

Sono passati dieci anni da quando la legge 56/2014 istituì le Città metropolitane. In occasione del decennale della sua istituzione, la Città metropolitana di Milano ha organizzato un seminario – articolato in più tavole rotonde che hanno coinvolto esperti, stakeholder e amministratori – non solo per riflettere sullo stato dell'arte del governo metropolitano, ma anche per avanzare proposte per il futuro. In questo volume troverete gli interventi al seminario.

WHAT NEXT?

ISBN 979-12-5965-404-5



€ 28,00



Città
metropolitana
di Milano



WHAT NEXT?

**Le Città metropolitane
a 10 anni dalla loro istituzione**

a cura di
Antonio Sebastiano Purcaro

CACUCCI  EDITORE
BARI

WHAT NEXT?

Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione

a cura di

Antonio Sebastiano Purcaro

hanno collaborato:

Giovanna Pensabene e Flavio Caminada

CACUCCI  EDITORE
BARI



Città metropolitana di Milano
Direzione generale
Servizio comunicazione

Questo volume raccoglie gli interventi al seminario “What Next? Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione” tenutosi l’8, 9 e 10 Aprile 2024 a Palazzo Isimbardi, a Milano.

INDICE

PREFAZIONE	
di Giuseppe Sala	1
di Francesco Vassallo	5
INTRODUZIONE	
di Antonio Sebastiano Purcaro	9

PARTE 1

ORDINAMENTO E ASSETTO ISTITUZIONALE

Città metropolitane: i progetti di riforma legislativa	
di Francesca Aliverti	23
La prevalenza delle illusioni sulla realtà	
di Enzo Balboni	31
Le Città metropolitane tra specificità territoriali e riforme necessarie	
di Paolo Caracciolo	39
Le Città metropolitane tra Costituzione e realtà	
di Marilisa D'Amico	43

Dieci anni di Città metropolitane tra debolezze, punti di forza e strategie di Daniele Donati	51
Gli Enti intermedi nel diritto degli enti locali in Europa: tendenze recenti di Giuseppe Franco Ferrari	63
Le Città metropolitane e le difficoltà da affrontare di Antonio Meola	77
Le Città metropolitane alla prova della coesione sociale, economica e territoriale. di Margherita Ramajoli	83
<i>Governance</i> e funzioni metropolitane alla luce della giurisprudenza costituzionale e nella dimensione europea di Barbara Randazzo	93
La Città metropolitana tra criticità della disciplina vigente e prospettive di riforma: si salvi ... ciò che si può! di Maria Rosaria Ricci	103
Le funzioni della Città metropolitana relative ai servizi pubblici di Paolo Sabbioni	133
La Città metropolitana nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali di Claudia Tubertini	145

Dieci anni senza elezione diretta del Sindaco metropolitano di Giulio Vigevani e Irene Tantulli	153
--	-----

PARTE 2

ECONOMIA, SOCIETÀ E TERRITORIO

Governare la Città metropolitana: creare connessioni tra attori e territori di Alberta Andreotti	177
Il Piano Territoriale Metropolitano milanese: impostazione concerta- tiva e obiettivi transizionali di Emanuele Boscolo	189
La pianificazione territoriale metropolitana di Isabella Susi Botto	217
Il trasporto pubblico locale e la Città metropolitana, tra servizio e diritti fondamentali di Matteo Carrer	229
Appunti di storia dei primi dieci anni della Città metropolitana di Bologna di Alessandro Delpiano	253
La Città metropolitana tra realtà e rappresentazione di Valeria Fedeli	259

La pianificazione strategica tra teoria e pratica di Federico Furlan	267
Glossario metropolitano di Franco Sacchi	287
I servizi di trasporto pubblico locale nella nuova area vasta metro- politana di Luca Tosi	293

PARTE 3

ORGANIZZAZIONE E RISORSE FINANZIARIE

Le Città metropolitane e la stabilità finanziaria che non c'è di Piero Antonelli	305
Organizzazione e Risorse Finanziarie di Rocco Conte	311
Il grande tema della certezza delle risorse finanziarie di Andrea Ferri	319
Quale spazio per la Città metropolitana? di Renato Ruffini	337
Persone e organizzazione: il futuro delle amministrazioni pubbliche di Giovanni Valotti	345

Il finanziamento delle Città metropolitane: questioni aperte di Alberto Zanardi	357
CONCLUSIONI di Sara Bettinelli	363
APPENDICE Il patto per il rilancio del governo metropolitano tra Assolombarda e Sindacati	367
Chi sono gli autori	373
Ringraziamenti	377

Prefazione

di Giuseppe Sala

A breve saranno dieci anni dalla effettiva istituzione delle città metropolitane nel nostro Paese ed è quindi tempo di fare un primo bilancio.

La Legislatura si è aperta registrando la presentazione di diversi disegni di legge che si prefiggono l'obiettivo di riformare l'ordinamento degli enti di area vasta, province e città metropolitane; lo stesso Governo sta lavorando ad un disegno di legge delega per la riforma degli Enti locali, che incide anche sull'assetto degli enti metropolitani.

Il percorso che li ha visti nascere è stato lungo e tormentato; è in parte lo è tuttora, considerando le difficoltà finanziarie in cui tali enti si trovano.

È quindi necessario interrogarsi sulla necessità di interventi correttivi che però senza alterare lo spirito ispiratore della legge vadano nella direzione della piena affermazione degli enti metropolitani, enti a "natura costituzionalmente necessaria" previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica" e dotati del carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 della Costituzione.

Le Città metropolitane, in particolare, in quanto Istituzioni della Repubblica, devono essere messe nelle condizioni di svolgere le funzioni ad esse affidate, potendo contare su: organi politici riconosciuti e legittimati; una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria che assicuri le risorse necessarie per esercitare le funzioni proprie ed eventualmente delegate dalle Regioni.

Anche l'attuale fase di attuazione del regionalismo differenziato - scaturita dall'attivazione per via referendaria in Lombardia e Veneto ed ora confluita nella legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, ter-

zo comma, della Costituzione” (n. 86 del 26/06/2024) della richiesta di ulteriori forme e condizioni di autonomia - richiede il consolidamento e il rilancio dell’intera maglia istituzionale locale - Comuni, Città metropolitana, Province.

Il rilancio delle Autonomie locali, del livello comunale, metropolitano e provinciale, risponde peraltro ad un preciso dettato costituzionale.

Il consolidamento della Città metropolitana, quale ambito di positivo riferimento per il livello comunale, va accompagnato da un rilancio dell’autorevolezza istituzionale e della capacità di coordinamento e indirizzo del territorio di riferimento: obiettivo perseguibile con la previsione della legittimazione democratica dell’organo di vertice, il ripristino di una forma collegiale e riconosciuta del suo esecutivo e l’elezione diretta del Consiglio, ma anche e soprattutto con funzioni e risorse adeguate.

La proposta declinata intende al tempo stesso valorizzare un aspetto positivo dell’esperienza generata dalla vigente L. 56/14, che ha previsto l’introduzione della Conferenza metropolitana, che si auspica sia confermata quale utile ambito di confronto sulle linee di indirizzo strategico e territoriale dell’Ente.

Il mantenimento, pur con una ridefinizione di compiti e funzioni dell’organismo assembleare dei Sindaci, conferma in ogni caso la necessità di un forte coinvolgimento dei Comuni del territorio di riferimento nelle scelte e negli strumenti a carattere generale e territoriale.

Si ritiene che una “proposta milanese” in tal senso possa rivestire un oggettivo rilievo nazionale, stante la dimensione e specificità dell’assetto istituzionale territoriale, la popolazione, la posizione geografica, le caratteristiche del territorio, l’elevato numero dei Comuni e la varietà e vivacità delle componenti produttive, imprenditoriali e di categoria.

Del resto, proprio queste ultime, Assolombarda e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell’area milanese, hanno recentemente affrontato tale tema, sottoscrivendo il 9 giugno 2023 il “Patto per il rilancio del governo metropolitano”, che manifesta l’esigenza di consolidamento e rafforzamento della Città metropolitana e contiene alcune considerazioni meritevoli di attenzione di approfondimento.

In conclusione, il recupero di autorevolezza del livello istituzionale metropolitano deve però essere sostenuto da risorse, mezzi e deleghe adeguate, come è utile al territorio e alla comunità di riferimento.

La complessità e la peculiarità dei sistemi territoriali metropolitani richiedono in Italia, oggi più che mai, un ruolo differenziato rispetto alla generalità degli enti di area vasta. Affermazione quest'ultima tanto più vera se rapportata alle tre principali aree metropolitane del Paese: Milano, Roma e Napoli.

Prefazione

di Francesco Vassallo

In questa raccolta di testi troverete, a mio giudizio, delle discussioni molto interessanti, di alto profilo, non solo accademico ma anche operativo.

Non si nascondono problemi e difficoltà che quotidianamente affrontiamo come amministratori della Città metropolitana.

Oggi scontiamo un vuoto della politica, sia quella governativa che quella legislativa, indipendentemente dalle casacche che si indossano.

Negli ultimi dieci anni non è stato fatto molto per dare una sostanza più consistente al corpo delle Città metropolitane.

C'è un tema dell'elezione diretta e dell'elezione indiretta che credo che sia un tema da lasciare un po' sullo sfondo perché non credo sia il problema principale.

Certo è uno dei problemi per i quali la Città metropolitana non viene percepita come un organismo presente dai cittadini, dagli utenti, dai residenti dei nostri comuni, perché il fatto di avere il sindaco della città metropolitana che coincide con il sindaco del comune capoluogo genera della confusione.

Però penso che il vero tema siano, da una parte, le risorse da mettere a disposizione, dall'altra, la definizione di chiare competenze, perché non è pensabile che al di là del quadro normativo che la legge Delrio delinea rispetto a delle funzioni fondamentali, ci siano poi delle funzioni delegate che vengono lasciate "alla decisione del potere regionale".

Questi sono i temi su cui riflettere. Una cosa però è certa: noi non molleremo la presa, siamo qui come lo siamo stati negli anni passati, come è stato chi ci ha preceduti, per dare una dignità istituzionale alle città metropolitane e farne un ente utile al servizio del territorio e del Paese.

Il futuro delle città metropolitane all'interno dell'ordinamento istituzionale italiano potrebbe essere caratterizzato da un maggiore riconoscimento e valorizzazione del ruolo strategico che esse svolgono nel contesto urbano e regionale. Alcune possibili evoluzioni e sviluppi potrebbero includere:

1. Maggiore autonomia e poteri decisionali: le Città metropolitane potrebbero essere dotate di maggiore autonomia e poteri decisionali in materia di pianificazione urbanistica, trasporti, ambiente, sviluppo economico e sociale, al fine di rispondere in modo più efficace alle esigenze e alle sfide delle aree metropolitane;
2. Coordinamento e cooperazione tra enti locali: potrebbero essere promossi meccanismi di coordinamento e cooperazione tra le Città metropolitane e gli altri enti locali (comuni, province, regioni), al fine di favorire una governance integrata e sinergica delle politiche urbane e territoriali;
3. Partecipazione e coinvolgimento dei cittadini: potrebbe essere promossa una maggiore partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni e nei processi di pianificazione e sviluppo delle Città metropolitane, attraverso strumenti di consultazione e partecipazione attiva;
4. Sostenibilità e resilienza urbana: le Città metropolitane potrebbero essere orientate verso una maggiore sostenibilità ambientale, sociale ed economica, promuovendo politiche e progetti volti a ridurre l'impatto ambientale, migliorare la qualità della vita dei cittadini e favorire la resilienza urbana di fronte ai cambiamenti climatici e alle crisi globali;
5. Innovazione e tecnologia: le Città metropolitane potrebbero diventare laboratori di innovazione e sperimentazione di soluzioni tecnologiche e digitali per migliorare la qualità dei servizi urbani, ottimizzare le risorse e favorire lo sviluppo economico e sociale.

In sintesi, il futuro delle Città metropolitane in Italia potrebbe essere caratterizzato da una maggiore centralità e rilevanza delle aree metropolitane nel contesto urbano e territoriale, con un'attenzione crescente alla sostenibilità, alla partecipazione dei cittadini, all'innovazione e alla cooperazio-

ne tra enti locali. Queste evoluzioni potrebbero contribuire a creare città metropolitane più inclusive, resilienti e orientate al benessere dei cittadini.

Introduzione

di Antonio Sebastiano Purcaro

L'idea della Città metropolitana è tutt'altro che nuova per il nostro Paese.

Era da tempo sentita l'esigenza di creare un distinto modello di governo per le grandi aree urbane, ovvero, per quelle aree, non necessariamente molto estese, ad alta densità demografica, costituite, di regola, dal Comune capoluogo e da altri Comuni in contiguità territoriale, da centri e periferie, da aree forti per economia e servizi e da aree deboli, dove risaltano relazioni economiche, sociali e culturali fortemente integrate e interessi complessi che superano i singoli confini comunali¹.

Le tappe verso La legge “Delrio”.

La data di nascita, perlomeno nell'ordinamento giuridico, degli enti metropolitani è l'8 giugno 1990.

Con la Legge 8 giugno 1990, n. 142 la Repubblica si dota della prima legge organica in materia di ordinamento degli Enti locali, che supera la legislazione precedente, addirittura risalente a prima della Repubblica stessa, che, con pochi correttivi, aveva fino ad allora disciplinato la vita di Comuni e Province.

La Legge n. 142/1990, peraltro poggiava anche sulla Carta europea dell'autonomia locale il primo trattato internazionale vincolante che garantisce i diritti degli Enti locali e dei loro rappresentanti eletti, firmata a

¹ Sul tema sia consentito il rinvio a A. PURCARO, “Le Città Metropolitane, ovvero dell'indifferenza dei confini comunali rispetto alle scelte strategiche”, in *Azienditalia* n.4/2020, e dello stesso Autore, “L'invenzione delle Città Metropolitane: riflessioni sulla forma di governo metropolitano a dieci anni dall'istituzione”, in *Azienditalia* n.4/2024.

Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratifica dall'Italia con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439.

L'ambizioso disegno riformatore tratteggiato dalla Legge n. 142/1990 restò però inattuato, ed il legislatore ritornò sul tema, approvando la Legge n. 265/1999 che modificava in più punti la Legge n. 142 (nel mezzo era stata promulgata la Legge n. 81/1993 sull'elezione diretta dei sindaci e la Legge n. 127/1999 di riforma amministrativa).

L'intervento correttivo non portò ad alcun risultato.

Successiva tappa fondamentale nel percorso verso l'istituzione delle città metropolitane è stato sicuramente rappresentato dalla riforma della costituzionale del 2001, sancita dal voto popolare, che, nel riscrivere il Titolo V della Carta, annovera finalmente le città metropolitane tra gli enti necessari della Repubblica, e positivizza i principi della differenziazione ed adeguatezza.

Il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica, a livello costituzionale, il dovere della sua concreta istituzione.

Con "legge La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131) con il quale si adegua l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione dalla Legge n. 3/2001 il Parlamento delegava il Governo affinché provvedesse anche alla revisione complessiva della legislazione sugli Enti locali per adeguarla alla Legge costituzionale n. 3/2001, individuando le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Il procedimento di delega tuttavia non venne completato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Nonostante la previsione costituzionale il nuovo ente non riuscì a vedere la luce.

Negli anni seguenti era peraltro stata approvata la Legge n. 42/2009 sul cosiddetto federalismo fiscale, che attraverso i diversi decreti delegati, avrebbe dovuto attuare il principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ivi comprese le città metropolitane.

Il D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 recante le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane, restò tuttavia lettera morta, non venendo attuato. La Legge n. 42/2009 conteneva altresì all'art. 23 un'ulteriore riscrittura della disciplina in tema di città

metropolitane. L'articolo in commento con rubrica "Norme transitorie per le città metropolitane" introduceva una disciplina appunto transitoria, da intendersi valida fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che avrebbe dovuto determinarsi con apposita legge.

Quest'ultimo tentativo di riforma ebbe vita breve; l'articolo venne abrogato ad opera del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Nella fase finale della XVI legislatura vennero adottati il D.L. n. 201/2011 e il D.L. n. 95/2012 che, con disposizioni orientate alla finalità di revisione della spesa pubblica, modificarono l'assetto dell'ordinamento provinciale e dettato disposizioni in tema di città metropolitane.

Successivamente la Corte costituzionale, con sentenza 3 - 19 luglio 2013, n. 220, ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135 (che aveva disposto l'abrogazione dell'art. 23 della Legge n. 42/2009, introducendo una nuova disciplina transitoria per le città metropolitane).

La svolta avviene solo nel 2014, ed ha sullo sfondo il processo di riforma costituzionale nato con un disegno di legge presentato nella stessa legislatura, che si prefiggeva "il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione". Riforma bocciata dal referendum popolare del 2016.

Le città metropolitane vedranno così finalmente la luce solo con l'approvazione della Legge n. 56/2014.

Tuttavia, la fase di start-up degli enti metropolitani venne resa estremamente difficoltosa dalle previsioni della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 che impose a carico del bilancio dei nuovi enti l'obbligo di contribuire con le proprie entrate al bilancio dello Stato, con un prelievo che ha finito per condizionare in negativo l'azione dei nuovi enti, negando nella sostanza l'autonomia finanziaria prevista dalla Costituzione.

La situazione di difficoltà finanziaria, solo in parte mitigata, con misure straordinarie, permane tuttora, e potrà essere superata solo con un nuovo intervento del legislatore. La Legge delega sulla riforma fiscale, approvata definitivamente con Legge 9 agosto 2023, n. 111, conferisce finalmente

una delega al Governo per la revisione del sistema tributario, da attuare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, mediante l'emanazione di "uno o più decreti legislativi". L'art. 14, stabilisce principi e criteri direttivi specifici volti a realizzare una revisione del sistema fiscale degli Enti locali, ed in particolare riconosce alle province e alle città metropolitane tributi propri e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, destinati ad assicurare lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali.

La legge "Delrio"

La Legge n. 56/2014 ha individuato nelle Città metropolitane e nelle Province i due enti territoriali destinati a costituire il livello di governo intermedio tra Comuni e Regioni, definito "di area vasta". Tale disciplina è stata adottata, secondo quanto risulta dall'art. 1, comma 5, "in 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 anticipare la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle rispettive 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, quest'ultimi, 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.

Con specifico riguardo alle Città metropolitane, l'art. 1, comma 2, di tale legge elenca le loro finalità istituzionali generali (attinenti primariamente alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e alla promozione e gestione integrata di servizi, di infrastrutture e di reti di comunicazione), mentre l'art. 1, comma 44, individua le corrispondenti

funzioni amministrative fondamentali e attribuisce loro anche la titolarità delle funzioni fondamentali spettanti alle Province ai sensi dei commi da 85 a 97 del medesimo art.1.

Il comma 5 dell'art. 1 individua nove Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), cui si aggiunge Roma capitale (e cui vanno aggiunte le città metropolitane istituite dalle regioni a statuto speciale, ad oggi Palermo, Messina, Catania e Cagliari). Il territorio della città metropolitana - così recita l'art. 1, comma 6 - "coincide con quello della provincia omonima".

Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, ed i relativi incarichi devono essere svolti a titolo gratuito. In particolare, 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), può nominare tra i membri del consiglio metropolitano un vicesindaco "stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate" (art. 1, comma 40).

A rimarcare il nesso di immedesimazione ratione officii tra sindaco del Comune capoluogo e sindaco metropolitano è poi la previsione secondo la quale "qualora il sindaco metropolitano cessa 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). Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano (art. 1, comma 8).

Esso è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile a seconda della popolazione, eletti dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Città metropolitana tra i medesimi sindaci e consiglieri in carica (art. 1, comma 25).²

² La legge contiene anche l'opzione per l'elezione diretta tanto del sindaco quanto del consiglio metropolitano. Il comma 22 dell'articolo unico della legge prevede infatti che lo statuto della città metropolitana possa prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale (legge mai approvata).

L'elezione avviene 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 i sindaci e i consiglieri in carica (art. 1, comma 33, e Allegato A). Anche in relazione al consiglio, la Legge n. 56/2014 (art. 1, comma 21) stabilisce un nesso di derivazione tra consiglio del Comune capoluogo e consiglio metropolitano, prevedendo che quest'ultimo duri in carica cinque anni ma "in 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".

La conferenza metropolitana, infine, è competente per l'adozione dello statuto e ha poteri consultivi nel procedimento di approvazione dei bilanci (art. 1, commi 8 e 9). La conferenza è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e da tutti i sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana (art. 1, comma 42).

Rispetto al modello delineato dal legislatore del 1990 e del 1999 la legge Delrio non annovera più tra gli organi di governo della città metropolitana la Giunta, ma prevede un unico organo esecutivo vieppiù monocratico, individuato nella persona del Sindaco metropolitano coincidente con quello del comune capoluogo, rende il consiglio non più elettivo mediante suffragio universale diretto bensì eletto con un meccanismo di secondo grado, ed introduce quale nuovo organo necessario la Conferenza metropolitana, ovvero l'assise di tutti i sindaci dei comuni compresi nel perimetro della città metropolitana, che coincide con quello della soppressa provincia.

La Conferenza è dunque (o dovrebbe essere) il luogo nel quale si realizza la relazione di integrazione ed interdipendenza tra l'indirizzo politico dell'ente di area vasta ed indirizzo politico dell'ente di prossimità.

Tra gli elementi di rottura rispetto al passato ed all'ordinamento delle province, vanno sicuramente annoverati, gli organi di governo, la loro composizione e derivazione, la funzione di pianificazione strategica, che si esercita attraverso l'approvazione di un piano strategico che si rivolge non solo alle funzioni proprie dell'ente, ma è di indirizzo anche per le funzioni comunali, e la previsione della Conferenza metropolitana. L'inserimento della previsione, tra le funzioni del nuovo ente, della cura dello sviluppo

strategico del territorio, consente un ampio raggio d'azione politico-amministrativa.

L'approvazione della legge sulle città metropolitane ha proposto due ordini di problemi: da una parte, dettando un numero chiuso di città ha di fatto limitato la possibilità di ragionare in ottica "metropolitana" in alcune conurbazioni che ne avrebbero tutte le caratteristiche³; dall'altra, insediando la nuova autorità metropolitana in luogo della Provincia, e con gli stessi confini, ha diluito il concetto di stretta relazione funzionale e di flussi che caratterizza l'area, allargandone i poteri (ma anche le responsabilità) anche a centri urbani comunali non metropolitani.

Gli interventi della Corte costituzionale

L'ordinamento delle città metropolitane è stato anche, in più riprese, oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale.

La Consulta con le sentenze nn.50/2015, 168/2018, 136/2023 e da ultimo con la sentenza n. 240/2021 ha avuto modo di occuparsi dell'ordinamento dei nuovi enti, sia riguardo al sistema di elezione di secondo grado, sia in relazione al tema dei limiti che incontra in materia il legislatore delle regioni ad autonomia speciale.

Pur essendo la sentenza n.240/2021 una pronuncia di inammissibilità, essa rappresenta un punto di svolta.

Per la Corte occorre porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi.

Tuttavia, osserva la Corte 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".

³ Si registra tuttavia ancora una volta la tendenza del nostro Legislatore, a privilegiare il criterio demografico su quello della dimensione strategica, quale criterio di differenziazione, negando le caratteristiche di area metropolitana, ad altre realtà del Paese che pure l'avrebbero richiesta.

Le ipotesi di riforma allo studio

La XIX Legislatura si apre dunque con la presentazione di diversi disegni di legge, da parte di quasi tutte le forze parlamentari, iniziative che si prefiggono l'obiettivo di reintrodurre per le Province ed introdurre per le Città Metropolitane l'elezione diretta degli organi di governo. Dell'ordinamento degli enti di area vasta, nell'ambito del più complesso riordino delle autonomie locali si occupa anche il Governo. Nella seduta del consiglio dei ministri dell'8 agosto 2023 viene avviato l'esame di un disegno di legge delega in materia, la cui adozione viene, tuttavia, rinviata ad altra seduta. Sullo sfondo dell'iniziativa governativa non c'è solo il tema del sistema elettorale, bensì il ben più ambizioso progetto della Carta delle autonomie locali. L'attuale testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali risale infatti al 2000, dunque antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e inderogabile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una "fisiologica dialettica", improntata a una "doverosa cooperazione", da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. Come anticipato sono stati presentati diversi disegni di legge, rispetto ai quali la Commissione Affari Costituzionali ha avviato l'esame in sede referente.

I diversi disegni di legge sono poi confluiti nel testo unificato recante "Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e altre disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei componenti dei consigli provinciali e metropolitani" (S. 57, 203, 367, 417, 459, 443, 490, 556 e 313). Il disegno di legge, nel testo unificato, nell'ipotizzare il ritorno (per le province) e l'introduzione per gli enti metropolitani dell'elezione a suffragio universale degli organi di governo, non pare cogliere però l'essenza delle città metropolitane.

Alla data del nostro seminario, occorre registrare che il percorso riformatore ha subito una battuta d'arresto.

La riforma è resa oltremodo necessaria anche alla luce del recente Monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Italia Raccomandazione 503 (2024) del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

La raccomandazione si riferisce, tra gli altri, all'Articolo 1, paragrafo 3, della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegato alla Risoluzione Statutaria CM/RES(2020) relativa al Congresso, che stipula che "Il Congresso prepara regolarmente rapporti paese per paese sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa, e garantisce l'effettiva attuazione dei principi della Carta europea dell'Autonomia locale".

Il Congresso nota che i seguenti punti richiedono un'attenzione particolare:

- a. la giurisprudenza della Corte costituzionale non riconosce la forza giuridica della Carta, il che significa che gli enti locali e regionali sono privati della protezione offerta dalla Carta;
- b. il campo d'azione delle città metropolitane e delle province rimane limitato nonostante la precedente raccomandazione del Congresso;
- c. la mancanza di risorse finanziarie adeguate e proporzionate per le province, ai sensi dell'articolo 9 della Carta;
- d. 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, non è stata ancora introdotta nonostante la precedente raccomandazione del Congresso;
- e. i funzionari eletti delle province e delle città metropolitane non ricevono una remunerazione equa e adeguata;
- f. la mancanza di flessibilità e discrezionalità nei compiti assegnati ai comuni dal livello centrale, dovuta principalmente ad un eccesso di regolamentazione e burocratizzazione;
- g. sebbene di recente si siano registrati sviluppi positivi per quanto riguarda il potenziale di assunzione di nuovo personale, persiste una carenza di personale negli enti locali e regionali;

- h. i rappresentanti eletti a livello locale e regionale sono sempre più bersagliati da minacce e pressioni, che minano la loro capacità di esercitare il proprio mandato;
- i. il sistema di governance per l'area metropolitana di Roma Capitale è obsoleto, in particolare a causa della frammentazione della struttura comunale e persiste una mancanza di coordinamento.

Alla luce di quanto sopra, il Congresso chiede che il Comitato dei Ministri inviti le autorità italiane a:

- a. riconsiderare la forza giuridica della Carta, per garantire che gli enti locali italiani possano avvalersi della protezione giuridica della Carta;
- b. ampliare il campo d'azione delle città metropolitane e delle province, una volta reintrodotti gli organi eletti direttamente;
- c. garantire alle Province risorse finanziarie adeguate e proporzionate, ai sensi dell'articolo 9 della Carta;
- 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 Raccomandazione 404 (2017) del Congresso;
- e. assegnare una retribuzione equa ed adeguata ai funzionari eletti delle province e delle città metropolitane;
- f. intraprendere una riforma sulla semplificazione amministrativa per affrontare l'eccessiva burocrazia e l'eccessiva regolamentazione, al fine di fornire agli enti locali una maggiore libertà di adattarsi alle condizioni locali e di attuare meglio i compiti delegati;
- g. introdurre un meccanismo che rafforzi l'azione legale ed estenda la prescrizione per fornire una migliore protezione penale ai sindaci che sono soggetti ad attacchi e aggressioni da parte dei cittadini nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche (eventualmente valutando l'introduzione di un tipo di reato specifico per queste azioni);
- h. attuare misure aggiuntive per migliorare la capacità dei governi locali e regionali di assumere personale altamente qualificato;
- i. modernizzare il sistema di governance dell'area metropolitana di Roma Capitale per essere in grado di affrontare le nuove sfide, come

le infrastrutture e i trasporti, i cambiamenti climatici e demografici, sviluppando forme collaborative di governance metropolitana che coinvolgano vari soggetti interessati, tra cui in particolare gli enti locali e regionali.

È quindi ormai ineludibile un intervento normativo reso tanto più evidente dal fatto che al comma 5 dell'articolo unico della legge del Rio ancora si legge *“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,”*.

È oggi necessaria una revisione organica che parta dal basso, dal punto di vista concreto dei Sindaci metropolitani e che punti ad un salto di qualità di questi Enti con la finalità di sviluppo di alcune tra le aree più avanzate del Paese, di elaborazione e realizzazione di politiche di dimensione metropolitana (si pensi allo sviluppo economico, alla mobilità, alla pianificazione territoriale, ecc.), di potenziamento del loro ruolo di coordinamento strategico (che passa anche attraverso un trasferimento di competenze dal Comune Capoluogo e dalla Regione, a favore della stessa Città Metropolitana), di semplificazione dell'assetto istituzionale dei Comuni dell'area metropolitana, di supporto agli enti del territorio e di loro riferimento in ambito regionale.