Le città metropolitane fra previsioni normative e prospettive di riforme

di Sara Sergio

SOMMARIO: 1. Premessa: la genesi delle città metropolitane. – 2. Le città metropolitane in Italia: profili ricostruttivi. – 3. La forma di governo delle città metropolitane e la centralità degli Statuti delle città metropolitane. – 4. Quali funzioni il legislatore attribuisce alle città metropolitane? – 5. A chi spetta il potere di iniziativa sull'istituzione di una nuova città metropolitana? – 6. Quale futuro per le città metropolitane?

1. *Premessa: la genesi delle città metropolitane*

«*Oggi è in discussione il primo emendamento che richiama la dizione "città metropolitane". Vorrei chiedere un chiarimento* […] *Sino ad oggi, sino cioè alle 17.35 del 25 febbraio 1998, non sappiamo cosa si intenda per "città metropolitana". Stiamo per votare l'emendamento 55.72 con il quale si propone di inserire nella Costituzione la dizione "città metropolitane"* […] *Noi non sappiamo quante saranno le città metropolitane, quali compiti avranno, quali funzioni dovranno svolgere. Non sappiamo nulla!*»[1]: è da qui che parte la presente trattazione. Cosa sono le città metropolitane[2], quali funzioni[3] saranno chiamate a svolgere?

Lo studio delle città metropolitane è stato in passato e continua ancora oggi ad essere tutt'altro che semplice.

Quando poi l'analisi si concentra sul piano giuridico l'impresa si complica[4].

---

[1] D. NOVELLI, in *Resoconti stenografici della Camera dei Deputati, seduta n. 319 del 25/2/1998*, 105.

[2] Il legislatore, come si vedrà nel corso della trattazione, non ha fornito alcuna definizione delle città metropolitane, come invece avrebbe potuto fare, posto che le città metropolitane non sono enti esistenti in natura, ma un'invenzione del legislatore. Sulla opportunità di definire i concetti giuridici, si rimanda a M. Waline, *Empirisme et conceptualisme dans la mèthode juridique: faut-il tuer les categories juridiques?*, in *Melanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles, 1963, 371.

[3] A tale proposito, si rimanda a M.S. GIANNINI che già nel 1959 sosteneva che occorre partire sempre dalle funzioni per poter poi individuare il livello più adeguato preposto alla cura degli interessi pubblici selezionati (M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 1959, n. 23, 11 ss., ora in *Scritti Giannini*, vol. IV, 2004, 719).

[4] M.R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali*

Con il termine "città" il vocabolario Treccani intende un «*centro abitato di notevole estensione, con edifici disposti più o meno regolarmente, in modo da formare vie di comoda transitabilità, selciate o lastricate o asfaltate, fornite di servizî pubblici e di quanto altro sia necessario per offrire condizioni favorevoli alla vita sociale (il concetto di città è legato a quello di una molteplicità di funzioni di varia origine e indole, economiche, sociali, culturali, religiose, amministrative, sanitarie, ecc., riunite in un solo luogo e per tale ragione non è condizionato dal numero degli abitanti*)»[5].

Per la dottrina giuridica, il termine città indica «*la concentrazione attorno ad un centro principale di una molteplicità di insediamenti dotati di continuità e interdipendenza nelle relazioni di lavoro e di vita*»[6].

Quando, invece, si parla di città metropolitana, sempre il vocabolario Treccani, fa riferimento ad un «*tipo speciale di Provincia con poteri notevolmente più ampi e molto vicini a quelli comunali, soprattutto in ambito urbanistico, istituita su iniziativa dei Comuni interessati nelle Aree metropolitane*».

Dal punto di vista giuridico, è molto difficile individuare una definizione di città metropolitana, in quanto il legislatore non l'ha approntata, fornendo piuttosto indicazioni ambigue e talvolta contraddittorie che non permettono di individuare una nozione unitaria e coerente.

Ed invero, l'aspetto più critico relativo alla "questione metropolitana" nel nostro ordinamento sembra derivare dall'approssimazione con cui il legislatore ha agito: ossia, mancanza di una definizione univoca e insufficiente dialogo con gli Enti locali, oltre a testi normativi spesso viziati.

Ciò ha fatto sì che i numerosi interventi legislativi che si sono succeduti dal 1990 in poi – i quali avevano come finalità l'istituzione delle città metropolitane – si sono rivelati fallimentari.

Ciò premesso, volendo individuare una definizione giuridica di città metropolitana, si può affermare che per città metropolitana si intende «*quell'insediamento connotato da una spiccata funzione egemone rispetto al territorio circostante, con caratteristiche di alta urbanizzazione e concentrazione insediativa, e di elevata dinamica territoriale*»[7].

---

e profili di criticità, Bologna, 2020, 225.

[5] Autorevole dottrina ha osservato che il concetto di città non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo (C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, 2007, 70).

[6] A. Pabusa, *voce*, *"Città metropolitana"*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, 1999, 360.

[7] M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. Trim. di diritto*, n. 2/1971, 455. Sul punto l'A. osservava che «*vi sono, alle due ali estreme, i comuni "polvere", che sono delle cose artificiose, delle ridicolaggini giuridico-sociali, e le città metropolitane. A sé sta il fenomeno delle grandi*

Le metropoli quindi si caratterizzano per previsione di una disciplina particolare rispetto ai modelli amministrativi ordinari previsti per gli enti locali[8].

Nel nostro ordinamento il primo riferimento normativo alle città metropolitane si deve al c.d. Progetto Pavia, allorquando studiosi – coordinati da Umberto Pototsching – elaboravano una riforma delle autonomie locali, con l'intento di istituire nelle aree principali del Paese le c.d. Province metropolitane, titolari oltre che delle funzioni proprie delle Province, anche di quelle spettanti ai comuni nella disciplina e gestione del territorio[9].

Al Progetto Pavia seguirono poi ulteriori progetti, tra cui il Progetto Bassanini, che prevedeva la creazione del comprensorio, in sostituzione alla Provincia, con funzione anche di ente locale dell'area metropolitana.

Negli anni '80, l'Associazione nazionale dei Comuni organizzò un convegno sulle aree metropolitane e nel 1988 l'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica diede vita al c.d. Progetto Isap[10] a cui seguì l'anno successivo il Progetto Giannini, mediante il quale veniva sostenuto un approccio alle aree metropolitane mediante una forma di gestione congiunta delle funzioni affidate ai comuni[11].

---

conurbazioni, che è ignorato dal legislatore: le conurbazioni costituiscono in questo momento gli elementi principali, come poli di sviluppo socio-economico del paese […] *la conurbazione, peraltro, come dicevo, non si sa cosa sia, un fatto urbanistico, poiché come fatto amministrativo non esiste*». In dottrina è stato osservato che manca una definizione giuridica esplicita da parte del legislatore su cosa l'interprete debba intendere per Città metropolitana (L. Di Domenico, in M.R. Ricci, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano*, cit.).

[8] P. Urbani, Voce, *Area metropolitana*, in *enciclopedia del diritto*, Agg., V, Milano, 2001, 111-112.

[9] L. Vandelli, Voce *"Città metropolitana"*, in *Enc. del diritto*, Ann. IX, Milano, 2016, 81.

[10] Il progetto Isap – di cui E. Rotelli era Direttore scientifico – prevedeva l'istituzione di Province metropolitane, che di fatto rappresentavano le città-metropoli, ossia associazioni tra Comuni rese enti autonomi e i Comuni metropolitani intesi come suddivisioni amministrative delle Città alle quali assegnare le funzioni che non sarebbe stato efficiente assegnare alla gestione centralizzata. Alle Province metropolitane, poi, sarebbero state assegnate tutte le altre funzioni comunali e quelle che erano state delle Province ed infine tutte le funzioni regionali e statali, che meglio sarebbero potute essere esercitate al livello metropolitano (E. Rotelli, *Le Province metropolitane e i Comuni metropolitani. Il progetto ISAP*, in *Quaderni i.s.a.p.*, *1990, n. 27, Verso il governo dell'area metropolitana*, Milano, 1990, 171 ss.).

[11] Come ha osservato L. Vandelli, Voce *"Città metropolitana"*, cit., 81.

Soltanto con la nota l. n. 142 del 1990[12] vennero disciplinate le città metropolitane.

Con il testo unico delle autonomie locali del 2000[13] poi si giunse ad un riordino della disciplina delle città metropolitane.

In particolare, l'art. 22 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevedeva di puntare su un governo metropolitano delineato sulla base di scelte realizzate nella realtà locale interessata.

L'idea era quella di partire dal basso per la delimitazione dell'area, effettuata dalle Regioni, ma su proposta conforme degli enti locali interessati.

È stato il 2001[14] l'anno di svolta in tema di città metropolitane: la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito proprio nel testo dell'art. 114 Cost. le città metropolitane fra gli enti territoriali che compongono la Repubblica[15].

---

[12] L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, in G.U. n. 135 del 12.06.1990, abrogata dall'art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Le disposizioni di cui alla l. n. 142 risultano essere state inattuate per quanto riguarda le città metropolitane. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, 94 osservava che «*la consapevolezza delle peculiarità di fondo che caratterizzano tali aree e la convinzione che a queste debbano corrispondere specifiche soluzioni istituzionali sono da tempo diffuse. Consapevolezze e convinzioni di questo tipo hanno indotto vari paesi europei – anche a tradizione amministrativa simile a quella italiana – a cercare livelli di governo ampi, ricomprendenti l'intero agglomerato metropolitano, cui demandare funzioni di pianificazione così come di coordinamento, o anche di diretta gestione di determinati servizi ed opere (quali, anzitutto, trasporti, tutela dell'ambiente, smaltimento rifiuti, grandi infrastrutture)*». Ed invero, la l. n. 142 delineò un regime speciale per le Aree metropolitane a cui entro un anno dall'entrata in vigore della legge in parola le Regioni avrebbero dovuto (sentiti i Comuni e le Province interessati) delimitare l'Area metropolitana stabilendo se sarebbe stata coincidente con il territorio della Provincia preesistente oppure si sarebbe istituita una nuova Provincia o l'incorporazione di parti del territorio negli ambiti di Province confinanti. La Regione poi – previo parere dei Comuni interessati – entro 18 mesi avrebbe proceduto al riordino territoriale dei Comuni in essa compresi. Nasce così con la legge n. 142 la "prima" città metropolitana: il nuovo ente era stata ideato con una sola finalità principale, ossia quella di un incremento dell'efficacia dei servizi offerti dalla pubblica Amministrazione al livello degli enti locali, in particolare laddove si erano create talune realtà di fatto i cui confini territoriali differivano da quelli dei tradizionali enti locali.

Quanto previsto dalla legge però si è scontrato con le difficoltà concrete con la conseguenza che le previsioni normative non hanno ricevuto attuazione.

[13] D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in G.U. n. 227 del 28.09.2000, ha abrogato la previgente l. n. 142 del 1990.

[14] L. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in G.U. 248 del 24.10.2001.

[15] Sul tema, G. Demuro, *Art. 114*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura

La riforma del 2001 ha segnato – anche per quanto attiene al tema di cui si discute – un passaggio fondamentale, non soltanto perché le città metropolitane trovano espresso riferimento in Costituzione e sono considerate come elementi costitutivi della Repubblica, ma anche perché vengono equiparate agli enti territoriali costituzionalmente garantiti (ossia, Comuni e Province).

In primo luogo, quella riforma quindi – ai sensi dell'art. 114, c. 2 – ha riconosciuto le città metropolitane come enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni, riservando al legislatore statale la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni amministrative[16].

In secondo luogo, il legislatore del 2001 ha attribuito alle città metropolitane la titolarità della potestà regolamentare, per quanto attiene alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ed infine le ha dotate di autonomia finanziaria di entrata e di spesa con risorse autonome.

Nonostante abbia assunto rango costituzionale – ai sensi dell'art. 114 Cost. – nel sistema *multilevel governance* delineato dalla riforma del titolo V della Cost., la città metropolitana è rimasta inoperativa anche negli anni successivi alla riforma, tanto è vero che parte della dottrina ha ritenuto la previsione costituzionale un mero promemoria normativo[17].

La Costituzione però nulla dice in ordine alla procedura di istituzione delle città metropolitane, sugli elementi costitutivi e sull'organizzazione delle stesse.

Alla riforma costituzionale del 2001 ha fatto seguito la legge n. 42 del 2009[18].

---

di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2168 ss. Alla riforma del 2001 fece seguito la l. n. 131 del 2003 la quale però non produsse alcun risultato, tanto è vero che nuovi tentativi ci furono nel 2009, con la l. n. 42 e successivamente nel 2012 con il d.l. n. 95 del 2012.

[16] Sulle Città metropolitane e la Costituzione, si rimanda a T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003.

[17] F. Pizzetti, *Istituzione delle città metropolitane, appunti per il gruppo di lavoro su "L'Istituzione delle Città metropolitane – procedure, problemi, ostacoli, opportunità*, in *Astrid*, 22 novembre 2021; A. Lucarelli, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2012; A. Barbera, *Il Titolo V, tra attuazione e riforma*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006, 4 ss.; B. Caravita, *Contributo alla Commissione per le riforme costituzionali in tema di riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2013.

[18] L. 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione*

In particolare, l'art. 23 della legge appena ricordata recava la disciplina transitoria delle città metropolitane «*fino all'entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle Città metropolitane che sarà determinata con apposita legge*».

Ai sensi dell'art. 23, infatti, il legislatore prevedeva che potessero essere istituite le città metropolitane nelle aree in cui fossero compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo altresì che l'iniziativa per la loro istituzione fosse affidata ad una proposta avanzata dagli enti locali interessati[19].

Sulla proposta degli enti locali interessati poi avrebbe espresso il proprio parere la Regione: parere privo però di effetti vincolanti.

Nell'ipotesi in cui il *referendum* avesse avuto esito positivo il governo avrebbe adottato il decreto di istituzione della città metropolitana.

L'art. 23 in parola, però, è stato abrogato per l'effetto del d.l. n. 95 del 2012[20].

Quel d.l. istitutiva – con l'art. 18 – le città metropolitane, quali enti intermedi alternativi alle Province, omettendo però di affidarne la costituzione all'iniziativa degli enti locali interessati[21].

Il Governo, con il d.l. n. 95 riteneva indispensabile utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza prevedendo in via immediata l'istituzione delle città metropolitane, prendendo atto del fallimento, per l'inerzia delle autonomie territoriali delle iniziative legislative che erano rimaste soltanto una mera previsione astratta[22].

---

dell'articolo 119 della Costituzione, in G.U. n. 103 del 6.5.2009, nota come legge sul federalismo fiscale.

[19] Ciò significava quindi che la proposta per l'istituzione di una nuova città metropolitana spettava in alternativa, al Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia o al Comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata che rappresentassero, unitamente al Comune capoluogo, almeno il 60% della popolazione; o infine alla Provincia, congiuntamente ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia che rappresentassero almeno il 60% della popolazione.

[20] D.l. 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonchè misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)*, in G.U. 156 del 6.7.2012.

[21] Sul punto si rimanda a F. Pizzetti, *La nuova normativa in materia di enti territoriali*, in *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, F. Pizzetti, A. Rughetti (a cura di), Bologna, 2021, 25 ss.

[22] Il d.l. n. 95 appariva autoritativo, nel momento in cui istituiva *ope legis* le città

L'art. 18 sopra richiamato disponeva l'istituzione in via diretta delle città metropolitane a decorrere dal 1° gennaio 2014: l'articolo in questione aveva carattere precettivo, nel momento nel quale statuiva l'istituzione diretta delle città metropolitane indicando la data a partire dalla quale sarebbero diventate operative.

Una particolarità dell'art. 18 consisteva poi nella alternatività delle città metropolitane alle province, nel senso cioè che laddove il legislatore prevedeva l'istituzione della città metropolitana, veniva soppressa la provincia corrispondente[23].

Si è dovuto però attendere il 2014, con la legge n. 56[24] per assistere ad una disciplina più organica in tema di città metropolitane[25].

---

metropolitane, ma nel contempo era anche flessibile, là dove rimetteva alla decisione autonoma degli organi della città metropolitana la scelta tra tre distinti moduli organizzativi, come ha osservato autorevole dottrina (C. Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *www.federalismi.it*, n. 19, 2012, 13).

[23] Sul punto, pare opportuno osservare che il d.l. n. 95 elencava in maniera dettagliata le province destinate ad essere soppresse e sostituite dalle città metropolitane. In secondo luogo, il comma 2 dell'art. 18 prevedeva poi la coincidenza del territorio della città metropolitana con quello della provincia soppressa, garantendo una diversa perimetrazione dei confini dell'ente locale ad opera delle iniziative dei comuni ai sensi dell'art. 133 Cost.

[24] L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in G.U. n. 81 del 7.4.2014. A tale legge è poi seguita la l. n. 190 del 2014.

Le città metropolitane sono così enti territoriali previsti dalla Costituzione, dotati di autonomia statutaria, regolamentare e amministrativa (come chiaramente disposto dagli artt. 114, c. 2, 117, c. 6 e 118 Cost.). Dal 1° gennaio 2015 sono subentrate (dove previste) alle omonime Province, acquisendone il territorio e succedendo ad esse in tutti i rapporti sia attivi sia passivi delle Province ed esercitandone le funzioni che prima spettavano alle Province.

[25] C. Tubertini, *La città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G. Candido De Martin e F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, 235. La legge Delrio merita un esame molto approfondito, non soltanto per le vicende che hanno consentito la sua emanazione, ma anche per la collocazione che essa ha nel procedimento di evoluzione del nostro ordinamento e per l'ampiezza degli effetti che essa determina nel momento in cui ne si dà attuazione (F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015). A tale proposito, «*la stessa legge n. 56/2014, infatti, presuppone diversi processi di completamento del modello di ente metropolitano, che attengono a differenti profili: teorico, normativo, statutario e relazionale*» (G. Piperata, *La città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, in *www.urbani.it*).

La legge n. 56 non si limita ad istituire le Città metropolitane, ma prova anche a configurare un modello del nuovo ente, con una sua definizione e corrispondente a determinate caratteristiche e nel fare ciò, introduce numerose innovazioni, non potendosi considerare la Città metropolitana come un mero surrogato dell'ente provinciale[26].

Quella legge è considerata di notevole incisività innovativa che ha aperto un processo complesso[27], articolandosi in una pluralità di fasi e andando a coinvolgere diversi soggetti, richiedendo tra l'altro notevoli adempimenti.

Ed infatti, dopo un'attesa più che ventennale, la legge Delrio ha istituito le città metropolitane nei territori delle *ex* Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria a partire dal 1° gennaio 2015.

In particolare, il legislatore del 2014, all'art. 1, c. 2 ha definito le città metropolitane «*enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai cc. da 44 a 46 e con le finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*»[28].

In secondo luogo, poi, quella legge[29] ha stabilito – nei commi 12 e 16 – che le città metropolitane sono costituite direttamente per volontà del legislatore della l. n. 56, a partire dall'entrata in vigore della legge stessa, subentrando direttamente alle preesistenti Province.

In proposito, nulla è previsto in ordine all'istituzione di nuove Città metropolitane o alla eventuale soppressione di quelle esistenti, lasciando così irrisolto il futuro rapporto fra Stato e Regione, che potrebbero ritro-

---

[26] G. Piperata, *La città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit.

[27] Autorevole dottrina ha osservato che «*con la riforma Delrio si è inciso non solo sul sistema di governo locale, ma anche, come molti hanno sottolineato, sulle modalità e le forme della rappresentanza e, in ultima analisi, sul modello di democrazia*» (F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto*, cit.).

[28] In tema di città metropolitane si vedano, *ex multis,* 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 2014, n. 56 (legge "Delrio")*, Milano, 2015.

[29] La cui *ratio* doveva essere quella di indicare l'*iter* da seguire per la proposta di revisione costituzionale del 2014, mai avvenuta.

varsi in conflitto allorquando la legge statale vorrà istituire una nuova città metropolitana, intervenendo su enti di area vasta istituiti o modificati dalla Regione, senza attribuire alcun tipo di competenza alla città metropolitana di riferimento[30].

Secondo le intenzioni del legislatore del 2014, l'obiettivo era quello di affrontare le problematiche delle aree urbane mediante una nuova dimensione di *governance*[31] che consentisse di sfruttare le potenzialità delle aree metropolitane e la loro naturale funzione di volano per lo sviluppo economico e produttivo del Paese.

Un ruolo determinante – che si evince dalla lettura della legge – è attribuito allo Stato, a partire dall'approvazione della legislazione relativa sulle funzioni delle Città metropolitane, «*in relazione alle quali, una volta individuate quelle fondamentali (commi 44 e 88 della legge), si tratta di adeguare la disciplina nelle materie di propria competenza (a partire dall'ambiente o, limitatamente ai principi fondamentali, al governo del territorio)*»[32].

2. *Le città metropolitane in Italia: profili ricostruttivi*

Si è accennato in chiusura del paragrafo precedente al primario obiettivo del legislatore nel momento nel quale con la legge del 2014 ha istituito le città metropolitane.

A quell'obiettivo, di cui si è detto, ossia affrontare le problematiche delle aree urbane mediante una nuova dimensione di *governance*, che passava anche dal superamento dell'idea di uniformità amministrativa in favore di una differenziazione istituzionale locale che tenesse in considerazione

---

[30] Sul punto si rimanda a A. Ferrara, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2016, 5 ss.

[31] A tale proposito, si osserva che «*malgrado le molte affinità esistenti tra città metropolitane e province con riferimento alla loro* governance *e alla titolarità di funzioni fondamentali* ex *art. 117, secondo comma, lettera p) Cost., i due tipi di enti sono del tutto diversi e segnati da un opposto e divaricato destino*» (F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto*, cit.).

[32] L. Vandelli, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 213. L'A. osservava a tale proposito che lo Stato è chiamato ad ottemperare ai compiti relativi «*all'individuazione dei beni e delle risorse finanziare, umane, strumentali e organizzative; compiti che si sono rivelati particolarmente impellenti e critici, in questa fase di avvio, in relazione al personale ed ai relativi processi di mobilità*».

le diverse caratteristiche precipue delle varie aree del Paese[33], si accosta poi l'ulteriore obiettivo, ossia quello di rendere corrispondente alla realtà l'amministrazione territoriale e di valorizzare gli insediamenti urbani più abitati e produttivi per migliorarne la competitività in relazione alle esigenze corrispondenti esistenti nel resto d'Europa.

Il nuovo ente quindi avrebbe dovuto richiamare investimenti e capitale umano, favorire lo sviluppo tecnologico e lo sviluppo sostenibile, in un contesto di razionalizzazione del sistema delle autonomie locali, che comportasse una maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni locali[34].

Ebbene, con la legge n. 56 le città metropolitane avrebbero dovuto promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale, non limitandosi soltanto ad un ruolo di gestione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti[35]; ad oggi però non risulta ancora perfezionato l'assetto istituzionale concepito per il nuovo livello di governo locale[36].

Fra le problematiche che si riscontrano emerge, innanzitutto, la crisi

---

[33] F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *www.federalismi.it*, n. 12, 2015, 8 ss.

[34] Si ricorda infatti che il nostro Paese si caratterizza per la prevalenza di Comuni di piccole e medie dimensioni e l'istituzione delle città metropolitane veniva vista come uno strumento per incidere sulla questione della frammentazione del comparto comunale.

[35] Le città metropolitane si collocano ad un livello intermedio tra le Regioni e i Comuni, ma non sono state identificate chiaramente le funzioni esclusive loro attribuite, con i rischi di creare una sovrapposizione fra *ex* Province e Regioni (sul punto si rimanda a L. Vandelli, *Città metropolitane, Province e Unioni di Comuni. La legge Delrio del 7 aprile 2014 commentata comma per comma*, Rimini, 2014; S. Staiano, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *www.federalismi.it*, n. 1, 2014). Inoltre, le città metropolitane non sono da considerarsi enti orientati ad assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni. Le città metropolitane, sono invece, enti chiamati a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche di natura infrastrutturale, necessarie a tale scopo, avendo il potere e il dovere di assicurare anche la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, ma solo in quanto queste siano di interesse della città metropolitana ed essenziali allo sviluppo del territorio (F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto*, cit.).

[36] Risulta, invero, che le città metropolitane così come concepite dal legislatore del 2014 fanno fatica a svolgere un ruolo effettivo nella nuova *governance* locale, nei rapporti con gli altri livelli di governo territoriale. La legge n. 56 ha attribuito alle città metropolitane le funzioni proprie delle *ex* Province, le funzioni previste dall'art. 117, lett. p) Cost. e le funzioni riconosciute dallo Stato e dalle Regioni, rimettendo alla discrezionalità del legislatore statale e regionale la determinazione di spazi e materie.

economica e finanziaria che dalla prima metà degli anni duemila ha imposto tagli alla spesa pubblica[37], oltra a quella di collegare l'istituzione delle città metropolitane alle sorti delle Province e ciò ha generato confusione (soprattutto nei cittadini) fra i due enti, causando una sorta di perdita di identità delle città metropolitane e limitando le spinte di «*estensione delle città metropolitane verso il raggiungimento dei propri confini naturali*»[38].

L'istituzione degli enti metropolitani si è posta così all'interno di un riassetto dell'amministrazione locale che aspirava ad eliminare dall'ordinamento italiano le Province.

La conseguenza più diretta di ciò è stata la riduzione del potenziale delle Città metropolitane, che hanno preso in eredità le delimitazioni territoriali, le risorse economico/finanziare e anche gli organici delle Province a cui sono subentrate.

La legge Delrio – nonostante abbia previsto per le città metropolitane funzioni ulteriori rispetto alle classiche competenze provinciali – ha però di fatto lasciato come mere previsioni le innovazioni in essa contenute, molto probabilmente a causa della mancata adeguata differenziazione del ruolo di Province e Città metropolitane.

Ciononostante, le esigenze alla base dell'idea del legislatore di istituire le Città metropolitane, sono rimaste immutate, percependosi tutt'ora l'assenza di un ente in grado di veicolare lo sviluppo di aree tra loro strettamente connesse, laddove la dimensione comunale si mostra circoscritta rispetto a fenomeni quali l'utilizzo di servizi pubblici da parte di tutta la comunità o l'urbanizzazione delle periferie[39].

L'idea di fondo della legge Delrio, soprattutto in tema di *governance* metropolitana e funzioni attribuite ai nuovi enti, dovrebbe essere nuovamente presa in considerazione, apportando nel contempo correttivi a

---

[37] In proposito, si osserva che a partire dal 2007 si è assistito, a causa della crisi economico finanziaria, alla necessità di una riorganizzazione della pubblica amministrazione e alla necessità – su invito delle istituzioni europee – di adottare misure di razionalizzazione della macchina amministrativa per realizzare un risparmio di spesa (sul punto, A. Giovannini, *Sul federalismo fiscale che non c'è*, in *Dir. e Prat. Trib.*, n. 6, 2012).

[38] M.G. Nacci, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2022, 49. Sul punto anche M. De Donno, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *www.fedarlismi.it*, n. 7, 2019, 22.

[39] M. Brocca, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *www.federalismi.it*, n. 2, 2017, 3 ss.

dubbi e criticità che sono di fatto emersi nell'esperienza applicativa della legge medesima.

In altri termini, per rilanciare le Città metropolitane e auspicare nel loro concreto sviluppo occorrerebbe ripensare il ruolo che esse potrebbero svolgere nei confronti dei comuni, in quanto i percorsi di crescita economico e sociale soprattutto nelle piccole realtà urbane dovrebbero coinvolgere tutto il territorio.

In proposito, si osserva che i Comuni rivestono un ruolo fondamentale, tanto è vero che il legislatore della l. n. 56, nel momento in cui aveva considerato un sistema flessibile di perimetrazione dell'area territoriale di ogni nuova città metropolitana, ha lasciato la libertà ai Comuni di entrare o uscire dall'area metropolitana di riferimento, ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.

Merita invero di essere ricordata una rilevante pronuncia del Giudice delle leggi[40], il quale ha esortato a differenziare i territori dell'ente Provincia e dell'ente Città metropolitana, rivolgendosi al legislatore e alle stesse città metropolitane, invitando ad attivare la procedura di modifica dei confini delle circoscrizioni provinciali limitrofe previste dal comma 6 della legge Delrio[41].

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 240[42] poc'anzi ricor-

---

[40] Corte cost. sentenza n. 240 del 2021. In proposito, si rimanda a 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 *www.federalismi.it*, n. 3, 2022, 8. La sentenza appena ricordata trae origine dall'ordinanza di rimessione con cui la Corte d'Appello di Catania sollevava dubbi di costituzionalità degli artt. 13, c. 1 e 14 della l.r. Sicilia, n. 15 del 2015 avente ad oggetto *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost. La questione sorgeva dalla constatazione secondo cui l'appellante – iscritto nelle liste elettorali del Comune di Aci Castello, comune rientrante nel perimetro giuridico della Città metropolitana di Catania – non avrebbe avuto la facoltà di concorrere all'elezione del sindaco metropolitano, essendo tale carica ricoperta in via automatica dal sindaco del comune capoluogo. Si rimanda anche a G. Armao, *Appunti per una riflessione sul sistema di governo intermedio. Province regionali, liberi consorzi, città metropolitane alla ricerca di un nuovo assetto*, in *www.unipa.it*; O. Spataro, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *www.federalismi.it*, n. 12, 2018.

[41] 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.

[42] La sentenza trae origine dalla questione sottoposta all'esame della Corte riguardante lo Statuto della Regione Sicilia (R.D. lgs., n. 455 del 1946, *Approvazione dello Statuto della regione Siciliana*, in G.U. n. 133 del 10.06.1946), il quale prevede all'art. 14 una com-

data è stata chiamata a valutare la lesione del principio democratico e dell'uguaglianza del diritto di voto, nel momento in cui cittadini residenti in un comune non capoluogo della città metropolitana non siano legittimati ad esprimere il proprio voto all'elezione del sindaco metropolitano a differenza, invece, dei cittadini residenti nel comune capoluogo della città metropolitana.

La Corte quindi ha dovuto stabilire se sia o meno conforme ai dettati costituzionali la regola secondo la quale il sindaco metropolitano[43] – organo di rappresentanza dell'ente metropolitano – debba identificarsi *ex lege* nel sindaco del comune capoluogo.

Ebbene, il Giudice delle leggi[44], con argomentazioni dettagliate, ha osservato che il diritto di cui godono i residenti nel comune capoluogo si sostanzia in una «*esteriore consequenzialità tra i due atti*»[45], quello di elezione

---

petenza legislativa esclusiva dell'Assemblea regionale per la disciplina degli enti territoriali e delle relative circoscrizioni. Sulla base di ciò, il territorio è costituito da comuni e Consorzi comunali, «*dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*». Prevede poi quell'articolo che *«nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*». Si rimanda a C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2019, 44-52. Si precisa che in Sicilia, la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di ordinamento e controllo degli enti locali spetta alla Regione, ai sensi della l.r. n. 15 del 2015, poi modificata dalla l. n. 23 del 2018. Con la l.r. n. 15, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*, le Città metropolitane hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento siciliano (sul punto si rimanda a S. Agosta, *Un faticoso* parto *(all'esito di una non meno travagliata* gestazione*): il controverso ingresso delle Città metropolitane ed il cenotafio delle Province regionali in Sicilia*, in *www.federalismi.it*, n. 23, 2015; A. Sterpa, *"Le Città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3, 2022, 92 ss.).

[43] La previsione che il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo è un'idea che deriva dal d.l. n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*) e che già all'epoca destava molta perplessità, come ha osservato illustre dottrina (V. Cerulli Irelli, *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, in *www.astrid-online.it*, 2012, 1). Sul tema si rimanda anche a C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, cit., 48 ss.; L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, 393 ss.; R. Di Maria, *La Città metropolitana nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve* excursus *fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, 307 ss.

[44] Richiamando anche precedenti pronunce, quali la n. 50 del 2015 e la n. 168 del 2018.

[45] Testualmente dalla sentenza n. 240 del 2021.

del sindaco del comune capoluogo e quello di individuazione *ex lege* del sindaco metropolitano[46].

La Corte ha infine dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale con riferimento al diverso trattamento tra cittadini residenti in comuni compresi in un'area metropolitana e cittadini residenti in aree afferenti alla Provincia, non potendosi porre sul medesimo piano i sistemi di elezione del governo provinciale e di quello metropolitano.

In particolare, nell'elezione del governo metropolitano, la mancanza di una durata predeterminata della carica di sindaco metropolitano[47], si associa non soltanto alla durata in carica di cinque anni del consiglio metropolitano, ma anche alla previsione per cui nell'ipotesi di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano e tutto ciò al fine di assicurare il costante allineamento tra gli organi del comune capoluogo con quelli della città metropolitana.

Un'ultima argomentazione della pronuncia del Giudice delle leggi riguarda poi un monito al legislatore della legge Delrio, il quale è stato esortato a rendere in sintonia il sistema previsto per l'elezione del sindaco metropolitano con il diritto all'eguaglianza del voto[48], atteso che «*l'eguaglianza del diritto di voto e la garanzia di idonei strumenti volti a garantire la responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori*»[49] risultano essere questioni non più rimandabili.

---

[46] La Corte quindi ha ritenuto non discriminatorio il trattamento riservato ai cittadini dei comuni non capoluogo. La Corte, in altri termini, ha sottolineato come la prerogativa di cui godono i residenti nel comune capoluogo e che parte ricorrente ritiene si tratti di elezione indiretta, si atteggia nella sostanza ad una esteriore consequenzialità tra i due atti.

[47] Anche se tendenzialmente la durata è quinquennale, in virtù dell'immedesimazione *ratione officii*. Si rimanda a tale proposito 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*, Bari, 2016, 735 ss.

[48] In particolare, la Corte ha osservato che «*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, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e* […] *concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative* […]*, quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali*».

[49] Y. Guerra, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021:* governance *metropolitana e funzioni*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2, 2022, 124.

Per la Corte il monito al legislatore è legato a questioni di natura fattuale.

Innanzitutto, la mancata approvazione della riforma costituzionale, che ha travolto anche la legge Delrio.

Più precisamente, la Corte ha sostenuto che «*tale circostanza ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute* […] *anche alle città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province*»[50].

In secondo luogo, l'assenza di una legge elettorale che permetta di utilizzare il modello dell'elezione diretta del sindaco metropolitano[51] non consente di superare le conseguenze della violazione dell'eguaglianza del diritto di voto.

Dalle argomentazioni della Corte emerge, quindi, l'opportunità se non addirittura la necessità, che il legislatore statale individui soluzioni normative per creare quell'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini nelle città metropolitane.

Quanto appena osservato, ripercorrendo la decisione della Corte costituzionale sul sistema di elezione del sindaco metropolitano, anticipa il paragrafo successivo, in ordine all'esame degli organi metropolitani, su cui ci soffermerà appresso.

---

[50] Sent. n. 240/2021, *considerato in diritto*, par. 8.

[51] In proposito, il giudice delle leggi ha osservato che «*non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo*».

3. *La forma di governo delle città metropolitane e la centralità degli Statuti delle città metropolitane*

Un aspetto di certa rilevanza nell'esame delle Città metropolitane e su cui la legge Delrio si è soffermata attiene alla forma di governo *standard* delle città metropolitane, da dettagliarsi poi mediante ciascuno Statuto[52].

Nell'istituire gli enti metropolitani la legge del 2014 ha introdotto novità di certo rilievo per quanto attiene alla struttura politico-amministrativa degli enti d'area vasta.

Nello specifico, sono previsti tre organi principali: il Sindaco metropolitano, la Conferenza metropolitana e il Consiglio metropolitano.

Al Sindaco metropolitano – che nella legge Delrio coincide con il Sindaco del comune capoluogo – è attribuita la rappresentanza legale dell'ente, la presidenza del Consiglio e della Conferenza, nonché la supervisione del funzionamento dei servizi e degli uffici all'esecuzione degli atti.

Il Sindaco metropolitano è un organo monocratico non elettivo, in quanto l'incarico è attribuito *ex lege* al Sindaco del comune capoluogo del nuovo ente.

Le due cariche, pertanto, si identificano nella medesima persona, realizzando così uno strettissimo nesso fra gli organi della città metropolitana e gli organi del comune capoluogo[53].

Alla Conferenza metropolitana, invece, composta dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci di tutti i Comuni appartenenti alla Città metropolitana, vengono attribuiti compiti di natura consultiva, salvo per quanto attiene all'adozione e alla modifica dello Statuto, proposte dal Consiglio, ma adottate direttamente dalla Conferenza con voti che rappresentino almeno i 2/3 dei Comuni facenti parte della città metropolitana[54].

Infine, al Consiglio metropolitano – eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano e sulla base

---

[52] Il comma 10 in proposito prevede che lo Statuto stabilisce «*norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze*».

[53] Sul punto, A.G. Lanzafame, *L'autonomia metropolitana. Ragioni di differenziazione e questioni di uguaglianza*, Gruppo di Pisa, 2020, 230 ss.

[54] In ordine alla Conferenza metropolitana occorre rilevare che rispetto al modello tipico degli enti locali, manca un organo collegiale chiamato a svolgere le funzioni esecutive, come invece accade con le giunte comunali.

di un meccanismo di voto ponderato a seconda della popolazione rappresentata – è attribuita la prerogativa di adottare gli schemi di bilancio, da sottoporre al parere della Conferenza e procedere alla loro definitiva approvazione.

La legge n. 56 prevede poi che il Consiglio metropolitano duri in carica cinque anni e nelle ipotesi di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo[55].

Individuati gli organi delle città metropolitane, l'attenzione merita di essere soffermata sul ruolo che la legge attribuisce allo Statuto metropolitano[56], al quale viene dato notevole rilievo anche ai fini della nomina del Sindaco metropolitano.

Sul punto, si osserva che di grande impatto sono le norme che disciplinano le modalità elettive degli organi metropolitani, con la previsione di due modelli differenti[57].

Il primo modello, che si può definire modello generale, prevede la nomina a sindaco metropolitano del sindaco del Comune capoluogo, l'elezione indiretta del consiglio metropolitano e la nomina di diritto in conferenza metropolitana di tutti i sindaci del territorio.

In tale modello, si crea una stretta connessione tra carica comunale e carica metropolitana, atteso che soltanto sindaci e consiglieri comunali possono ricoprire un ruolo politico nella Città metropolitana, con la

[55] Ai sensi del comma 21 della legge n. 56 del 2014.

[56] In dottrina è stato osservato che «*occorre al riguardo riflettere sulla natura giuridica dello Statuto, tenendo presente che il percorso dettato per adottarlo, pur prevedendo l'approvazione ad opera della conferenza metropolitana* […] *consente una delibera a maggioranza, pur qualificata, e dunque è dubbio che esso possa essere in grado di operare deleghe o trasferimenti di funzioni dai Comuni alla Città metropolitana, come avviene nei casi di altri percorsi aggregativi, dove il passaggio dello Statuto* […] *in ciascun consiglio comunale consente invece l'effetto*» (P. Forte, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014).

[57] G. Mobilio, *Le città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, 431, parla di modello innovativo relativamente al modello individuato come generale dalla legge e di modello della continuità per il modello alternativo ad elezione diretta; C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, cit., invece parla di un modello funzionale e di un modello istituzionale.

conseguenza che venendo meno la carica comunale viene meno anche la carica di sindaco metropolitano.

Si configura così un ente (metropolitano) che è espressione delle esigenze dei Comuni, con grande rilevanza politica al comune capoluogo (o comunque ai comuni di dimensione più grande).

L'opzione di individuare come sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo avrebbe la *ratio* di evitare contrasti fra i due livelli di governo.

I problemi legati a tale modello sono quello del rischio che la Città metropolitana sia eccessivamente al servizio dei Comuni e quello dello sbilanciamento nella composizione dell'ente in favore del Comune capoluogo (e comunque dei comuni di dimensioni più grandi)[58].

Al modello appena illustrato si accosta poi un altro modello, definito speciale.

Tale modello prevede l'elezione diretta e a suffragio universale sia del sindaco metropolitano che del consiglio metropolitano.

In particolare, tale possibilità deriva direttamente da una previsione di legge, ossia la disposizione contenuta nel comma 22 della legge Delrio che statuisce espressamente che lo Statuto della città metropolitana «*può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale*»[59].

---

[58] Oltre al fatto che la mancata previsione dell'elezione diretta degli organi della città metropolitana rischierebbe di delegittimare il nuovo ente.

[59] È inoltre condizione necessaria, affinché si possa procedere a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo Statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana. La possibilità che lo Statuto metropolitano prescriva l'elezione

La *ratio* di fondo è quella di garantire una maggiore forza politica alla città metropolitana, facendo venire meno lo stretto nesso fra le cariche politiche comunali e le cariche politiche metropolitane, immaginando un ente che si ponga come punto di riferimento nella dimensione locale[60].

In proposito, lo Statuto della Città metropolitana di Milano prevede l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano[61], anche se autorevole dottrina ha osservato che «*il meccanismo, tuttavia, è per il momento del tutto inefficace, stante l'assenza della necessaria futura legge statale di disciplina del sistema elettorale applicabile*»[62].

Ciò premesso, ad oggi tutte le Città metropolitane delle Regioni ordinarie si sono dotate di uno Statuto; per le Città metropolitane delle Regioni a Statuto speciale, invece, la situazione è leggermente diversa.

Più precisamente, le Città metropolitane di Palermo e di Messina si sono dotate di un proprio schema di Statuto ad oggi non ancora approvato dalla Conferenza metropolitana dei Sindaci[63].

La Città metropolitana di Catania invece non ha neanche lo schema di Statuto[64].

---

diretta e a suffragio universale del Sindaco metropolitano è subordinata ad una serie di vincoli stringenti che ne rendono l'attuazione non facile. È invero necessaria l'approvazione di una legge statale che determini il sistema elettorale (E. Furno, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, n. 1, 2015).

[60] A tale proposito, si osserva che il legislatore del 2014 ha previsto l'opzione per tale modello speciale a presupposti rigorosi, ossia lo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni.

[61] L'art. 20 prevede che «*il Sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale*»; il successivo art. 24 dispone poi che «*il Consiglio metropolitano è eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni facenti parte del territorio metropolitano*».

[62] G.F. Ferrari, *Le città metropolitane in Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2022, 418.

[63] A tale proposito è stato osservato che «*se le Città metropolitane sono state configurate dalla legislazione statale come enti intermedi dotati di specifici compiti per lo sviluppo economico e competitivo del territorio, il ritardo del legislatore siciliano, in una* Regione *dove le suddette esigenze di sviluppo, com'è noto, sono particolarmente pressanti, appare ancora più ingiustificabile: la transizione verso forme di governo dell'area vasta capaci di affrontare problematiche inerenti il sostegno all'economica e l'attrazione di risorse progettuali* […] *richiede che ai nuovi enti si attribuiscano competenze robuste sul piano gestionale e amministrativo, laddove, ad oggi, sembra si sia assistito soltanto ad una modifica formale del* nomen iuris *delle province*» (O. Spataro, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, cit.).

[64] Stante tale situazione, in assenza di uno Statuto si applica lo Statuto delle preesistenti Province regionali.

Situazione del tutto diversa invece per la Città metropolitana di Cagliari che è dotata di uno Statuto approvato[65].

Quando si guarda agli Statuti[66] delle città metropolitane si può osservare che le scelte effettuate dai vari enti territoriali sono state diversificate.

In particolare, talune Città metropolitane hanno inserito nei propri Statuti le statuizioni sui principi generali; altre, invece, hanno disciplinato negli Statuti le funzioni esercitate dal nuovo Ente, partendo dalle funzioni fondamentali fino a giungere a quelle non fondamentali.

Altro elemento di differenziazione attiene proprio al modello di elezione del Sindaco metropolitano, per il quale alcune Città metropolitane – quali ad esempio Milano e Napoli – hanno previsto nei propri Statuti il sistema di elezione diretta del Sindaco metropolitano (ad oggi però ancora inapplicabile stante l'assenza di una normativa statale di disciplina del sistema elettorale applicabile).

Come ha osservato autorevole dottrina, quello che però ad oggi si registra, è certamente l'assenza di previsioni dettagliate e puntuali circa le modalità di funzionamento degli Statuti delle Città metropolitane[67].

Si potrebbe forse immaginare una soluzione intermedia rispetto a quelle appena illustrate – modello generale e modello speciale – che possa favorire una più forte legittimazione democratica degli enti metropolitani, con l'elezione diretta degli organi metropolitani, individuando regole che mantengano legami forti fra cariche comunali e cariche metropolitane, limitando l'elettorato passivo agli amministratori degli enti locali.

---

[65] Per gli Statuti delle città metropolitane, si rimanda a L. Vandelli, *L'esperienza degli Statuti delle Città metropolitane*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Nuove province e città metropolitane. Atti del Convegno dell'Unione Province Lombarde, Milano, 15 aprile 2016*, Torino, 2016, 89 ss.; A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone (a cura di), *Gli statuti delle città metropolitane*, Napoli, 2015.

[66] Sul punto si leggano i commi 10 e 11 della legge Delrio i quali prevedono che allo Statuto sia attribuita la disciplina sull'organizzazione della città metropolitana oltre ad altri compiti, quali, la regolazione delle modalità e degli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva del governo metropolitano; la disciplina dei rapporti tra Comuni e città metropolitane in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali; la previsione della costituzione di zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni e la regolazione delle modalità in virtù delle quali i Comuni fuori dal territorio metropolitano possono accordarsi con l'ente metropolitano.

[67] G.F. Ferrari, *Le città metropolitane in Italia*, cit., 420.

4. *Quali funzioni il legislatore attribuisce alle Città metropolitane?*

Un aspetto che merita di essere analizzato è senza ombra di dubbio quello delle funzioni amministrative attribuite alle nuove realtà locali.

Prima di soffermarci puntualmente su tale aspetto, pare opportuno inquadrare più in generale la categoria giuridica della funzione amministrativa, che è quell'elemento proprio dell'ente pubblico, che indica lo scopo dell'attività svolta in via autoritativa.

La funzione amministrativa è pertanto un elemento essenziale dell'ente pubblico, al quale consente di poter soddisfare i bisogni della comunità di riferimento[68].

Le funzioni sono perciò modellate sulla tipologia di soggetto pubblico, con attenzione al ruolo attribuito a tale soggetto dalla legge: tutto ciò perché finalità e funzioni sono strettamente collegati, atteso che è per mezzo delle funzioni che l'ente pubblico può perseguire il proprio scopo, che consiste nella tutela del pubblico interesse.

Restringendo l'ambito di esame e guardando quindi agli enti locali, ai sensi della legge n. 131 del 2003[69], le funzioni amministrative fondamentali sono quelle connaturate alle caratteristiche proprie, essenziali per il funzionamento dell'ente, per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento[70].

Inquadrate in linea generale le funzioni amministrative, per quanto attiene nello specifico all'esame di tali funzioni attribuite alle Città metropolitane, si osserva che il legislatore della legge Delrio ha dedicato grande attenzione alle funzioni fondamentali[71] da attribuire

---

[68] Autorevole dottrina sul punto ha osservato che le funzioni amministrative possono consistere sia in «*attività propriamente giuridiche (contratti, negozi unilaterali, atti e provvedimenti amministrativi, etc.) sia di attività materiali (operazioni e prestazioni)*» con esclusione della funzione regolamentare, ossia quella rivolta a «*stabilire la normazione secondaria nelle diverse materie di competenza dei diversi enti di governo*» (V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel suo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *www.astrid-online.it*, 43).

[69] L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in G.U. n. 132 del 10.6.2003.

[70] Gli elementi che caratterizzano le funzioni fondamentali sono la loro strumentalità alla vita dell'ente e la loro essenzialità per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità.

[71] In particolare, la legge n. 56 ha individuato le funzioni fondamentali nei commi 44 e 85, ma di queste manca ancora la disciplina, demandata alle leggi di settore, da adottarsi da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le rispettive competenze per mate-

ai nuovi enti, definendo il loro ruolo amministrativo all'interno del territorio locale.

In particolare, il legislatore si è premurato di definire le finalità istituzionali generali delle Città metropolitane, che ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge in parola consistono nella «*cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*».

Si evince da tale elenco di finalità che il legislatore ha assegnato ai nuovi enti il perseguimento di interessi generali, per consentire lo sviluppo strategico del territorio e la creazione di un ente di area vasta che potesse realmente collaborare con i Comuni per favorire uno sviluppo economico e sociale quanto più coeso possibile.

A tale proposito, invero, il comma 44[72] dell'art. 1 della legge Delrio attribuisce alle Città metropolitane – oltre alle funzioni fondamentali[73] – nuove funzioni cosiddette metropolitane.

Si viene in tal modo a delineare una sorta di coesistenza dei due aspetti delle Città metropolitane.

Da un lato, i compiti attribuiti alle Città metropolitane si collocano

---

ria, secondo quanto previsto dall'art. 117 Cost. Più in particolare, il legislatore statale e quello regionale sono chiamati a redistribuire le funzioni già esercitate dalle Province, elevandone la titolarità a livello regionale, demandandola a Comuni o Unioni di Comuni o utilizzando le autonomie funzionali (ai sensi del comma 89). Ciò premesso, però, si osserva che le previsioni (astratte) della legge Delrio attendono ancora di essere attuate, salvo il caso della Regione Toscana e della Regione Liguria, che hanno legiferato dopo l'approvazione degli Statuti della Città metropolitana di Firenze e di Genova.

[72] In particolare, i commi 44 e 46 dell'art. 1 della legge Delrio attribuiscono alle Città metropolitane le funzioni fondamentali delle Province; le funzioni attribuite alla Città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province; le funzioni fondamentali della Città metropolitana, ossia l'adozione e aggiornamento di un piano strategico triennale del territorio metropolitano; la pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale; la 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.

[73] Che in realtà già svolgevano in qualità di Province.

all'interno di un rapporto fra popolazione locale e amministrazione; dall'altro lato, le nuove funzioni cosiddette metropolitane incrementano la dimensione dello sviluppo strategico, supportando le istituzioni territoriali nell'area metropolitana e cooperando con le municipalità nello svolgimento delle funzioni loro conferite[74].

Tale funzione di ausilio ai Comuni è coerente con la struttura della Città metropolitana, rivolta a consolidare il peso decisorio dei Comuni all'interno della circoscrizione metropolitana, tramite una *governance* che esalta la collaborazione tra enti.

Quello che però si sta osservando, è che alcune funzioni sono state soltanto formalmente riallocate alle Città metropolitane, con il ricorso a deleghe all'esercizio della funzione, in una situazione in cui si assiste ad un diffuso riaccentramento del ruolo amministrativo in favore delle Regioni.

Risulta evidente che l'intento del legislatore del 2014 di decostituzionalizzare le Province (cosa che poi come noto non è mai avvenuta), si è tradotto nell'andare ad attribuire alle Città metropolitane le funzioni delle Province – di cui al comma 85 dell'art. 1 – oltre a quelle ritenute fondamentali per le Città metropolitane, conferendo alle Regioni il potere di attribuirne ulteriori con le leggi di riordino.

Ebbene, emerge nei fatti un limite del riparto di funzioni delineato dalla legge Delrio, in quanto alla legge statale e a quella regionale è stato attribuito il compito di individuare il riparto ottimale di funzioni tra enti territoriali, nell'attuazione dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

Analizzando le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane, viene in evidenza lo scopo di valorizzare il ruolo caratteristico delle Città metropolitane, in modo particolare quello svolto nei confronti dei Comuni che sono chiamati a prendere parte all'attività di programmazione. Sul punto, un esempio può tornare utile: per le Città metropolitane rilevanza riveste certamente l'attività di pianificazione territoriale[75].

---

[74] Sul punto, G. Mobilio, *Le città metropolitane*, cit., 425 ss.

[75] In proposito, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha chiarito che la materia della pianificazione territoriale svolge un ruolo trasversale, dovendosi intendere non soltanto come «*coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà*», ma anche come «*intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo*» (Cons. Stato, 10 maggio 2012, n. 2710). Sul punto, si rimanda a P. Urbani, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *www.urbanisticainformazioni.it*, per il quale «*in questa materia* [n.d.r., la pianificazione del territorio] *il legislatore*

Ed invero, tale attività mediante l'individuazione delle vie di comunicazione, delle reti di servizi costituisce un riferimento per gli atti di pianificazione dei Comuni che fanno parte dell'area metropolitana, in un contesto che richiede coordinamento.

In particolare, con la funzione relativa ai sistemi integrati di gestione dei servizi pubblici, il legislatore della legge Delrio ha voluto attribuire alla Città metropolitana la possibilità di elaborare una *governance* di servizi che potesse realizzare maggiori economie di scala.

Proprio in considerazione delle ampie finalità e funzioni attribuite alle Città metropolitane si può osservare che il legislatore abbia volutamente fatto assumere a tali enti un ruolo determinante non soltanto nella gestione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti, ma le abbia volute considerare come soggetti promotori dello sviluppo economico, per attrarre investimenti strategici.

In definitiva, si può affermare che alcune delle finalità appena illustrate sono perseguite mediante funzioni assegnate in via esclusiva alle città metropolitane; altre invece (che dovevano essere loro attribuite a seguito del riordino delle funzioni provinciali) vengono attribuite dallo Stato o dalla Regione con provvedimenti specifici.

Fra le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane emerge quella della pianificazione strategica metropolitana.

Tanto è vero che il piano strategico si concretizza come atto di indirizzo della città metropolitana e come documento fondativo rispetto agli altri strumenti di piano, che nei fatti però stenta ad attuarsi concretamente, per la presenza di ostacoli dovuti in particolar modo alla fragilità dell'attuale assetto istituzionale, causato da una notevole indeterminatezza di alcune disposizioni contenute nella legge Delrio.

Ed invero, il modello della Città metropolitana richiederebbe, per un verso, l'istituzione di organi di governo (che ad oggi non sono stati previsti dalla normativa in vigore) idonei a superare l'isolamento della figura del

---

*si è limitato ad individuare la funzione ma non il "tipo" di provvedimento cui consegue l'esercizio della funzione, creando quindi fin da ora, un dibattito che si sarebbe potuto evitare se si fosse operato con maggiore accuratezza. Il riferimento è alla pianificazione provinciale di coordinamento che notoriamente non sarebbe altro che il collaudato istituto del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 20 del TU 267/2000. Ne consegue che se si fosse fatto esplicito riferimento al comma 2 di detto articolo ne sarebbero risultati "*per tabulas*" i suoi esatti contenuti minimi, evitando così il ricorso a dissertazioni circa il significato del termine*».

Sindaco[76], che in quanto organo monocratico si trova a dover assumere decisioni senza la possibilità di delegare responsabilità a soggetti terzi; per altro verso, la previsione di una adeguata rappresentazione della complessità dei diversi territori facenti parte dell'area metropolitana, mediante modalità elettive del Consiglio metropolitano.

5. *A chi spetta il potere di iniziativa sull'istituzione di una nuova città metropolitana?*

L'esame condotto sulle città metropolitane nell'attuale contesto giuridico consente di effettuare talune riflessioni di carattere generale riguardo all'*iter* da seguire per l'istituzione di una nuova città metropolitana.

La legge Delrio è oggi l'unico riferimento normativo in ordine alle città metropolitane.

Quella legge ha sostituito le previsioni normative preesistenti contenute sia nel testo unico degli enti locali sia nella legge sul federalismo fiscale.

Più in particolare, l'art. 23 del d.lgs. n. 267 del 2000 – abrogato dall'art. 18, c. 1 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 – stabiliva che «*nelle aree metropolitane di cui all'art. 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale* […] *possono costituirsi in città metropolitane. A tal fine, su iniziativa degli enti interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana* […] *La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto* […] *essa è presentata dalla regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge*».

L'art. 23 della legge sul federalismo fiscale – articolo anch'esso abrogato dal d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 –

[76] Sul punto, il coordinamento dei Sindaci metropolitani di ANCI, ha elaborato una proposta di revisione della legge Delrio, prevedendo l'istituzione di un organo che affianchi il Sindaco metropolitano nel governo della Città metropolitana, con poteri e deleghe; oltre a semplificazioni e adeguamenti delle procedure di funzionamento degli organi.

prevedeva espressamente al comma 2 che la «*proposta di istituzione spetta al comune capoluogo congiuntamente alla provincia; al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata* […]*, alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia*».

Il successivo comma 4 poi disponeva che «*sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni* […] *è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia*».

Dalla lettura delle norme appena richiamate si evince chiaramente che il legislatore attribuisse il potere di iniziativa ai fini dell'istituzione di una città metropolitana ai comuni.

Quegli articoli però sono stati abrogati ed oggi l'unico riferimento normativo è contenuto nei commi 5 e ss. dell'art. 1 della l. n. 56 del 2014.

Con la legge Delrio, si è assistito ad un cambiamento radicale in ordine al potere di iniziativa: in nessun comma della legge si rinviene l'attribuzione di tale potere agli enti locali comunali.

Il legislatore del 2014 si sofferma soltanto a stabilire che l'istituzione di una città metropolitana avviene con legge statale, senza alcun richiamo al potere di iniziativa.

In proposito, il comma 5 dell'art. 1 della l. n. 56 del 2014 stabilisce che «*in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117*».

Sul punto, sorgono degli interrogativi: oggi, il potere d'iniziativa può provenire dal "basso"? Qualora grandi aree urbane volessero dar vita ad una nuova città metropolitana, che margine di iniziativa possono avere?

Il legislatore della n. 56 ha indicato quali sono le città metropolitane, ma nulla ha previsto sulla possibilità di istituirne di nuove.

Stante tale situazione, sarebbe forse necessario un nuovo intervento legislativo che possa esprimere in maniera chiara ed univoca quale sia l'*iter* da seguire per istituire una nuova Città metropolitana.

Il punto da cui partire, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere rappresentato dalla previsione normativa (contenuta nei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge Delrio) secondo cui le Città metropolitane – una volta istituite

– sostituiscono in tutti i rapporti (attivi e passivi) le omonime Province[77], coincidendo il territorio della Città metropolitana con quello della Provincia omonima.

Fondamentale a tal proposito risulta la lettura degli artt. 114 e 117 secondo comma, lettera *p)* della Costituzione.

Più precisamente, potrebbe venire in aiuto la lettura della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, la quale – chiamata ad affrontare articolate tematiche – si è soffermata anche sulla disciplina delle città metropolitane.

In particolare, in quella pronuncia la Corte ha osservato che il «*novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione*»[78]. D'altro canto, a dire della Corte le «*città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale*».

Ciò premesso (e diversamente non potrebbe essere), ossia che l'istituzione delle città metropolitane spetti al legislatore statale, in virtù delle previsioni *ex* art. 117, c. 2, lett. p) Cost., ci si chiede se oltre al legislatore, l'iniziativa possa essere riconosciuta anche ad altri soggetti.

Si potrebbe pertanto ipotizzare una strada da seguire che vede l'applicazione analogica dell'art. 133 comma 1 della Cost. (che nulla prevede in ordine alle città metropolitane), in combinato disposto con il comma 6 dell'art. 1 della l. n. 56 del 2014.

Ebbene, nel momento nel quale il legislatore stabilisce che le città metropolitane subentrano alle omonime Province, si potrebbe supporre (stante le differenti funzioni amministrative attribuite alle città metropolitane) che l'*iter* procedimentale da seguire possa essere quello previsto per l'istituzione delle Province.

In particolare, il comma 1 dell'art. 133 della Cost. appena ricordato, come noto, prevede, per quanto qui d'interesse che «*la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione* [è stabilita] *con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*».

Ebbene, ai sensi del comma 6, dell'art. 1 della legge Delrio «*il*

[77] A tale proposito, si osserva che la Città metropolitana non deve risultare una mera riconfigurazione politico, amministrativo e geografica di un Provincia.

[78] Per la Corte, invero, è proprio «*tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione*».

territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana».

Orbene, in assenza di indicazioni legislative al riguardo, si potrebbe ipotizzare il ragionamento di cui appresso, partendo dal presupposto che per espressa indicazione del legislatore, il territorio delle città metropolitane coincide con quello delle omonime Province.

La seconda parte del comma 6 dell'art. 1 appena richiamato prevede l'iniziativa dei comuni ai sensi dell'art. 133, c. 1 della Cost. per la modifica delle circoscrizioni limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana.

È pur vero che il comma 6 prevede l'iniziativa dei comuni per l'adesione ad una città metropolitana già istituita e/o per la modifica di circoscrizioni provinciali limitrofe, ma se è vero che le città metropolitane subentrano (una volta istituite) alle omonime Province in tutti i rapporti attivi e passivi di quest'ultime, dovrebbe essere anche vero che il procedimento di istituzione di una nuova città metropolitana dovrebbe seguire l'*iter* previsto per l'istituzione di una nuova Provincia *ex* art. 133, comma 1 Cost., ai sensi del quale l'iniziativa spetta ai Comuni, sentita la stessa Regione.

E quindi, seppur in maniera estensiva, si potrebbe ipotizzare che seguendo l'interpretazione appena data, possa rivivere il dettato di cui agli artt. 23 del Tuel e 23 della l. n. 42 del 2009 (ormai abrogati, ma che sul punto erano chiari), per i quali l'iniziativa per l'istituzione di una città metropolitana spettava ai comuni.

Tale lettura ad avviso di chi scrive sembrerebbe quella più razionale da seguire, in attesa che il legislatore vada a colmare il vuoto normativo che si è venuto a creare.

6. *Quale futuro per le città metropolitane?*

Come si è avuto modo di illustrare nei paragrafi che precedono, è l'istituzione delle Città metropolitane la parte più innovativa della legge Delrio, verso cui si concentrano sia le aspettative che le curiosità dei

giuristi e degli operatori[79], nonostante già dagli anni "novanta" tali enti erano stati formalmente introdotti[80].

Le nuove città metropolitane[81] – così come delineate dalla l. n. 56 del 2014 – avrebbero dovuto considerarsi il vero segnale di cambiamento nel riordino degli enti locali territoriali, anche se appaiono tutt'ora come un elemento del sistema istituzionale italiano legislativamente previsto, ma ancora tutto da costruire[82].

Definite le città metropolitane come enti di area vasta[83] – al pari delle province – la legge Delrio ha attribuito alle città metropolitane il potere decisionale e strategico di sviluppo del territorio. Non a caso le città metropolitane coincidono con i territori maggiormente popolati, che originano un tasso elevato di valore economico.

Ciononostante, oggi, a dieci anni dalla loro istituzione, le città metropolitane fanno fatica a trovare il loro posto nel sistema delle autonomie locali e ad imporsi nella nuova *governance* sia in relazione alle Province e alle Regioni, sia in relazione ai Comuni[84].

Innanzitutto, si potrebbe sostenere che una delle prime difficoltà del

---

[79] G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit.. L'Autore a tale proposito ha affermato che «*del resto, conosciamo i comuni e le province (e anche le unioni), in quanto si tratta di enti locali presenti da molto tempo nella nostra tradizione amministrativa e ben definiti a livello legislativo. Viceversa la Città metropolitana è un soggetto del tutto nuovo e indefinito: scomponendolo ci si accorge che il "concetto di città non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo", che preferisce, invece, il concetto di comune*».

[80] F. Di Lascio, *Le città metropolitane*, in M. Almeida Cerrada, C. Tubertini, P. Costa Gonçalves (a cura di), *La racionalizacion de la organizacion administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, 2015, 369 ss.

[81] La legge Delrio ha istituito le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria, alle quali si aggiungono le città metropolitane di Palermo, Catania, Messina, Cagliari e Trieste nelle Regioni a statuto speciale.

[82] La stessa legge Delrio, infatti, presuppone diversi processi di completamento del modello di ente metropolitano che riguardano profili differenti, ossia, quello teorico, quello normativo, quello statutario e quello relazionale (come ha osservato G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit.).

[83] Anche se non è ancora del tutto chiaro il concetto di area vasta.

[84] La persistente convivenza fra le Province e le città metropolitane come definite nella legge Delrio – anche a seguito dell'esito del referendum del 2016 – ha prodotto confusione ordinamentale ed una moltiplicazione di oneri, andando in direzione opposta rispetto alla volontà del legislatore di semplificare e rendere più efficienti i livelli di governo locale.

mancato decollo delle Città metropolitane potrebbe essere legato alle sorti delle Province[85].

La legge Delrio, invero, aveva previsto che le Città metropolitane sostituissero in tutti i rapporti – attivi e passivi – le Province, con una graduale scomparsa di tale ultimo ente.

Ma ad oggi, non essendo venuto meno l'ente Provincia[86], nei fatti, la città metropolitana non ha potuto affermarsi e svilupparsi nei termini pensati dal legislatore del 2014, comportando tale situazione anche confusione fra l'ente Provincia e l'ente Città metropolitana[87].

Da quanto illustrato, emerge che molto probabilmente sarebbe opportuno intervenire sulla legge n. 56 del 2014, per colmare le lacune presenti nella legge, cercando di incidere sul livello comunale rafforzando anche il ruolo dei Comuni.

In secondo luogo, in mancanza di una rivisitazione della legge Delrio, si andrebbe incontro ad un certo insuccesso che rischia di consegnare alla collettività una nuova Provincia, definita solo formalmente città metropolitana[88].

Ed ancora, per comprendere al meglio il ruolo delle Città metropoli-

---

[85] Sul punto, si osserva che dopo i vari tentativi di abolizione delle Province e poi di modifica dell'ente Provincia, divenuto ora ente di area vasta, sono numerose oggi le proposte di un ritorno alla vecchia impostazione della Provincia, volendole attribuire nuovamente il ruolo e le funzioni che le erano proprie prima della legge n. 56 del 2014. Ed invero, l'attuale Governo sarebbe dell'idea di conferire nuovamente alla Provincia le configurazioni *ante* legge Delrio a partire dal sistema di elezione del Presidente della Provincia.

[86] Noto è infatti il tentativo (vano) di giungere all'abrogazione dell'Ente Provincia mediante il *referendum* del 4 dicembre 2016, il cui scopo doveva essere proprio quello di giungere all'abolizione dell'ente provinciale. E noto è anche il suo esito. L'esito del *referendum* costituzionale del 2016 e il conseguente arresto del processo di revisione costituzionale hanno messo in evidenza la necessità di ripensare e valorizzare il ruolo delle Province e delle città metropolitane quali enti di area vasta capaci di apportare contributi rilevanti in termini di coordinamento e programmazione allo sviluppo delle comunità territoriali.

[87] La confusione fra i due enti è legata al comma 6 della legge Delrio, la quale ha di fatto stabilito che le Città metropolitane prendessero il posto delle Province omonime, coinvolgendo i territori delle *ex* Province. Non solo, alla confusione fra i due enti ha certamente contribuito anche il comma 44 della legge Delrio, che ha attribuito alle città metropolitane anche l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e quelle ulteriori conferite in conseguenza del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province ad opera delle Regioni. E quindi, con tale situazione alle città metropolitane risultano essere state attribuite funzioni in materia di pianificazione territoriale e strategica, promozione e coordinamento dello sviluppo economico, sociale, la mobilità e viabilità, alle quali sono state aggiunte inoltre funzioni proprie storicamente delle Province, quali la gestione delle strade provinciali e l'edilizia scolastica.

[88] A tale proposito, sarebbe opportuno valorizzare l'ente metropolitano differen-

tane nei termini considerati dal legislatore, sarebbe il caso di utilizzare un metodo casistico, analizzando le singole esperienze concrete per effettuare poi un giudizio di sintesi sugli effetti della riforma del 2014 e valutare quali siano i necessari interventi correttivi sulla stessa.

Non solo. In relazione al concreto funzionamento delle Città metropolitane e alle loro funzioni sarebbe opportuno dettagliare meglio la struttura delle città metropolitane e dei loro organi.

Come visto sopra, infatti, l'assenza di disposizioni in tema di regolazione degli organi metropolitani ha di fatto lasciato libertà agli Statuti delle Città metropolitane di scegliere le modalità di elezione del Sindaco metropolitano[89].

In proposito, invero, sono state presentate molte proposte di legge aventi ad oggetto proprio la struttura e gli organi delle città metropolitane, con lo scopo di reintrodurre la figura degli assessori a supporto del Sindaco metropolitano; altre invece sono strettamente connesse alla materia di elezione diretta degli organi metropolitani, a testimonianza del fatto che il corretto funzionamento delle città metropolitane risulta essere una questione avvertita da tutti.

In particolare, taluni disegni di legge prospettano l'idea dell'elezione diretta sia del Sindaco[90] che del Consiglio metropolitano[91].

Rilevante è anche il monito dato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 240 del 2021[92], nel momento in cui ha esortato il legislatore

---

ziandolo dagli altri poteri locali, nel senso che le città metropolitane potranno dimostrare di non essere una mera "copia" delle Province. In tale prospettiva, rilevante sarà la capacità dell'ente di saper interpretare ed esercitare le funzioni metropolitane attribuite dalla legge e utilizzare il potere statutario previsto, in modo particolare, per definire i ruoli delle Amministrazioni locali ricomprese nell'area vasta e garantire verso l'esterno un livello adeguato di efficienza nell'adempimento dei compiti metropolitani e locali (G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit.).

[89] Anche se nelle ipotesi in cui lo Statuto della Città metropolitana fosse determinato il sistema di elezione diretta del Sindaco metropolitano, tale sistema rimane ad oggi inefficace in attesa di una legislazione statale che disciplini tale aspetto.

[90] In dottrina è stato osservato che il coinvolgimento degli enti locali nell'esercizio delle funzioni metropolitane sembra essere considerata come esigenza necessaria da parte di tutti gli statuti, anche in quelli che prevedono come modello l'elezione diretta del sindaco metropolitano (C. Tubertini, *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *www.urban.it*, 1, 2015).

[91] D.d.l. s. n. 276 del 2018; p.d.l. c. n. 2071 del 2019.

[92] Si rimanda al paragrafo 2.

nazionale ad intervenire sul sistema di elezione del Sindaco metropolitano[93], anche nell'ottica di predisporre una nuova *governance* locale basata sulle esigenze di rappresentanza diretta della comunità politica locale in considerazione alle funzioni attribuite alle città metropolitane.

Altra questione che ad avviso di chi scrive dovrebbe essere affrontata nel breve periodo è quella relativa ai confini dei territori della Città metropolitana, coincidenti ad oggi *ex lege* con quelli delle Province preesistenti, ma non necessariamente corrispondenti alle esigenze effettive delle aree metropolitane.

La risoluzione di tale problematica, ossia quella della delimitazione territoriale delle Città metropolitane, potrebbe consentire un effettivo sviluppo di tale ente territoriale.

Il subentro automatico delle Città metropolitane alle Province, senza un previo mutamento delle circoscrizioni territoriali[94], è stato da più parti giustificato sia come una necessità di superare l'inerzia degli enti locali interessati dalla riforma legislativa, ma anche come opportunità di consentire ai nuovi enti di divenire immediatamente operativi.

Si potrebbe, pertanto, sostenere che il legislatore non abbia preso in considerazione le alternative che aveva suggerito la dottrina, ad avviso della quale occorreva ipotizzare numerose soluzioni operative all'interno del dibattito per rendere tale ente d'area vasta concretamente capace di sfruttare le potenzialità riconosciute nella loro istituzione[95].

Era stata ipotizzata l'istituzione di un ente che andasse a sostituire i Comuni facenti parte delle aree metropolitane, creando in tal modo un

---

[93] Le problematiche che coinvolgono le città metropolitane, infatti, sono varie e legate fra loro. In primo luogo, il mancato adeguamento della legislazione nazionale di settore all'esistenza reale delle città metropolitane e alle funzioni e finalità istituzionali riconosciute alle città metropolitane dalla legge Delrio; in secondo luogo, la mancata adozione – ad oggi – della legge elettorale nazionale sulle città metropolitane che rende concretamente inapplicabile la scelta affidata agli Statuti dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano. Infine, per ultimo ma soltanto per elencazione, la problematica legata ai ritardi del processo di riordino delle funzioni provinciali, dovuto anche, ma non solo, alle diverse capacità delle Regioni di farsi carico del compito assegnato loro dal legislatore nazionale.

Tali elementi sono certamente rilevanti per comprendere quale sia lo stato dell'arte e quali interventi possano considerarsi necessari per consentire alle Città metropolitane di ricoprire effettivamente quel ruolo che il legislatore aveva loro attribuito.

[94] C. Deodato, *Le Città metropolitane*, cit., 25.

[95] A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018.

unico Comune di dimensioni più grandi, attribuendo le funzioni amministrative ai municipi.

Altra ipotesi individuata – ma anch'essa poi abbandonata – era quella che delineava la creazione di un ente di area vasta sostitutivo della Provincia, con una nuova delimitazione territoriale che potesse includere all'interno della Città metropolitana soltanto i Comuni appartenenti alla prima cintura urbana.

Le opzioni delineate sono state però viste non di buon occhio dal legislatore in quanto fortemente contraddittorie.

In particolare, le Province destinatarie delle modifiche amministrative si caratterizzano per caratteri sociali, economici e demografici molto diversificati fra loro, con la conseguenza che risulta difficile realizzare percorsi di sviluppo uniformi ed efficaci[96].

Ed ancora, far coincidere il territorio metropolitano con quello delle vecchie Province, ha reso impossibile includere nelle circoscrizioni metropolitane le aree a forte agglomerazione urbana e ha fatto sì che aree rurali (o montane) rientrassero all'interno delle Città metropolitane.

In definitiva, quello che emerge è che la questione delle città metropolitane è di non poco conto e che opportuna risulta essere la rivisitazione nel breve periodo della l. n. 56 del 2014[97], anche alla luce di un numero crescente di rappresentanti nazionali che supportano i tentativi di ridare alle Province il loro ruolo *ante* legge Delrio[98], con attribuzione di nuove

[96] G. Tarli Barbieri, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2018.

[97] Si ricorda che il d.l. n. 95 del 2012 ha ridefinito le funzioni delle Province trasferendo le competenze ai comuni nell'ottica di dare piena funzionalità alle città metropolitane che avrebbero determinato la soppressione delle Province nel relativo territorio. Trasferimento poi sospeso fino al 31 dicembre 2013 con l'art. 1, c. 115 della l. n. 228 del 2012. Nelle more della sospensione intervenne la Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013 che dichiarò illegittimi i d.l. sopra ricordati per violazione degli artt. 77 e 117 Cost. A seguito della pronuncia della Corte cost. la riforma delle autonomie locali che sarebbe sfociata nella legge Delrio determinò l'attuale assetto funzionale e istituzionale delle città metropolitane e delle Province, qualificandole come enti di area vasta con subingresso delle città metropolitane (se costituite) nei territori della rispettiva Provincia.

[98] In proposito, si fa riferimento ai vari disegni di legge presentati in Parlamento che vedono la reintroduzione dell'elezione a suffragio universale diretto per i presidenti delle Province e del consiglio provinciale, seguendo lo stesso schema anche per il sistema elettorale delle città metropolitane. Ebbene, la prima Commissione permanente ha preso in

funzioni fondamentali e prevedendo nuovamente l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Provincia.

Se la Provincia dovesse riacquistare le sue vesti originarie[99] – ovviamente a seguito di modifiche legislative apportate alla legge n. 56 del 2014 – quale sarebbe il futuro per le città metropolitane?

Ed infine, una riforma sistematica dell'ordinamento degli enti locali sembra imporsi anche riguardo alle prospettive di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, c. 3 della Cost.[100]

In proposito, le Regioni che hanno avviato iniziative di autonomia differenziata hanno richiesto il riconoscimento di ulteriori competenze anche in materia di ordinamento locale che qualora riconosciute, potrebbero imprimere una profonda riconfigurazione del modello di *governance* locale con coinvolgimento inevitabile delle città metropolitane, delle Province e anche dei Comuni di riferimento, prestando attenzione al fatto che il trasferimento di nuove funzioni non produca nuove sovrapposizioni di competenze e nuovi conflitti fra i diversi livelli territoriali.

Numerose sono quindi le spinte per una riforma della legge Delrio, legate prevalentemente alle criticità evidenziate in ordine al funzionamen-

---

considerazione numerosi disegni di legge (n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490 e 556 del 2023) prevedendo una nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane. Si rimanda a 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*, 2023.

[99] Dal 2018 (si rimanda a tale proposito al d.l n. 91 del 2018) infatti si è assistito ad una tendenza volta ad una progressiva riqualificazione dell'ente Provincia, poiché si è ritenuto che rappresenti un livello di governo adeguato a far fronte alle esigenze della collettività territoriale per utilizzare infrastrutture e servizi collegati al livello di area vasta. Tanto è vero che lo "svuotamento" dal 2014 del ruolo della Provincia ha dimostrato invece l'utilità dell'esistenza di tale ente, in quanto in grado di rispondere alle esigenze della collettività. Si è visto anche che la Provincia è considerato ancora quell'ente di riferimento per l'intero sistema delle autonomie locali. Ed ecco allora, la nuova prospettiva, frutto dei tentativi di riforma che vuole ridare una dignità istituzionale alla Provincia come ente autonomo, titolare di funzioni proprie svolte nell'interesse della comunità e come soggetto chiamato ad interagire con i Comuni presenti nel proprio ambito territoriale.

[100] L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 14, 2017; L. Violini, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, c. 3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 87 ss.; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid*, 14, 2017.

to dei livelli di governo locale: è certo invero che l'ente città metropolitana non è stato in grado di ricoprire quel ruolo delineato astrattamente dal legislatore del 2014, che lo voleva come ente che rappresentasse i territori e si ponesse come struttura di coordinamento delle amministrazioni comunali, né tantomeno la città metropolitana è stata in grado di valorizzare i compiti di promozione per lo sviluppo (anche economico) dei territori di riferimento[101].

Ecco, quindi, che un ripensamento della legge Delrio si pone come necessario, a seguito però di una indagine conoscitiva dell'assetto territoriale del nostro Paese[102], mediante cui acquisire tutti gli elementi di valutazione idonei ad un intervento riformatore del rapporto fra territorio e istituzioni che sia rappresentativo anche della realtà attuale.

Non bisogna poi dimenticare il ruolo dei Comuni, che appaiono spesso restii a privarsi di centralità – sia di natura politica che di natura amministrativa – in favore di altri enti territoriali, quali appunto le città metropolitane.

Necessario e opportuno per permettere alle città metropolitane di operare efficacemente è consentire alle municipalità di percepire il nuovo ruolo di coordinamento delle città metropolitane come una razionale attribuzione di potere al livello di governo locale più adeguato al perseguimento di politiche efficienti a vantaggio della comunità.

Bisognerebbe quindi, far comprendere ai Comuni il ruolo di sostenibilità e di coesione sociale che dovrebbe essere svolto dalle città metropolitane per uno sviluppo economico e sociale che coinvolga tutti i soggetti presenti nella circoscrizione metropolitana.

In conclusione, come ha osservato autorevole dottrina, «*la città metropolitana potrà avere un futuro se riuscirà ad affermare la sua peculiare identità come ente locale. È forte, infatti, il rischio che il processo di istituzionalizzazione si risolva in un mero passaggio di consegne tra Province e Città metropolitane, ossia un gattopardesco cambio di facciata, forse solo nominalistico. È augurabile che ciò non si verifichi, e soprattutto c'è da sperare che, invece, l'ente metropolitano manifesti la sua innovativa collocazione nell'articolazione e nel governo del sistema dei poteri locali*»[103].

---

[101] La frettolosità con cui la l. n. 56 ha ridisegnato gli assetti delle Province, e quindi, delle città metropolitane, ha "svuotato" le prime, ma non è stata in grado di finalizzare utilmente le seconde. L'impressione, pertanto, è di un disegno normativo lasciato abbozzato per dare l'*input* di cambiamento, senza che concretamente le potenzialità delle città metropolitane siano state attivate.

[102] In tal senso, B. Caravita di Toritto, *Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *www.federalismi.it*, n. 9, 2021, 3.

[103] G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit..

Abstract

Il presente contributo si propone di esaminare le città metropolitane nell'attuale contesto normativo con particolare riferimento alla legge Delrio. Ci si sofferma, in particolare, sull'esame degli organi metropolitani e degli Statuti delle città metropolitane, riflettendo su quale possa essere il futuro delle città metropolitane in un contesto storico che vede la necessità di rivisitare la legge Delrio anche alla luce delle funzioni amministrative loro attribuite.

Metropolitan cities: regulatory forecasts and reform prospects

The article aims to analyse metropolitan cities in the current regulatory context with particular reference to the Delrio law. We focus in particular on the examination of the metropolitan bodies and their respective Statutes, reflecting on what the future of metropolitan cities could be in a historical context that sees the need to revisit the Delrio law also in light of the administrative functions attributed to them.