

Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014)*

di Luigi Salvia – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l’Università La Sapienza di Roma

ABSTRACT – In 2014, Italian law 56/2014, better known as “legge Delrio”, reorganized the system of Italian local authorities, besides introducing a specific competence for the “Metropolitan cities” of adopting a strategic plan, in which they have to fix strategies and objectives of the local policies for the economic, social and cultural development. The article shows how the regular adoption of these plans may represent a strong innovation for the Italian local administration, pushing local governments to better organize their decisional process through new models of policy.

SOMMARIO: 1. Premessa: la Città metropolitana nell’assetto delineato dalla “legge Delrio”, in attesa della riforma costituzionale. – 2. La pianificazione strategica: caratteri generali di un modello – 3. La pianificazione strategica nella “legge Delrio”. – 4. La funzione di indirizzo politico negli enti di area vasta. – 5. Conclusioni.

1. Premessa: la Città metropolitana nell’assetto delineato dalla “legge Delrio”, in attesa della riforma costituzionale

La legge 56 del 2014, c.d. “legge Delrio”, ha prodotto una forte spinta propulsiva nel processo di ripensamento dell’organizzazione e delle istituzioni degli enti locali, da un lato ponendosi come un intervento organico in grado di incidere sull’intera materia, dall’altro proiettandosi verso un ancora più importante rinnovamento degli enti locali sovracomunali, che dovrebbe realizzarsi attraverso la rimozione di ogni menzione delle Province nel testo costituzionale¹.

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

¹ Sulle aspirazioni della riforma “Delrio” in vista della legge di revisione costituzionale attualmente in corso di approvazione v. G. MOBILIO, *La disciplina sull’area vasta nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, contributo al Seminario di discussione del “Gruppo di Pisa” dedicato a “Corte costituzionale e riforma della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 ottobre 2015; P. MILAZZO, *L’impatto del d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2014; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso e ruolo e l’opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema*

In tale contesto riformatore si inserisce l'effettiva istituzione delle Città metropolitane, le cui istituzioni si sono definitivamente insediate soltanto a partire dal primo gennaio 2015², che costituisce senza dubbio uno dei punti cardine della riforma, tesa a riorganizzare il governo dei territori facendo leva su modelli innovativi di gestione, in previsione (soprattutto) di una riduzione degli "enti inutili" e del conseguente risparmio per la spesa pubblica³.

La previsione di nuovi modelli istituzionali offre interessanti spunti di riflessione sul ruolo che tali enti sono chiamati a svolgere, in territori particolarmente importanti dal punto di vista demografico (una rilevante percentuale della popolazione dello Stato risiede infatti nei territori destinatari della riforma⁴) ed economico, e spinge ad indagare sui profili di effettiva novità che la diversa organizzazione potrebbe determinare nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello di area vasta.

Tra gli elementi di novità più rilevanti introdotti nella disciplina delle Città metropolitane rientra senza dubbio la funzione, attribuita a tali enti, di adozione del piano strategico territoriale, definito nel testo della legge quale atto di indirizzo fondamentale per lo sviluppo del territorio e l'esercizio coordinato delle diverse funzioni amministrative. Si assiste infatti per la prima volta all'attribuzione in via legislativa di una specifica funzione di pianificazione strategica ad un ente locale⁵, seppure per il tramite di un dettato normativo molto scarno – tanto che si è sostenuto che il legislatore ha "eliminato il *se*, ma non definito il *come*" del piano⁶ – che ha lasciato alla libera iniziativa degli enti locali il compito di meglio definirne contenuti e caratteri.

degli enti territoriali, in *astrid-online.it*, 2013; G. M. SALERNO, *Sulla soppressione delle Province in corrispondenza dell'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, n. 1, 2014.

² Al comma 16 della "legge Delrio" è prevista la sostituzione delle istituzioni provinciali con quelle metropolitane e la sostituzione della Città metropolitana in tutti i rapporti attivi e passivi della Provincia stessa, in tutti i capoluoghi interessati, con la sola deroga esplicita per la Provincia di Reggio Calabria prevista al comma 18. Sui problemi legati all'assetto istituzionale che attualmente caratterizza le Città metropolitane v. le recenti monografie di G. PERULLI, *La Città metropolitana*, Torino, 2014, e F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali: Città metropolitane, nuove Province e unioni di comuni: legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio)*, Milano, 2015.

³ L'esplicito intento di risparmio di spesa alla base della recente accelerazione riformatrice in tema di enti locali risultava già evidente dall'adozione delle prime misure in materia di riordino degli enti locali da parte del decreto legge 95 del 2012, c.d. decreto "spending review", nella parte poi dichiarata incostituzionale con la sentenza Corte cost. 220 del 2013, insieme alle altre previsioni con cui si istituivano le Città metropolitane. In materia si vedano anche le considerazioni di E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015, 6, che sottolinea come le Province anche nell'odierno assetto, seppure ridimensionate, continuano ad esistere e che tale circostanza valga quantomeno a frustrare gli intenti di semplificazione e risparmio di spesa perseguiti nella riforma; v. anche S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014.

⁴ Sulla base di dati ISTAT circa il 30% della popolazione nazionale risiede nei territori "metropolitani", a cui dovrebbero aggiungersi i residenti nelle ulteriori Città metropolitane che le Regioni a statuto speciale possono istituire, in base al disposto di cui al comma 5 della l. 56 del 2014.

⁵ Non mancano tuttavia esperienze di pianificazione strategica che si sono sviluppate spontaneamente, ad iniziativa degli enti locali. Secondo l'indagine svolta in sede di redazione del Piano strategico metropolitano di Bologna 2013, sono circa 40 le città italiane che si sono dotate di un piano strategico per definire le proprie scelte di indirizzo: v. "Il piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa", Documento di Piano, 12, disponibile su www.psm.bologna.it.

⁶ Così D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta, commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, 145. In realtà è lo

Si ritiene perciò che l'analisi della funzione di pianificazione strategica possa rappresentare un elemento chiave per uno studio in grado di ricostruire l'effettivo ruolo che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere nel rinnovato sistema degli enti locali⁷, avuta considerazione del fatto che il legislatore della "legge Delrio", che si annuncia precursore del legislatore costituzionale con un riferimento dal tono quasi profetico alla legge di riforma del Titolo V attualmente approvata in seconda lettura⁸, ambisce a ridisegnare l'intero sistema delle amministrazioni locali, intervenendo in modo massiccio soprattutto sul livello intermedio di area vasta⁹.

2. La pianificazione strategica: caratteri generali di un modello

In primo luogo occorre dunque esaminare le caratteristiche del piano strategico, avendo come punto di riferimento non solo il contesto normativo, ma anche le esperienze di pianificazione a cui gli enti locali hanno spontaneamente dato vita negli ultimi anni, al fine di stabilire quali effetti esso potrà avere nell'incentivare lo sviluppo dei territori metropolitani e nell'evoluzione delle modalità di *governance* negli enti locali.

Il processo di pianificazione strategica, come metodo per razionalizzare l'organizzazione imprenditoriale, è stato mutuato dalle prime elaborazioni emerse nelle scienze aziendalistiche¹⁰, per essere applicato nelle amministrazioni pubbliche¹¹, allo scopo di garantire una gestione il più possibile efficace ed efficiente dei processi decisionali nei quali entra direttamente in questione l'interesse pubblico¹², in grado di consentire una valutazione dei progressi raggiunti in base a parametri predeterminati.

stesso metodo della pianificazione strategica a sfuggire ad ogni tentativo definitivo, poiché essa va "di volta in volta definita" in base al contesto in cui la si attua, così A. SPAZIANTE, *Introduzione: Quattro nodi ed un filo conduttore per interpretare otto piani strategici*, in T. PUGLIESE, A. SPAZIANTE (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, 2003, 34.

⁷ Sulle diverse ipotesi di conformazione dell'ente metropolitano delineate in dottrina v. A. PUBUSA, voce *Città metropolitana*, in *Enc. dir.*, agg., III, Milano, 1999, 361.

⁸ Il comma 5 dell'unico articolo che compone la legge 56 del 2014 testualmente dichiara che le Città metropolitane sono istituite "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione".

⁹ All'art. 1, comma 5, della l. 56 del 2014 si legge che "i principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di Città e aree metropolitane".

¹⁰ V. sul punto F. ARCHIBUGI, *Corso di pianificazione strategica*, in F. ARCHIBUGI, A. CICERCHIA, M. D'ERAMO, F. MIGLIACCIO, *Corso di pianificazione strategica e programmazione economica*, Roma, 2000. V. anche, per una ricostruzione dei modelli storicamente succedutisi di pianificazione strategica nel *management* aziendale S. ORSI, L. SANTORO, *Pianificazione e controllo. Modelli e strumenti operativi*, Milano, 2007.

¹¹ Si fa riferimento ad esempio all'esperienza americana del *Government performance and result act*, che impose la pianificazione strategica per tutte le agenzie governative statunitensi, su cui v. F. ARCHIBUGI, *Introduzione alla pianificazione strategica*, Firenze, 2004, e M. BARZELAY, *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in Government*, Berkley, 1992.

¹² La diffusione della pianificazione strategica si deve anche all'influenza del diritto comunitario e dell'approccio di "amministrazione di risultato" privilegiato nella selezione dei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti allo sviluppo previsti dal diritto dell'UE, di cui una recente testimonianza si trova nel regolamento CE n. 1083 del 2006, recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione, che ha richiesto la predisposizione di un quadro strategico nazionale, quale riferimento per le politiche di sviluppo. Sul punto G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010, 98 ss.

Per ciò che attiene dunque alle esperienze di pianificazione strategica sviluppatasi negli enti locali¹³, possono isolarsi alcune caratteristiche che accumulano tra loro i piani finora elaborati e che contribuiscono a delinearne l'identità: tali caratteri rappresentano il "nucleo duro" che qualifica i piani strategici e li differenzia dagli altri più comuni atti di pianificazione, legati alle competenze urbanistiche di governo del territorio¹⁴.

Un primo carattere distintivo che deve segnalarsi è la "flessibilità" del piano¹⁵, ovvero la sua idoneità ad essere modificato ed aggiornato costantemente, in quanto il suo contenuto deve fornire una rappresentazione in divenire delle strategie di azione che si intende portare avanti. Ciò si giustifica soprattutto a partire dalla natura di atto di indirizzo del piano, per cui esso non incide direttamente su situazioni giuridiche, né è in grado di porre condizioni giuridicamente vincolanti, ma rappresenta una guida per l'azione politica degli organi amministrativi interni all'ente locale, e come tale deve essere in grado di adeguarsi ai mutamenti che condizionano il territorio e che potrebbero condurre ad operare modifiche nelle scelte fondamentali a cui si ispira la suddetta azione politico-amministrativa.

I piani strategici sono caratterizzati poi da una applicazione di medio-lungo periodo, tesa ad abbracciare un arco temporale ampio, adatto alla definizione di programmi di sviluppo prolungati. Tali programmi, spesso denominati "strategie", sono dunque naturalmente rivolti a proiettare la loro efficacia nel futuro, a differenza delle cosiddette "azioni", termine con cui comunemente sono indicati gli interventi che invece costituiscono la parte operativa del piano stesso di più immediata attuazione.

La predeterminazione degli obiettivi e il condizionamento ad essi delle azioni disposte dal piano consente inoltre di poter controllare l'efficacia delle politiche messe in atto e di valutarne il funzionamento, in relazione ai mezzi impiegati per portarle avanti. Tale meccanismo richiede pertanto che il piano venga redatto avendo come riferimento applicativo un lasso di tempo sufficientemente lungo¹⁶ per la piena realizzazione e valutazione delle azioni previste.

Ulteriore caratteristica che emerge dal "metodo" strategico è quella dell'operare attraverso una selezione delle migliori tra le diverse modalità di azione disponibile, presupponendo la scarsità delle risorse a disposizione quale assunto di base¹⁷ ed operando dunque le scelte fondamentali in base alle esigenze ritenute maggiormente urgenti e più agilmente risolvibili, a seguito di una valutazione costi-benefici. Tale "selettività" rende il piano uno strumento fondamentale per la

¹³ Sulla specificità della pianificazione strategica negli enti territoriali v. G. VIRGLIO, *Piani e strategie per la città e il territorio: riflessioni critiche sui processi di pianificazione strategica territoriale*, Bologna, 2010.

¹⁴ Per una definizione giuridica del piano strategico con specifico riferimento alla "legge Delrio" ed una rassegna dei caratteri che lo contraddistinguono v. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, cit., 145.

¹⁵ Cfr. M. C. GIBELLI, *Flessibilità e regole della pianificazione strategica*, in T. PUGLIESE, A. SPAZIANTE (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, cit. 54.

¹⁶ I piani strategici più recenti, quelli di Torino e Bologna, che peraltro appaiono maggiormente idonei ad essere utilizzati come riferimento nella presente indagine poiché presentano un ambito di applicazione che oltrepassa i confini comunali per estendersi ai Comuni circostanti, hanno adottato come orizzonte temporale quello del decennio, cfr. *Torino Metropoli 2025, Terzo Piano strategico della città di Torino* e *"Il piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa"*, Documento di Piano. Anche il Piano Strategico di Roma Capitale del 2010 ha adottato la medesima misura temporale come prospettiva v. *Piano strategico di Sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei tempi al nuovo progetto*.

¹⁷ La stessa nozione di pianificazione richiama all'elemento della scarsità delle risorse quale assunto fondamentale che giustifica la predeterminazione degli obiettivi e la scelta preventiva degli ambiti di azione, come evidenziato da M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 991.

razionalizzazione della spesa e per la gestione oculata delle risorse, imponendo la concentrazione degli impieghi di capitali verso obiettivi predefiniti, limitati e ben individuati¹⁸.

La redazione di un piano strategico si caratterizza in aggiunta per la partecipazione, in fase di redazione, di una platea quanto più possibile ampia di soggetti presenti sul territorio, tanto istituzionali quanto rappresentanti della società civile¹⁹, e per una apertura ad interventi di chiunque sia interessato ad ottenere il riconoscimento di interessi particolari nell'elaborazione e nella selezione di obiettivi e strategie²⁰. Il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti nel procedimento di formazione del piano rappresenta un elemento di fondamentale importanza, poiché consente l'emersione di problemi, conflitti e bisogni manifestati direttamente dai loro portatori, ed apre la strada ad un alto grado di condivisione delle decisioni adottate.

L'apporto partecipativo può rappresentare uno degli elementi che più segnano la diversità tra un modello burocratico di amministrazione improntata a criteri di gerarchia nei rapporti tra enti e di autorità nei rapporti con i privati, ed un modello di amministrazione improntata all'azione condivisa con gli amministrati, ispirata ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra gli enti pubblici²¹.

Occorre segnalare infine che la sintetica analisi dei punti che accomunano l'idea di piano strategico è stata svolta alla luce di piani che si sono formati spontaneamente, nati dall'iniziativa di enti locali, soprattutto Comuni, e dunque non sempre aventi i caratteri e la natura geografica di aree metropolitane²², le quali hanno liberamente individuato nel "metodo" della pianificazione strategica un meccanismo efficace per progettare il futuro dei propri territori.

3. La pianificazione strategica nella "legge Delrio"

L'inesistenza di una tecnica consolidata ed omogenea di redazione del piano strategico²³ – come può dedursi dalle considerazioni sopra svolte – ha suggerito al legislatore di adottare una formula di

¹⁸ Sul punto D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, cit., 147 giudica riduttivo il termine di tre anni imposto dalla "legge Delrio" all'efficacia del piano strategico.

¹⁹ Come esempio può citarsi il processo di pianificazione strategica della città di Torino, al quale hanno preso parte, riuniti in conferenze, 40 Enti pubblici, tra cui i 38 Comuni dell'area metropolitana, e 60 organizzazioni, tra soggetti pubblici e privati; cfr. *Torino Metropoli 2025, Terzo Piano strategico della città di Torino*, 14.

²⁰ F. GASTALDI, *Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi*, in T. PUGLIESE – A. SPAZIANTE (a cura di) *Pianificazione strategica per le città*, Milano, 2003, 125, evidenzia la natura partecipata delle scelte adottate nei piani strategici.

²¹ Quantomeno dalla riforma del Titolo V con la l. cost. 3/2001 il riordino delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà impone l'abbandono delle logiche improntate a rapporti gerarchia nell'attribuzione di dette funzioni. L'art. 118 Cost. assegna infatti ai Comuni le funzioni amministrative, salvo poi consentire applicazioni "dinamiche" del principio stesso nel senso di una riallocazione delle funzioni in capo allo Stato. Così nell'interpretazione della Corte Costituzionale (v. *ex multis* sent. 303/2003). Sul tema in dottrina v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (Dir. Amm.)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 2003, e la bibliografia ivi indicata; v. anche R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 369.

²² Per la definizione di area urbana e i diversi approcci ipotizzati per il governo dei territori nelle aree altamente urbanizzate v. P. URBANI, *Aree Metropolitane*, in *Enc. Dir., Agg. V*, Milano, 2000, 111. Per la dottrina più risalente v. E. ERCOLE – G. MARTINOTTI, *Le aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1987, 111 ss.

²³ In dottrina si sono individuate tre categorie o "generazioni" di piani strategici, tuttavia sempre rimarcando le fondamentali libertà dalle forme che contraddistinguono questi atti v. M. C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d'insieme alle esperienze internazionali*, in *Urbanistica*, n. 106, 1996, 94 v. anche L. DIAPPI, *La pianificazione strategica: alcuni modelli a confronto*, in *Territorio*, n. 5, 1997, 7.

armonizzazione minima, che rimette alle singole Città metropolitane la scelta in ordine agli specifici contenuti che esso dovrà assumere oltre a quella sul procedimento per la sua adozione²⁴.

La legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali 56 del 2014 prevede infatti tra le funzioni "fondamentali" delle Città Metropolitane, contenute nell'elenco di cui all'art. 1, comma 44, *in primis* quella di adottare ed aggiornare annualmente "il piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza".

La legge sembra dunque imporre²⁵ l'adozione del piano strategico negli enti di area vasta, anche se, allo stato attuale, non risultano Città metropolitane – a più di un anno dal definitivo insediamento dei loro organi avvenuto a partire dal primo gennaio 2015²⁶ – che abbiano già adottato un piano strategico ai sensi della legge 56 del 2014²⁷, potendosi riscontrare soltanto in un caso, quello di Roma Capitale, la redazione di linee guida e l'avvio di consultazioni prodromiche all'approvazione definitiva²⁸.

Le istituzioni metropolitane sono state forse maggiormente impegnate, nel loro primo anno di attività, nella redazione e l'approvazione degli statuti, all'interno dei quali si sono delineati nello specifico anche i procedimenti di adozione del piano strategico²⁹.

L'approvazione degli statuti è infatti stata portata a termine tempestivamente per tutte le Città metropolitane, probabilmente anche al fine di scongiurare un possibile ricorso dello Stato al potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., esplicitamente consentito grazie al rimando all'8 della l. 131 del 2003 (c.d. "legge La Loggia"), contenuto nel comma 17 dell'articolo unico della l. 56 del 2014.

²⁴ Nei diversi statuti è sempre prevista l'adozione del piano da parte del Consiglio Metropolitan, sentito il parere della Conferenza Metropolitana. Il potere di presentare proposte di aggiornamento è invece riservato al Sindaco Metropolitan.

²⁵ Contrariamente a quanto previsto nella l. 56 del 2014, in dottrina, F. DI MOCCIA, *Resistenze alla pianificazione strategica*, in *Urbanistica*, 2004, 90, e S. OMBUDEN, *Pianificazione strategica e governo del territorio*, in *Urbanistica*, 2007, sostengono che il piano strategico, per rilanciare effettivamente lo sviluppo economico del territorio, non vada imposto né regolamentato.

²⁶ Fatta eccezione per la Città metropolitana di Reggio Calabria, per la quale è stato differito, con la previsione di cui al comma 18 della l. 56/2014, l'insediamento degli organi metropolitani alla naturale scadenza degli organi della Provincia attualmente in carica, con un differente calcolo di termini che dovrebbe portare al loro insediamento entro gennaio 2017.

²⁷ Molti tra i Comuni capoluogo di Città metropolitane si erano già dotati, prima della riforma "Delrio", di piani strategici, la cui applicazione era rimasta tuttavia limitata all'ambito del solo territorio comunale, senza mai estendersi ai confini dell'attuale ente di area vasta. Fanno eccezione le recenti esperienze di Bologna e Torino, che hanno conferito al piano, attraverso la partecipazione spontanea di numerosi comuni della Provincia, una dimensione sovracomunale ed effettivamente metropolitana.

²⁸ La Città metropolitana di Roma Capitale ha presentato le linee guida per l'approvazione del Piano strategico Metropolitan in un convegno tenutosi nell'ottobre 2015, tuttavia non sono seguiti altri provvedimenti, anche a causa delle dimissioni del Sindaco metropolitan. Per la Città metropolitana di Bari si è tenuto un incontro nel luglio del 2015 per definire il programma delle attività da mettere in atto e stabilire le priorità tematiche della pianificazione: v. N. COLAIANNI, *Report sulla Città metropolitana di Bari*, in *federalismi.it*, 2015.

²⁹ Cfr. ad esempio art. 7 dello statuto della Città metropolitana di Roma Capitale; artt. 32 ss. dello statuto della Città metropolitana di Napoli; art. 7 dello statuto della Città metropolitana di Torino; artt. 34 ss. dello statuto della Città metropolitana di Milano.

Si ritiene invece che per quanto concerne il piano strategico, non si potrebbe legittimamente invocare tale intervento sostitutivo statale per rimediare all'inerzia delle istituzioni, non solo per il silenzio della legge al riguardo ma anche e soprattutto in considerazione della natura di atto di indirizzo non vincolante e dunque non in grado di intaccare direttamente gli interessi alla cui protezione è posta la clausola che attribuisce il potere di cui all'art. 120 Cost³⁰.

Per quanto dunque si possa ridimensionare la portata di tale obbligo di adozione, come può desumersi da quanto sopra evidenziato a proposito della mancata adozione di piani strategici metropolitani nonostante sia trascorso più di un anno dall'insediamento dei rispettivi organi³¹, non può trascurarsi la rilevanza che tale attribuzione di competenza assume nel disegno riformatore e nel definire la natura precipua delle Città metropolitane.

L'importanza che il legislatore vuole conferire alla pianificazione strategica si manifesta con evidenza all'esame del testo normativo. Da un lato può evincersi dalla collocazione della previsione nel testo, nel quale la redazione del piano strategico figura al primo posto tra le "funzioni fondamentali" affidate alle Città metropolitane. Dall'altro l'irrinunciabilità di tale previsione è emersa con forza anche all'interno del dibattito parlamentare sul disegno di legge, considerando che sull'emendamento che al Senato ha introdotto la disposizione nel corpo della legge, il Governo ha posto la questione di fiducia³².

Infine, un ulteriore elemento a conferma di una possibile definizione della pianificazione strategica quale "funzione caratterizzante" dell'ente metropolitano – per ciò che emerge dall'analisi delle intenzioni del legislatore – può dedursi dal fatto che, nell'architettura della legge 56 del 2014, tale funzione non è ricompresa tra quelle affidate alle superstiti Province; ciò implica dunque che il piano strategico non è ritenuto necessario per lo sviluppo dei territori che non presentano i caratteri di elevata urbanizzazione³³.

Dagli elementi sopra indicati emerge dunque che nell'ottica del legislatore la pianificazione strategica caratterizza la Città metropolitana e rappresenta il fulcro della sua attività, e pertanto pare possibile definire, proprio a partire dai caratteri del piano strategico, quale dovrebbe essere la dimensione istituzionale per loro voluta dal legislatore.

³⁰ M. G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2014, 5, sottolinea che gli interventi sostitutivi del Governo "costituiscono una eccezione, e la loro legittimità è subordinata al rispetto di condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha più volte ribadito la necessità «che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione»". Sul tema in dottrina v. anche, *ex multis*, V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2005.

³¹ Per un aggiornamento sulle attività istituzionali delle diverse Città metropolitane nel corso del 2015 si rimanda a *Osservatorio sulle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, ed ai contenuti ivi riportati.

³² La previsione di una funzione di pianificazione strategica è stata introdotta con l'emendamento 1.900 del Governo al d.d.l. 1212 in discussione al Senato, su cui è stata posta la questione di fiducia. v. Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, numero speciale, 17.

³³ Il comma 85 non riporta la pianificazione strategica tra le funzioni fondamentali delle Province, né il successivo comma 86, riferito alle sole Province "con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri", estende l'obbligatorietà del piano, attribuendo a tali Province soltanto una più generica funzione di "cura dello sviluppo strategico del territorio": v. G. MANFREDI, *Art. 1, comma 51*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta, commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., 169.

Invero, a riprova di quanto la pianificazione strategica sia ritenuta, già da tempo, l'unico strumento davvero efficace in grado di organizzare lo sviluppo economico dei territori metropolitani, pare opportuno citare un documento redatto nell'ambito del progetto di finanziamento delle aree metropolitane del Mezzogiorno di cui alla delibera n. 20 del 2004 del CIPE³⁴, dove il piano strategico è definito come "lo strumento che, potendo anche superare le barriere dei confini amministrativi, offre alle Città l'opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell'attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano, riposizionandone le prospettive di rigenerazione fisica, economica e sociale all'interno di una scala territoriale di area vasta".

4. La funzione di indirizzo politico negli enti di area vasta

Chiarite dunque, seppure per sommi capi³⁵, le caratteristiche ed i problemi sollevati dal metodo della pianificazione strategica, pare opportuno soffermarsi sul particolare significato che l'esercizio di tale funzione parrebbe assumere in relazione alle Città metropolitane.

La funzione di pianificazione strategica infatti caratterizza l'ente metropolitano nella sua natura di ente "di relazione"³⁶, poiché impone l'elaborazione delle politiche di sviluppo attraverso un metodo coordinato e procedimentalizzato, poi fissato all'interno del piano³⁷, che viene per la prima volta previsto come canale istituzionale di elaborazione dell'indirizzo politico.

Proprio partendo dalla nozione di indirizzo politico³⁸ infatti, può arriversi ad affermare che esso possa – a livello di area vasta – sostanzialmente identificarsi con le strategie elaborate nel piano, che riassumono al loro interno sia l'elaborazione dei fini sia l'individuazione dei mezzi attraverso i quali portarli a termine³⁹.

³⁴ *La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione, Allegato metodologico: I piani strategici per le città e aree metropolitane (novembre 2004)*, 3, disponibile in www.dps.tesoro.it/documenti.

³⁵ Per tale analisi si rinvia alle recenti monografie di G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, cit., e F. CANGELLI, *Piani strategici e Piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, oltre che a F. MARTINELLI (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Milano, 2005, per una trattazione comparativa del fenomeno.

³⁶ V. FANTI, *Atto politico nel governo degli enti locali*, in *Dir proc. amm.*, 2, 2008, 433, descrive l'amministrazione degli enti locali come divisa tra due poli: quello politico, teso alla definizione dei fini, e quello gestionale, teso alla individuazione delle strategie più idonee per realizzarli.

³⁷ Per delle indicazioni operative sul metodo del piano strategico e sulla sua redazione v. A. TANESE, E. DI FILIPPO, R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, 2006.

³⁸ A partire dalle considerazioni svolte da V. CRISAFULLI, *Per una teoria dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, riguardo alla possibilità di individuare una autonoma funzione di indirizzo politico, ed alla contrapposta visione di chi invece preferisce parlare di indirizzo politico come attività, piuttosto che come funzione, partendo dall'assunto di fondo per cui se alla base dell'indirizzo politico deve esserci una libera scelta dei fini, tale "libertà" non sarebbe compatibile con il concetto stesso di funzione, che implica di per sé una eterodeterminazione dei fini alla cui realizzazione la funzione stessa è rivolta. Per una ricostruzione del dibattito v. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 134, e la bibliografia ivi richiamata.

³⁹ G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, cit., 46 ss., individua nella pianificazione strategica un metodo di collegamento tra politica e funzione amministrativa. Ciò si ricaverebbe dall'esame delle norme dettate dal d.lgs. 165 del 2001 in materia di rapporti tra Ministri e dirigenti e del potere di "direttiva" attribuito ai primi. Il tal caso

Seppure l'ambito operativo degli enti di area vasta, per come risulta dalla riforma "Delrio", appaia limitato non solo dal generale rispetto dei principi costituzionali e comunitari ma anche dal numero chiuso di funzioni ad esso affidate, l'entità di tali limitazioni non appare comunque idonea a rendere del tutto inesistente un'area di autodeterminazione politica dei fini che dovrebbe caratterizzare tali enti. A ciò si aggiunga che le previsioni del piano strategico sono idonee a determinare l'esercizio delle funzioni amministrative anche dei Comuni interessati⁴⁰ che dovrebbero così coordinarsi, attraverso e per il tramite dell'ente di area vasta, nel raggiungimento degli obiettivi elaborati nel piano⁴¹, vale a dire gli obiettivi politici ai quali è riconnesso lo sviluppo del territorio.

L'elaborazione dell'indirizzo politico attraverso il piano strategico dovrebbe segnare una svolta importante, consentendo agli enti locali una modalità di definizione degli obiettivi politici più coerente con la complessità degli attori sociali che si muovono nelle aree metropolitane. Allo stesso tempo sarebbe idonea a superare la crisi del circuito democratico-rappresentativo⁴², che pare avvertita dallo stesso legislatore, il quale ha costruito gli organi della Città metropolitana come organi non direttamente elettivi.

Tramite tale strumento si arriverebbe ad incanalare, se non addirittura a tipizzare⁴³, il dibattito sui principali problemi del territorio, anche quelli di rilevanza solo comunale, in un'unica sede, al livello di area vasta, consentendo d'altro canto un esercizio delle funzioni amministrative derivate⁴⁴ pienamente conforme al principio di sussidiarietà, non solo per ciò che concerne l'adeguatezza del livello di esercizio della funzione, ma soprattutto in relazione al coinvolgimento della comunità nell'elaborazione delle decisioni – attraverso la partecipazione nella fase di redazione del piano – e

infatti si realizzerebbe una forma di "cooperazione" nella determinazione degli obiettivi, mediante la partecipazione dell'organo di alta amministrazione alla formazione dell'indirizzo politico.

⁴⁰ Nello statuto della Città metropolitana di Milano è specificato che il piano strategico rappresenta "la cornice di riferimento per il coordinamento dell'azione complessiva di governo delle amministrazioni locali del territorio della Città metropolitana" (art. 35) dunque presuppone una incidenza sull'autonomia dei singoli Comuni metropolitani, che può comunque desumersi, anche qualora non specificato nei singoli statuti, dalla generale previsione di cui all'art. 1, comma 44, della l. 56 del 2014 per cui il piano strategico "costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio".

⁴¹ Sul punto si vedano le considerazioni di F. GASTALDI, *La continua diffusione dei piani strategici. Verso nuove modalità di governo del territorio?*, in *Arch. St. Urb. Reg.*, 2006, 213, che sottolinea come i piani strategici abbiano da sempre rappresentato un elemento di forte coesione tra i comuni.

⁴² I fallimenti legati all'intermediazione dei partiti nell'elaborazione della politica locale sono rappresentati non solo dalla crescente sfiducia in tali istituzioni che sembra ormai pervadere la collettività ed il dibattito pubblico italiano, ma derivano anche da un contrasto di fondo tra "pianificazione" delle scelte economiche e "governo dei partiti". A tal proposito si richiamano le considerazioni di A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "stato dei partiti"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 102 ss., il quale evidenzia il legame tra crisi dei partiti e gestione pianificata dell'economia.

⁴³ F. CANGELLI, *Piani strategici e Piani urbanistici*, cit., 75, ritiene che il piano strategico rappresenti un'evoluzione della modalità di scelta politica, che si concretizza in un "patto in cui si stabiliscono su base concertata le priorità dell'agire pubblico". Cfr. anche L. MAZZA, *Strategie e strategie spaziali*, in *Territorio*, n. 13, 2000, 27, per cui per cui la pianificazione strategica sarebbe "un'azione politico tecnica volontaristica rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise".

⁴⁴ M. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 297 e ss. evidenzia che la funzione amministrativa oggi coinvolge non solo il potere autoritativo ma anche altri ambiti di intervento: raggiungere obiettivi e soddisfare bisogni, secondo diversificati modelli di azione (provvedimento, accordo, concertazione e pianificazione).

lo spostamento dei centri decisionali quanto più possibile in prossimità dei destinatari delle decisioni stesse⁴⁵.

Il cambio di prospettiva conseguente alla “legge Delrio”, come sottolineato in dottrina⁴⁶, sta nel fatto che le Città metropolitane non si pongono come rappresentanti diretti dei bisogni dei cittadini, ma, a differenza degli altri enti territoriali, la loro finalità è limitata essenzialmente allo sviluppo del territorio. Occorre infatti tenere presente che la Città metropolitana, seppure non presenta rilevanti differenze rispetto agli altri enti territoriali nella disciplina costituzionale, si pone non come un ente investito della generale rappresentanza della popolazione residente⁴⁷, ma esclusivamente affidatario di una serie limitata di funzioni, alcune determinate per legge ed altre che potranno delegargli lo Stato e le Regioni⁴⁸, legate più in generale allo sviluppo del territorio come “entità” geografica e non come comunità.

La pianificazione dovrebbe inoltre arrivare a realizzare una forma compiuta di partecipazione all’azione amministrativa e di alta amministrazione⁴⁹, intesa non solo come mera possibilità di sottoporre istanze particolari all’autorità, ma come contributo alla formulazione di una scelta di indirizzo – in grado di orientare le successive decisioni – e dunque definitivamente nell’elaborazione dell’interesse pubblico alla cui cura sarà deputata la successiva attività amministrativa procedimentale. Tale evoluzione si pone in continuità con tutti gli istituti – che caratterizzano l’azione della pubblica amministrazione – basati sulla collaborazione tra privati e pubbliche amministrazioni⁵⁰, testimonianza costante della sempre minore fiducia riposta nel modello autoritativo di amministrazione, a vantaggio di una visione partecipata e comune di gestione della “cosa pubblica”, di cui la pianificazione strategica rappresenterebbe un ulteriore tassello.

La funzione di elaborazione del piano strategico rappresenta perciò una modalità d’azione innovativa per i nuovi enti di area vasta, in quanto risolve, nella peculiarità del metodo strategico, una nuova diversa elaborazione dell’indirizzo politico. Se da un lato infatti le istituzioni

⁴⁵ Il riferimento è alla nozione di cui all’art. 118, comma 4, Cost. Sul punto F. CANGELLI, *Piani strategici e Piani urbanistici*, op. cit. 113, afferma che “nella pianificazione strategica di ultima generazione sembra cogliersi l’altra anima della sussidiarietà, che riguarda non i rapporti tra livelli di governo ma che interessa il coinvolgimento della comunità nell’esercizio di funzioni di interesse pubblico”.

⁴⁶ V. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto*, cit., 7.

⁴⁷ Al contrario al Comune sono affidate, secondo il disposto dell’art. 13 del testo unico in materia di enti locali (d.lgs. 267 del 2000), “tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale”.

⁴⁸ Ciò in base all’esplicito riferimento di cui all’art. 1 comma 46, della l. 56 del 2014, su cui è stata raggiunta un’intesa in Conferenza Unificata Stato-Regioni in data 11 settembre 2014. V. anche G. PIPERATA, *Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, cit., 143.

⁴⁹ Per la nozione di partecipazione che viene in rilievo nell’elaborazione del piano strategico v. G. FERA, *Comunità, urbanistica, partecipazione: materiali per una pianificazione strategica*, Milano 2008; v. anche F. CANGELLI, *Piani strategici e Piani urbanistici*, cit., 114. Per l’attenzione che il legislatore ha recentemente dedicato alla partecipazione nel procedimento amministrativo ed al c.d. “accesso civico” come anello di congiunzione tra trasparenza e azione amministrativa, v. D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del decreto legislativo n.33/2013*, in *federalismi.it*, n. 3,2016.

⁵⁰ Sono innumerevoli gli esempi di istituti che ormai caratterizzano il nostro ordinamento, improntati alla logica consensuale nell’adozione di scelte amministrative: si pensi in generale agli accordi sostitutivi del provvedimento ex art. 11 l. 241/1990, alle convenzioni di lottizzazione nel governo del territorio ed alla definizione concordata dell’indennità di espropriazione ai sensi dell’art.45 del D.P.R. 321/2001.

metropolitane appaiono delegittimate dal meccanismo elettivo di secondo grado⁵¹, si rende necessaria una modalità di elaborazione delle decisioni e delle scelte che si mostri maggiormente inclusiva delle istanze sociali presenti sul territorio, che troverebbero una rappresentanza soltanto mediata nelle istituzioni metropolitane e che non dovrebbero essere, astrattamente, capaci di influenzarne la maggioranza politica.

5. Conclusioni

Il piano strategico dunque, seppure si pone in antitesi rispetto al modello democratico-rappresentativo per la definizione delle scelte politiche, che tradizionalmente caratterizza il governo degli enti territoriali, risulta un modello idoneo a garantire una rappresentazione ampia e partecipata degli interessi presenti su un territorio metropolitano, in materia di programmazione economica e di sviluppo, dove l'intermediazione partitica perde, in modo particolare a livello locale, la sua capacità di rappresentare una guida efficace per le scelte economiche.

Seppure potrebbe criticarsi, in linea generale, la scelta di introdurre un nuovo livello di pianificazione, le cui funzioni non sono chiaramente definite, senza aver provveduto ad un effettivo riordino delle competenze più propriamente gestorie attinenti al governo del territorio⁵², attraverso il piano strategico emerge e si realizza la peculiare natura di "ente relazionale", che è propria delle Città metropolitane, per sperimentare delle modalità di *governance* innovative ed efficaci al livello di area vasta.

L'area vasta metropolitana sembra inoltre essere la dimensione ottimale sulla quale sperimentare un modello "istituzionale" di piano strategico, in quanto rappresenta il livello di governo dov'è massima l'esigenza di un raccordo tra istituzioni e dove il tessuto sociale, data l'avanzata urbanizzazione, si presenta maggiormente complesso. La possibilità di elaborazione dell'indirizzo politico a partire dalle formazioni sociali che si manifestano e trovano ascolto nel processo di pianificazione⁵³ parrebbe dunque rappresentare una efficace soluzione alternativa ai problemi che pone la crescente incapacità dell'intermediazione dei partiti politici di esprimere risposte ai bisogni della collettività all'interno delle istituzioni locali; il piano strategico può infatti mostrarsi quale autentico momento di confronto politico, che porti ad includere tutti gli interessi emergenti negli

⁵¹ Da un lato infatti il Sindaco metropolitano coincide con quello del capoluogo, e dunque necessariamente non rappresenta i cittadini residenti negli altri comuni, mentre i Consigli metropolitani, nelle diverse attuazioni, rappresentano l'equilibrio delle forze politiche presenti in tutta l'area metropolitana, in modo tale che la risultante maggioranza politica in seno al Consiglio sarà costituita in modalità imprevedibile per il singolo elettore. Sulla costituzionalità del meccanismo di elezione di secondo grado si è positivamente pronunciata la Corte nella ormai celebre sentenza 50 del 2015, sulla quale, *ex multis*, si segnalano i commenti di M. BARBERO, E. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, 2015; A. STERPA, *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, in *federalismi.it*, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un'optional*, in *Rivista AIC*, 2015; L. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2015.

⁵² Critiche in questo senso sono state mosse da P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni*, 2013.

⁵³ Esemplare il caso del Piano Strategico di Bologna, per la cui discussione sono stati istituiti degli appositi "Tavoli" ai quali ha partecipato una platea di circa 991 soggetti.

enti locali, in grado di produrre un dibattito trasparente e adeguatamente pubblicizzato, che porti a conclusioni quanto più possibile condivise.

Si ritiene in conclusione che la dimensione di governo di area vasta possa essere valorizzata soprattutto in relazione a questi profili, sostenendo i Comuni ricompresi nell'area metropolitana nella gestione organizzata dei flussi e delle esigenze delle popolazioni, sempre più bisognose di una stretta interconnessione con l'area centrale.

Grazie al piano strategico ritrova consistenza la stessa nozione giuridica di Città metropolitana, definita come ente di relazione piuttosto che di governo, e si arriva a giustificare l'opera di indirizzo politico svolta da questa nei confronti dei Comuni del territorio in assenza di una diretta legittimazione democratica, anche al di là dei limiti strutturali riconnessi alla "scarsa prudenza" ed alla "assenza di un criterio"⁵⁴ che hanno contraddistinto la recente opera di riforma degli enti locali.

⁵⁴ Le espressioni sono riprese dalla critica mossa da G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del 900 alla riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014.