funzioni individuate dall'art. 1, cc. 85 e 86, l. n. 56/2014 e richiamate dall'art. 1, c. 44. A quelle citate si aggiungono: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato; vigilanza e controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Problemi ulteriori sorgono in ordine alla terza categoria di funzioni, ovvero quelle “non fondamentali” delle Province, e al relativo processo di redistribuzione⁹⁷. Da una parte, gettando uno sguardo al complesso delle leggi regionali adottate a questo scopo, è possibile ravvisare – pur con i dovuti distinguo – una tendenza generale verso la regionalizzazione delle funzioni amministrative da riallocare, ovvero la riconduzione in capo alle Regioni stesse di numerose funzioni appartenenti in precedenza alle Province⁹⁸. In questo modo, il processo è stato guidato da una comune volontà politica non esattamente in linea con i criteri ordinatori di cui all’art. 118 Cost.⁹⁹.

Dall’altra, le politiche statali di finanziamento di tali funzioni hanno prodotto una duplice distorsione. La prima è legata al fatto che la già citata legge n. 190/2014 (stabilità 2015) ha anticipato nei fatti il processo regionale di riordino delle funzioni, stabilendo in modo aprioristico quale dovesse essere la dotazione di risorse finanziarie e umane delle Città metropolitane, prescindendo dalle valutazioni di ciascuna Regione¹⁰⁰. Per cui il vero criterio che ha guidato la redistribuzione delle funzioni è legato ai vincoli di spesa imposti dallo Stato. Non solo, ma l’“asimmetria” che – come rilevato dalla Corte dei Conti¹⁰¹ – si è venuta a creare tra riordino istituzionale e ridefinizione del quadro finanziario ha seguito una logica che si è posta in antitesi rispetto al citato principio del finanziamento totale delle funzioni fondamentali da parte dello Stato.

La seconda distorsione è legata proprio alla disponibilità di risorse con cui finanziare le funzioni trasferite. La giurisprudenza costituzionale ha infatti giustificato una politica di bilancio dello Stato volta a scindere le funzioni trasferite dal loro finanziamento¹⁰². In un primo momento la Corte era stata chiara nello stabilire la necessità che le risorse prima destinate al finanziamento delle funzioni non fondamentali delle Province, poi affluite al bilancio dello Stato, dovessero essere da lì assegnate a chi, successivamente, si è trovato ad esercitare tali funzioni¹⁰³. Di lì a poco, però, si affermava il principio secondo cui spetta allo Stato quantificare

⁹⁷ Secondo il procedimento di cui all’art. 1, cc. 89 ss., l. n. 56/2014.

⁹⁸ Cfr. F. PALAZZI, *Legge Debrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 125 ss.; G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni «non fondamentali» delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge «Debrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016, pp. 8 ss.

⁹⁹ M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione*, cit., p. 131.

¹⁰⁰ La Corte costituzionale, con successive sentenze nn. 159 e 176/2016, ha peraltro fatto salve le previsioni della legge di stabilità 2015, respingendo le censure che si appuntavano sulla violazione dei principi all’art. 118 Cost., sul presupposto che alle Regioni viene comunque fatta salva la possibilità di mantenere in capo alle Province e alle Città metropolitane le funzioni assunte tramite delega o apposite convenzioni, sia pure imponendo l’assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari.

¹⁰¹ Cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, del. n. 17/SEZAUT/2015/FRG, 71.

¹⁰² Cfr. G.L. CONTI, *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, pp. 347 ss.

¹⁰³ C.cost., sent. n. 205/2016, su cui v. G. D’AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Il Foro italiano*, 12, I, 2016, cc. 3723 ss.

le risorse da trasferire, tenendo però conto delle esigenze di bilancio¹⁰⁴. I primi indirizzi, infine, venivano di fatto superati quando la Corte ha osservato che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite «si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale»¹⁰⁵.

In sostanza, al momento si registrano difficoltà nel garantire sia il finanziamento delle funzioni fondamentali da parte dello Stato, alla luce del complesso di riforme che – come evidenziato nel §2 – si sono succedute nel tempo, sia nel garantire il finanziamento delle funzioni non fondamentali, per le quali sono responsabilizzate le singole Regioni che hanno provveduto alla riallocazione.

4.2. Le Città metropolitane nell’attuazione del PNRR

Volendo invece esprimere un giudizio sulla capacità delle Città metropolitane di realizzare politiche strategiche per il territorio, a partire dall’effettivo esercizio delle proprie competenze, può essere indicativo guardare alla vicenda dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Quest’ultimo, come noto, è uno strumento che si inserisce nell’ambito delle politiche europee per fronteggiare l’impatto della crisi pandemica e sostenere la ripresa socioeconomica, offrendo, in particolare, l’implementazione nazionale del “Recovery and Resilience Facility”¹⁰⁶. Il PNRR è stato dunque elaborato dal Governo Draghi, che nell’aprile 2021 ha trasmesso il testo alla Commissione europea, cui ha fatto seguito l’approvazione del Consiglio con decisione di esecuzione del 13 luglio 2021¹⁰⁷. Avendo come orizzonte temporale il 2026, dunque, il decisore politico italiano sarà impegnato a dare attuazione al PNRR e richiedere alle istituzioni europee la progressiva erogazione delle *tranche* di pagamento dimostrando il raggiungimento di obiettivi e traguardi, secondo l’innovativo meccanismo delle condizionalità¹⁰⁸.

Il PNRR si articola in un complesso di Missioni, suddivise in Componenti e in Linee di intervento, all’interno delle quali si distinguono Riforme e Investimenti¹⁰⁹. La titolarità degli

¹⁰⁴ C.cost., sentt. n. 137/2018, n. 83/2019, su cui v. G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, pp. 339 ss.

¹⁰⁵ Cfr. C.cost., sent. n. 76/2020, punto 9 cons. dir.

¹⁰⁶ Per una ricostruzione delle politiche UE si v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 239 ss.

¹⁰⁷ Per una ricostruzione più dettagliata, si v. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 726 ss.

¹⁰⁸ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, pp. 729 ss.

¹⁰⁹ Il PNRR, in sintesi, si sviluppa in 6 Missioni, suddivise in Componenti e in Linee di intervento, che, a loro volta, si sviluppano intorno a tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e a tre priorità trasversali (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali). Il Piano si articola in 63 riforme, distinte in tre diverse tipologie: le riforme orizzontali o di contesto, d’interesse trasversale a tutte le missioni del Piano (in materia di pubblica amministrazione e di giustizia); le riforme abilitanti (fra cui le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della

interventi previsti nel Piano è riservata alle amministrazioni centrali, mentre alla loro concreta realizzazione provvedono i “soggetti attuatori”. L’art. 9, c. 1, del d.l. n. 77/2021, che definisce il sistema di governance del PNRR, stabilisce infatti che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR».

È oramai nota la critica secondo cui le autonomie territoriali hanno subito una marginalizzazione nella fase – politica – ascendente di scrittura del Piano, ma risultino in prima linea per l’effettiva attuazione – amministrativa – del Piano e l’ottenimento dei finanziamenti da parte della Commissione europea¹¹⁰. Questo aspetto strutturale è significativo, poiché, pur in presenza di numerose ambiguità nella normativa di riferimento¹¹¹, gli enti locali operano in qualità di beneficiari finali dei finanziamenti e assumono la responsabilità della gestione e realizzazione dei singoli progetti, agendo in qualità di esponenti dell’autonomia delle rispettive comunità¹¹². Gli enti locali, dunque, partecipano ai bandi predisposti dalle amministrazioni titolari per i quali possono figurare come soggetti attuatori, presentando proposte progettuali che si impegnano a realizzare una volta qualificati come soggetti beneficiari dei contributi.

Guardando però nel dettaglio ai progetti concretamente finanziati, per i quali le Città metropolitane sono risultate soggetti attuatori beneficiari, si ricavano spunti interessanti, soprattutto se comparati con le stesse informazioni relative alle Province.

Le tabelle qui riportate considerano in maniera aggregata le attività progettuali svolte e finanziate a beneficio di Province (Tabella 1) e Città metropolitane (Tabella 2) al 20/11/2023. Per ciascuna Tabella si specificano: la componente entro cui ricade ciascuna categoria di progetti; la “descrizione submisura”, dalla quale si ricavano sufficienti elementi descrittivi circa la natura e l’oggetto delle singole categorie di progetti; il numero dei progetti finanziari rientranti in ciascuna submisura; il totale dei finanziamenti pubblici (di cui il PNRR è la parte più cospicua) dedicati alla categoria di progetti.

concorrenza); le riforme settoriali, contenute all’interno delle singole missioni e associate agli Investimenti. A queste, infine, si aggiungono le c.d. riforme di accompagnamento (come gli interventi sul sistema fiscale e in materia di ammortizzatori sociali).

¹¹⁰ Cfr. più ampiamente sul punto, G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, pp. 717 ss.; C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, pp. 917 ss.; S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, pp. 38 ss.; E. RINALDI, *L’accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, pp. 289 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, pp. 50 ss.; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2023, pp. 221 ss.

¹¹¹ A partire dalla vaghezza della normativa che distingue i ruoli di soggetti titolari e soggetti attuatori, i criteri per selezionare i progetti e distribuire le risorse, la definizione dei bandi da parte delle amministrazioni titolari, nonché l’individuazione, di volta in volta, dei soggetti beneficiari; cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 246 s.

¹¹² Cfr. M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pp. 295 ss.



PROVINCE				
Componente		Descrizione submisura	Numero interventi	Totale finanziamento pubblico (in €)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	54	756.000
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	3	1.303.196
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	4	7.480.074
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	17	198.945.981
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	112	56.634.126
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di estensione del tempo pieno	11	7.586.516
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	55	59.575.284
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	1024	1.448.502.269
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	4	9.500.000
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	1	2.146.355
TOTALI			1285	1.792.429.801

TABELLA 1

Elaborazione propria, a partire dagli open data su "Progetti del PNRR"
pubblicati sul sito Italiadomani.gov.it

CITTA' METROPOLITANE				
Componente		Descrizione submisura	Numero interventi	Totale finanziamento pubblico (in €)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	8	112.000
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	1	499.917
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	Ciclovie Urbane	1	4.113.829
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana tram autobus)	1	470.486.133
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	5	475.211.879
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	34	31.449.118
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	14	27.792.859
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di estensione del tempo pieno	3	2.715.151
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	8	8.168.567
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Borse di studio per l'accesso all'università	1	27.889.757
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	474	841.409.934
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Piani urbani integrati - progetti generali	131	597.080.472
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale ristrutturazione e rigenerazione della società urbana miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione l'inclusione e il benessere urbano	197	424.789.761
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	7	3.946.599
TOTALI			885	2.915.665.976

TABELLA 2

Elaborazione propria, a partire dagli open data su "Progetti del PNRR" pubblicati sul sito Italiadomani.gov.it

Il dato che colpisce, e su cui si vuole soffermare qui l'attenzione, è come vi sia una considerevole corrispondenza tra le categorie di progetti finanziati alle Città metropolitane e alle Province (evidenziati nelle tabelle). Si tratta di progetti che, quindi, rientrano principalmente tra le funzioni provinciali mutate anche dalle Città metropolitane o comunque condivise con le Province, tra i quali spiccano, per numero e volume di finanziamenti, quelli legati ad attività gestionali nell'ambito di edilizia e infrastrutture scolastiche e della gestione del rischio idrogeologico. A livello finanziario, questi progetti comuni corrispondono a circa il 50% (pari a 1 miliardo e mezzo di euro circa) del totale dei finanziamenti destinati alle Città metropolitane, che per le Province pesano all'incirca come il 99% (pari a 1 miliardo e 775 milioni di euro circa) dei finanziamenti totali.

Lo scarto per il quale le Città metropolitane si distinguono dalle Province non è legato tanto all'ambito dei trasporti e delle piste ciclabili, del verde urbano o delle borse di studio (ove l'ammontare complessivo di numero di progetti e finanziamenti è relativamente basso), quanto piuttosto per i c.d. Piani Urbani Integrati (PUI) e i Piani innovativi per la qualità abitativa (PinQuA). I primi sono disciplinati dall'art. 21, d.l. n. 152/2021, che finanzia i PUI in quanto finalizzati a favorire l'inclusione sociale, promuovere la rigenerazione urbana, sostenere progetti legati alle *smart cities*. L'idea è quella di una pianificazione urbanistica partecipata, messa in atto con il duplice obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città sostenibili, limitando al contempo il consumo di suolo edificabile, e di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità fra il capoluogo e i centri minori¹¹³. I secondi costituiscono invece un nuovo approccio alle politiche dell'edilizia popolare, mirato alla costruzione di nuovi alloggi pubblici, per ridurre le difficoltà abitative e riqualificare le aree degradate¹¹⁴. La capacità di elaborare politiche strategiche, all'altezza della *mission* affidata alle Città metropolitane, si misura quindi proprio in questi due ambiti, nei quali, se si controlla il dettaglio dei progetti finanziari, rientrano le più varie tipologie di intervento, anche con parziali sovrapposizioni fra le due tipologie¹¹⁵. In alcuni casi siamo di fronte a progetti davvero in grado di promuovere lo sviluppo strategico del territorio; in molti altri casi, però, l'impressione è che si tratti di interventi che potrebbero anche rientrare nelle attività "ordinarie" svolte dalle Province. Con ciò non si esclude che anche le Province possano provvedere a elaborare politiche strategiche. Tuttavia, nel caso delle Città metropolitane, ci si poteva aspettare una maggiore aderenza delle proposte progettuali rispetto alle proprie funzioni. Rimane fermo, come detto, che all'interno del PNRR i confini delle componenti e delle loro specificazioni sono state definite dallo Stato senza alcun sostanziale coinvolgimento degli enti locali, per cui le Città metropolitane sono costrette a muoversi entro margini limitati che le sono stati imposti.

¹¹³ D. DONATI, *Città strategiche*, cit., p. 106 s.

¹¹⁴ *Ibid.*, 107.

¹¹⁵ Quanto ai PUI, si ha riguardo a interventi stradali, infrastrutture scolastiche, restauro di beni immobili, interventi idraulici, realizzazione di impianti sportivi, applicazioni di *sharing mobility*, riqualificazione urbana e di aree dismesse, interventi su infrastrutture di trasporto, ecc. Quanto ai PinQuA, si ha riguardo a interventi stradali, ristrutturazione di abitazioni, realizzazione di impianti di videosorveglianza, riqualificazione di aree verdi, di aree sportive o edifici, interventi sugli edifici scolastici, ecc.

5. Spunti conclusivi

La promessa con cui le Città metropolitane sono state istituite non sembra essere stata mantenuta. L'idea di dare vita ad un ente "motore di sviluppo" per tutto il sistema economico e sociale del Paese non si è concretizzata a causa di molteplici fattori, emersi nel corso dell'analisi.

Non è possibile elaborare e implementare politiche strategiche se il quadro delle regole finanziarie non esprime un disegno chiaro e stabile, in grado di favorire una programmazione delle risorse di lungo periodo. Inoltre, la finanza derivata cui sono sottoposte le Città metropolitane e i frequenti tagli alle risorse le priva dell'autonomia necessaria ad elaborare proprie politiche che non siano a "costo zero".

Dal punto di vista dell'assetto di governo, le Città metropolitane vedono oggi messe in discussione le coordinate di fondo del proprio modello, per quanto riguarda la legittimazione e i rapporti tra organi politici, come anche, di conseguenza, i rapporti col territorio. Il modello immaginato dalla legge n. 56/2014, pur non esente da profili di problematicità (e illegittimità), possedeva comunque una propria coerenza di fondo. A seguito dei più recenti interventi della Corte costituzionale, il legislatore è chiamato adesso ad uno sforzo di immaginazione per ridare ai territori definiti come metropolitani un governo adeguato alle specifiche esigenze. I segnali che fin qui sono emersi da Governo e Parlamento non sembrano però essere all'altezza delle aspettative.

Quanto alle funzioni e alle competenze metropolitane, l'impressione che si ricava da un esempio paradigmatico e decisivo in questa fase storica come l'attuazione del PNRR è di una sovrapposizione tra i compiti dei due enti preposti al governo dell'area vasta, con una conseguente attenuazione della valenza strategica che dovrebbe essere propria delle Città metropolitane. Nonostante che la legge n. 56/2014 doti i due enti di funzioni differenziate, il rischio è che Province e Città metropolitane finiscano con il condividere molto più dei propri confini.

Esprimere un giudizio su chi sia il responsabile della condizione in cui versano gli enti metropolitani non è affatto semplice, poiché, come anche emerso dall'analisi, tutti i livelli territoriali di governo svolgono la loro parte nel contribuire a determinare l'attuale situazione. Lo Stato ha inizialmente definito una disciplina istitutiva che, come anche sottolineato dalla Corte costituzionale, presenta dei limiti, mentre successivamente non ha adottato norme e politiche con cui dar seguito alla "scommessa" metropolitana, come emerge dalla mancata formulazione della legge elettorale per gli organi di governo metropolitano, dai tagli alle risorse e dallo scarso coordinamento dalle regole sulla finanza, dalle decisioni circa gli spazi a disposizione per l'attuazione del PNRR. Le Regioni, estromesse dal procedimento istitutivo, non hanno valorizzato la presenza dei nuovi enti, percepiti forse più come *competitor* che come alleati, come dimostra la vicenda della redistribuzione delle funzioni provinciali. Ma anche le Città metropolitane non sono esenti da responsabilità. Al di là dell'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge n. 56/2014, la vicenda del PNRR è sintomatica di come questi enti non siano stati messi in condizione, o non abbiano saputo sfruttare proficuamente questa occasione.



A questo punto, come l'esperienza insegna, una seria riflessione sulle Città metropolitane non può prescindere dal considerare sistematicamente tutte le variabili in gioco e fra loro collegate, quali funzioni, legittimazione e rappresentatività degli organi di governo, confini istituzionali (riferiti all'ente) e confini funzionali (riferiti a funzioni e servizi svolti), a loro volta da perimetrare sulla base della popolazione da rappresentare o degli interessi da soddisfare¹¹⁶. Ma prima di tutto occorre una visione politica chiara circa il ruolo e la missione che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere, nella scelta consapevole tra modelli diversi e diversamente congeniali alla conformazione delle comunità e dei territori. Le soluzioni possono variare tra enti ricomprensenti il Comune capoluogo e i Comuni della prima cintura, o l'unione di più poli strategici, o una versione "potenziata" della vecchia Provincia¹¹⁷; tra un ente come "casa dei Comuni" e a supporto delle municipalità, o un ente rappresentativo della comunità di riferimento, secondo le alternative offerte dalla legge n. 56/2014, esplorando tutta la gamma di soluzioni intermedie. A partire da questa idea di fondo consegue poi la definizione coerente degli aspetti giuridici riferibili alle variabili citate sopra. Se però le Città metropolitane sono fisiologicamente votate ad assumere una dimensione reticolare per soddisfare le proprie esigenze¹¹⁸, allora simile processo di riforma non può prescindere dal coinvolgere – finanche mettere in discussione – gli enti di area vasta contermini e la Regione, o affrontare il nodo delle sedi di cooperazione con questi enti (e con lo Stato). Si tratterebbe dunque di una riforma complessa, come inevitabilmente complessa appare la soluzione alla questione del governo metropolitano.

¹¹⁶ Sulla crisi e la sempre più marcata non coincidenza tra rappresentanza istituzionale e dimensione territoriale degli interessi, v. P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, pp. 1 ss.

¹¹⁷ Cfr. già L. CAMPIGLIO, *Trasformazioni economiche e sociali e sistemi metropolitani*, in AA.VV., *Il sistema metropolitano italiano*, Franco Angeli, Milano, 1987, pp. 41 ss.; G. MARTINOTTI, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del secolo XXI*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, 35 ss.

¹¹⁸ Cfr. P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.