

## La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista

GIUSEPPE PIPERATA  
Università IUAV di Venezia  
professore di diritto amministrativo

1. Per molti anni le Città metropolitane hanno rappresentato per il giurista un paradosso: l'ordinamento ne immaginava la presenza tra le istituzioni costitutive dello Stato fin dal dettato costituzionale (art. 114), ne prevedeva i tratti caratteristici, disciplinava i processi costitutivi e le funzioni, ne richiamava costantemente l'esistenza, tuttavia, nella realtà tale figura di articolazione del potere locale non era stata concretamente attivata (anche se, nel corso degli anni, non sono mancati significativi sforzi fatti in tal senso in alcuni contesti territoriali che avrebbero potuto trasformarsi in Città metropolitane).

È stata la legge 7 aprile 2014, n. 56, a istituire – questa volta sì effettivamente – la Città metropolitana, seguendo un modello diverso da quelli che in passato il legislatore aveva proposto, un modello che - anche per effetto di una logica emergenziale conseguenza di una profonda crisi economica riguardante le principali democrazie europee – impone dall'alto la costituzione di dieci Città metropolitane nel territorio nazionale (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria), cui si aggiungono anche altre realtà metropolitane individuate nei vari contesti regionali connotati da specialità (Palermo, Catania, Messina, Cagliari).

L'istituzione della Città metropolitana si inserisce in un più complesso disegno riformatore con il quale il legislatore italiano ha rivisto il sistema di governo locale, quest'ultimo ancora una volta confermato come sistema multilivello, ma con rappresentanza diversa per ogni singolo polo istituzionale: da un lato, i livelli di governo a rappresentanza diretta, cioè le regioni e i Comuni, dall'altro lato, invece, i livelli a rappresentanza indiretta, ossia Province, Città metropolitane e Unioni. La revisione operata – come avvenuto anche in altre esperienze nazionali europee – persegue l'obiettivo di razionalizzare l'impianto dei pubblici poteri, eliminando articolazioni istituzionali non più rispondenti ai tempi o ai bisogni delle collettività di riferimento o sostituendole con nuove figure organizzative o dinamiche di aggregazione e accorpamento tra differenti livelli, per conseguire, in questo modo, risparmi di risorse o maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi [G. Piperata 2014].

Ma il nuovo ente metropolitano, finalmente “visibile” nel panorama istituzionale italiano, non è solo il risultato di un processo di riarticolazione amministrativa imposta da esigenze di *spending review*. Esso rappresenta il riconoscimento del fatto che anche in Italia come in tutti gli altri paesi ad economia avanzata, esiste una «questione metropolitana», centri urbani, cioè, che sono chiamati ad affrontare nuove sfide e nuovi problemi con riferimento ai vari sistemi istituzionali, infrastrutturali, sociali ed economici presenti sul proprio territorio. La conseguenza è scontata, come è stato notato: «poiché simili sfide e problemi esulano, per scala e complessità, dalla portata delle tradizionali istituzioni di governo municipale, nelle aree metropolitane si è avvertita da tempo l'esigenza di istituire meccanismi di governo specifici, capaci di rispondere in modo adeguato alle problematiche che la realtà metropolitana comporta» [B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi e D. Natali 2009, 301].

Il rilancio della Città metropolitana, quindi, operato dalla l.n. 56/2014, rappresenta una scelta obbligata, considerato che non è più rinviabile l'attivazione di nuove dinamiche istituzionali che permettano ad alcuni contesti territoriali di essere più competitivi e attrattivi verso l'esterno e più efficienti nell'esercizio delle politiche che si rivolgono al proprio interno.

2. La legge n. 56 del 2014 non si limita ad istituire le Città metropolitane, ma prova anche a configurare un modello di nuovo ente, con una sua definizione e corrispondente a determinate caratteristiche. Nel far ciò, essa introduce numerose innovazioni, non potendosi considerare la Città metropolitana come un mero surrogato dell'ente provinciale.

L'innovazione può essere registrata già fin dalla qualificazione che la legge dà delle Città metropolitane, definite "enti territoriali di area vasta". Nel nostro ordinamento a tale definizione non corrisponde una specifica categoria di ente pubblico. Sappiamo che l'ente territoriale ha nel territorio un suo elemento costitutivo, ma mancano i riferimenti giuridici per definire l'area vasta.

Il concetto di area vasta è utilizzato, a volte, per indicare un ambito territoriale o per indicare alcune funzioni: nel primo senso, indica una dimensione intermedia, aprioristicamente non delimitabile, la quale normalmente avrebbe carattere sovracomunale, ma che potrebbe anche non coincidere con il territorio di altri enti sub regionali; nel secondo significato, si riferisce ad alcune funzioni pubbliche che richiedono una gestione su scala geograficamente più ampia, ma che hanno dimensioni territoriali che variano da settore a settore e non sempre richiedono di essere entificate in un soggetto territoriale necessario e a base rappresentativa.

Si tratta di un concetto, poi, che opera fin da subito in negativo: trattandosi di un ente territoriale di area vasta, il territorio della Città metropolitana non può coincidere con quello di un singolo. Viceversa, in positivo, il concetto è tutto da costruire, almeno stando a quanto previsto dalla l. n. 56 del 2014, in particolare dal comma 6 dell'art.1. In sede di prima attuazione, infatti, si prevede un'automatica corrispondenza tra territorio della Città metropolitana istituita e territorio della Provincia sostituita. Ciò non toglie, però, che l'ambito dimensionale delle Città metropolitane così delineato possa subire una revisione, secondo un procedimento appositamente previsto nella disposizione citata. Si tratta di un procedimento che sembra poter portare ad una modifica territoriale solo in un unico senso, ossia ampliando i confini della Città metropolitana, e non nel senso inverso. Infatti, i Comuni delle Province limitrofe, anche quelli capoluogo, possono aderire alla Città metropolitana proponendo la modifica delle circoscrizioni elettorali mediante il ricorso all'art. 133, comma 1, Cost. La modifica deve essere disposta con legge della Repubblica e deve essere previamente sentita la regione interessata, attraverso l'emanazione di un parere obbligatorio, ma non vincolante - stabilisce la disposizione costituzionale.

Può essere ipotizzato un percorso contrario, ossia una iniziativa comunale diretta a permettere la fuoriuscita di uno o più comuni dalla Città metropolitana? La l.n. 56/2014, come abbiamo detto, non sembra prevede tale possibilità. Anzi, durante i passaggi parlamentari del disegno di legge, è stata eliminata la disposizione che consentiva ad un terzo dei Comuni rientranti nel territorio della Città metropolitana ovvero ad un numero di comuni che rappresentasse un terzo della popolazione della Provincia interessata di decidere per la non ammissione alla Città metropolitana; scelta che avrebbe consentito un ritaglio territoriale sul quale far sopravvivere la precedente provincia. Sono immaginabili le ragioni che hanno determinato l'eliminazione di tale previsione: evitare di indebolire il processo istitutivo della Città metropolitana, ma soprattutto escludere in radice l'eventualità che si costituissero Città metropolitane "a pois", ovvero prive di un territorio omogeneo e uniforme e con comuni-enclavi, ricompresi nell'area metropolitana, ma assoggettati alla provincia residua.

Altre caratteristiche espressamente previste dall'art. 1, comma 2, della legge 56 riguardano le finalità perseguite e le funzioni esercitate dalla Città metropolitana. Questa, infatti, si identifica in primo luogo con un ente che ha tre importanti finalità istituzionali generali: "cura dello sviluppo

strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”. Inoltre, la Città metropolitana si distingue anche per le funzioni esercitate che sono quelle che trovano nell’area vasta un’unità di riferimento utile per la programmazione e realizzazione degli interventi necessari al governo delle collettività di riferimento. Stiamo parlando della pianificazione territoriale, dell’organizzazione dei servizi, della mobilità, della promozione dello sviluppo economico, ossia di tutti quei compiti previsti nei commi da 44 a 46 dell’articolo unico della legge. La Città metropolitana è, quindi, un ente che viene definito attraverso le finalità e le funzioni che è chiamato a perseguire; un ente che trova nella sua missione istituzionale legislativamente indicata l’essenza della sua specificità nel sistema di governo locale. Del resto, le finalità verso le quali l’ente dovrà concentrare la sua azione sono ad amplissimo spettro e si ricollegano al nuovo ruolo che l’ente dovrà svolgere. Si tratta, infatti, di scopi riassumibili in tre chiavi di lettura: *a. sviluppo strategico*: è riferito al territorio metropolitano e si collega a quelle funzioni e a quegli strumenti, come il piano strategico, che la legge mette a disposizione della Città metropolitana proprio per fare in modo che l’intervento dell’amministrazione possa promuovere l’economia e l’innovazione; *b. gestione integrata*: riguarda le attività prestazionali, le infrastrutture e le reti fisiche e tecnologiche che nei territori metropolitani prescindono dagli asfittici confini dei singoli comuni e si intrecciano in un ambito dimensionale di area vasta, richiedendo, pertanto, una programmazione, organizzazione e soprattutto gestione a livello più ampio, che non può che essere integrata; *c. proiezione istituzionale*: consiste in una attività di rappresentanza del territorio e di cura dei rapporti istituzionali che, di fatto, impone alla Città metropolitana di relazionarsi all’esterno, nelle sedi più varie e ogni qual volta si tratti di assicurare lo sviluppo strategico del territorio, aprendo anche, se del caso, collegamenti con le altre Città metropolitane europee, considerato che – come da tempo segnalato in letteratura – esistono sistemi urbani transazionali tra Città metropolitane, le quali, qualificandosi come città globali, «sono legate le une alle altre da distinti rapporti sistemici» [S. Sassen 2006 91].

Bisogna a questo punto chiedersi se la Città metropolitana, così come definita dalla l.n. 56/2014, sia un ente locale a carattere generale. Il riferimento al territorio e il richiamo di finalità istituzionali generali sembra spingerci verso una risposta positiva [in questi termini, anche L. Vandelli 2014a; *contra* F. Pizzetti 2015]. Gli enti territoriali hanno un legame con il territorio e la comunità di riferimento tale da renderli enti che non perseguono interessi settoriali, ma di carattere generale.

Se, poi, si passano in rassegna altre disposizioni della l. n. 56 del 2014 possono essere colte anche altre caratteristiche idonee a definire il nuovo volto della Città metropolitana. Sappiamo che, ai sensi dell’art. 2, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, le Città metropolitane sono enti locali. Per effetto della l.n. 56/2014 tali enti assumono altre due caratteristiche: sono enti locali ad appartenenza necessaria per altri enti locali e, soprattutto, sono enti a configurazione differenziabile. Della prima caratteristica abbiamo già detto nel momento in cui abbiamo segnalato che la Città metropolitana subentra alla Provincia di riferimento e ne assorbe territorialmente i Comuni. La seconda caratteristica, invece, si collega alla fondamentale importanza data dalla legge allo statuto, inteso come fonte chiamata a definire aspetti decisivi per la qualificazione, la struttura e il funzionamento della Città metropolitana. Lo statuto, infatti, non solo deve definire le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l’articolazione delle loro competenze, ma potrebbe anche disporre la trasformazione della Città metropolitana in ente locale a rappresentanza diretta, prevedendo la l’elezione diretta del sindaco e

del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale (art. 1, comma 22).

3. Altre innovazioni possono essere registrate a proposito delle funzioni che la l. n. 56/2014 attribuisce alle Città metropolitane.

Nel sistema immaginato dalla legge in questione la Città metropolitana presenta una caratterizzazione funzionale che si articola su quattro livelli: alla Città metropolitana, infatti, spettano le funzioni fondamentali della provincia per effetto del subentro della prima alla seconda in seguito alla costituzione di quest'ultima; le funzioni attribuite nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97; le ulteriori funzioni eventualmente trasferite dallo Stato o dalle regioni sulla base del comma 46; ma soprattutto, le funzioni proprie e fondamentali riconosciute all'ente in ragione dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

Ma quali sono le funzioni fondamentali metropolitane? Per esigenze sistematiche, queste possono essere raggruppate in diverse categorie a seconda del ruolo che all'amministrazione di riferimento viene chiesto di svolgere.

*a. Funzioni di indirizzo.*

Rientra in tale categoria il primo dei compiti affidati alla Città metropolitana dal comma 44, ossia l'adozione del piano strategico. Si tratta di uno strumento pianificatorio e programmatico da adottare ogni tre anni, ma da aggiornare annualmente, e riguardante l'intero territorio metropolitano. La sua valenza è quella di un atto di indirizzo, poiché tale funzione esso svolge rispetto all'ente metropolitano, ma anche rispetto all'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni presenti nel territorio. Il piano strategico, tra l'altro, tiene conto anche delle funzioni delegate o assegnate dalle regioni e viene chiamato a contribuire al governo dell'area metropolitana nel rispetto della legislazione regionale vigente. Come si può notare, insieme allo statuto, il piano strategico è destinato a diventare l'atto più importante per la caratterizzazione e il funzionamento dell'ente metropolitano [D. Donati 2014; G. Perulli 2015; L. Salvia 2016]. Con tale atto, infatti, l'istituzione dovrà non solo definire il suo ruolo nell'ambito di una prospettiva triennale di azione, raccordare l'intervento dell'ente metropolitano con i compiti che sul medesimo territorio porteranno avanti altre forme di governo locale, come i Comuni e le unioni, ma soprattutto darsi quella "vocazione" (comma 44, lett. e)) che condiziona anche la proiezione verso l'esterno dell'ente. Trattandosi di un atto di indirizzo, il piano strategico è adottato dal consiglio metropolitano (comma 8).

*b. Funzioni di pianificazione.*

Un'altra importante funzione è quella della pianificazione territoriale. Da sempre l'ente intermedio è chiamato a svolgere un rilevante compito pubblico a proposito della regolazione e dell'ordinamento degli usi che si possono fare del territorio. Si pensi al ruolo di coordinamento dei piani territoriali provinciali, finalizzati a ricomporre in chiave unitaria tutto il sistema di assetto del governo del territorio, al quale contribuiscono sia i piani urbanistici comunali, sia anche quelli settoriali. La l.n. 56/2014, per un lato, riprende tale strumento, affidandone la titolarità anche alla Città metropolitana, per altro verso, però, ne riscrive la funzione, potenziandone la portata e l'impatto. Non poteva essere diversamente: la dottrina, infatti, aveva segnalato il pericolo che una mera sostituzione del piano territoriale metropolitano al piano provinciale di coordinamento avrebbe confermato tutte le difficoltà incontrate dall'esperienza della pianificazione d'area vasta [V. Cerulli Irelli 2012; P.L. Portaluri 2014; P. Urbani 2012].

Pertanto, per prima cosa, la pianificazione territoriale viene definita dalla disposizione come di carattere generale e si sottolinea la necessità che essa ricomprenda anche le scelte principali in materia di strutture di comunicazione, di reti di servizi e di infrastrutture appartenenti alla competenza dell'ente, a conferma del fatto che esiste un rapporto molto stretto tra governo territoriale e sviluppo economico [T. Bonetti 2012; A. Lolli 2007]. Ritorna anche in questo passaggio della legge l'idea che la Città metropolitana assicuri un governo strategico della comunità e del territorio di riferimento, in grado di risolvere i principali problemi e favorire lo sviluppo delle aree metropolitane attraverso la composizione di tutti gli interessi che si intrecciano in orizzontale tra pubblico e privato, amministrazione e mercato, e in verticale tra politiche elaborate a diversi livelli della scala locale.

Ma, come si diceva, la previsione legislativa prova a potenziare lo strumento pianificatorio, nel senso che riconosce a tale atto la possibilità di introdurre “vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano”. In ciò può essere letta l'intenzione del legislatore di trasformare la pianificazione di area vasta, finora considerata in termini prevalentemente di coordinamento, in un piano, invece, con effetti conformativi su tutto il territorio metropolitano e con effetti prescrittivi rispetto anche alle politiche urbanistiche dei singoli comuni [D. Mone 2014]. Del resto, si può facilmente cogliere una differenza anche terminologica tra quanto previsto per le province, alle quali viene affidata la funzione della “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento” (comma 85, lett. a)), e quanto previsto per le Città metropolitane, destinatarie, invece, della funzione di “pianificazione territoriale generale” (comma 44, lett. b)).

Gli urbanisti sanno benissimo che la crisi del livello intermedio, in Italia come in altri paesi europei, mette in discussione non solo l'articolazione istituzionale dei poteri pubblici, ma anche la dimensione territoriale di area vasta e gli strumenti deputati alla sua pianificazione [tra i tanti riferimenti al riguardo, O. Nel-lo e G. Trupiano 2013, 104]. La legge n. 56 del 2014 prova a seguire una strada riformatrice quantomeno per il ruolo pianificatorio delle Città metropolitane, come abbiamo visto. Ma non basta. La riuscita di tale scelta di politica del diritto dipenderà anche da due fattori ulteriori: la capacità delle Città metropolitane di saper interpretare il nuovo ruolo pianificatorio loro attribuito, anche nei confronti degli altri enti titolari di competenze regolative sul medesimo territorio, e la velocità delle regioni italiane, titolari – come noto – di un'importantissima competenza legislativa in materia di governo del territorio, ad adeguare la legislazione al nuovo scenario istituzionale e funzionale.

### *c. Funzioni di coordinamento.*

Pianificazione strategica e pianificazione territoriale si intrecciano, poi, con l'altro importante gruppo di funzioni riconosciute alla Città metropolitana: le funzioni di coordinamento. L'ente metropolitano, infatti, è visto dal legislatore del 2014 come un livello istituzionale di coordinamento centrale nel sistema di governo locale. Del resto, si sa che il coordinamento amministrativo proprio nel sistema di governo locale ha un importante campo di applicazione.

All'ente metropolitano viene riconosciuto un ruolo di coordinamento, accompagnato anche da funzioni di promozione e organizzazione, in diversi ambiti e con diverse prospettive di governo.

Innanzitutto, vengono presi in considerazione i servizi pubblici (comma 44, lett. c)). La Città metropolitana organizza quelli di interesse economico che hanno un ambito metropolitano e definisce sistemi in grado di permettere il coordinamento delle varie gestioni degli altri servizi pubblici.

Il tema dei servizi pubblici richiama e ricomprende anche quello della mobilità, con riferimento al quale il comma 44, lett. d), attribuisce alla Città metropolitana un non meglio precisato ruolo (solo di coordinamento?). La mobilità viene indicata insieme alla viabilità, materie rispetto alle

quali gli enti intermedi hanno avuto compiti specifici. Al riguardo, il legislatore investe la Città metropolitana del compito di assicurare la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano. È un ruolo di coordinamento, ma che lascia intendere la presenza "a monte" di una funzione anche di governo di area vasta da parte dell'ente, attraverso poteri di intervento e di pianificazione.

Il rapporto tra funzioni di pianificazione e funzioni di coordinamento si ripresenta anche rispetto ad un nuovo compito delineato dalla l.n. 56 del 2014 per la Città metropolitana. Si tratta della funzione di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, da realizzare anche attraverso il sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative (comma 44, lett. e)). Ritorna anche qui l'idea della Città metropolitana come istituzione – volano per l'economia, il sociale, l'innovazione. Ma non si tratta di una semplice funzione promozionale, di ausilio e finanziamento, in quanto è vista fortemente collegata al progetto strategico su cui si basa l'istituzione metropolitana. Infatti, la disposizione prescrive una coerenza tra tale funzione e la vocazione che il piano strategico ha dato alla Città metropolitana.

Le funzioni di coordinamento e le politiche promozionali dello sviluppo economico e dell'innovazione possono essere meglio esercitate se si può disporre di adeguati sistemi tecnologici. Non è un caso, quindi, che il legislatore abbia previsto di affidare alle Città metropolitane anche la promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (comma 44, lett. e)).

#### *d. Funzioni di supporto.*

Abbiamo già detto che il comma 44 della l.n. 56/2014, riconosce alle Città metropolitane un importante ruolo con riferimento all'organizzazione dei servizi pubblici e al coordinamento dei loro sistemi di gestione. Nell'ambito, però, della definizione di tale competenza, il legislatore ha anche previsto una funzione di supporto che la Città metropolitana potrebbe svolgere rispetto agli enti locali interessati a chiederla: "d'intesa con i comuni interessati la Città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive" (comma 44, lett. c)). È una funzione uguale a quella riconosciuta alle province dal comma 88, disposizione che potrebbe essere interpretata come legittimante un ruolo di *hub* da parte dell'ente intermedio rispetto agli enti locali di riferimento [F. Pizzetti 2014, 5]. A ben vedere, tale funzione di supporto potrebbe essere ulteriormente valorizzata dalla Città metropolitana e dagli enti locali presenti sul suo territorio, attraverso il potere statutario, chiamato a definire i loro rapporti in ordine all'esercizio delle funzioni, e le convenzioni che alle scelte in esso contenute dovranno dare attuazione (comma 11, lett. b)). Tale ipotesi viene suffragata dai fatti, come conferma l'analisi degli statuti delle Città metropolitane fino ad ora adottati [L. Vandelli 2014 b, 223-225].

**4.** È l'istituzione delle Città metropolitane la parte più innovativa della riforma Delrio, verso la quale si concentrano le aspettative e le principali curiosità degli operatori e degli interpreti. Del resto, conosciamo i comuni e le province (e anche le unioni), in quanto si tratta di enti locali presenti da molto tempo nella nostra tradizione amministrativa e ben definiti a livello legislativo. Viceversa la Città metropolitana è un soggetto del tutto nuovo e indefinito: scomponendolo ci si accorge che «il concetto di città non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo» [C. Sebastiani 2007, 70], che preferisce, invece, il concetto di comune, molto più uniformante; l'attributo metropolitano, poi, può essere utilizzato per indicare diverse situazioni urbane che meritano di essere prese in considerazione

in maniera differenziata rispetto ai più tradizionali livelli di governo locale o per ragioni puramente dimensionali o per ragioni di altro tipo che giustificano la ricerca di una nuova forma di governo urbano. Come è stato notato, siamo ancora alla ricerca di questa forma, «che chiamiamo *governance* per marcare la distanza dal vecchio tipo di governo, (ma che) è qualcosa che noi cerchiamo anche se non ne conosciamo ancora l'esatto profilo» [P. Perulli 2009,147].

La Città metropolitana, quindi, appare come un elemento del sistema istituzionale italiano legislativamente previsto e disciplinato, ma ancora tutto da costruire. La stessa legge n. 56/2014, infatti, presuppone diversi processi di completamento del modello di ente metropolitano, che attengono a differenti profili: teorico, normativo, statutario e relazionale.

A livello teorico, come abbiamo avuto modo di vedere, molti aspetti del nuovo ente non sono ancora chiari: il concetto di area vasta e la qualificazione come ente a carattere generale, *in primis*.

Importantissimo sarà il completamento del quadro normativo di riferimento, a cominciare dall'approvazione delle norme sull'elezione diretta degli organi metropolitani, nonché il suo adeguamento al risultato del referendum costituzionale del dicembre 2016. Al riguardo, è utile ricordare che il testo di legge costituzionale avrebbe comportato l'eliminazione dalla Costituzione del riferimento alle Province, anche se tra le disposizioni finali si faceva riferimento ad una non meglio specificata categoria di "enti di area vasta", i cui profili ordinamentali generali sarebbero dovuti essere definiti con legge dello Stato e, per il resto, con legge regionale (art. 40, c. 4). Appare, quindi, necessario un ripensamento della legislazione ordinamentale alla persistenza dell'assetto costituzionale preesistente.

Inoltre, la configurazione definitiva della Città metropolitana dipenderà anche dall'esercizio del potere statutario, attraverso il quale ogni ente potrà modellare i suoi caratteri al contesto locale di riferimento. Gli statuti, adottati nella fase di avvio dei nuovi enti, dimostrano la capacità di costruire dei modelli di Città metropolitana, tra loro sensibilmente differenziati [A. Simoncini e G. Mobilio 2016, 703-707]

Infine, non meno importante sarà l'aspetto riguardante il contesto relazionale che i nuovi enti sapranno realizzare con tutti gli altri soggetti pubblici con i quali dovranno rapportarsi nell'esercizio dei vari compiti a loro attribuiti dalla l.n. 56/2014 e dagli altri interventi legislativi, soprattutto regionali, che – come visto – dovranno meglio specificare il ruolo dei nuovi enti. In ogni caso, la valorizzazione dell'ente metropolitano dovrà avvenire anche per differenziazione rispetto agli altri poteri locali, nel senso che 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. In questa prospettiva, fondamentale sarà la capacità dell'ente di saper interpretare e esercitare al massimo quelle funzioni metropolitane attribuite dalla legge e utilizzare il potere statutario previsto, in particolar modo, per definire i ruoli delle amministrazioni locali ricomprese nell'area vasta e garantire verso l'esterno un livello adeguato di efficienza nell'adempimento dei compiti metropolitani e locali.

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

## Riferimenti bibliografici

B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi, D. Natali

2009 «Government» e «governance» per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, 2009, 301 ss.

T. Bonetti

2012 Il diritto del “governo del territorio” in trasformazione, Napoli, Editoriale scientifica, 2012

V. Cerulli Irelli

2012 *Relazioni tra Città metropolitane e comuni*, in *Astrid Rassegna*, n. 22, 2012

D. Donati

2014 *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in *Il nuovo governo dell’area vasta, commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, Jovene, 2014, 145 ss.

A. Lolli

2007 *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazione commerciale*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, 569 ss.

D. Mone

2014 *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzioni delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014

O. Nel-lo e G. Trupiano (a cura di)

2013 *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013

G. Perulli

2015 *Il piano strategico metropolitano*, Torino, Giappichelli, 2015

P. Perulli

2009 *Visioni di città*, Torino, Einaudi, 2009

G. Piperata

2014a *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, cit., pp. 52 ss.

2014b *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*, a cura di A. Sterpa, cit., pp. 137 ss.

F. Pizzetti

2014 *Una grande riforma istituzionale: la l.n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, n. 202, 13 maggio 2014

2015 *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2015

P.L. Portaluri

2014 *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014

L. Salvia

2016 *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016

C. Sebastiani

2007 *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007

P. Urbani

2012 *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in *Astrid Rassegna*, n. 22, 2012

S. Sassen

2006 *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2006

A. Simoncini, G. Mobilio

2016 *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?* , in *Le Regioni*, n. 4, 2016

L. Vandelli

2014a *Città metropolitane: definizione*, in Id., *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, Maggioli, 2014

2014b *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. speciale, 2014