

I LIVELLI METROPOLITANI INTERMEDI DINANZI AGLI INDIRIZZI EUROPEI PER LE CITTÀ SOSTENIBILI

Fulvio Leonzio

Dottore di ricerca in Diritto europeo, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

Abstract

Le istituzioni dell'UE appaiono sempre più interessate alla sostenibilità dei contesti urbani e periurbani. Tra gli obiettivi, si cercano moduli di governo innovativi, che permettano di coordinare ed integrare efficacemente le politiche nel contesto multilivello. Ciò è confermato in primo luogo dai contenuti dell'Agenda Urbana europea (2016); in secondo luogo, dal rinnovo della Carta di Lipsia sulle città sostenibili (2020); in terzo luogo, dal finanziamento della Missione 100 città climaticamente neutre al 2030 all'interno di Horizon Europe 2021-2027. In questo quadro, ci si può interrogare sullo stato delle Città metropolitane italiane, vista la loro finalizzazione allo sviluppo strategico del territorio metropolitano. Nonostante alcune contraddittorietà presenti nella legge n. 56/2014, si segnalano esperienze metropolitane che tentano di promuovere una maggiore coesione e sostenibilità territoriale, cui si aggiunge una rinnovata attenzione a livello nazionale nel contesto del PNRR. In Spagna, dove invece gli enti di governo metropolitano non godono di riconoscimento costituzionale, si registra una scarsa propensione delle *Comunidades Autonomas* ad istituire tali enti. Tuttavia, anche in questo caso, alcuni indirizzi emergenti dall'azione politica dell'*Àrea Metropolitana de Barcelona* confermano il ruolo di primo piano che gli enti di livello metropolitano potrebbero svolgere in favore della transizione verde.

Keywords: città sostenibili; Città metropolitane; Àrea Metropolitana de Barcelona; politiche urbane multilivello

1. Il crescente interesse dell'Unione europea per le città sostenibili

L'attenzione delle istituzioni europee nei confronti delle aree urbane ha origini lontane. È noto che le città sono sempre state alla guida dello sviluppo economico del territorio europeo, quali luoghi generatori di benessere economico, di innovazione tecnologica, di condivisione di idee. Non è però men vero che i contesti urbani e periurbani si contraddistinguono per la presenza di forti disuguaglianze sociali, emblematicamente testimoniate da alti tassi di povertà, emarginazione sociale, fenomeni criminosi¹. Nella modernità, la contraddittorietà dei territori urbani sembra persino accentuarsi: da un lato, si assiste sempre più al fenomeno dello spopolamento delle aree interne a vantaggio delle città; dall'altro lato, le aree urbane sono tra le maggiori vittime del cambiamento climatico, se si pensa agli alti livelli di inquinamento

¹ Si pensi alla scelta della Commissione europea, risalente agli albori degli anni '90, di adottare un Libro Verde dedicato al tema. Si fa riferimento al *Libro Verde sull'ambiente urbano*. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, COM (1990), 218 final, 25 luglio 1990.

atmosferico; al consumo di suolo spesso incontrollato; al fenomeno delle ondate di calore; agli eventi meteorologici catastrofici, solo per citare alcuni esempi. In questo contesto, non sorprende osservare che, per quanto i Trattati non attribuiscono alcuna competenza all'Unione in tema di politiche urbane², il dibattito a livello europeo sulla vivibilità e sostenibilità delle città si sia progressivamente fatto strada³.

In particolare, la consapevolezza del collegamento tra qualità della vita dei cittadini europei e vivibilità dei contesti urbani ha generato un dibattito interistituzionale particolarmente prolifico, il cui esito è rappresentato dall'adozione di numerose comunicazioni ed accordi dedicati alle varie declinazioni dello sviluppo urbano sostenibile⁴. Per quanto si tratta di atti di natura non vincolante, la ciclica riproposizione della problematica urbana, nella sua declinazione ambientale, sociale, ed economica, ha portato gli osservatori ad identificare un vero e proprio metodo di lavoro sulle politiche urbane, definito ambiziosamente *Acquis* Urbano europeo. Tale metodologia si basa su: un sistema di valutazione comune dello stato dei territori urbani all'interno dell'Unione; il lancio di strumenti di finanziamento innovativi di tipo *place-based*; il diretto coinvolgimento delle autorità locali attraverso lo stimolo alla creazione di reti di città; la ricerca di una gestione multilivello del fenomeno urbano⁵.

Un primo punto di arrivo di particolare significato è rappresentato dall'adozione – da parte dei Ministri responsabili per le questioni urbane e territoriali, nell'ambito di riunioni informali presso il Consiglio – del Patto di Amsterdam nel 2016, meglio noto come Agenda urbana europea⁶. L'obiettivo dell'Agenda è la definizione di una strategia politica europea dedicata allo sviluppo sostenibile delle città, che sia in grado di indirizzare il tessuto urbano attraverso la definizione di alti standard comuni di tutela dell'ambiente e di coesione sociale. Sotto la guida di tre pilastri fondamentali – *Better Regulation*, *Better Knowledge* e *Better Funding* –, l'Agenda punta un faro sul potenziale delle politiche integrate e multilivello. È infatti proprio nella ricerca di una maggiore coinvolgimento degli attori locali – istituzionali e non – che si rinviene la chiave di volta per contrastare le criticità sociali ed ambientali che sempre più interessano

² Tale mancanza è generalmente ricondotta alla centralità del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione. Sul tema, P. LE GALES, C. HEPBURN, *Ascesa e declino della politica urbana dell'Unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972-2006)*, in L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012, 135; M. BARTOLI, *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione Europea*, in F. RASPADORI, M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della UE*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 9-10.

³ Sintomo del crescente interesse verso il fenomeno urbano e il suo ruolo nella modernità è anche la recente attenzione della dottrina giuridica sul tema, non più esclusivamente focalizzata sullo studio delle municipalità quali enti territoriali. *Ex multis*, J. B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2016; F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020; T. FONTI LLOVET, *La ciudad inteligente como actor global*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2021, vol. 2, n. 1; F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022; A. BOIX PALOP, G. PAVANI (a cura di), *Green Cities, Governance and the Law. Impact of the European Green Deal and the Next Generation EU*, Abingdon-New York, Routledge, 2025.

⁴ Tra i momenti più significativi, è possibile segnalare due comunicazioni adottate alla fine degli anni '90, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*. Comunicazione della Commissione, COM (1997) 197 final, 06 maggio 1997 e *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (1998) 605 final, 28 ottobre 1998; cui si aggiungono due documenti adottati nella sede del Consiglio, *Carta di Lipsia sulle città sostenibili*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 02 maggio 2007 e *Dichiarazione di Toledo. Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 22 giugno 2010.

⁵ Sul punto, R. ATKINSON, *The urban dimension in Cohesion Policy: past developments and future prospects. Paper presented at RSA workshop "The New cycle of the Cohesion Policy in 2014–2020"*, Vrije Universiteit Brussels: Institute for European Studies, 24. 03. 2014, pp. 2-9; E. CARLONI, M. V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. Del Fed.*, 2015, n. 4, pp. 881-883; G. COTELLA, *The urban dimension of EU cohesion policy*, in E. MEDEIROS (eds.), *Territorial cohesion: the urban dimension*, Cham, Springer, 2019, pp. 138-145; M. FERNÁNDEZ-PRADO, L. DOMÍNGUEZ CASTRO, *Introduction*, in IDEM (eds.), *City policies and the European Urban Agenda*, Cham, Springer, 2019, pp. 3-17.

⁶ *Establishing the Urban Agenda for the Eu. Pact of Amsterdam*, documento adottato alla riunione informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30 maggio 2016 ad Amsterdam, Paesi Bassi.

le città. Tale dialogo deve essere rafforzato sia al momento della definizione delle politiche europee che abbiano potenziali impatti significativi sui territori urbani; sia in fase di implementazione delle politiche stesse. In questo senso, è poi di interesse la necessità di considerare lo sviluppo di aree urbane di tutte le dimensioni per un futuro dell'Unione più sostenibile, nella consapevolezza che un numero crescente di sfide urbane sono di natura locale, ma richiedono di essere affrontate anche ad una scala territoriale più ampia, che tenga conto degli stretti rapporti che intercorrono tra le aree urbane e quelle rurali.

Più di recente, in linea con il Goal 11 dell'Agenda ONU 2030 - *make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable* - e la scelta di campo della stessa Unione europea per la tutela dell'ambiente, la neutralità climatica e il contrasto al cambiamento climatico⁷, i Ministri adottano, nella medesima sede delle riunioni informali del Consiglio, la Nuova Carta di Lipsia dedicata al potere trasformativo delle città⁸. La Carta individua tre dimensioni fondamentali verso le quali i territori devono orientarsi: la città giusta, da intendersi come la comunità in grado di evolvere verso l'inclusività e la coesione sociale; la città verde, capace di contribuire attivamente alla riduzione del consumo delle risorse ambientali e alla neutralità climatica; la città produttiva, promotrice della transizione del sistema economico verso la digitalizzazione, la sostenibilità e l'aumento delle opportunità.

Tra i contenuti più significativi, può in primo luogo sottolinearsi la conferma dei punti di chiave della strategia enucleata nel Patto di Amsterdam, tra cui spicca in particolare la volontà di rilanciare la dimensione integrata per un efficace sviluppo urbano sostenibile ed inclusivo.

In secondo luogo, si segnala che la Carta evidenzia che l'osservazione delle città europee non possa limitarsi all'analisi delle problematiche che insistono nella dimensione municipale. In questo senso, si manifesta la necessità di implementare politiche di sviluppo urbano anche ad un livello più ristretto – la dimensione di quartiere – ed uno più ampio – la dimensione funzionale –, e di ricercare un coordinamento politico multilivello. Focalizzandoci, ai fini di interesse, sul livello cd. funzionale, è opportuno precisare che lo stesso fa riferimento a quelle aree territoriali di livello intraregionale e/o metropolitano, caratterizzate da forti interconnessioni tra le comunità che le abitano, legate in particolare al fenomeno del pendolarismo sociale e lavorativo. Per meglio inquadrare il fenomeno, il documento si avvale del parametro statistico delle *Functional Urban Area*, definito in sede UE-OCSE proprio per poter osservare il territorio a fini comparativi, superando la variabilità dei livelli istituzionali nei singoli ordinamenti e la rigidità dei confini amministrativi⁹. Come confermato dalla successiva approvazione dell'Agenda Territoriale 2030¹⁰, traspare così l'idea che la natura policentrica europea può rappresentare un'opportunità, nella misura in cui si sia in grado di portare alla costruzione di modelli di *governance* territoriale differenziati, in grado di adattarsi alle peculiarità dei territori.

Da ultimo, per ciò che attiene le politiche di coesione europee, si segnalano due recenti innovazioni riconducibili al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Si fa riferimento *in primis* alla previsione, nel Regolamento relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), di una riserva di finanziamento per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, con un vincolo di destinazione fino all'8% delle risorse di

⁷ Basti in questa sede richiamare la strategia del Green Deal europeo - *Il Green Deal europeo*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019 – e l'approvazione della normativa europea sul clima, con Regolamento (UE) 2021/1119.

⁸ *Nuova Carta di Lipsia. Il potere trasformativo delle città per il bene comune*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 30 novembre 2020. Il documento è nuovo ricordando che una precedente versione della Carta di Lipsia è stata adottata nel 2007, come si è accennato *supra*, nota 4.

⁹ Per approfondire, si vedano L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe: the new OECD-EC definition*, Luxembourg, Regional Focus-European Commission, 2012 e il più recente L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, Paris, OECD Regional Development Working Papers, 11-2019.

¹⁰ *Agenda Territoriale 2030: un futuro a tutti i luoghi*, adottata dai Ministri europei responsabili della pianificazione del territorio, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale, 1 dicembre 2020.

ciascuno Stato Membro nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita»¹¹. Il finanziamento è accostato inoltre alla promozione della cd. Iniziativa Urbana Europea, il cui obiettivo è la definizione di soluzioni in tema di sviluppo urbano sostenibile, mediante la realizzazione di azioni innovative e la condivisione di capacità e conoscenze a livello locale. Essa è destinata a tutte le aree urbane, comprese le aree urbane funzionali, e si inserisce espressamente nell'alveo dell'Agenda urbana europea, degli obiettivi di sostenibilità ONU e della neutralità climatica¹².

In secondo luogo, il noto programma *Horizon Europe* predispone un nuovo strumento: le cd. Missioni, chiamate ad affrontare problemi altamente sfidanti e a forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini dell'Unione. Tra esse, la missione n. 4 “città intelligenti e a impatto climatico zero” si è concretizzata nella sfida delle 100 città europee climaticamente neutre entro il 2030. L'idea, dall'alto valore simbolico, è di anticipare la neutralità climatica del territorio europeo al 2050 nei territori urbani selezionati dal bando competitivo, finanziandone il percorso verso la transizione. Tra i punti chiave su cui le aree urbane saranno chiamate a confrontarsi e ad immaginare modelli di sviluppo innovativi, spicca l'attenzione della missione verso l'individuazione di nuovi strumenti di *governance*, il potenziamento di forme di pianificazione del territorio integrato, la creazione di raccolte dati digitali che affinino la conoscenza del territorio da parte delle istituzioni locali¹³. Lo strumento principe individuato dalla missione è il cd. *Climate City Contract*, un accordo di tipo politico, stipulato nelle forme di un vero e proprio contratto tra i vertici delle autorità locali cittadine da un lato, e la Commissione europea dall'altro. Esso dovrà essere adottato all'esito di un processo di raccolta e condivisione di idee con la cittadinanza e gli *stakeholders*, il cui fattivo coinvolgimento è individuato quale momento imprescindibile per il percorso di transizione verso la neutralità¹⁴.

In definitiva, emerge un quadro in cui, al crescere delle preoccupazioni per la tematica ambientale ed il cambiamento climatico, si assiste ad una parallela attenzione per le aree urbane, chiamate a compiere sforzi significativi verso la sostenibilità. La natura policentrica del territorio europeo impone di guardare al fenomeno urbano in tutte le sue sfaccettature e dimensioni. Il potenziamento di politiche urbane integrate e sostenibili, che presuppone la combinazione di strumenti di *governance* flessibili e strutturali ed – evidentemente – istituzioni locali rafforzate nel contesto multilivello, rappresenta un punto focale della strategia¹⁵.

In questo contesto, può così essere di interesse svolgere qualche breve riflessione sul possibile ruolo degli enti intermedi metropolitani, dedicando attenzione particolare alle Città metropolitane italiane e alle *Áreas metropolitanas* spagnole. I due modelli appaiono simili nella forma di governo e nelle funzioni esercitate,

¹¹ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, art. 11. Per completezza, è opportuno precisare che anche il precedente Regolamento FESR, n. 1303/2013, garantiva una destinazione vincolata allo sviluppo urbano sostenibile, pari al 5%.

¹² Regolamento (UE) 2021/1058 cit., art. 12.

¹³ Sul punto, E. CROCI, T. MOLTENI, *Il Green Deal e il Recovery Plan*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, Mimesis, 2022, pp. 375-392; S. DE GREGORIO HURTADO, *A Green Deal for the urban age: a new role for cities in climate action*, in H. ABDULLAH (ed.), *Towards a European Green Deal with Cities. The urban dimension of the EU's sustainable growth strategy*, Barcelona, Cidob Edicions, 2021, pp. 27-33; G. PAVANI, *Comparare al tempo delle cities*, in G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le città collaborative ed eco-sostenibili: strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 31; A. SANTANGELO E ALT., *The role of the University of Bologna in contributing to the Climate City Contract process for Bologna*, in A. BOIX PALOP, G. PAVANI (eds.), *Green Cities, Governance and the Law* cit., pp. 132-134.

¹⁴ Per approfondire i contenuti della *net-zero cities Mission*, H. GRONKIEWICZ-WALTZ E ALT., *Proposed Mission: 100 climate-neutral cities by 2030 – by and for the Citizens, Report of the Mission board for climate-neutral and smart cities*, Luxembourg 2020. All'esito del bando competitivo, sono state selezionate 112 città, con il coinvolgimento di 27 Stati membri e 8 Stati associati.

¹⁵ E. CARLONI, M. V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa* cit., pp. 881-883; G. COTELLA, *The urban dimension of EU cohesion policy* cit., pp. 143-147; M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, S. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Wolters Kluwer, 2020, pp. 252-255; E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 72-81.

ma la differente posizione costituzionale – quali enti costitutivi della Repubblica nel caso italiano; privi di riconoscimento, nel caso spagnolo – ne ha divaricato le sorti in punto di diffusione sul territorio. Inoltre, entrambi gli enti metropolitani si collocano nella dimensione territoriale sovralocale, e sembrano patire la debolezza identitaria che contraddistingue il livello intermedio, piegato dalla forza politica delle istituzioni regionali e municipali¹⁶. Ad ogni modo, alcuni recenti casi di studio – provenienti sia delle Città metropolitane, sia dell'*Àrea metropolitana de Barcelona*, unico ente metropolitano di tipo territoriale a fini generali presente in Spagna - possono risultare utili per verificare se, ed in che modo, sia realistico immaginare un rilancio del governo istituzionale delle aree metropolitane che passi proprio dagli stimoli europei per il governo delle città sostenibili.

2. Le Città metropolitane a dieci anni dalla legge Delrio: tra eredità provinciali e nuove azioni di coordinamento territoriale

Come noto, la l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio) ha istituito le Città metropolitane nei territori delle ex Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a partire dal 1° gennaio 2015. Secondo le intenzioni dichiarate dal legislatore, l'obiettivo era quello di affrontare le problematiche delle aree urbane attraverso una nuova dimensione di *governance* territoriale, in grado di sfruttare il naturale ruolo di volano delle aree metropolitane per il tessuto economico e produttivo del Paese¹⁷. In questo senso, emblematica appariva la scelta di definire i nuovi enti metropolitani quali «enti territoriali di area vasta» dotati di specifiche «finalità istituzionali generali», la cui azione politica deve necessariamente indirizzarsi verso: a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; b) la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (art. 1, comma 2, l. 56/2014). A tale caratterizzazione funzionale si accompagnavano poi alcune innovazioni significative, che delineano i tratti di un ente a vocazione prettamente strategica, in linea con la volontà di attuare il principio di differenziazione all'interno del comparto locale (art. 1, comma 1, l. 56/2014). Per quanto noto, si pensi al modello di governo indiretto; alla marcata autonomia statutaria; all'introduzione della funzione di pianificazione strategica, con il parallelo tentativo di rafforzare la coerenza della pianificazione territoriale.

Pertanto, la legge Delrio prova a delineare i tratti di un ente in grado di porsi alla guida di territori interessati da forti interconnessioni funzionali. Il nuovo ente è chiamato ad adottare scelte politiche in grado di intercettare fenomeni tipici dei contesti metropolitani - quali il pendolarismo, l'utilizzo di servizi pubblici da parte di tutta la comunità metropolitana, il governo del territorio urbano e peri-urbano nel segno della sostenibilità, il contrasto al degrado sociale nelle periferie - verso cui la dimensione comunale

¹⁶ G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché sconosciuto: la Provincia*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 17, pp. 1-5; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 4, pp. 1-5; F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitana en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, in *Ist. Del Fed.*, 2015, n. 2, pp. 393-394; C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local ¿Qué cabe hacer sin reformar la constitución?*, in *Nueva Época*, 2019, p. 89; D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023, pp. 69-70; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma*, in T. FONT I LLOVET (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, Barcelona, Institut d'estudis de l'Autogovern, 2023, pp. 68-72.

¹⁷ Sull'opportunità del governo delle aree metropolitane italiane, *ex multis*, E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insolita*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 319-323; P. URBANI, *Il problema del governo metropolitano*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2000, n. 2, pp. 276-281; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 336-347; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 12, pp. 8-13; L. VANDELLI, *Voce - Città metropolitane*, in *Enc. Dir., vol. Ann. IX*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 84-87; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli 2017, pp. 102-109.

risulta eccessivamente parcellizzata. E di realizzare il tutto avvalendosi di una prospettiva di integrazione e coordinamento politico, plasticamente testimoniata dal collegamento tra cariche politiche metropolitane e cariche politiche dei Comuni della circoscrizione¹⁸.

Ad ogni modo, è alla stessa riforma Delrio che sono imputabili alcuni peccati originali che hanno fortemente inciso sul reale potenziale delle Città metropolitane nel proprio contesto territoriale. Tra le scelte della riforma maggiormente oggetto di critica, vi è senza dubbio l'abbandono di procedimenti istitutivi concertati con le autonomie territoriali, in favore del subentro *ex lege* delle Città metropolitane alle Province preesistenti, nei territori individuati dal legislatore. In questo senso, la legge 56/2014 ha senza dubbio avuto il merito di superare l'inerzia ultraventennale sulla riforma metropolitana, ancor più inaccettabile a seguito dell'inclusione degli enti metropolitani tra gli enti costitutivi della Repubblica ad opera della riforma del titolo V. Tuttavia, se si considera che le Città metropolitane hanno ereditato le delimitazioni territoriali, le risorse economico-finanziarie e di organico delle Province cui sono subentrate, appare evidente che sia stata proprio la fretta istitutiva a svilire profondamente la forza innovatrice della riforma¹⁹.

Più nel dettaglio, si pensi, in primo luogo, alle risorse finanziarie e di organico attribuite ai nuovi enti metropolitani. È noto come il comparto di area vasta sia sempre stato finanziariamente debole, con un ancoraggio impositivo sul trasporto su gomma – in particolare, l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sull'assicurazione RC Auto – peraltro fortemente condizionato dalle oscillazioni del mercato automobilistico²⁰. La minimalità finanziaria emerge plasticamente da un rapido confronto tra le entrate totali del comparto dei Comuni e quelle del comparto di area vasta, che è possibile svolgere avvalendosi delle tavole di dati elaborate dall'Istat sulla base dei rispettivi bilanci consuntivi²¹. Tali dati evidenziano il differente peso politico dei Comuni rispetto al livello intermedio, destinatario di risorse finanziarie quasi dieci volte inferiori rispetto a quelle del livello municipale.

È poi opportuno ricordare che la riforma Delrio si inseriva in uno scenario di profonda crisi economica. Il livello d'area vasta ha pagato un prezzo molto alto, sia in termini di tagli dei finanziamenti statali ad esso destinati, sia in termini di veri e propri contributi forzosi al bilancio centrale, cui si aggiungono altresì importanti tagli di organico²². Emerge un quadro in cui l'obiettivo di fondo non sembra essere stato quello

¹⁸ In questo senso, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, n. 1, p. 160; M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed Unioni di Comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 131-135; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Oss. Fonti*, 2018, n. 2, pp. 2-3; M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, pp. 141-144.

¹⁹ F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio cit.*, pp. 7-8; G. FALCON, *Conclusioni*, in *Oss. Fonti*, 2018, n. 2, pp. 2-6; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 7, pp. 21-24; R. MEDDA, *L'istituzione della Città metropolitana in Italia: lo stato dell'arte*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *Il governo locale tra sostenibilità e razionalizzazione: la riforma dei poteri locali in Spagna e Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 251-257; D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Ist. del Fed.*, 2023, n. 4, pp. 755-763.

²⁰ Per approfondire, G. MARONGIU, *La fiscalità delle Province nel secondo novecento*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2010, n. 1, pp. 97-108; T. VENTRE, *La disciplina dei tributi provinciali*, in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 200-220; F. PETRONIO, *La riforma incompiuta delle province*, in *Fin. e Trib. Loc.*, 2017, n. 5, pp. 52-57; A. AMORI, *Il finanziamento dei Comuni e delle Province*, in L. DEL FEDERICO, C. VERRIGNI (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo: la prospettiva italiana, dai Comuni all'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 30-35.

²¹ Le Province e le Città metropolitane hanno accertato, per l'anno 2022, entrate totali pari a 12.821.084.804 Euro. Per ciò che riguarda i Comuni, le cifre sono ben diverse, posto che le entrate totali accertate per l'anno 2022 ammontano a 110.614.496.298 Euro. Le tavole di dati per l'anno 2022 sono reperibili al portale web <https://www.istat.it/tavole-di-dati/finanza-locale-entrate-e-spesa-dei-bilanci-consuntivi-comuni-province-e-citta-metropolitane>.

²² Per approfondire, 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*, 2015, n. 3, pp. 1-5; C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali cit.*, pp. 239-

di dotare le nuove Città metropolitane di fonti di finanziamento utili allo svolgimento delle nuove funzioni ad esse assegnate, per sfruttare il loro potenziale di programmazione strategica per il territorio; bensì, più banalmente, quello di razionalizzare il comparto di area vasta, comprimendo ulteriormente le risorse ad esso spettanti per esigenze di risanamento del bilancio pubblico.

In secondo luogo, la contraddittorietà della riforma emerge in maniera forse ancor più lampante concentrandosi sull'elemento territoriale delle Città metropolitane. Può anzitutto osservarsi che la scelta delle Province oggetto della trasformazione metropolitana non sembra basata sulla reale valutazione dei territori caratterizzati da dinamiche metropolitane, bensì sulla ricerca di una tendenziale omogeneità nella distribuzione dei nuovi enti sul territorio nazionale, secondo lo schema 3 (Nord Ovest) – 2 (Nord Est) – 2 (Centro) – 3 (Sud). Peraltro, le aree oggetto dell'intervento sono molte, e presentano caratteri sociali, economici, ma anche demografici diversi tra loro. Tra i territori, ne sono poi presenti alcuni che discutibilmente possono essere qualificati come metropolitani – si pensi al caso della Città metropolitana di Reggio Calabria –, con l'esclusione all'opposto di circoscrizioni che presentano marcati caratteri metropolitani, con livelli di urbanizzazione, densità abitativa e industrializzazione di assoluto rilievo – a titolo esemplificativo, si guardi ai casi di Bergamo, Brescia e Verona –. Da ultimo, il ritaglio territoriale appare imperfetto ed approssimativo anche nelle circoscrizioni territoriali la cui inclusione nella riforma metropolitana non sorprende, tanto per eccesso – si pensi emblematicamente alla Città metropolitana di Torino, il cui territorio include le Alpi –, quanto per difetto – le Città metropolitane di Milano e Napoli su tutte –²³.

Dinanzi a tali criticità, non sorprende che le Città metropolitane abbiano faticato ad emanciparsi dal proprio passato provinciale, soprattutto in fase di avvio della propria attività. Si è assistito così ad enti metropolitani più focalizzati a consolidare le funzioni già precedentemente svolte, che ad istituzioni territoriali a vocazione strategica, capaci di acquisire una autonoma identità in grado di indirizzare gli sviluppi del territorio metropolitano.

Cionondimeno, nel corso degli anni alcune realtà metropolitane hanno cercato di rafforzare il proprio ruolo di coordinamento del territorio, nel segno della coesione sociale e territoriale, avvalendosi dell'opportunità di maggiore dialogo istituzionale offerta dalla forma di governo di secondo grado. Un primo caso emblematico è rappresentato dal territorio bolognese, distintosi per capacità di innovazione tanto in punto di politica metropolitana complessiva, quanto nel delineare i tratti di una *governance* istituzionale fortemente integrata tra l'ente Comune di Bologna e l'ente Città metropolitana di Bologna²⁴. Ai fini di interesse, spicca l'introduzione di un Fondo perequativo metropolitano, ad opera del piano territoriale, volto a redistribuire risorse in favore dei territori più svantaggiati dalle scelte di nuova urbanizzazione. Nel dettaglio, le risorse del Fondo sono destinate a quei Comuni e/o Unioni di Comuni svantaggiati dalle scelte pianificatorie, che forniscono significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana o, più in generale, caratterizzati da «maggiore fragilità sociali, demografiche ed economiche

243; G. BERGONZINI, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in C. GLENDI E ALT. (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario – Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant'anni di Diritto e Pratica Tributaria – Tomo I*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, pp. 51-59.

²³ Sollevano perplessità sull'individuazione dei territori metropolitani C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI E ALT. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 75; G. MOBILIO, *Città metropolitane* cit., pp. 514-518; A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Oss. Fonti*, 2018, n. 2, pp. 5-10; G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Oss. Fonti*, 2018, n. 2, pp. 10-17; W. GASPARRI, *Le ragioni dell'area vasta e le sue forme istituzionali*, in *IDEM* (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 18-20; F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20, pp. 320-322.

²⁴ Per approfondire, si rimanda a V. ORIOLI, C. TUBERTINI, M. DE DONNO, *PNRR e città. Bologna*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche – Nono rapporto sulle città*, Bologna, Il Mulino – Collana Urban@it, 2024, pp. 93-100.

(...) per favorire uno sviluppo più armonico del territorio metropolitano» (art. 51, comma 1 PTM). Si prevede poi che le risorse del Fondo finanziario Programmi metropolitani di rigenerazione – con una espressa riserva «per finalità di perequazione territoriale», «per la realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale necessari ai fini di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio» o «per finanziare la realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, anche di rilievo comunale, nei territori individuati come a elevata fragilità economica e/o sociale e/o demografica» (art. 51, commi 5-6 PTM) - presentati dai Comuni, approvati dalla Città metropolitana e rendicontati nella gestione e nelle modalità di utilizzo (art. 52 PTM)²⁵.

Inoltre, le scelte politiche della Città metropolitana di Milano sembrano collocarsi nella medesima direzione. Il PTM milanese individua infatti l'equità territoriale e la tutela delle risorse non rinnovabili, quali suolo, acqua ed aria, tra i principi informatori della pianificazione di area vasta. Proprio per assicurare effettività a tali principi, nel tentativo di porre altresì rimedio alle esternalità negative generate dalla pianificazione sovracomunale, l'art. 11 del PTM punta sulla promozione di forme di perequazione e compensazione territoriale. Non diversamente dall'esperienza bolognese, il PTM apre poi al finanziamento di un Fondo perequativo metropolitano (art. 11, comma 7)²⁶.

Infine, a tali esperienze locali si affianca la nota inclusione all'interno del PNRR di una linea di investimento dedicata ai Piani Urbani Integrati (PUI), la cui rilevanza è legata non soltanto al finanziamento per un importo di valore considerevole (M5C2 – Intervento 2.2 - 4,3 miliardi di Euro), ma altresì all'approccio metodologico che ne informa la realizzazione. Più precisamente, i PUI sono destinati alla riqualificazione di aree urbane degradate, mediante strumenti di pianificazione concertati che riconnettano il tessuto urbano ed extraurbano, migliorino l'accessibilità dei servizi su tutto il territorio e colmino deficit infrastrutturali. Altro obiettivo di interesse è quello di stimolare dinamiche di collaborazione tra l'ente metropolitano e le municipalità del territorio: se le Città metropolitane sono i soli soggetti istituzionali che possono accedere al finanziamento, i singoli progetti candidabili devono infatti essere scelti in maniera partecipata, ed è altresì possibile individuare i Comuni del territorio quali soggetti attuatori, mantenendo per l'ente metropolitano esclusivi compiti di coordinamento e monitoraggio²⁷.

In definitiva, se i primi dieci anni di storia istituzionale delle Città metropolitane hanno registrato più ombre che luci, anche a causa di scelte contraddittorie che hanno reso il cammino verso l'affermazione di un'autonoma vocazione strategica particolarmente accidentato, l'idea di sviluppare una *governance* territoriale coordinata a livello sovralocale può ancora rappresentare un'opportunità. In questo senso, la recente promozione di misure pianificatorie ed interventi di rigenerazione nel segno della sostenibilità e

²⁵ V. FERRI, *La perequazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna*, in *Blog Urban@it*, 23 settembre 2020; T. BONETTI, *La città (metropolitana) di Bologna*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città: crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 180-185; A. DELPIANO, *Accenni di storia dei primi dieci anni della Città metropolitana di Bologna*, in A. S. PURCARO (a cura di), *What Next? Le Città metropolitane a 10 anni dalla loro istituzione*, Bari, Cacucci, 2024, pp. 253-257. Si veda altresì il Regolamento per la gestione del Fondo perequativo metropolitano, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 18/2021 e modificato con delibera n. 36/2022.

²⁶ E. BOSCOLO, *Il Piano Territoriale Metropolitano milanese: impostazione concertativa e obiettivi transizionali*, in A. S. PURCARO (a cura di), *What Next?* cit., pp. 199-215; I. S. BOTTO, *La pianificazione territoriale metropolitana*, in *ibid*, pp. 217-227. Si veda altresì il Regolamento di articolazione e gestione del Fondo perequativo metropolitano milanese, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 30/2024.

²⁷ Per approfondire la linea di investimento dei Piani Urbani Integrati, si veda in particolare il lavoro di B. BALDI, G. CITRONI, M. MAZZOLENI, *PNRR e Città metropolitane: la sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EduCatt, 2023, pp. 41-68. Sulla recente riprogrammazione del PNRR, che rischia di privare di finanziamento i PUI per una quota significativa, si rimanda a L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Piani urbani integrati: quelli che restano nel Pnrr*, in *LaVoce.info*, 29 novembre 2023 e C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città* cit., pp. 212-216.

della coesione territoriale, tanto a livello locale quanto a livello nazionale, sembra andare nella giusta direzione.

3. L'eccezione dell'Área metropolitana de Barcelona nell'ordinamento spagnolo: la ricerca di una collocazione politica, anche oltre il proprio territorio

L'esperienza spagnola del governo delle aree metropolitane è ancorata a presupposti giuridici significativamente divergenti rispetto al caso italiano. Come già accennato, la Costituzione spagnola riconosce esclusivamente le Comunità Autonome (CCAA), le Province e i Municipi, quali enti territoriali che compongono l'ordinamento spagnolo. All'opposto, i cd. enti locali sovramunicipali non sono enti costituzionalmente necessari, elemento che garantisce al legislatore - statale ed autonomico - piena discrezionalità istitutiva. La caratteristica fondamentale di tali enti è la loro composizione quali «*agrupaciones de municipios*», da cui deriva l'indirizzo primario verso compiti di assistenza e collaborazione in favore dei Municipi della propria circoscrizione²⁸.

È la *Ley de las Bases del Régimen Local* (LBRL), n. 7/1985, a fornire il quadro normativo delle *Áreas Metropolitanas*, definite alla stregua di istituzioni locali deputate al governo di territori caratterizzati dalla presenza di un Municipio di grandi dimensioni demografiche, capace di svolgere il ruolo di polo attrattore nei confronti del territorio ad esso circostante (art. 43 LBRL). Ad ogni modo, la disciplina statale è piuttosto scarna, nell'idea che debba essere la legislazione autonoma, al momento dell'opzione per il modello delle *Áreas Metropolitanas*, a determinare le caratteristiche fondamentali dell'ente: la forma di governo, le funzioni attribuite, il ritaglio territoriale, il regime finanziario, i rapporti con le altre istituzioni territoriali.

Deve però constatarsi che, per quanto buona parte delle CCAA abbia provveduto a legiferare sul tema metropolitano, l'effettiva individuazione di *Áreas metropolitanas* si è registrata in casi sporadici. Tra le motivazioni, anche nel caso spagnolo ha avuto un forte peso la ritrosia degli enti territoriali preesistenti, ancor più difficile da superare in considerazione della già notata discrezionalità delle CCAA sull'istituzione degli enti metropolitani. Gli stessi Municipi hanno tendenzialmente privilegiato il ricorso a differenti modelli di governo sovralocale – su tutti, le *Mancomunidades* - nel cui procedimento istitutivo sono maggiormente coinvolti²⁹. In secondo luogo, l'assenza di caratteri normativi univoci sul concetto di fatto metropolitano, che giustifichino – tanto dal punto di vista geografico quanto dal punto di vista socio-economico – la creazione di istituzioni di governo metropolitano, ha reso particolarmente ardua la definizione degli interessi politico-amministrativi che i nuovi enti dovrebbero perseguire³⁰.

²⁸ C. BARRERO RODRÍGUEZ, *El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1994, n. 264, pp. 627-631; F. TOSCANO GIL, *El área metropolitana en el ordinamiento jurídico español*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 2011, n. 25, p. 117; L. COSCULELLA MONTANER, *El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones*, in T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Gobierno local: crisis o renovación? – Anuario del Gobierno Local 2011*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 48-51; A. GALÁN GALÁN, *Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España*, in *Ist. del Fed.*, 2019, n. 2, pp. 338-340.

²⁹ J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2006, n. 302, p. 11; F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitana en el Derecho español* cit., pp. 393-394; A. HILDEBRAND SCHEID, *El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento*, in *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 2017, n. 13, pp. 27-29; C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio* cit., p. 89; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 68-72.

³⁰ C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Editorial Civitas, 1993, pp. 55-65; F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 239-264; T. FONT I LLOVET, *Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l'Àrea metropolitana de Barcelona*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 2018, n. 61, pp. 75-76; A. SEVILLANO E ALT., *La complicada definición del hecho metropolitano en España*, in M. TOMÁS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 43-53.

Le uniche eccezioni a quello che autorevole dottrina considera “un sostanziale fallimento”³¹ del modello delle *Áreas metropolitanas* ex. art. 43 LBR, sono: da un lato, la realtà di Valencia, dove sono presenti due differenti enti funzionali metropolitani, chiamati a gestire il servizio idrico e il servizio rifiuti³²; dall’altro lato, il caso del territorio di Barcellona, in cui è presente un governo di livello metropolitano sin dall’epoca pre-constituzionale. Dopo alterne vicende³³, l’attuale punto di arrivo è rappresentato dalla legge catalana n. 31/2010, con la quale si è introdotta l’*Àrea metropolitana de Barcelona* (AMB), la cui esperienza ai nostri fini è di particolare interesse, alla luce della vicinanza tra l’ente metropolitano catalano ed il modello delle Città metropolitane sotto plurimi aspetti.

In primo luogo, l’accostamento tra i due modelli è legato al pacifico riconoscimento dell’AMB quale ente territoriale a fini generali, unico caso nel contesto spagnolo (art. 1, commi 3-4, l. catalana n. 31/2010). Può poi aggiungersi che l’istituzione metropolitana di Barcellona ha una struttura ordinamentale e compiti istituzionali molto vicini a quelli delle Città metropolitane: si pensi emblematicamente alla comune forma di governo di secondo grado; ma anche ad alcune delle funzioni attribuite all’AMB, tra cui la pianificazione urbanistica e strategica, la mobilità, l’ambiente, la promozione delle attività economiche³⁴. Inoltre, l’ente metropolitano catalano sembra scontare problemi politico-identitari non dissimili da quelli delle Città metropolitane, in un contesto territoriale che vede primeggiare la Comunità Autonoma della Catalogna e il Municipio di Barcellona. È di nuovo l’impianto finanziario complessivo a testimoniare in maniera emblematica tale debolezza. La finanza metropolitana risulta infatti fortemente dipendente da trasferimenti di risorse, proprio nelle mani della Catalogna e dei Municipi della circoscrizione. Non sorprende così constatare che anche nel caso spagnolo l’esiguità delle risorse sia stata individuata tra i principali *vulnus* alla reale implementazione delle pur ambiziose funzioni che la legge istitutiva attribuisce all’AMB³⁵.

Da ultimo, anche il ritaglio territoriale è oggetto di attenta riflessione. L’estensione territoriale dell’ente metropolitano non pare infatti in linea con i flussi metropolitani che insistono nella realtà di Barcellona. In questo senso, la dottrina spagnola guarda con particolare interesse al parametro europeo delle FUA, per argomentare sull’opportunità di ampliare la circoscrizione dell’AMB, al momento confinata alla sola

³¹ In questo senso, F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español* cit., pp. 391-394; A. HILDEBRAND SCHEID, *El abandono de la cuestión metropolitana en España* cit., p. 27; R. BARRES, M. MARTÍ-COSTA, *La anomalía española: el proceso de institucionalización metropolitana en Europa occidental*, in M. TOMÀS (ed.), *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 37-40; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 65-68.

³² Per approfondire, F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano* cit., pp. 152-157; J. J. ROMERO, C. ZORNOZA, M. DOLORES PITARCH, *La gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana: una oportunitat perduda*, in M. TOMÀS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 214-219.

³³ Per approfondire, J. PERDIGÓ I SOLÀ, *La institucionalización del Área metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual*, in T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN (dirs.), *La directiva de servicios. Contractación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios - Anuario del Gobierno Local 2009*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 115-118; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÀS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza de la región metropolitana*, in M. TOMÀS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 106-111.

³⁴ In questo senso, sono di interesse le riflessioni di G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze. Alla ricerca di un “sistema delle autonomie territoriali”*, in *La Nuova Giuridica*, 2024, n. 1, pp. 26-29, che espressamente rinviene nelle scelte della legge Delrio sull’area vasta una chiara influenza del modello spagnolo degli enti sovralocali – in particolare, la Provincia – ad elezione indiretta. Similmente anche A. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia ed in Spagna alla prova delle riforme*, in *For. Quad. Cost.*, 15 maggio 2017, p. 39.

³⁵ Sul punto, R. GRACIA RETORTILLO, M. VILALTA REIXACH, J. C. COVILLA MARTÍNEZ, *The metropolitan area of Barcelona: creation of a local metropolitan government*, in L. MALIKOVA E ALT. (dir.), *Metropolisation, Regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact in local, regional and national governments in Europe?*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 416-417; M. TOMÀS, *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*, Barcelona, Fundació Catalunya Europa, 2017, pp. 59-62; P. SALINAS, M. VILALTA, *El finançament de les àrees metropolitanes. Una especial referència al cas de l’AMB*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 2018, n. 61, pp. 66-70; M. MARTÍ-COSTA E ALT., *The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities – Annex IV. Barcelona Metropolitan Area case study*, Luxembourg, Espon, 2021, pp. 24-26; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 96-98.

prima cintura metropolitana. L'idea alla base dell'ipotesi modificativa è il tentativo di rafforzare l'ente, che potrebbe acquisire con il nuovo ritaglio una più chiara identità territoriale di tipo metropolitano, agli occhi delle istituzioni politiche, degli osservatori e altresì dell'opinione pubblica³⁶.

Dinanzi a tali evidenti criticità, l'AMB ha comunque tentato di definire un proprio spazio di azione politica, anche al di là dei propri angusti limiti circoscrizionali. In questo senso, non mancano alcuni esempi interessanti, che evidenziano il potenziale dell'ente metropolitano catalano.

In primo luogo, merita senz'altro un cenno il caso della pianificazione strategica di Barcellona. Essa radica le sue origini alla fine degli anni '80, quando Barcellona ospitò i Giochi Olimpici del 1992. La municipalità si dotò in quel momento di uno strumento pianificatorio strategico per definire gli obiettivi di sviluppo sociali ed economici della città e dei suoi dintorni. La pianificazione, più volte rinnovata, è oggi affidata ad un'associazione di natura privata, denominata *Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, in cui gli enti territoriali svolgono però un significativo ruolo di indirizzo. Ai fini di interesse, può sottolinearsi che, sin dall'istituzione dell'AMB si è scelto di attribuire la sua presidenza al Presidente dell'ente metropolitano. Non a caso, è proprio a partire da tale momento - coincidente con l'approvazione del 5° piano strategico, *Pla Estratègic Visió 2020* - che il focus territoriale del piano è passato dal semplice territorio municipale per abbracciare una prospettiva più vasta, di respiro metropolitano³⁷. Ultimo precipitato è il *Compromís Metropolità 2030*, il cui obiettivo territoriale è questa volta ancor più ambizioso: andare oltre gli stessi confini istituzionali dell'AMB, per indirizzarsi verso la realtà metropolitana complessiva del territorio di Barcellona, composta da più di 5 milioni di persone e 199 Municipi³⁸.

In secondo luogo, ad ulteriore testimonianza dell'adozione di una prospettiva che superi i confini amministrativi dell'ente, si segnala il ruolo che l'AMB ha svolto nella fondazione della *European Metropolitan Authorities* (EMA), un *network* europeo composto da istituzioni di livello metropolitano³⁹. L'EMA si propone di aumentare la consapevolezza del ruolo centrale che le aree metropolitane giocano all'interno del territorio europeo, indirizzando il proprio operato di *lobbying* nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea, della società civile e delle autorità nazionali⁴⁰.

Infine, spostando lo sguardo verso il rapporto tra l'AMB e lo Stato, deve riscontrarsi come – diversamente da quanto osservato sulle Città metropolitane – l'ente metropolitano catalano non viene considerato dalle più recenti politiche nazionali spagnole che incidono sulle realtà urbane. Si pensi, limitandosi all'esempio più significativo, all'esclusione dell'AMB dalle linee di finanziamento del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, le cui risorse risultano esclusivamente appannaggio di Municipi e Province. Anche per superare tale invisibilità, autorevole dottrina è giunta così ad auspicare un intervento normativo statale che rilanci l'istituto delle *Áreas metropolitanas*, la cui opportunità sembra progressivamente crescere alla

³⁶ T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica*, in IDEM (dirs.), *La directiva de servicios* cit., pp. 17-18; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 85-90; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÀS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza* cit., pp. 104-106.

³⁷ O. ESTELA BARNET, *La planificació estratègica metropolitana a Barcelona: cap a una tercera generació de plans?*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 2018, n. 61, pp. 46-48; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÀS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza* cit., pp. 114-116.

³⁸ *Compromís Metropolità 2030: una estratègia per a la ciutat dels 5 milions*, Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. Per approfondire, è possibile consultare il sito <https://compromismetropolitaca.cat/ca>.

³⁹ Ai fini di interesse, può altresì segnalarsi che sono entrate a far parte dell'EMA quasi tutte le Città metropolitane italiane (in particolare, le Città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari). Si veda <https://www.amb.cat/en/web/amb/area-internacional/ema>.

⁴⁰ M. TOMÀS, *La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana*, in J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI, O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Barcelona, Atelier, 2019, pp. 162-164; A. GALÁN GALÁN, *Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 2021, n. 63, p. 107; R. BARRES, M. MARTÍ-COSTA, *La anomalía española* cit., p. 40.

luce del sempre più acceso dibattito sulla vivibilità e sostenibilità dei territori urbani e metropolitani nel contesto europeo⁴¹.

4. Cenni conclusivi: il potenziale degli enti metropolitani nel governo multilivello delle città sostenibili

Cercando di trarre qualche considerazione dalle riflessioni svolte, possiamo osservare che i problemi che i livelli metropolitani scontano nei contesti italiano e spagnolo, nonostante il quadro costituzionale e legislativo risulti invero piuttosto differente, sembrerebbero assimilabili: una difficile collocazione politica, che porta con sé un'opaca identità propriamente metropolitana; un ritaglio territoriale sempre complesso; risorse finanziarie non sufficienti per svolgere quel ruolo di volano, sociale ed economico, che sarebbe auspicabile.

La rilevanza costituzionale delle Città metropolitane rafforza senza dubbio la posizione di tali enti nell'ordinamento italiano. Alcune scelte eccessivamente prudenti, solo parzialmente giustificate dall'impellenza di portare a compimento la riforma metropolitana, hanno evidentemente minato il potenziale di differenziazione territoriale racchiuso nell'introduzione dei nuovi enti. È però possibile individuare alcuni punti di ripartenza: su tutti, la finalizzazione istituzionale generale delle Città metropolitane, nel segno dello sviluppo strategico e del coordinamento politico, rappresenta una novità dall'alto potenziale, ancor più apprezzabile in considerazione della sua coerenza con la natura dialogica e collaborativa della forma di governo di secondo grado⁴².

Più complessa appare la situazione del modello metropolitano spagnolo ex. art. 43 LBRL, il cui scarso successo esemplifica le trasversali difficoltà politiche di cui sono vittime le istituzioni metropolitane. Il caso dell'AMB, radicato in un contesto territoriale da sempre attento a valorizzare le autonomie locali e i loro rapporti con la comunità, presenta però degli spunti interessanti e testimonia ulteriormente il potenziale degli enti metropolitani, tanto nel governo strategico del proprio territorio, quanto nel dialogo con le autorità di livello metropolitano presenti nel contesto europeo.

Ad ogni modo, sia la dottrina italiana sia quella spagnola richiedono – per quanto non sempre in maniera pacifica, soprattutto nel secondo caso⁴³ – un intervento chiarificatore del legislatore statale, in grado di consolidare la posizione politica degli enti metropolitani e di attribuire loro una più chiara identità⁴⁴. In

⁴¹ In questo senso in particolare T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades*, in IDEM (dirs.), R. GRACIA RETORTILLO (coord.), *El gobierno de las ciudades y de las grandes áreas urbanas – Anuario del Gobierno Local 2022*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 16-19 e M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÀS, J. ROMERO, *Conclusiones. Para cuándo una agenda metropolitana en España*, in M. TOMÀS (ed.), *Metropolis sin gobierno* cit., pp. 315-319. *Contra* F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano*, in T. FONT I LLOVET (dir.), D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDA (coords.), *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Barcelona-Madrid, Diputación de Barcelona-Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 102-103. L'autore vede in un intervento statale il rischio di un'eccessiva regolazione, di stampo uniformante, che inciderebbe negativamente sulle esperienze informali di gestione dei fenomeni metropolitani, ulteriori rispetto alla forma giuridica delle *Áreas metropolitanas* ex. art. 43 LBRL.

⁴² In questo senso, si vedano in particolare le riflessioni di C. TUBERTINI, *Le Città metropolitane: profili istituzionali*, in *Astrid Rassegna*, 2023, n. 9, pp. 10-13; D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Ist. del Fed.*, 2023, n. 4, pp. 763-760.

⁴³ Come si è già osservato *supra*, nota 41, ai cui riferimenti bibliografici si rimanda, la dottrina appare divisa tra i sostenitori di un intervento legislativo statale che incentivi il ricorso al modello delle *Áreas metropolitanas* e coloro che, diversamente, vedono in interventi di tal specie il rischio di ridimensionare le forme spontanee di gestione delle problematiche urbane.

⁴⁴ Si segnala, per ciò che attiene il caso italiano, che al momento giace in Commissione Affari costituzionali un disegno di legge unificato, frutto della congiunzione degli atti del Senato n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556, reperibile al sito <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55267.htm>. Il progetto mira al ripristino del sistema ad elezione diretta degli enti di area vasta, superando così il noto monito della Corte Costituzionale – sent. 240/2021 – sull'illegittimità dell'individuazione di diritto del Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo. Ad ogni modo, il disegno di riforma non affronta altre questioni rilevanti – su tutte, non si occupa del ritaglio delle circoscrizioni di area vasta, e rimanda a successivi decreti delegati la questione del loro finanziamento – e sembra incapace di differenziare adeguatamente il destino

questo senso, osservati speciali sono evidentemente il ritaglio territoriale, il cui avvicinamento verso le risultanze del parametro delle FUA appare necessario; le risorse finanziarie, dal cui potenziamento non si può prescindere per far sì che gli enti metropolitani contribuiscano realmente allo sviluppo del proprio territorio; la forma di governo metropolitano, posto che - pur capace di favorire il coordinamento istituzionale tra gli enti del territorio, nel segno dell'integrazione politica - il modello a rappresentanza indiretta presenta criticità pacificamente riconosciute.

Ciò detto, l'attenzione europea per il governo delle città sostenibili potrebbe fornire delle indicazioni significative per decidere le sorti del governo metropolitano. Le istituzioni europee sembrano infatti consapevoli che le moderne sfide della transizione verde, della neutralità climatica e – per ciò che più attiene i contesti urbani – della vivibilità e sostenibilità delle aree urbane, passino necessariamente da un rafforzamento delle istituzioni locali.

Allo stesso modo, il dibattito europeo non si limita ad analizzare il tema delle città da un punto di osservazione esclusivamente municipale, ma mira ad andare oltre tale dimensione, per intercettare quei fenomeni che fisiologicamente incidono su porzioni di territorio a più larga scala. Si assiste ad un chiaro stimolo verso politiche integrate, che beneficino del coordinamento tra più livelli di governo e altresì del coinvolgimento della cittadinanza, alla ricerca di uno sviluppo urbano sostenibile.

Richiamando i casi di studio sopra analizzati, si direbbe che gli enti metropolitani, ancora alla ricerca di una collocazione politica più forte nel proprio contesto territoriale ed oltre, possano così ritagliarsi uno spazio rilevante: un livello istituzionale intermedio, consolidato dal punto di vista normativo, ed indirizzato verso la promozione di politiche integrate per lo sviluppo sostenibile del territorio metropolitano, che contribuisca al governo della città nel contesto nazionale ed europeo⁴⁵.

amministrativo di Province e Città metropolitane. Lo stesso abbandono della forma di governo indiretta non sembra invero frutto della volontà di rilanciare gli enti metropolitani, ma di mera opportunità politica, che rischia però di indebolire la capacità di tali enti di svolgere il ruolo di perno con le istituzioni del territorio, in un'ottica collaborativa. Per ulteriori considerazioni, si veda C. TUBERTINI, *Le Città metropolitane* cit., pp. 6-10. Per approfondire i contenuti della sent. 240/2021, si rimanda *ex multis* a M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it – Paper*, 29 dicembre 2021, pp. 1-9; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 3, pp. 91-113; G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum Quad. Cost.*, 2022, n. 1, pp. 200-216; C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 7, pp. 221-239.

⁴⁵ Come osserva T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Ist. del Fed.*, 2019, n. spec., p. 134, «la configuración de la ciudad como nuevo sujeto jurídico-institucional es una cuestión de extrema complejidad, pero que también va a ser de extrema necesidad. Esta dinámica va a requerir amplios y profundos movimientos de reforma, tanto del derecho nacional como del derecho supraestatal y convencional. Y además para su implementación deberá concurrir una fuerte dosis de autoregulación y de autoorganización de la propia ciudad».