# Nuove geografie amministrative: le città metropolitane dopo un decennio dall'istituzione

di Emanuele Boscolo

Sommario: 1. Un decennio dalla legge Delrio: rottura dell'uniformismo e questioni aperte. – 2. Il lungo percorso verso la città metropolitana. – 3. La legge (*ante* e *post* fallimento della riforma costituzionale). – 4. Il disegno organizzativo e gli interventi della Corte costituzionale. – 5. Finalità generali e funzioni: il ruolo della Città metropolitana quale ente a competenze definite, orientate allo sviluppo. – 6. Il Piano strategico e le forme di esercizio delle funzioni. – 7. I piani territoriali metropolitani: strumenti adattivi e laboratori di sperimentazioni perequativo-concertative.

## 1. *Un decennio dalla legge Delrio: rottura dell'uniformismo e questioni aperte*

Il decennio trascorso dall'istituzione delle città metropolitane con la legge 7 aprile 2014, n. 56[1], consente di stilare un primo bilancio dell'unica riforma che ha inciso sull'articolazione dei poteri locali nell'ordinamento italiano[2]. Entro il quadro tracciato dall'art. 114 Cost., teso a garantire pari dignità istituzionale allo Stato e alle autonomie quali componenti coessenziali del mosaico pluralistico della Repubblica, la legge 'Delrio' (dal nome del Ministro proponente) ha avuto il merito di superare il canone dell'uniformismo istituzionale, in forza del quale, sin dalla fase di unificazione amministrativa del Regno, comuni 'polvere' e grandi città, territori rurali e agglomerati urbani, sono stati ricondotti al medesimo schema binario

[1] F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3/2015; Id., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove provincie e unioni di comuni*, Milano, 2015; F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Città metropolitana*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Torino, 2017, 159; G. Mobilio, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017. G. Serges, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in *www.Federalismi.it*, 1, 2014; A. Brancasi, P. Caretti, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, 729; G. Vesperini, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786.

[2] Per delle puntuali notazioni derivanti dalla comparazione dei percorsi con l'ordinamento spagnolo: *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, a cura di O. Nel-lo, G. Trupiano, Napoli, 2013.

comune-provincia, mediante una operazione volta a scolorare le differenze. Il riconoscimento delle specificità forti dei quadranti metropolitani ha indotto a prefigurare, con decenni di ritardo, una figura finalmente ritagliata secondo un criterio di adeguatezza rispetto alla complessità di un novero di sistemi territorial-funzionali connotati da proprietà emergenti distintive, tali da segnare una distanza e da giustificare un diverso inquadramento categoriale rispetto ad altre realtà di area vasta, pertinentemente collocate entro circoscrizioni provinciali. Da ciò l'esigenza dell'attribuzione a un ente di nuovo conio di un'architettura organizzativa e di funzioni strutturalmente diverse da quelle, principalmente di coordinamento, attribuite alle province[3].

La legge 56/2014 presenta – come vedremo – una serie di limiti[4], taluni dei quali conseguenti alla circostanza che l'architettura istituzionale disegnata presupponeva un incipiente depotenziamento (una 'decostituzionalizzazione') delle province ("*enti pallidi… a destino differito*"[5]) quale corollario di una complessiva riforma del Titolo V della Costituzione (A.S. 1429 – A.C. 2613, a cui si fa espresso riferimento nella legge[6]). La legge 'Delrio' (del 'prima') era dunque pensata come un 'ponte' in vista di un diverso assetto costituzionale[7]. Fallita – come ampiamente noto – in

[3] A. Vigneri, *Le città metropolitane*, in *Il protagonismo delle città*, a cura di M. Doria, F. Pizzolato, A. Vigneri, Bologna, 2024, 95.

[4] Sui limiti della figura istituzionale della città metropolitana, per come disegnata dalla l. 56/2014, *ex multis*, L. Vandelli, *Città metropolitane*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, Milano, 2016, 81; F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove provincie e unioni di comuni*, Milano, 2015, 85; G. Piperata, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. fed.*, 2019, 135.

[5] 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*, cit., 9 – 10.

[6] L'art. 1, V comma, della l. 56/2014 dà il senso della interinalità dell'assetto disegnato dalla legge, nelle more della preconizzata riforma costituzionale: "*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*".

[7] La Relazione di accompagnamento al disegno di legge (della futura legge 56/2014) presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013 era molto netto nel collocare la proposta entro un quadro costituzionale in divenire: il disegno istituzionale prefigurato per gli enti di area vasta – secondo quanto emerge dalla Relazione – avrebbe dovuto «*anticipa*[re] *la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente*

seguito all'esito del referendum popolare l'iniziativa riformatrice, la legge 56/2014 (del 'presente') va ricontestualizzata entro un quadro di governo dell'area vasta in cui le province, pur indebolite (sul piano del personale, delle risorse, etc.), persistono.

La legge 'Delrio', senza un particolare approfondimento, definisce province e città metropolitane enti "*di area vasta*", tra i quali si riparte lo spazio funzionale intermedio (estremamente differenziato[8]) tra il comune e la regione. È certamente utile porre in risalto le differenze rispetto all'ordinamento della provincia (ad esempio, in relazione alla diversa modalità di elezione del sindaco metropolitano e del presidente della provincia: *infra*)[9]. Per ritracciare la *ratio* che sta alla base dell'istituzione di un nuovo ente, è tuttavia imprescindibile mettere preliminarmente a fuoco quale sia il significato pregnante da ascrivere al sintagma dimensione metropolitana, onde identificare il fattore sostantivo, legato all'assetto del territorio e alle dinamiche e ai correlativi funzionamenti, che connota taluni particolari sistemi insediativi e socio-economici ad elevata densità di interrelazioni e interdipendenze interne.

La legge 'Delrio' non definisce la condizione metropolitana. Del resto, sarebbe stato difficile indicare un denominatore comune rispetto a realtà che mantengono profonde differenze, come era già evidente anche ai primi osservatori: "*troppi sono i fattori della natura più diversa, economici, sociologici, urbanistici, giuridico-amministrativi, culturali… perché sia possibile sin-*

---

*e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane). Enti tutti che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio*".

[8] R. Mascarucci, *Città medie e metropoli regionali*, Roma, 2020.

[9] È stato giustamente osservato, nel porre l'accento sulle profonde differenze che la l. 56/2014 ha segnato tra la provincia e la città metropolitana, che quest'ultima non può essere considerata "*un mero surrogato dell'ente provinciale*" e, ancora, "*l'istituzione potrà dimostrare di non essere una "copia" della Provincia o semplicemente un "più grande" se saprà sfruttare al massimo gli spazi che la legge istitutiva mette a sua disposizione al fine di adeguare territorio, organizzazione e funzionamento a quelle che sono le caratteristiche, le esigenze e le vocazioni delle aree di riferimento*": G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, in *Urban@it*, *Working papers, Città metropolitane e nuovi enti di area vasta: un primo bilancio*, 2018; G. Piperata, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale (Commento ai commi 2, 5, 6, 12, 14, 15, 16, 18, dell'art. 1, l. 7 aprile 2014, n. 56)*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, a cura di A. Sterpa, Napoli, 2014, 52.

*tetizzarli tutti in una formula concisa ed esauriente, in grado di essere applicata con successo ad ogni esempio concreto*"[10]. Eppure resta ineludibile, visto che una differenza rispetto alle province va sicuramente identificata, porre attenzione ai particolari esiti di processi che hanno determinato concentrazioni di sviluppo socio-economico, di reti della mobilità, di articolazione distributiva dei servizi, di densità insediativa, etc., che hanno posto le condizioni per il consolidamento di continuità e conurbazioni in cui coesistono eccellenze, opportunità, erogazioni capacitazionali, ma anche aree deboli, diseguaglianze e sacche di esclusione[11]. Processi che hanno portato alla redistribuzione di funzioni (abitative, produttive, prestazionali, etc.) entro quadranti che non sono soltanto sommatorie di comuni ma si presentano come sistemi fortemente integrati e compatti, da osservare unitariamente, evitando peraltro la riproposizione di letture inclini a cogliere solamente un movimento centripeta di gravitazione verso la città centrale[12], a fronte di dinamiche territoriali decisamente più complesse, entro cui, accanto alle saldature e alle densificazioni effetto dello *sprawl*, si affacciano esempi di geografie non convenzionali e di aree funzionali che travalicano anche i confini di talune tra le città metropolitane stesse e le connettono per dare corpo a sistemi a complessità esponenziale di matrice postmetropolitana[13].

---

[10] A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, 1961, 75; ampi spunti comparativi in L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2002, in part., 111 e segg.

[11] A. S. Purcaro, *Introduzione*, in *What next? Le Città metropolitane a 10 anni dalla loro istituzione*, a cura di A. S. Purcaro, Bari, 2024, 9.

[12] A. Andreotti, *Governare la città metropolitana: creare connessioni tra attori e territori*, in *What next?*, cit., 179 denuncia che "*anche la letteratura accademica sulla governance metropolitana mostra un* bias *in favore della città principale e del suo ruolo di guida in termini di governance e leadership*".

[13] Il geografo statunitense E. W. Soja ha teorizzato una "*peripheral urbanisation*" (Id., *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Bologna, 2007) che, nelle parole degli urbanisti che più hanno studiato il fenomeno in atto contestualizzandolo nel nostro Paese, induce ad abbandonare le proposte ricostruttive tutte centrate sulla città e sulla sua capacità di attrazione, per "*formulare una nuova teoria* urbano-regionale*, capace di leggere l'erosione del rapporto tra urbano e non urbano, le nuove forme del sub urbano, lasciando definitivamente da parte, come chiave di lettura dei processi di produzione di territorio e di città, la relazione tra centro e periferia per dedicarsi piuttosto ad approfondire sempre più e sempre meglio le dinamiche intrinseche alla* peripheral urbanisation": A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, *Italia post-metropoli?*, in *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, a cura di A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, Milano, 2017, 12; *Le grandi città italiane, Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, 2011.

Le nove città metropolitane, a cui si aggiunge Roma capitale[14], elencate dalla legge 56/2014 (trasposizione di un elenco formato oltre tre decenni addietro: *infra*), a cui si assommano le tre istituite nella Regione Sicilia e le due istituite nella Regione Sardegna, in cui risiede il 36% popolazione nazionale[15], costituiscono l'istituzionalizzazione tardiva di aggregazioni territoriali e di storie segnate da processi e relazioni città-contrado inscritti nella vicenda della Nazione[16], entro cui campeggia – come ricordava C. Cattaneo[17] – il ruolo delle città quale fattore connotativo e matrice identitaria, autentico elemento di continuità entro una vicenda storica segnata dalla tardiva assunzione da parte dello Stato di una funzione unificante.

Nel tracciare un bilancio, risaltano immediatamente criticità di disegno territoriale e organizzativo[18], su cui è tornata anche la Raccomandazione 503/2024 del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa[19]. Appare evidente come uno dei principali limiti della disciplina

[14] S. Bellomia, *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma Capitale*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 103; M.C. Romano, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. amm.*, 2020, 677.

[15] Nelle Città metropolitane risiede il 36,4% della popolazione nazionale (22,1 milioni di persone) e questi territori rappresentano il principale asset economico nazionale, entro cui viene prodotto oltre il 40% del valore aggiunto nazionale, grazie a 1,8 milioni di aziende che occupano 7,9 milioni di persone (circa il 35% del totale degli occupati).

[16] L. Gambi, *Da città ad area metropolitana*, in Aa.Vv., *Storia d'Italia*, XV, Torino, 1973 (ried. 2005), 370; S. Cafiero, A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Milano, 1970.

[17] C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, Pisa 2021, con introduzione di M. Campopiano, *Introduzione. La città nel pensiero di Carlo Cattaneo: passato e presente* (ove, tra l'altro, si fa riferimento alla 'lettera' *Sulla legge comunale e provinciale*, (in Id., *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, Firenze 1964-65, IV, 414) in cui Cattaneo criticava l'impostazione della legge Rattazzi del 1859 che, negando il nesso 'naturale' e originario tra la comunità insediata e il rispettivo comune, aveva ricollocato il comune-ente entro un rigido schema giuridico, sopprimendo le precedenti esperienze preunitarie. Sul punto, E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, in Id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, 29.

[18] A. Sandulli, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 2013, 3.

[19] REC 503 (2024) – Raccomandazione 503 (2024) Monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Italia (in *https://search.coe.int/cm*), si vedano, in particolare i punti: 5.b "*Ampliare il campo d'azione delle città metropolitane e delle province, una volta reintrodotti gli organi eletti direttamente*"; 5.d. "*Introdurre la possibilità di formulare un voto di destituzione o di censura nei consigli provinciali/metropolitani contro il loro presidente/sindaco, al fine di rafforzare la responsabilità politica dei presidenti/sindaci, come già raccomandato nella precedente*

normativa sulle città metropolitane delineata dalla l. 56/2014 consista nell'aver fatto coincidere – per 'ricalco' – il territorio delle neoistituite città metropolitane con quello delle corrispondenti province oggetto di sostituzione. In tal modo sono state assimilate in maniera difettivamente omologante realtà metropolitane molto diverse tra loro[20] e non si è colta la reale estensione di taluni sistemi metropolitani (la conurbazione milanese *in primis*), cadendo nell'errore di una rappresentazione viziata da un superficiale isomorfismo. Coesistono quindi nel medesimo contenitore categoriale e sono rette dal medesimo modello istituzionale realtà territoriali, economiche e funzionali profondamente diversificate (la metropoli regionale milanese, i 4,5 milioni di abitanti di Roma contro i 550,00 di Reggio Calabria; città come Roma, con 2,8 milioni di abitanti, a fronte dei 154.000 abitanti di Cagliari).

Non meno evidenti i limiti del modello di governo dell'ente metropolitano. Nessuno degli organi della Città metropolitana è eletto direttamente dai cittadini (profilo che mette in discussione la pienezza dell'autonomia politica dell'ente)[21], ma a destare perplessità è soprattutto l'automatica identificazione del sindaco della città capoluogo quale sindaco metropolitano, con conseguente differenziazione dell'incidenza del voto tra gli elettori chiamati ad eleggere il (proprio) sindaco e quelli dei comuni dell'area metropolitana, estranei a tale fondamentale momento democra-

*Raccomandazione 404 (2017) del Congresso*"; 5.e "*Assegnare una retribuzione equa ed adeguata ai funzionari eletti delle province e delle città metropolitane*".

[20] *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, cit., *passim*.

[21] Sul concetto di autonomia, centrale nella disciplina degli enti locali, A. Romano, R. Cavallo Perin, *Commento all'art. 1*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, a cura di A. Romano, R. Cavallo Perin, Padova, 2006, 4; S. Romano, *Comune (Parte generale)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. Orlando, v. II, p. I, Milano, 1908, 497 (sulle ragioni e sulle origini del principio di uniformità, a cui abbiamo fatto ripetutamente cenno, in part., 506-507). In termini espressivi di una forte rivendicazione di autonomia dalla Stato, G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, 59, guardando al regime dell'attività e dei controlli, giungeva ad affermare che "*L'esistenza di un potere autonomo, che non include un rapporto con l'amministrazione statale, è il solo possibile traguardo dell'autonomia locale*". Lo stesso Autore sottolineava – in termini ancora oggi pienamente condivisibili – come "*al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serva a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni*" Id., *Commento all'art. 5*, in *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1975, in part., 288.

tico. A ciò si aggiunga che il rinnovo del consiglio del comune capoluogo postula anche il rinnovo del consiglio metropolitano, a consolidare l'idea che al capoluogo sia stato implicitamente riconosciuto il rango di "*motore*" della città metropolitana e, comunque, che la città centrale sia stata posta in grado di condizionare la vita amministrativa dell'ente metropolitano[22].

Ai limiti originari si sono poi sommate le differenze e i ritardi nell'esercizio del ventaglio di funzioni e di strumenti attribuiti alla città metropolitana dalla legge (e dalle leggi regionali[23]), come dimostrato dall'approvazione solo da parte di un limitato novero di enti del Piano Territoriale Metropolitano, atto di pianificazione 'generale' (ossia immediatamente conformativo dei suoli relativamente a specifici contenuti) che, in uno con il Piano Strategico, costituisce il fondamentale vettore di spazializzazione delle politiche di scala metropolitana, sul versante non solo territoriale ma anche ambientale nonché dell'articolazione della trama delle centrali erogative dei servizi pubblici e delle reti della mobilità, profili strutturanti in vista del rafforzamento della dimensione metropolitana.

## 2. *Il lungo percorso verso la città metropolitana*

La dimensione metropolitana ha posto da decenni il legislatore di fronte all'esigenza di prefigurare architetture istituzionali differenziate[24].

---

[22] M. R. Ricci, *La Città metropolitana tra criticità della disciplina vigente e prospettive di riforma: si salvi… ciò che si può*, in *What next?*, cit., 112.

[23] C. Tubertini, *La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali, in* Urban@it Background Papers, *Rapporto sulle Città 2015. Metropoli attraverso la crisi*; Id., *La città metropolitana nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *What next?*, cit., 145.

[24] Vanno ricordati gli scritti di A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, cit.; M. S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 451; G. Pastori, *Problemi inerenti al governo delle aree metropolitane*, in Fondazione G. Agnelli, *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1978, 127; Id., *Aree metropolitane*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1, Torino, 1987, 381; P. Urbani, *Note in tema di governo delle aree metropolitane*, in *Dem. dir.*, 1978, 399; *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, a cura di P. Urbani, Milano, 1985 (con *Introduzione* di M. S. Giannini, il quale chiariva preliminarmente la propria contrarietà all'idea di 'provincia metropolitana' e il favore per un modello di unione di comuni in 'autorità metropolitane', e interventi di G. Mazzocchi, *Problemi economico-territoriali di identificazione e confinazione dele aree metropolitane in Italia;* P. Urbani, *Ipotesi di configurazione istituzionale del governo delle aree metropolitane*; F. Merloni,

Una istanza che per molto tempo è risultata recessiva in ragione della prevalenza del già citato canone dell'uniformità di derivazione francese che ha innervato sin dal 1859 (l. Rattazzi) la legislazione comunale e provinciale. Già nei primi anni Sessanta, lo storico A. Aquarone poneva lucidamente l'accento sulla distanza tra la percezione delle specificità forti già riconoscibilmente assunte dai coaguli metropolitani e "*gli strumenti di amministrazione che le leggi ed i regolamento mettono a disposizione degli organi locali per far fronte a tutti i molteplici e complessi problemi*"[25] conseguenti alla condizione tipologicamente metropolitana propria di taluni quadranti territoriali, a cagione, almeno in un primo tempo, di processi di industrializzazione che hanno determinato il manifestarsi di profondi divari tra contesti urbani sviluppati e aree del territorio avviatesi ad accumulare ritardi che già allora parevano difficilmente colmabili e si assommavano a differenze inscritte nella profondità delle epoche storiche. Nell'incapacità di introduzione di figure di enti e modelli di amministrazione locale differenziati emergeva un ulteriore profilo di inattuazione del principio autonomistico, affermato dell'art. 5 della Costituzione ma compresso dal persistere, sino al 1990, di una legislazione ordinaria di stampo ottocentesco, tesa a configurare le autonomie locali quali espressione di un mero decentramento amministrativo dello Stato[26].

---

*Identificazione e distribuzione delle funzioni di governo delle aree metropolitane*); G. Pericu, *Aree metropolitane*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, 1245.

[25] A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, cit., 6.

[26] G. Berti, *Commento all'art. 5*, cit., 279 e segg.; F. Benvenuti, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Scritti giuridici*, *II, (1948 – 1959)*, Milano, 2006, 1747, il quale, prendendo le mosse dall'art. 5 Cost. e offrendone una lettura capace di ritrarne il corollario fondamentale, osservava che "*Comuni e Province non potranno più essere considerarti come enti autarchici o ausiliari dello Stato: essi non sono in posizione di aiuto rispetto allo Stato ma dovranno concorrere, come libera manifestazione della vita sociale, alla vita dello Stato; essi non potranno più essere considerati come enti autarchici ma come enti che concorrono in posizione di parità con lo Stato a raggiungere dei fini che non sono fini dello Stato ma fini dell'ordinamento comunitario complessivo*"; M. S. Giannini, *I comuni*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, in part., 33, concludeva la riflessione sulle radici storiche del principio di uniformità (*ut supra*) osservando che "*vi è quindi da supporre che avessero ragione coloro che ritenevano preferibile in un paese come l'Italia, il sistema austriaco di differenziazione dei comuni, al sistema franco-piemontese dell'uniformità*"; P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848 – 1995*, Roma, 1997, 27 e segg.; E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, cit., *passim*; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Torino, 1979. Più di recente, in termini riassuntivi, S. Staiano, *Art. 5*, Roma, 2017.

Entro questa lunga parabola merita un cenno la proposta formulata dal c.d. "Gruppo di Pavia", aggregato attorno alla figura di U. Pototschnig, riassunta in un disegno di '*Legge generale sull'amministrazione locale*'[27] (i cui articoli 56 – 58 erano riservati alla figura delle 'province metropolitane': identificabili nelle aree di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e in altre aree da individuarsi secondo requisiti demografici predeterminati, a cui attribuire poteri nella disciplina del territorio, nella programmazione commerciale e industriale e nell'organizzazione dei servizi con bacino sovralocale) così come la considerazione del livello metropolitano entro l'influente documento ministeriale denominato *Progetto 80*[28], ove si registrava come le traiettorie di sviluppo del Paese facessero registrare la polarizzazione attorno ad alcune conurbazioni (Milano, Torino Genova, Roma e Napoli)[29]. Seguirono, negli anni Ottanta, una serie di progetti di legge presentati in Parlamento da più gruppi politici[30].

La legge 8 giugno 1990, n. 142, ossia la legge che, dando attuazione all'art. 5 Cost., rompeva finalmente la continuità legislativa con le esperienze prerepubblicane, riconosceva una reale autonomia (innanzitutto statutaria) agli enti locali e, per la prima volta, segnava un distacco dal canone dell'uniformismo[31]. In tale prospettiva, all'art. 17, la legge recava la norma istitutiva delle aree metropolitane: "*Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi*

[27] *Legge generale sull'amministrazione locale*, a cura di U. Pototschnig, Padova, 1977 e, in precedenza, Id., *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 1975, 1072, ora in Id., *Scritti scelti*, Milano, 1999, 549.

[28] Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Milano, 1969; sul quale C. Renzoni, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Roma, 2012.

[29] Sul progetto di Pavia e su Progetto 80, e più in generale sul vivace dibattito che connotò quella stagione, si veda la puntuale ricostruzione in G. C. Ricciardi, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di 'un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in *La riorganizzazione territoriale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, a cura di G. C. Ricciardi, A. Venturi, Torino, 2018, 29.

[30] Per una completa rassegna, si vada il numero monografico di *Regione e governo locale*, 1990, 157.

[31] R. Scarciglia, *Commento all'art. 17*, in *Commentario alla Costituzione*, fond. Branca, dir. Pizzorusso, *Art. 128 Supplemento, Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali*, Bologna – Roma, 1996, 229.

*rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*."[32]. La l. 142/1990, muovendo dall'idea, invero già allora superata, di aree metropolitane definibili a partire dal fulcro del comune centrale, delegava quindi alle regioni a statuto ordinario il compito di delimitazione di ciascuna area metropolitana, ossia dello spazio territoriale atto a ricomprendere in un unico contenitore istituzionale la città centrale e i comuni gravitanti nel sistema, funzionale e socio-economico, metropolitano. Il successivo art. 18, con una previsione in qualche modo contraddittoria, faceva invece cenno a un regime istituzionale differenziato per le città metropolitane, ponendo la premessa per una disciplina della città caratterizzata da un qualche tratto distintivo rispetto ai comuni di corona (o dell'hinterland), destinati ad una passiva attrazione entro l'area metropolitana[33]. La delega non è stata tuttavia esercitata.

È proseguito invece un dibattito condizionato dall'incertezza tra l'opzione nel senso dell'elaborazione di un modello a partire dal riconoscimento di una centralità allo spazio territoriale esteso, ossia all'area metropolitana, ovvero al magnete centrale, identificabile – si diceva allora – nella città metropolitana.

La legge 265/1999, nel frattempo, preso atto dell'inerzia regionale,

[32] A. Pubusa, *Città metropolitane*, in *Enc. dir., Agg.*, III, Milano, 1999, 360; P. Urbani, *Aree metropolitane*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Milano, 2001, 111; P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, 2011.

[33] Naturalmente, la riflessione attorno alla città metropolitana non riduce affatto lo spazio (e la necessità) di un convinto rilancio del dibattito sullo statuto giuridico della città (che, in alcuni casi, risulta inscindibile da quello del territorio metropolitano-regionale mentre in altri casi – la maggioranza secondo la geografia del nostro Paese – risulta isolabile dal contesto e connotata da caratteri propri). Le città sono oggetto di studi che, sulla base di argomenti completamente condivisibili, rivendicano una distinta considerazione istituzionale che il retaggio dell'uniformismo che ancora permea la legislazione sugli enti locali tarda a manifestarsi: *ex multis*, con particolare articolazione argomentativa, J. B. Auby, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2016; nella dottrina nazionale, in termini convincenti, F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, V; R. Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: the city, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Pubblic Law*, 2013, 226; Id., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, 365; inoltre, F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29; M. Roversi Monaco, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2016, 975; G. M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, 5; S. Valaguzza, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *www.federalismi.it*, 2019; R. Medda, *Il governo locale delle aree urbane in Italia. Profili giuridici alla luce dell'esperienza comparata*, Napoli, 2022.

aveva assegnato un ruolo propulsivo ai comuni, delineando un processo destinato ad attivarsi 'dal basso', secondo un dispositivo, poi 'assorbito' e consolidato nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che prevedeva (artt. 22 – 26) la proposta degli enti coinvolti di delimitazione dell'area metropolitana e, perpetuando la giustapposizione non risolta area metropolitana – città metropolitana, consentiva al "*comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali*" di "*costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato*", con decisione assunta dall'assemblea dei rappresentanti degli enti coinvolti, da sottoporre successivamente a referendum in ogni comune.

La riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la l. cost. 3/2001, ha chiuso la travagliata stagione in cui oggetto di discussione era la configurabilità stessa di una dimensione istituzionale di scala metropolitana. L'art. 114 Cost. ha elevato le città metropolitane al rango di enti necessari, di diretta rilevanza costituzionale, costitutivo essenziale dell'ordinamento repubblicano ridisegnato in termini policentrici tra livelli istituzionali equiordinati: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regione e dallo Stato*". Un modello imperniato sul duplice principio autonomistico e di differenziazione. Si è giustamente sottolineata la netta discontinuità rispetto all'invalso modello istituzionale di derivazione ottocentesca, rappresentato da un sistema saldamente imperniato sulla statualità, articolato uniformemente sull'intero territorio nazionale, secondo partizioni consolidatesi nel tempo secondo logiche storico-amministrative. Al valore dell'uniformità si è giustapposta l'incidenza del principio di differenziazione (art. 118 Cost.), tale da imporre la presa d'atto dell'innegabile specificità di talune particolari realtà territoriali e dell'esigenza di una nuova figura di governo di aree con salienti caratteristiche, distinte perciò rispetto alle province, figura nei confronti della quale la città metropolitana era destinata a porsi in termini alternativi e di superamento.

Il riscritto Titolo V menzionava le città metropolitane, cancellando ogni incertezza circa la spazio incomprimibile riservato alla dimensione particolare del metropolitano entro il ridisegnato assetto istituzionale, tuttavia, non aggiungeva nulla circa i tratti qualificanti del metropolitano (ossia circa i caratteri, essenzialmente funzionali, che determinano l'emersione di un sistema metropolitano), con il risultato che nella fase

successiva prevarranno rispetto ad un criterio maggiormente selettivo spinte in direzione di una equa distribuzione lungo la penisola delle città metropolitane[34] (e continuerà a costituire un riferimento l'elenco risalente agli anni Novanta). Il Titolo V taceva anche circa il disegno organizzativo e le competenze delle città metropolitane, lasciando dunque trasparire un evidente vuoto di disciplina che – come prevedibile – ha ulteriormente ritardato la concreta istituzione delle città metropolitane.

Negli anni successivi è stata conferita una ulteriore delega al Governo con la l. 131/2003, rimasta tuttavia inattuata. È egualmente rimasta inattuata anche la previsione contenuta nell'art. 23 della l. 42/2009 sul federalismo fiscale, secondo cui, nelle more della definizione delle funzioni fondamentali, del disegno degli organi e del sistema elettorale, le città metropolitane si sarebbero comunque potute costituire su iniziativa delle province e dei comuni, seguita da un referendum nei comuni coinvolti: una sorta di spinta 'prenotativa', atta a sostanziarsi nella manifestazione politica di una volontà aggregativa 'al buio', senza cioè alcuna certezza circa i tratti della futura figura istituzionale e della correlativa capacità di fornire effettivamente risposte efficienti rispetto alla domanda non solo di coesione ma anche di un supplemento di efficienza amministrativa per il governo di sistemi territoriali e socio-economici da cui provengono domande particolari. Anche questa delega è rimasta frustrantemente inattuata.

Nel frattempo, si erano fatte imperative le ragioni di una drastica *spending review*, il cui esito – sulla scorta di un pregiudizio ampiamente aprioristico – fu l'identificazione nelle province un ente di cui tagliare drasticamente i costi (ritenuti eccessivi e improduttivi). In un clima emergenziale, il Governo Monti previde con il d.l. 95/2012, essenzialmente per ragioni di ordine economico-finanziario, la razionalizzazione (e il depotenziamento) delle province e, di riflesso, la contestuale istituzione delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (con soppressione delle corrispondenti province, entro una vicenda di frettolosa 'sostituzione' tra enti). L'iniziativa riformista, innescata da non celate esigenze di finanza pubblica e praticata con lo strumento speditivo del decreto legge, non ha tuttavia retto lo scrutinio critico della Corte costituzionale che, con sentenza 220/2013, ha annullato, con parole sferzanti, la norma di riordino

[34] F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Città metropolitana*, cit., 165.

del sistema delle autonomie, in ragione della palese inidoneità dello strumento del decreto-legge a veicolare una riforma organica e dell'ambiguità di una riforma profilata sulla scorta della determinante del taglio dei costi del sistema autonomistico.

## 3. *La legge (ante e post fallimento della riforma costituzionale)*

La lunga attesa per l'istituzione delle città metropolitane, fatta di inerzie e di tentativi incongrui, dietro i quali si intravvedeva una scarsa percezione della rilevanza per lo sviluppo del Paese dei nuclei metropolitani, è terminata, dopo quattordici anni dalla riforma del Titolo V, con la l. 7 aprile 2014, n. 56, che ha istituito le città metropolitane *ex lege*, senza più necessità di procedure ulteriori[35].

Va subito evidenziato che nella soluzione prefigurata dalla legge 'Delrio' si colgono innegabilmente i tratti di un certo uniformismo di ritorno. È stato elencato un numero 'chiuso' di città metropolitane, con ciò lasciando privi della qualifica di aree metropolitane territori che invece presentano tale carattere obiettivo. È del pari mancata – come accennato – la capacità di cogliere le notevoli differenze strutturali tra i poli ricompresi nell'elenco delle città metropolitane: il modello disegnato dalla legge, anziché presentare margini di duttilità tesi a consentire un adattamento alle marcate diversità tra le varie situazioni, si è trasformato in un dispositivo omologante, con ridottissimi profili di differenziazione (da declinare principalmente negli statuti degli enti[36]). In contestualità con la trasformazione delle province in enti di secondo livello (con personale politico non più eletto dai cittadini), le città metropolitane sono state definite come enti di area vasta con territorio coincidente con quello della provincia sostituita (con limitate possibilità di deroghe subordinate ad una procedura estremamente complessa, rimaste sin qui ottative). Si è rimarcato in proposito che la l. 56/2014 muove da una sorta di "*presunzione di adeguatezza*"[37] della figu-

[35] L. Vandelli, *Città metropolitane*, cit., *passim*.

[36] Sugli statuti delle città metropolitane, tutti risultato di un intenso lavoro di originale elaborazione, *Gli statuti delle città metropolitane*, a cura di A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, Napoli, 2016; G. Mobilio, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017.

[37] Concetto evocato, per affermare che, al contrario, le attribuzioni di funzioni ai diversi livelli amministrativi vanno operate sulla base di puntuali valutazioni di adegua-

ra prototipica di città metropolitana disegnata *ope legis*, non vagliata preventivamente, caso per caso, secondo i criteri di adeguatezza e differenziazione dettati dall'art. 118 Cost. La pretermissione di una tale verifica e l'ostentato disinteresse rispetto alle reali condizioni dei territori e, ancor più, rispetto ai correlativi metabolismi socio-economici hanno avuto quale esito una scelta operata in contrasto con gli «*opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le città metropolitane… siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori*»[38]. Ne sono risultati – come già accennato – confini mal disegnati, in alcuni casi lontani dal coincidere con l'area di effettiva gravitazione attorno ai poli centrali, in altri ancora inadeguati rispetto a fenomeni di regionalizzazione e di policentrismo, rispetto ai quali occorre ormai parlare di metropoli regionalizzate e di arcipelaghi insediativi interconnessi tra loro (sul calco delle aree funzionali e delle geografie non-standard di cui, a livello comunitario, si è occupato l'Osservatorio sui cambiamenti spaziali in Europa ESPON)[39]. Ne deriva una distanza "*tra i territori dell'economia e i territori delle istituzioni*"[40] che ha sin qui impedito di cogliere e accompagnare con un adeguato disegno istituzionale i tratti delle dinamiche aggregative effettuali in atto sugli assi e sulle catene di produzione di valore di scala europea (gli assi MI-TO e MI-BO, che corrispondono ai corridoi dell'alta velocità che connettono a reti europee, e le indubbie particolarità di Roma-Capitale).

## 4. *Il disegno organizzativo e gli interventi della Corte costituzionale*

Il sistema di governo della città metropolitana – come accennato – è articolato su tre organi: il sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana[41].

---

tezza, da C. cost. 4 gennaio 2024, n. 2.

[38] C. cost. 240/2021, su cui *amplius infra*.

[39] E. W. Soja, *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, cit., *passim*; sul punto, da ultimo, anche V. Fedeli, *Invisibile o inaudibile: processi di regionalizzazione dell'urbano nel silenzio delle istituzioni*, in *La città invisibile. Quello che non vediamo sta cambiando la metropoli*, a cura di A. Balducci, Milano, 2023, 187.

[40] G. De Luca, F. D. Moccia, *Introduzione*, in *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, a cura di G. De Luca, F. D. Moccia, Roma, 2017, 5.

[41] M. R. Ricci, *La città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiana. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, 2020.

Il sindaco metropolitano[42] – come già detto – coincide *ex lege* con il sindaco della città capoluogo, per effetto di una immedesimazione *ratione officii*, con la conseguenza che esso viene eletto dal solo corpo elettorale del comune centrale. Una disparità tra due blocchi di cittadini della medesima città metropolitana che non poteva sfuggire al vaglio della Corte costituzionale (*infra*).

Peraltro, il sistema elettorale del sindaco metropolitano si differenzia anche da quello di elezione del presidente della provincia. Mentre il sindaco metropolitano viene fatto coincidere con il sindaco della città capoluogo (l'elettività diretta è rimasta una ipotesi lontana: *infra*) e resta in carica per tutta la durata del mandato quale sindaco del comune[43], il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia tra i sindaci della provincia (il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni) con un sistema a voto ponderato in relazione alla popolazione di ciascun comune e dura in carica quattro anni. Si registra inoltre una sostanziale irresponsabilità del Sindaco davanti agli altri organi (entrambi partecipati sia da membri della sua maggioranza che dalle opposizioni)[44]. Né il Consiglio né la Conferenza hanno infatti il potere di sfiduciare il sindaco metropolitano.

Nella stagione di approvazione della l. 56/2014 era ancora forte il diffuso pregiudizio antipolitico che, per alcuni anni, ha percorso e condizionato il dibattito pubblico. Da quel clima deriva la previsione secondo cui tutte le cariche, compresa quella di sindaco metropolitano, debbono mantenere carattere gratuito (senza che siano previsti anche soltanto

[42] Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto (art. 1, comma 8, l. 56/2014).

[43] Per il caso di cessazione della carica di sindaco del comune capoluogo, si attiva una nuova elezione del Consiglio metropolitano, la cui durata viene dunque a coincidere con quella della sindacatura comune: il Consiglio dura in carica ordinariamente cinque anni, ma «[i]*n caso 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*», come ulteriormente confermato dalla previsione secondo cui «[q]*ualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano*» (art. 1, comma 40, l. 56/2014).

[44] G. Vigevani, I. Tantulli, *Dieci anni senza elezione diretta del Sindaco metropolitano*, in *What next?*, cit., 154.

degli indennizzi) onde evitare cumuli con gli emolumenti che il personale politico riceve già ordinariamente nei rispettivi comuni. Nella stessa logica di riduzione dei costi della politica si spiega la mancata previsione di un organo giuntale, suscettibile di operare con prerogative esecutive in affiancamento al sindaco metropolitano. Scelta di fondo temperata dalla possibilità che questi ha di identificare un vicensindaco (art. 1, comma 40, l. 56/2014), scelto tra i consiglieri metropolitani ("*stabilendo le eventuali funzioni ad esso delegate*"), ed alcuni consiglieri delegati che devono operare, nei limiti delle deleghe ricevute, «*nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto*» (art. 1, comma 41, l. 56/2014)[45].

Il Consiglio metropolitano, i cui membri sono amministratori dei comuni ricompresi nell'area vasta, eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dell'area metropolitana (elezione di secondo grado)[46], è definito come l'organo di indirizzo e controllo, propone il testo dello statuto, approva i regolamenti, i piani, i programmi, approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano, etc. Adotta inoltre, su proposta del Sindaco metropolitano, gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza metropolitana.

Si registra una differenza di rilievo rispetto al Consiglio provinciale, la cui durata in carica è di due anni, mentre il Consiglio metropolitano dura in carica cinque anni, a sottolineare una coincidenza con il mandato del sindaco del capoluogo.

La Conferenza metropolitana nelle città metropolitane (e la conferenza dei sindaci nelle province) è l'organo composto da tutti i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio, a cui spettano poteri propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto disposto dallo statuto. Adotta o respinge lo Statuto (proposto dal Consiglio) con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente (*quorum* che – come già detto – consegna una centralità al comune capoluogo).

---

[45] Sulle 'pseudo-giunte', ossia sugli organi para-collegiali formati dai delegati del sindaco metropolitano previsti da alcuni statuti (Bari, Bologna, Roma, Milano), F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Città metropolitana*, cit., 169.

[46] Il Consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile a seconda della popolazione, eletti sulla base di liste concorrenti con voto diretto, libero e segreto in un unico collegio elettorale, con un meccanismo di ponderazione idoneo ad attribuire un peso diverso ai singoli voti a seconda del numero di abitanti del Comune da cui provengono gli amministratori votanti.

I limiti del disegno organizzativo della figura disegnata dalla l. 56/1014 sono stati oggetto di reiterati interventi della Corte costituzionale, da cui sono derivate fondamentali coordinate interpretative, essenziali per la ricostruzione di un quadro che miri a ricondurre il modello istituzionale entro una cornice di solida costituzionalità.

In una prima occasione, la Corte costituzionale, con la sentenza 50/2016[47], posta di fronte al dato relativo alla elezione indiretta degli organi della città metropolitana, ha avuto modo di affermare che "*la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico a essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano* […] *l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti*", con conseguente "*piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico*», in ragione del fatto che *"il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio, dichiarato nella sentenza del 1968 «strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione*», non viene comunque meno in caso di elezioni di secondo grado *«che, del resto, sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)"*. Sempre in relazione all'assetto organizzativo, nella consapevolezza delle aporie del modello delineato dalla legge, accompagnata tuttavia da una apertura rispetto ai correttivi apportabili in sede statutaria, la Corte ha rimarcato che l'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano nel sindaco del comune capoluogo «*non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale*», in ragione del «*particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana*», considerando anche che scelta non è irreversibile, posto che la scelta del metodo di elezione resta demandata allo statuto di ogni città, con possibilità di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco (invero solo ad esito di un complesso processo di ridisegno della città centrale[48]). Allo stesso modo, la Corte,

[47] A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sent. n. 50 del 20015: scheda di lettura*, in *www.federalismi.it*, 2015; E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 157.

[48] L'art. 1, comma 22, della l. 56/2014 demanda allo statuto la facoltà di prevedere che il sindaco e il consiglio metropolitano possano essere eletti direttamente, ma con rimando (indeterminato) al «*sistema elettorale che sarà determinato con legge statale*». Presupposto ulteriore per l'attivazione di tale sistema elettorale è che, in via preventiva, il territorio del comune capoluogo sia articolato in più comuni, con proposta di scom-

in questo primo intervento, ha sciolto anche i dubbi circa la formazione della Conferenza metropolitana, incertezza «*agevolmente superata*» dalla considerazione secondo cui questo organo «*può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell'ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano*». Indubbiamente, questa pronuncia, dall'esito per molti versi insoddisfacente[49], non aveva affrontato in termini diretti le criticità, di cui la Corte pareva comunque avere piena percezione, sull'assunto che il modello discendente dalla legge fosse ancora in fase di primo radicamento e presentasse margini di adeguamento (poi rivelatisi pressoché impraticabili).

In un secondo intervento, riferito alla legislazione siciliana ma con espressione di principi suscettibili di generalizzazione, la Corte costituzionale (C. cost. 168/2018) ha ribadito che i meccanismi di elezione indiretta sono pienamente funzionali al «*perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta*» e, nel mettere a fuoco un altro dei profili critici del nuovo corso della legislazione sigli enti locali, ha affermato che vi è una chiara correlazione, o meglio una "*strettissima consequenzialità*" tra la gratuità nell'esercizio delle funzioni e il modello a elezione indiretta degli organi di vertice nei nuovi enti di area vasta, laddove si chiamano a ricoprire incarichi in sede metropolitana (e provinciale) soggetti altrove legittimati e altrove retribuiti (l'esempio esplicito è quello dei sindaci metropolitani «*già percettori di un emolumento*» in quanto sindaci del capoluogo. Dietro questa soluzione la Corte ha intravisto l'intento di «*ridurre la spesa corrente e* […] *razionalizzare i costi degli enti locali*») e, sulla scorta di una non dichiarata gerarchizzazione di interessi, ha riconosciuto la prevalenza delle ragioni di contenimento della spesa su quelle che giustificherebbero invece un equo riconoscimento

posizione adottata dal Consiglio comunale e sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana. Di seguito la Regione dovrebbe provvedere con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni ai sensi dell'art. 133 Cost. Per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti (Roma, Milano, Napoli), l'elezione diretta può trovare applicazione a condizione di una ripartizione del comune capoluogo unicamente in «*zone dotate di autonomia amministrativa*».

[49] L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.

dell'impegno profuso dal personale politico entro gli enti di scala sovracomunale, non riducibile a mera proiezione dell'incarico in sede comunale.

Le questioni nodali non risolte erano comunque inevitabilmente destinate a riemergere in tutta la rispettiva problematicità. Con la sentenza 240/2021[50], la Corte ha espresso un chiaro monito all'indirizzo del legislatore affinché vengano affrontate e risolte le criticità a cui si è fatto più volte riferimento. La fase di primo radicamento delle città metropolitane si era ampiamente esaurita e non vi era più spazio per una incondizionata apertura di credito rispetto a interventi dal basso, in sede statutaria. Il sindaco metropolitano, in quanto organo non elettivo, è designato di diritto e non può pertanto considerarsi neppure eletto dai cittadini del comune capoluogo. Andando direttamente al punto, la Corte rimarca che non si configura affatto un procedimento unico volto all'elezione di una figura duplice (come era profilato nell'ordinanza di remissione), interviene piuttosto una «*esteriore consequenzialità*» tra due momenti, il primo dei quali, la scelta del sindaco del comune capoluogo, è propriamente elettivo, mentre il secondo, con cui si individua il sindaco metropolitano, è il prodotto di un effetto conseguente, previsto direttamente dalla legge (non prodotto dalla volontà popolare). In questa prospettiva, non si riscontra dunque un peso differenziato del voto tra gli elettori del comune capoluogo e gli elettori degli altri comuni. Se non risulta violato il principio di uguaglianza del voto (art. 48 Cost.), in quanto spetta al legislatore, nell'esercizio di una scelta discrezionale, «*il compito di stabilire «il nesso di complementarità e integrazione*» tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale, il vero limite del sistema elettorale – come spiega subito dopo la Corte – è invero ancora più radicale.

La sentenza, idealmente scindibile in due parti, segnate da un netto mutamento di registro[51], muove dall'assunto che la mancata approvazione

[50] C. cost. n. 240/2016, in *Giur. cost.*, 2021, 2641, con nota di S. Mangiameli, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio.*

[51] "*Ciò detto, e decise nel senso dell'inammissibilità le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania, questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, 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» (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021)".*

referendaria della riforma costituzionale di cui al d.d.l. Renzi/Boschi (a cui la legge 'Delrio' guardava in termini espliciti[52]) impone conclusioni diverse da quelle a cui si era pervenuti sei anni prima con la citata sentenza 50/2015. Al tempo della prima decisione in materia, si poteva ancora ritenere che la legittimazione *ex lege* del sindaco metropolitano non fosse «*irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale*», attesi il particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana. Le esigenze di «*immediata operatività*» dei nuovi enti giustificavano, entro un bilanciamento, un indubbio *vulnus* ai principi deducibili dagli artt. 3 e 48 Cost. Per la stessa ragione, si poteva anche considerare quel modello come non irreversibile, «*restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco*». Il tempo trascorso – prosegue la Corte – ha tuttavia mostrato come quest'ultima possibilità fosse sostanzialmente irrealizzabile, sia per la complessità dell'iter procedurale a cui si sarebbe dovuto sottoporre il comune capoluogo, sia per la mancata approvazione della legge statale sul relativo sistema elettorale. A ciò si deve aggiungere, secondo la Corte, l'argomento secondo cui, poiché le province non sono state abolite e alle Città metropolitane sono attribuite anche le funzioni spettanti alle province (secondo una logica di assorbimento), non sono giustificate le differenze nel metodo elettorale così come non è giustificata la sottrazione del sindaco metropolitano (non sfiduciabile) da una responsabilità politica nei confronti degli altri organi (e nei confronti del corpo elettorale).

Non v'è dubbio che le città metropolitane abbiano oramai superato la fase di avvio: ad avviso della Corte era dunque «*urgente un riassetto degli organi… risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori*

[52] "*Tale disciplina [la l. 56/2014] è stata adottata, secondo quanto risulta dall'art. 1, comma 5, «[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione» e nel presupposto, richiamato nella stessa Relazione introduttiva allegata al disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013, di una successiva abrogazione delle Province da realizzarsi con legge di revisione costituzionale. Il disegno istituzionale sotteso alla riforma degli enti di area vasta, in particolare, mirava esplicitamente – secondo quanto emerge dalla Relazione ora richiamata – ad «anticipa[re] la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane). Enti tutti che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio».*

*residenti nelle province*». Alla Corte era precluso un intervento manipolativo[53], ma la stringenza del monito era tutta concentrata nella sollecitazione ad un intervento legislativo "*urgente*", essenziale per porre rimedio ad una condizione di immanente incostituzionalità del sistema di formazione degli organi della città metropolitana[54]. Un monito al quale il Parlamento si è tuttavia sino ad ora sottratto, lasciando che le città metropolitane operino da un decennio in una condizione di disallineamento rispetto al parametro di legalità costituzionale, in una condizione che indubbiamente non favorisce il consolidamento di una figura imperfettamente disegnata. Un disegno imperfetto che, in ragione della centralità che mantiene il sindaco metropolitano (e con esso il comune centrale), non è riuscito neppure a ripensarsi – secondo un diverso plausibile modello – come una "*ente federativo*", perciò amministrato da "*soggetti legittimati dal voto nei municipi*"[55], preposto al governo di questioni che incidono direttamente sul livello comunale ma presentano dimensioni di scala che travalicano i singoli comuni.

[53] Alla Corte era chiesto dal Giudice remittente un intervento che consentisse a tutti gli elettori della Città metropolitana di partecipare all'elezione del Sindaco metropolitano, richiesta giudicata inammissibile dalla Corte "*Trattandosi, nella sostanza, della richiesta di introduzione ex novo di una normativa elettorale, è pertanto evidente come l'ambito e i contorni dell'intervento richiesto fuoriescano dalle attribuzioni di questa Corte e siano demandati «soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale» (sentenza n. 257 del 2010).*".

[54] "*La presa d'atto dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), non può tuttavia esimere questa Corte dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa*". Sul punto, G. Gasperoni, M. Caporale, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitani*, in *www.federalismi.it*.

[55] Citazioni da D. Donati, *Dieci anni di Città metropolitane, tra debolezze, punti di forza e strategie*, in *What next?*, cit., 61; nella medesima direzione anche P. Carozza, *Le Provincie della post-modernità: la città territoriale*, in *www.federalismi.it*.

## 5. *Finalità generali e funzioni: il ruolo della Città metropolitana quale ente a competenze definite, orientate allo sviluppo*

La legge 'Delrio' definisce finalità e funzioni delle Città metropolitane[56] secondo uno schema che potremmo definire a strati. L'art. 1, II comma, della l. 56/2014, a delineare il ruolo delle Città metropolitane, elenca le finalità istituzionali generali dell'ente, facendo un riferimento diretto alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla promozione e gestione integrata di servizi, di infrastrutture e reti di comunicazione (di scala metropolitana) nonché alla cura delle relazioni istituzionali, in particolare – come indica programmaticamente la legge – "*quelle con le città e le aree metropolitane europee*". Il successivo art. 1, comma 44, della legge individua invece in termini consequenziali le corrispondenti funzioni amministrative fondamentali, a cui si assommano, da ultimo, ai sensi dei commi da 85 a 97 del medesimo art. 1, le funzioni ordinariamente spettanti alle Province, assorbite dalla Città metropolitana.

La legge – come detto – assegna alla città metropolitana «*finalità istituzionali generali*», enumerate e tipizzate. La formulazione del testo normativo presuppone e lascia trasparire una distinta consapevolezza da parte del legislatore della dimensione metropolitana, a cui sono strettamente correlate le finalità verso cui l'ente deve orientare la propria azione. Questo stesso riferimento è essenziale anche nella prospettiva della definizione del campo di operatività dell'ente di scala metropolitana e del riparto rispetto alle funzioni attribuite, rispettivamente, alla regione e al comune, ossia verso l'alto e verso il basso nella scala della sussidiarietà.

Dietro il testo della legge traspare l'idea che la dimensione metropolitana non costituisca un dato strutturale acquisito, bensì una condizione socio-economica da rafforzare costantemente mediante scelte territoriali, infrastrutturative e di articolazione dei servizi tese a favorire sia le dinamiche di flusso, sia il mix e la ottimale distribuzione delle funzioni (pubbliche e private) che generano e implementano, in un processo di continua autopoiesi (solo in parte determinata dall'intervento pubblico), il complessivo sistema metropolitano. Il richiamo a una tale concezione della dimensione

[56] G. Piperata, *Le funzioni della Città metropolitana (Commento ai commi 44, 45 e 46, dell'art. 1, l. 7 aprile 2014, n. 56)*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., 137; Id., *Città metropolitane e nuovo governo provinciale: un disegno istituzionale ancora da completare,* in Urban@it, Working papers, *Città metropolitane e nuovi enti di area vasta: un primo bilancio*, cit., *passim*.

metropolitana si coglie soprattutto nel riferimento allo sviluppo del territorio metropolitano in chiave strategica, formula a cui è sotteso l'obiettivo di scelte territoriali vocate alla localizzazione delle funzioni e delle infrastrutture tese a favorire condizioni favorevoli per i funzionamenti propri di un sistema dinamico ad elevata complessità-attrattività, in stretta e non disgiungibile connessione con l'obiettivo della promozione e gestione di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione, che costituiscono le dorsali e la nervatura della piattaforma territoriale metropolitana, secondo un disegno orientato, appunto, alle specifiche esigenze del sistema metropolitano (e non ai bisogni di prossimità degli abitanti, al cui soddisfacimento sono preposti i comuni). Si delinea quindi un obiettivo di rafforzamento della piattaforma territoriale in vista della ottimale allocazione di funzioni 'rare' (centri di ricerca, luoghi della cultura, aeroporti, poli fieristici, sanità d'eccellenza, etc.) e di articolazione delle reti quali gangli di una trama progettata per creare le condizioni di sviluppo (e di attrazione) delle funzioni 'forti' e per assicurare connessioni entro l'area metropolitana. In termini complementari, con ulteriore formula espressiva di una concezione del sistema metropolitano come valore (anche immateriale) differenziato da promuovere entro reti lunghe con altri poli e nella competizione tra territori per l'attrazione di opportunità di sviluppo (economico, culturale, etc.), suona il richiamo alla cura delle relazioni istituzionali con altre città europee (quasi una 'politica estera'), a riconoscere che la dimensione metropolitana non si declina nello spazio circoscritto di un autopolo bensì – come indicano tutti gli studi dei fenomeni socio-economici[57] – entro fitte reti di scambi e di condivisione di agende tra sistemi urbani evoluti (ne sono esempi le innovative proposte formulate dal *C40 Cities Climate Leaderschip Group*[58], collettivo che riunisce alcune tra le grandi città del continente, e il progetto europeo *100 carbon neutral and smart cities by 2030*). Naturalmente, le strategie delle città metropolitane, lungi dal concentrarsi unicamente sulle funzioni più attrattive (produttive, direzionali, commerciali, logistica, data center, etc. e sui correlativi bisogni di infrastrutture e servizi), devono necessariamente guardare anche alle diseguaglianze e alle perifericità (variamente presenti in ognuna delle aree metropolitane[59]). Condizioni

[57] S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2006.

[58] Notizie sulle iniziative, sui piani e sulle adesioni in *https://www.c40.org*.

[59] K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi, *Le mappe della diseguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, 2019.

rispetto alle quali si pone una esigenza di intervento pubblico pro-coesivo di riattivazione e riequilibrio[60], onde garantire adeguati livelli di inclusività e assicurare che in ogni parte dell'area urbana i cittadini possano beneficiare di eguali opportunità, per effetto di una omogenea distribuzione delle centrali erogative di servizi (su questo piano rileva anche la capacità della Città metropolitana di orientare l'azione dei comuni) e del rafforzamento dei sistemi di mobilità entro l'areale metropolitano.

Il complesso di queste formule, atte a delineare un preciso nucleo di obiettivi al cui perseguimento è preposta la Città metropolitana, delinea il profilo di un ente fortemente specializzato[61], diverso dal paradigma dell'amministrazione a competenza generale (il comune): si è concluso nel senso che il nuovo ente «*non è un ente a fini generali, né ha l'obiettivo di rappresentare una comunità*»[62]. Si può tuttavia osservare che anche la Città metropolitana esercita funzioni su un territorio e ne promuove lo sviluppo, con una competenza generale finalizzata ad uno specifico obiettivo[63].

Un riflesso e una conferma di quanto osservato si ritrova nella elencazione delle funzioni fondamentali che, nello schema a strati, costituisce corollario degli obiettivi generali e identifica fasci di azioni tese a garantire effettività al perseguimento delle finalità di fondo dell'ente. Nell'art. 1, comma 44, della legge, si parla dunque:

---

[60] M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitana*, in *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi, P. L. Portaluri, Firenze, 2016, 156; *Governare Milano nel nuovo millennio*, a cura di A. Andreotti, Bologna, 2019; *Territori in bilico. Coesione sociale e sviluppo sostenibile nella metropoli policentrica*, a cura di M. Colleoni, Bologna, 2022; sullo specifico della strutturazione sociale del quadrante romano: K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi, *Le sette Rome. La capitale delle diseguaglianze raccontata in 29 tappe*, Roma, 2021; in termini più generali sulla condizione delle periferie urbane, E. Boscolo, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Periferie e diritti fondamentali*, a cura di M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca, Napoli, 2020, 71; *Periferia e periferie*, a cura di L. Fregolent, Roma, 2008; A. Petrillo, *Peripherein: pensare diversamente la periferia*, Milano, 2013.

[61] D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, 2023 osserva che la selezione di obiettivi generali operata a priori dalla legge per taluni versi tenga luogo delle scelte che, in un sistema a elezione popolare diretta, discenderebbero dal mandato elettorale a un candidato: "*Ne risulta una politicità condizionata, non piena, che si esprime – attraverso la mediazione di interessi locali – rispetto a finalità che la legge circoscrive e sancisce come proprie dell'ente metropolitano*".

[62] 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*, cit., 6.

[63] In tal senso già G. Piperata, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, cit., *passim*.

a. di adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio;
b. di pianificazione territoriale generale, estesa alle strutture di comunicazione, alle reti di servizi e delle infrastrutture riconducibili alla competenza della comunità metropolitana, anche mediante la fissazione di vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
d. della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano[64];
e. di mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
f. di promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
g. di promozione e di coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Specie nella previsione di un piano strategico e nella previsione di un piano territoriale generale si colgono i tratti di una funzionalizzazione dell'azione dell'ente in direzione della creazione di condizioni (di visione, pianificazione e infrastrutturazione) per un continuo rafforzamento del ruolo del sistema metropolitano quale sistema di sistemi interconnessi (economico, insediativo-sociale, ambientale, etc.), entro cui trovano spazio tanto più tradizionali funzioni esercibili mediante comandi imperativi quanto iniziative partenariali e di sostegno e stimolo all'innovazione economica[65].

Conviene dunque esaminare più approfonditamente questi strumenti.

---

[64] Va tuttavia considerato che taluni servizi pubblici locali (dal servizio idrico integrato ai servizi di igiene pubblico o di trasporto pubblico locale) sono articolati secondo criteri di bacinizzazione che non fanno registrare necessariamente (e non ovunque) una coincidenza con il perimetro territoriale della Città metropolitana: in termini riassuntivi, M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, *I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, a cura di B. G. Mattarella, M. Ramajoli, Milano, 2022, 1086

[65] *Città metropolitane e nuove aree vaste: dinamiche e prime esperienze*, in *Urban@it*, *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, 2017, 179.

## 6. *Il Piano strategico e le forme di esercizio delle funzioni*

L'indicazione chiaramente espressa dalla legge 56/2014 circa la centralità nell'azione della città metropolitana del piano strategico volto allo sviluppo definisce il profilo connotativo delle modalità di esercizio delle funzioni da parte dell'ente metropolitano[66]. La pianificazione strategica ha alle spalle una storia non breve[67] ed è stata praticata su base volontaria da una lunga serie di enti impegnati nel coordinamento di politiche diverse (dagli esempi di San Francisco e Barcellona a quello, molto noto, di Torino, a quelli di Genova, Firenze, Bari, etc.[68]). La legge 56/2014 istituzionalizza il piano strategico[69] e prevede che tutte le azioni della città metropolitana siano il precipitato di una visione e di una strategia di fondo tesa ad orientare l'esercizio delle funzioni nella univoca direzione del rafforzamento dell'efficienza e dell'attrattività (economica ma anche sociale) del sistema metropolitano. Un documento che segna il 'verso' orientato allo sviluppo e, in termini più puntuali (e riscontrabili), definisce temi, scenari e priorità delle politiche non solo dell'ente ma anche dei comuni dell'area metropolitana (divenendo in tal modo una sorta di agenda generale condivisa dell'intero arcipelago istituzionale metropolitano). In tal senso si esprime lo Statuto della Città metropolitana di Milano, che assegna al piano strategico il compito di determinare «*gli obiettivi, graduati*

[66] D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., 140, osserva che la pianificazione strategica, quale prima tra le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, non rappresenta soltanto un'attribuzione di competenza, ma assume il significato più ampio di una precisa caratterizzazione, organizzativa e funzionale, dei nuovi enti d'area vasta.

[67] G. Perulli, *Il piano strategico metropolitano*, Torino, 2015; M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012; G. Iacovone, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010, con ampi riferimenti alla pianificazione strategica nel governo del territorio (e un riferimento alla l.r. Umbria 26 giugno 2009, n. 13 che ha istituito il Piano urbanistico strategico di scala regionale, su cui A. Bartolini, *Linee evolutive della pianificazione regionale di area vasta in Umbria*, in *www.pausania.it*).

[68] D. Cavenago, *Città e piano strategico. Percorsi di governance del territorio, esperienze italiane ed internazionali*, Milano, 2004.

[69] F. Furlan, *La pianificazione strategica tra teoria e prassi*, in *What next?*, cit., 267; L. Salvia, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Rivista AIC*, 2016.

*nel tempo, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che la città metropolitana si propone di conseguire mediante la propria azione diretta nonché attraverso il coordinamento dell'azione delle altre amministrazioni pubbliche, delle autonomie funzionali, delle forze economiche e sociali e di soggetti privati operanti in forma di impresa», e ciò «tenendo conto delle politiche pubbliche europee, nazionali e regionali»*. Sempre secondo lo Statuto, spetta al piano strategico individuare «*gli specifici strumenti dell'azione della città metropolitana per la promozione dello sviluppo economico e sociale e reca le opportune indicazioni da sviluppare nel piano territoriale metropolitano*»: il piano strategico deve dunque delineare le coordinate di azione finalizzate allo sviluppo, ossia all'innesco di un processo di costante crescita delle condizioni di competitività del sistema territoriali, economico e sociale, nel rispetto dei valori identitari e ambientali, e nella prefigurazione di tale quadro di azioni coordinate il piano deve aprirsi al dialogo e alla collaborazione sia con le altre amministrazioni sia con le rappresentanze del mondo economico e della società civile. Il piano strategico traduce quindi la finalizzazione dell'attività dell'ente di scala metropolitana verso lo sviluppo in una serie di obiettivi di maggior dettaglio, con deduzione di linee di azioni contestualizzate e, nel passaggio dal livello finalistico a quello strategico, pone le premesse (vincolanti) per l'assunzione di decisioni e iniziative operative sui diversi versanti di azione. Il piano strategico ha quale prima destinataria l'amministrazione metropolitana ma, per il proprio carattere aperto e programmatico, si rivolge anche all'esterno: in primo luogo alle altre amministrazioni, per coordinare le azioni verso obiettivi e politiche comuni, ma anche in direzione della società civile, per indicare ambiti di possibili azioni partenariali con rappresentanti di specifici settori economici, con autonomie funzionali, centri di ricerca, organismi del terzo settore, etc.

Va sottolineato che la l. 56/2014 tratteggia il profilo di un piano di durata triennale ma rivedibile annualmente. Questa indicazione va nel senso della prefigurazione di piano a carattere processuale e prefigurativo, espressione cioè di indicazioni con funzione di indirizzo[70], suscettibili di revisione ad esito di un continuo monitoraggio e di una ciclica valutazione degli effetti prodotti ovvero delle conseguenze del sopravenire di

[70] Statuto Città metropolitana di Bologna, art. 12, I comma, secondo cui: "*Nel piano strategico si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione*".

circostanze non prevedibili all'atto dell'approvazione[71]. Un piano che, ad ogni tornata revisionale annuale programmata, torna ad essere integrabile dal basso e dall'esterno (ossia dai comuni e dalle parti con cui l'ente struttura relazioni). Il piano strategico, in una parola, assume dunque carattere adattivo e le indicazioni che ne discendono presentano carattere fisiologicamente rivedibile in quanto formulate rispetto a temi e contesti in cui si riscontra una ineliminabile incertezza che suggerisce di evitare formulazioni chiuse e conclusive, secondo modellistiche che richiamano un filone di studi sull'*adaptive management*[72] e conferiscono alla funzione di pianificazione strategica un caratteristico andamento circolare. Va poi sottolineato che il piano strategico presenta graduazioni di precettività variabili nei diversi capitoli in cui si articola lo strumento, con previsioni più puntuali e definite, a cui si associano indicatori di funzione oltre che di risultato, indirizzate ai diversi settori della Città metropolitana, e con previsioni di risultato, obiettivi (e regole) di negoziazione e previsioni di matrice incentivale, nei capitoli riferiti alle relazioni con i comuni tese al coordinamento di azioni e politiche e a quelli riservati alla dialettica con gli ulteriori stakeholders, pubblici e privati. Un capitolo del piano strategico è poi riservato alla formulazione di principi generali a cui deve attenersi l'azione dell'ente e, soprattutto, ai contenuti che devono trovare un'at-

[71] Statuto Città metropolitana di Bologna, art. 12, commi IV e V, secondo cui: "*L'attività della Città metropolitana, così come quella delle Unioni e dei Comuni compresi nel suo territorio, per quanto riguarda le attività previste nel piano strategico metropolitano, è oggetto di azioni periodiche di monitoraggio e di valutazione in relazione agli obiettivi determinati nel piano strategico.*

*In relazione ai cambiamenti intervenuti e ai risultati conseguiti, il Sindaco metropolitano sottopone al Consiglio metropolitano le proposte di revisione e adeguamento del Piano strategico*".

[72] C. S. Holling, *Adaptive Environmental Assessment and Management*, cit., *passim*; C.J. Walters, *Adaptive Management of Renewable Resources*, cit., *passim*; B.K. Williams, *Adaptive Management of Natural Resources – Framework and Issues*, in *Journal of Environmental Management*, 2011, 1346; C.R. Allen, J.J. Fontaine, K.L. Pope, A.S. Garmestani, *Adaptive Management for a Turbulent Future*, in *Journal of Environmental Management*, 2011, 1339. In termini riassuntivi del dibattito internazionale e con puntuali richiami ai margini di ridisegno della normativa amministrativistica italiana, E. Furiosi, *Toward an Adaptive Administrative Procedure in the Italian Legal System: Insights from the U.S. Model Adaptive Management Procedure Act*, in *www.ceridap.it*, ove è presentato, tra gli altri, il modello di amministrazione denominato *Model Adaptive Management Procedure Act* (noto con l'acronimo MAMPA), delineato nel 2014 da R. K. Craig and J.B. Ruhle (R.K. Craig, J.B. Ruhl, *Designing Administrative Law for Adaptive Management*, in *Vanderbilt Law Review*, 2014, 1 e, con specifico riferimento alle risorse territoriali, J. B. Ruhl, J. Salzman, *Ecosystem Services and Federal Public Lands: A Quiet Revolution in Natural Resources Management*, in *University of Colorado Law Review*, 2020, 91).

tuazione spazializzata attraverso il piano territoriale metropolitano, che costituisce una proiezione attuativa del piano strategico.

Si è fatto riferimento alle dimensioni procedurali e ai rapporti che la Città metropolitana deve intessere con un complesso novero di soggetti. Poiché il piano strategico – come detto – ha quali destinatari diretti anche i comuni rispetto a singole azioni, è essenziale il coinvolgimento anche di tutte le amministrazioni comunali nel procedimento di formazione dello strumento[73]. Gli statuti delle diverse Città metropolitane riservano inoltre ampio spazio a istituti di partecipazione di nuovo conio: lo statuto della Città metropolitana di Milano ha previsto l'istituzione del Forum metropolitano della società civile (art. 14), sede di confronto «*ampio e plurale fra la città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore*», chiamato ad esprimere contributi circa le prospettive di sviluppo della città metropolitana[74]; la Città metropolitana di Bologna ha invece istituito il Consiglio di Sviluppo per il Piano Strategico Metropolitano, organismo di confronto con le diverse componenti della società bolognese, chiamato a riunirsi in seno al procedimento di approvazione del piano strategico[75].

## 7. *I piani territoriali metropolitani: strumenti adattivi e laboratori di sperimentazioni perequativo-concertative*

La realtà effettuale fa registrare un grande ritardo delle Città metropolitane rispetto all'approvazione del rispettivo Piano territoriale metro-

[73] Lo Statuto della Città metropolitana di Milano (art. 34, IV comma) prevede che "*La Città metropolitana assicura la partecipazione dei comuni e delle unioni di comuni, organizzati attraverso le zone omogenee, alla formazione e all'aggiornamento del piano strategico mediante apposite conferenze di programmazione nonché mediante il parere della Conferenza metropolitana*".

[74] Il Forum assume un ruolo formalizzato anche in fase di formazione e revisione del piano strategico milanese, come previsto dall'art. 34, V comma, dello Statuto: "*La Città metropolitana si confronta, nell'elaborazione e nell'aggiornamento del piano strategico, con le autonomie funzionali, con le forze economico-sociali e gli operatori di settore, con le associazioni culturali e ambientaliste e, più in generale, con i cittadini sui quali il piano produce i suoi effetti, in particolare nel Forum metropolitano della società civile previsto all'art. 14".*

[75] Città metropolitana Bologna, *Protocollo d'intesa per la costituzione del "Consiglio di sviluppo per il piano strategico metropolitano (psm)" tra la Città metropolitana di Bologna e gli attori economici e sociali e le amministrazioni non territoriali*, 15 dicembre 2017.

politano, ossia del piano territoriale generale mediante il quale viene coordinata l'attività di pianificazione urbanistica dei comuni (in ciò il PTM assorbe la funzione del PTCP di competenza provinciale), deve essere garantita attuazione alle previsioni con riflessi territoriali del Piano strategico e si dà concreta attuazione alle scelte di matrice propriamente urbanistica (ambientali, insediative, infrastrutturative, etc.) essenziali per il rafforzamento del sistema metropolitano, assunte direttamente dalla Città metropolitana. In proposito, va rimarcato che, a differenza del PTCP (piano di direttive[76]), a cui si è appena fatto cenno, il PTM costituisce un piano generale, ossia uno strumento in grado di esprimere regole immediatamente conformative (in termini prevalenti e sostitutivi rispetto ai contenuti dei piani comunali) in relazione a temi, profili e contesti di rilevanza metropolitana (è il caso della previsioni di particolari infrastrutture o di soluzioni di azzonamento da riservare a funzioni essenziali per lo sviluppo metropolitano come la logistica o, più di recente, i data center, l'edilizia per la popolazione universitaria, etc.) ovvero per fornire la base ad azioni di perequazione territoriale.

Occorre parlare di un ritardo strutturale, poiché solo le realtà milanese e bolognese sono giunte, peraltro da tempo, all'approvazione del rispettivo PTM (e hanno già dato spessore ad una prima stagione di attuazione): si tratta di due piani che rappresentano le punte più avanzate entro le dinamiche di rinnovamento delle pratiche di pianificazione di area vasta.

È da ricordare che le Città metropolitane hanno sottoscritto, sin dal giugno 2017, la Carta di Bologna. Un documento, estremamente ambizioso, che prende le mosse dalla consapevolezza di come la scala metropolitana consenta l'attivazione di politiche ambientali efficienti e di come proprio nei territori metropolitani, fortemente urbanizzati, il territorio e l'ambiente siano sottoposti a pressioni sovente superiori alla capacità di carico delle matrici. La Carta costituisce dunque un'assunzione di responsabilità delle amministrazioni metropolitane su una serie di temi cruciali, quali lo sviluppo di un'economia circolare. In termini concreti, le Città metropolitane si sono impegnate a raggiungere obiettivi come il riciclo del 70% dei rifiuti entro il 2030, portando la raccolta differenziata ad almeno

[76] G. Garzia, *I piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali: vigore, efficacia ed effetti*, in *Riv. giur. urban*., 2003, 452; F. C. Rampulla, A. Semeraro, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. giur. urban*., 1998, 59; L. Mazzarolli, *Urbanistica e pianificazione provinciale*, in *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, a cura di G. Caia, Rimini, 2001, in part., 12.

il 70% nel 2025 e all'80% nel 2030, la tutela del territorio agro-naturale, con riduzione del 20% il proprio consumo netto di suolo al 2020, e la promozione di politiche urbanistiche per la rigenerazione urbana. La Carta subordina ogni ulteriore sviluppo urbanistico alla presenza di una adeguata offerta di trasporto pubblico sostenibile (*Transit Oriented Development*) e dei principali servizi[77]. Seguono impegni sul versante della transizione energetica, dall'adozione di misure di livello locale (quali blocchi del traffico, ZTL, *congestion charges*), sino alla promozione di modelli sostenibili di produzione di energie da fonti rinnovabili e misure di contenimento dei consumi idrici. Alla base della Carta vi è l'idea che oggetto di interventi di tutela e di innalzamento della generatività ecosistemica non debbano essere unicamente i grandi areali ma anche i contesti densamente urbanizzati, dei quali occorre ridurre l'impronta ambientale, anche mediante depavimentazioni e interventi sul costruito in grado di ridurre la bolla di calore urbano e di garantire il drenaggio sostenibile delle acque meteoriche. L'obiettivo assegnato dalla Carta è rappresentato dal raddoppio entro il 2030 della superficie media di verde urbano per abitante, arrivando a 30 mq per abitante (2/3 in più rispetto al 2014), anche mediante l'incentivazione dell'inserimento della componente vegetale nelle sostituzioni edilizie e nelle nuove edificazioni. Infine, sul fronte della mobilità sostenibile e dei metabolismi urbani, le Città metropolitane si sono impegnate a raggiungere almeno il 50% del riparto modale tra mezzi privati e altre forme di mobilità addirittura entro il 2020[78].

I due piani, quello milanese e quello bolognese, sui quali si può soffermare l'analisi, presentano profili innovativi innanzitutto sul versante dei

[77] *Il modello Tod e la sua trasferibilità al contesto italiano: il contributo delle città metropolitane*, in *Urban@it*, *Ottavo Rapporto sulle città. Mobilità & Città: verso una post-car city*, Bologna, 2023, 47; L. Staricco, E. Vitale Brovarone, *Promoting TOD Through Regional Planning. A Comparative Analysis of Two European Approaches*, in *Journal of Transport Geography*, 2018, 45; Id., *Transit Oriented Development e pianificazione metropolitana: esplorazioni verso un'agenda di ricerca*, in *Territorio*, 2022, 99.Una prima applicazione in tal senso, diretta espressione delle indicazioni del PTM di Città metropolitana di Bologna, può essere rintracciata nel PUG del Comune di Bologna che prevede – con norma già vigente – che il 70% dei potenziali residenti dei nuovi insediamenti debba avere accesso diretto alle linee del TPL (300 mt. lineari dalle fermate del TPL e 600 mt. lineari dalle stazioni ferroviarie metropolitane con accessibilità garantita da percorsi pedonali e ciclabili), intervenendo in tal modo direttamente sulle scelte di densificazione

[78] M. Colleoni, *Mobilità e trasformazioni urbane. La morfologia della metropoli contemporanea*, Milano, 2019.

temi: si tratta di piani di area vasta nei quali si colgono i tratti di un nuovo modo di guardare al suolo a partire da una dettagliata ponderazione del ventaglio di servizi ecosistemici essenziali generati dalle matrici e della biodiversità sostenuta dalle reti ecologiche, da un impegno a garantire l'uguaglianza delle opportunità entro i quadranti differenziati che compongono l'area metropolitana, in nome in un principio di giustizia spaziale[79], e da una messa al centro delle azioni per la mitigazione e l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico.

I due PTM vigenti presentano ulteriori profili comuni, innanzitutto per il ruolo riservato alla conoscenza territoriale 'diagnostica', da cui discendono direttamente, in termini ampiamente vincolati, riconoscimento di invarianti e coordinate pianificatorie.

Rispetto al tema-suolo, il PTM Bologna[80], sulla scia della legge urbanistica emiliano-romagnola (l.r. 24/2017), opera una scelta radicale di riallocazione della funzione e avoca allo strumento metropolitano, di scala coerente con l'estensione delle continuità areali ecosistemiche, la disciplina conformativa (in senso custodiale, di rigorosa tutela) di tutti i suoli extraurbani non ancora impermeabilizzati, sottratti in tal modo alle scelte parcellizzate dei singoli comuni[81]. Dei suoli agro-naturali sono state preventivamente valutate le attitudini alla generazione di una articolata gamma di servizi ecosistemici (come anche le 'minacce' e i fattori di pressione) entro il documento di VALSat (ossia di valutazione ambientale strategica)[82], che costituisce componente integrante del piano e da cui

[79] G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana*, in *www.federalismi.it*, 2024; M. De Donno, *Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive*, in *Il protagonismo delle città*, cit., 255. Tra gli autori più impegnati sul tema, il già citato E. W. Soja, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, 2010; F. Governa, *La città delle differenze e le "questioni" di giustizia (spaziale)*, in *Riv. geograf. ital.*, 2014, 347.

[80] A. Delpiano, *Appunti di storia dei primi dieci anni della Città metropolitana di Bologna*, in *What next?*, cit., 253.

[81] Questa scelta anticipa quanto ora previsto dalla recente Direttiva (EU/2025/2360) *Soil Monitorig*, approvata dal Parlamento UE il 23 ottobre 2025, che prevede l'allocazione delle funzioni di tutela dei suoli alla scala di istituendo 'Distretti del suolo', da disegnare secondo perimetri ricalcati fisiocraticamente sulle ecoregioni

[82] In fase di elaborazione del rapporto ambientale che ha accompagnato la redazione del PTM Bologna è stato redatto un documento denominato "*Quadro conoscitivo del suolo – RER servizio geologico, sismico e dei suoli*" che contiene una analitica descrizione-classificazione dei suoli extraurbani metropolitani.

sono derivate qualificazioni statutarie riprese coerentemente nella parte dispositiva. Del pari, merita un cenno l'attenzione al tema della mobilità che vede il PTM operare in stretta integrazione con il PUMS anch'esso di scala metropolitana[83], entro la cornice delle indicazioni espresse dal Piano strategico. Va ricordato che il PTM incide su una trama istituzionale costituita da una serie di unioni tra comuni, con una lunga storia di collaborazioni e di pianificazione sovracomunali[84]. Questa condizione ha facilitato la strutturazione di un efficiente sistema di perequazione territoriale[85]. È stato istituito a tal fine (sempre per effetto della l.r. 27/2014) un Fondo perequativo metropolitano, alimentato con il 50% dei contribuiti costruttivi (oneri di urbanizzazione secondari, eventuali contributi straordinari, monetizzazione di aree non cedute, etc.) derivati dalle trasformazioni che intervengono nell'intera area metropolitana. Il Fondo, gestito direttamente dalla Città metropolitana, impiega le risorse (notevoli) finanziarie che vi convergono principalmente per la promozione di interventi di rigenerazione urbana su beni pubblici (selezionati tramite bandi), soprattutto nei quadranti meno attrattivi, ove i margini di sostenibilità economica sarebbero più difficilmente raggiungibili[86].

Il PTM Milano (approvato nel 2021)[87], incide su un territorio densamente urbanizzato e industrializzato, oggetto di accelerate dinamiche

[83] T. Bonetti, *La città (metropolitana) di Bologna*, in *Il protagonismo delle città*, cit., in part., 178-180, il quale sottolinea, giustamente, il dato secondo cui Città metropolitana di Bologna ha perseguito il rilevanza obiettivo "*di un PUMS elaborato alla scala metropolitana… attraverso il PUMS, e in questo risiede forse l'elemento di maggiore interesse, si è pertanto tentato di costruire una politica metropolitana, provando a ricomporre in chiave unitaria e sinergica le complesse dinamiche della mobilità nell'ottica di ridurre le emissioni di gas climalteranti e l'incidentalità stradale sia di assicurare un efficientamento dei sistemi per la mobilità sostenibile e transizione ecologica*".

[84] R. Scannavini, V. Cioni, *Bologna ricomposta. La città metropolitana e le sue tre periferie*, Milano, 2024.

[85] V. Ferri, *La perequazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna*, in *www.urban@it*. In termini più generali, D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, 2023.

[86] Delibera del Consiglio metropolitano n. 18 del 26 maggio 2021, modificata con Delibera n. 36 del 27 luglio 2022, recante approvazione del *Regolamento per la gestione del fondo perequativo metropolitano*.

[87] E. Boscolo, *Il piano territoriale metropolitano milanese: concertazione e obiettivi transizionali*, in Italiadecide, *Rapporto 2024*, *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati,* Bologna, 2024, 175; Id., *Il Piano territoriale Metropolitano milanese: impostazione concertativa e obiettivi transizionali*, in *What next?*, cit., 189; I. S. Botto, *La pianificazione territoriale metropolitana*, in *What next?*, cit., 217.

evolutive[88]. Il quadrante milanese ha assunto un assetto propriamente metropolitano in termini anticipati e non comparabili con quanto accaduto in altri contesti italiani. Il risultato è stato il consolidamento di nessi di dipendenza tra comuni di cintura e città centrale tipici dei processi di suburbanizzazione e la cristallizzazione di rigide gerarchizzazioni di ruoli e funzioni tra territori[89], secondo un modello insediativo che ha generato saldature e *sprawl* (la 'città infinita'[90]). Questo modello insediativo si è tuttavia spontaneamente ridisegnato negli ultimi decenni secondo dinamiche (ancora in corso) caratteristiche di un diverso fenomeno di regionalizzazione funzionale urbana[91], da cui riemerge un sistema prettamente policentrico, che fa dell'area milanese un *unicum* nel panorama delle quindici città metropolitane italiane. Una estesa area funzionale entro cui si registrano significative redistribuzioni di vocazionalità e piattaforme erogative di servizi tra il nucleo centrale e i quadranti territoriali più densificati e connessi, parte costitutiva e non più soltanto marginale di un sistema che sta progressivamente sostituendo l'originario impianto 'milanocentrico'. Un territorio nel quale tuttavia al tasso di urbanizzazione non corrispondono ovunque adeguati livelli di urbanità, nel quale si fanno dunque sempre più forti le istanze di giustizia spaziale[92], si accentua il disagio abitativo e, accanto ai luoghi dell'innovazione, si manifestano bisogni emergenti, nuove povertà e forme di esclusione. Un territorio in cui si rendono del pari evidenti la dipendenza ambientale da servizi ecosistemici generati in un quadrante più esteso (e dalle aree verdi che pur permangono nella fascia del Ticino e nella parte sud ancora agricola), unitamente alla estrema vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico entro contesti fortemente artificializzati, con risposte peraltro differenziate nei diversi sottosistemi, tanto da far parlare di un territorio climaticamente

[88] V. Fedeli, D. Corvi, P. Nobile, *La Città metropolitana di Milano*, in *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, cit., 94; sul paradigma della città-regione applicato al quadrante milanese, A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, *Milano, oltre la metropoli*, in *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, cit., 40.

[89] G. Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, cit., *passim*; G. Nuvolati, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Bologna, 2002; Id., *Lezioni di sociologia urbana*, Bologna, 2011.

[90] *La città infinita*, a cura di A. Bonomi, A. Abruzzese, Milano, 2004.

[91] Si vedano, *in primis*, le riflessioni fondamentali sulla post-metropoli del già citato E. W. Soja, *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, cit., *passim*;

[92] N. Panichella, *Diseguaglianze territoriali e stratificazione sociale*, in *Il Mulino*, 2022, 61.

segmentato[93]. Uno spazio le cui articolazioni funzionali (le reti che determinano i flussi[94]) e la cui impronta ambientale non coincidono affatto con i confini della cessata Provincia di Milano (dalla quale nel tempo si era distaccati per via amministrativa i territori lodigiani e monzese-brianzolo)[95], per estendersi entro un'area propriamente sovraregionale. Il territorio post-metropolitano appare dunque come una città-di-città, "*una città policentrica e plurale, spazio articolato di interazione tra diverse importanti città con storie e ruoli differenziati*"[96].

I temi ambientali e climatici, le strategie per il rafforzamento dell'attrattività territoriale nonché le soluzioni di riequilibrio tra quadranti territoriali campeggiano dunque nel PTM milanese, che si correda di tre Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane (dedicate, rispettivamente, all'ambiente, al welfare metropolitano e alle strutture produttive, commerciali, logistiche, etc.)[97].

Il PTM poggia su un apparato conoscitivo analitico, integrato da quadri conoscitivi dinamici che l'Ufficio di piano della Città metropolitana tiene in costante aggiornamento, anche tramite raccolta di un flusso di dati dai comuni. Apparato conoscitivo a cui attingono i pianificatori locali, quale base condivisa attraverso la quale transita (per via non gerarchica) molta parte della comune visione del territorio. Dall'aggiornamento dei

[93] R. Mezzalama, *Il clima che cambia le città,* in *Le città invisibili. Quello che non vediamo sta cambiando le metropoli*, cit., 3; F. Musco, E. Zanchini, *Il clima cambia le città. Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*, Milano, 2022; M. Russo, L. Fabian, E. Morello, F. Musco, *La resilienza al cambiamento climatico come paradigma dell'Agenda urbana*, in *Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, 2017, 231.

[94] Si pensi solo a come, per effetto dei collegamenti veloci che accorciano tempi-distanze, stiano prendendo forma nuovi modelli di organizzazione funzionale lungo l'asse tra Milano e Torino, che si aggiunge agli sviluppi lineari continui lungo l'asse del Sempione verso nord, verso la Via Emilia a sud e verso il Veneto a est.

[95] Confini dai quali erano state (frettolosamente) estrapolate nei decenni scorsi le Province di Lodi e Monza-Brianza, che sono invece parte organica del *continuum* post-metropolitano e sui quali è stato, altrettanto frettolosamente, riproposto dalla l. 56/2014 il perimetro della città metropolitana: F. Adobati, V. Ferri, F. C. Pavesi, *Dentro e fuori le Città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano*, in *Italia 45 – 45. Radici, Condizioni, Prospettive*. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Venezia, 11-13 giugno 2015, Roma-Milano, 2015.

[96] A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, *Milano, oltre la metropoli*, in *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, cit., 40.

[97] I. S. Botto, *Dimensione metropolitana e governo del territorio. Spunti di riflessione dall'esperienza milanese*, in *Urbanistica Informazioni*, 317, 2024.

quadri conoscitivi derivano anche indicazioni circa la necessità di cicliche varianti di adeguamento[98] (anche in questo caso l'accento cade sul carattere innovativamente processuale e iterativo della funzione di pianificazione, che non si arresta con l'approvazione del piano-atto, e sulla natura adattiva e rivedibile del piano).

Sul fronte della produzione di effetti, il PTM raccoglie convintamente la sfida del passaggio dal previgente PTCP a uno strumento di pianificazione generale che esercita la funzione indicata dall'art. 5 della l.r. 32/2015, secondo cui "*Per il territorio della Città metropolitana gli insediamenti di portata sovracomunale… sono definiti come tali dal PTM, in luogo dei piani di governo del territorio, di seguito denominati PGT, dei comuni. Le indicazioni fornite dal PTM su tali insediamenti hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei PGT ai sensi dell'articolo 18 della l.r. 12/2005*". Ciò postula che previsioni circa i contenuti di rilevanza metropolitana, ossia di incidenza strutturale per la dimensione di scala metropolitana (tanto sul versante delle reti ecologiche, delle infrastrutture, delle funzioni sovralocali, etc.), sono localizzate, anche mediante previsioni regolative (ed, eventualmente, vincolistiche), a mezzo

[98] L'art. 13 delle NdA del PTMMi, rubricato "*Sistema delle conoscenze territoriali*", ponendosi in linea con quanto indicato nel testo, prevede quanto segue: "*Il sistema delle conoscenze territoriali, risultato dell'attività del sistema informativo territoriale della Città metropolitana di Milano raccoglie, elabora e aggiorna costantemente entro un processo dinamico e incrementale, aperto a contributi esterni, le informazioni relative al territorio metropolitano per la formazione del quadro conoscitivo degli atti di pianificazione e programmazione e per la gestione delle fasi di attuazione e di monitoraggio. Le informazioni raccolte sono aggregate in mappature dinamiche relative ai temi di rilevanza comunale, sovracomunale e metropolitana che costituiscono il riferimento per la strutturazione dell'apparato conoscitivo oggettivato delle scelte di pianificazione, delle strategie tematico territoriali metropolitane e dei provvedimenti della Città metropolitana. In sede di redazione degli strumenti urbanistici i comuni si confrontano con le mappature dinamiche relativamente ai temi che assumono rilevanza alla scala locale e elaborano il rispettivo apparato conoscitivo anche mutuando informazioni dal sistema delle conoscenze territoriali di Città metropolitana che costituisce patrimonio informativo condiviso. … La Città metropolitana sviluppa procedure e specifiche per facilitare l'aggiornamento e l'uniformazione delle informazioni, cura la messa a disposizione di dati e informazioni del PTM attraverso apposita pagina interattiva dedicata sul sito internet della Città metropolitana e assicura l'accesso facilitato a tali informazioni anche da parte dei cittadini che non siano dotati di competenze informatiche specialistiche. … I dati del monitoraggio sono pubblici e vengono messi a disposizione attraverso il portale della Città metropolitana. La Città metropolitana, anche attraverso specifica mappatura dinamica, opera, anche ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 3 della LR 12/2005, la ricognizione degli ambiti nei quali ricorrano la caratteristiche per l'innesco di processi di rigenerazione urbana e territoriale e, nel dialogo con gli attori territoriali, professionali e comunitari, raccoglie e aggrega dati, cataloga strategie, prassi ed esperienze di attuazione per favorire la più ampia diffusione del modello dell'urbanistica rigenerativa*".

di previsioni puntuali dal PTM, con indicazioni pianificatorie connotate da adeguato grado di definizione, in grado di prevalere su quelle eventualmente non conformi contenute in previgenti piani urbanistici comunali. Si può fare l'esempio dei Luoghi urbani della mobilità (LUM)[99], nodi strategici di interscambio modale dei trasporti (stazioni, fermate, parcheggi) a ridosso delle stazioni lungo le connessioni tra le città lombarde e Milano, la cui pianificazione urbanistica deve necessariamente transitare per accordi con Città metropolitana onde garantire (secondo il modello *Tod*: *supra*) scelte coerenti con la vocazionalità di rilevanza metropolitana di tali luoghi e la presenza funzioni tese a massimizzare le potenzialità del TPL (piste ciclabili, velostazioni, parcheggi intermodali, etc.).

L'effettività di queste previsioni, così come di quelle funzionali al coordinamento delle scelte comunali, non è affidata soltanto alla precettività riconosciuta al PTM ma anche – decisivamente – all'impostazione concertativo-incentivale impressa dalla componente normativa del piano. Il PTM, innanzitutto, introduce un duplice principio di compensazione preventiva di ogni impatto sulle matrici-ambiental-territoriali mediante interventi di riequilibrio sui territori investiti dalle esternalità[100] e di perequazione di ogni utilità generata da interventi di scala sovracomunale (previsioni che mutano radicalmente le regole di trasformazione). L'allocazione delle compensazioni e la redistribuzione delle utilità presuppongono attitudine alla concertazione tra tutti gli attori coinvolti, favorita dalla convocazione, in tali frangenti, da parte di Città metropolitana di una conferenza concertativa (il cui funzionamento è dettagliatamente regolamentato), preordinata – dopo una serie di puntuazioni e confronti oggettivanti – alla sottoscrizione di accordi territoriali. Altro strumento redistributivo è rappresentato dal Fondo perequativo metropolitano gestito da Città metropolitana, l'adesione al quale da parte dei comuni resta volontaria, incentivata dai vantaggi che possono derivare dal riparto delle risorse aggregate (anche grazie alla partecipazione a bandi competitivi da parte di Città metropolitana) e di iniziative realizzative promosse direttamente dal Fondo. Nel Fondo sono conferibili non solo quote dei contributi straordinari derivanti da trasformazioni, ma anche impegni di limita-

[99] M. Pompilio, *Luoghi urbani della mobilità*, in *www.arcipelagomilano.it*.

[100] S. Villani, *Un'analisi del problema della 'localizzazione indesiderata' attraverso la teoria dei giochi e l'economia cognitiva*, in *Econ. font. energ. amb.*, 2008, 69; M. R. Greenberg, *Siting Noxious Facilities. Integrating Location Economics and Risk Analysis to Protect Environmental Health and Investments*, London, 2018.

zione del consumo di suolo (oltre le soglie imposte, che già impegnano i comuni a 'tagliare' molte delle previsioni inattuate: cd. 'residui di piano'[101]) ovvero concreti impegni per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, focalizzati prioritariamente al progetto strategico della rete verde metropolitana (dorsale ambientale-paesaggistica del territorio metropolitano). La conferibilità-valorizzazione degli impegni ambientali sollecita, dunque, i comuni all'adozione di scelte pianificatorie estremamente contenitive, spingendo verso la sostenibilità, e garantisce loro una forma di pagamento dei servizi ecosistemici[102] garantiti ai territori (della città centrale sfrangiata) in saldo ambientale costantemente critico.

In termini più generali, il PTM milanese e l'opzione concertativa ad esso sottesa indicano come la Città metropolitana (ma la riflessione va oltre il caso milanese) avverta l'opportunità di ritagliarsi un ruolo relazionale (più che gerarchico-regolativo), preordinato ad innescare processi multiscalari e cooperativi, a partire dalla dimostrazione oggettivante e condivisa del livello metropolitano quale scala ottimale in vista dell'assunzione di programmi e decisioni relativamente alla classe di politiche e interventi incidenti sulla dimensione metropolitana.

[101] Si tratta dei comuni che hanno operato, già prima del PTM, energici tagli dei residui di piano e si collocano, per scelta, al di sotto della soglia di riduzione definita dal PTM.

[102] S. Wunder, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, in *Ecological Economics*, 2015, 234; E. Gòmez, Baggethun, R. De Groot, P.L. Lomas, C. Montes, *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes*, in *Ecological Economics*, 2010, 1209; A. Solazzo, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, 592, e, con specifico riferimento alle tematiche territoriali, R. Santolini, E. Morri, *Criteri ecologici per l'introduzione di sistemi di valutazione e remunerazione dei Servizi Ecosistemici (SE) nella progettazione e pianificazione*, in *La dimensione europea del consumo di suolo e le politiche nazionali*, Centro ricerche consumo di suolo, Rapporto 2017, Roma, 2018, 149.

**Abstract**

La città metropolitane, istituite nel 2014, a conclusione di una parabola che si avvia negli anni Sessanta, hanno rappresentato una rilevante novità nell'assetto istituzionale, riflesso di principio di differenziazione. Un riconoscimento della particolarità di taluni territori, a cui ha corrisposto l'attribuzione di funzioni non di solo coordinamento. In particolare, i primi Piani territoriali Metropolitani mostrano come una serie di temi (dalla mobilità, alla salvaguardia del suolo, sino alla lotta alle diseguaglianze e fratture territoriali vedano le città metropolitane, attributarie di funzioni proprie, assumere decisioni conformative e promuovere efficienti dispositivi di perequazione e compensazione territoriale. Restano tuttavia irrisolti tutti i problemi di disegno organizzativo dell'istituzione e di funzionamento degli organi (si pensi soltanto alla figura del sindaco metropolitano, coincidente con il sindaco del comune capoluogo).

New administrative geographies:
Metropolitan cities after a decade of establishment

Metropolitan cities, established in 2014 – the culmination of a trajectory that began in the 1960s – represented a significant innovation in the institutional framework, reflecting the principle of differentiation. This involved recognizing the unique characteristics of certain territories, which in turn led to the assignment of functions that went beyond mere coordination. In particular, the initial Metropolitan Territorial Plans demonstrate how, across a range of issues – from mobility and land conservation to the fight against inequalities and territorial fragmentation – metropolitan cities (endowed with their own specific powers) have been able to make decisions that shape the territory and promote effective mechanisms for territorial equalization and compensation. Nevertheless, various issues regarding the institution's organizational design and the functioning of its governing bodies remain unresolved (one need only consider the role of the metropolitan mayor, a position held concurrently by the mayor of the principal municipality).