

I DIVERSI “MODELLI” DI CITTÀ METROPOLITANA A PARTIRE DAI PRIMI
QUATTRO ANNI DI ESPERIENZA ISTITUZIONALE*

GIUSEPPE MOBILIO**

Suggerimento di citazione

G. MOBILIO, *I diversi “modelli” di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo nasce dalla rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno “Le Città Metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione”, tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017.

** Ricercatore t.d. di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.
Contatto: giuseppe.mobilio@unifi.it

1. Il presente contributo vuole offrire una breve riflessione sulla possibilità di ricondurre le Città metropolitane italiane entro diversi modelli, a partire dall'esperienza istituzionale che questi enti hanno maturato nei quattro anni successivi alla loro istituzione avvenuta con la legge n. 56/2014¹.

Il presupposto che ha consentito alle singole Città metropolitane – come si chiarirà a breve – di dare vita a diversi modelli di governo è costituito dall'apertura della legge n. 56/2014 e il carattere ampio delle formulazioni con cui sono stati disciplinati i tratti delle nuove autorità metropolitane. Se, per certi aspetti, il disegno di riforma si mostra lacunoso, al limite con l'ambiguità², per altri questa apertura risponde ad un indirizzo deliberatamente fatto proprio dal legislatore, ovvero la possibilità che questi enti si distinguano l'uno dall'altro in ossequio al principio costituzionale di differenziazione e di pluralismo territoriale³. Gli strumenti attraverso cui – come noto – è possibile differenziare le singole Città metropolitane sono, da una parte, l'autonomia statutaria, grazie alla quale ciascun ente può esercitare una ampia potestà di autoorganizzazione in ordine alle prerogative e alla legittimazione degli organi politici, i rapporti con gli altri livelli di governo, l'assetto del proprio territorio⁴; dall'altra, la legislazione regionale in ordine alle funzioni, tramite il procedimento che ciascuna Regione ha attivato per redistribuire le funzioni non fondamentali delle Province⁵.

¹ Le riflessioni che qui si presentano sono state anticipate in A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», in *Le Regioni*, 2016, 671 ss., e successivamente sviluppate in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017. Più in generale, sui molteplici profili di riforma della legge n. 56/2014, v. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni – La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014. Sulle Città metropolitane, in particolare, v. anche F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2017, 159 ss.; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, 81 ss.*

² Cfr. C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, cit., 80 ss.

³ Per una disamina a tutto tondo delle implicazioni del principio di differenziazione, cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁴ Art. 1, cc. 8, 10, 11 e 22, legge n. 56/2014. Sull'effettivo esercizio della potestà statutaria e la differenziazione dei sistemi di governo, v. le analisi riportate in L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. Fed.*, n.s., 2014; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015.

⁵ Art. 1, cc. 85 ss., legge n. 56/2014. Cfr., volendo, G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni «non fondamentali» delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge «Delrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016.

A partire dalle previsioni “uniformanti” della legge n. 56/2014, che hanno indicato una cornice comune entro ciascuna Città metropolitana deve iscriversi, e passando per il concreto sviluppo che hanno ricevuto i richiamati elementi di differenziazione, ovvero autonomia statutaria e processi di riordino regionale, sono andate combinandosi diverse variabili che concorrono a definire l’identità istituzionale degli enti metropolitani. Così è avvenuto per la forma di governo e la legittimazione degli organi politici; le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, quelle non fondamentali e quelle attribuite da Stato e Regioni in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; i rapporti con gli altri livelli istituzionali di governo, interni ed esterni ai perimetri metropolitani; i rapporti con i territori e le comunità al loro interno; la (invero limitata) autonomia finanziaria di cui esse godono. Si tratta di aspetti tra loro strettamente interconnessi, come si è potuto apprezzare anche nelle relazioni svolte in questo Convegno, ma l’impressione è che la loro combinazione sia avvenuta in questi anni al di fuori, in molti casi, di una visione chiara e consapevole delle conseguenze che si sarebbero prodotte. Non tutte le combinazioni, tuttavia, possono ritenersi costituzionalmente sostenibili, in quanto questi singoli elementi devono modularsi tra di loro dando vita a modelli dotati di una coerenza intrinseca, secondo canoni rispettosi dei principi costituzionali.

2. A partire dalla osservazione di questi processi di costruzione istituzionale, sembrerebbe di poter isolare due differenti modelli a cui ricondurre gli enti metropolitani. Si tratta di costruzioni ispirate non soltanto da un’analisi condotta in chiave giuridica, ma che risentono anche dell’influsso di riflessioni condotte nella diversa prospettiva scientifica delle *urban policies and theories*⁶: non è un caso che lo studio delle aree metropolitane sia il terreno prediletto non tanto del diritto, quanto soprattutto della geografia economica, l’economia urbana e, più in generale, delle analisi urbanistiche e politologiche sul territorio, ciascuna delle quali ha anche fortemente criticato le soluzioni fatte proprie dalla legge n. 56/2014, soprattutto in ordine alla coincidenza tra confini metropolitani e quelli delle Province sostituite⁷.

⁶ Per una ricostruzione critica delle principali correnti impegnate nello studio delle *urban policies and theories*, cfr. D. KÜBLER, H. HEINELT, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, in D. KÜBLER, H. HEINELT (a cura di), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London-New York, 2005, 8 ss.; H. SAVITCH, R.K. VOGEL, *Regionalism and Urban Politics*, in J.S. DAVIES, D.L. IMBROSCIO (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 2009, 106 ss.; J. NELLES, *Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, 2013, 1352 s.

⁷ In chiave geografica, cfr. *Scenari italiani 2014. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana ONLUS. Il riordino territoriale dello Stato*, Roma, 2015, 52, ove si osserva che la legge n. 56/2014 opta

I modelli che si propongono, inoltre, assumono un valore solamente tendenziale, dal momento che rappresentano delle categorizzazioni ideali, formulate sul piano descrittivo attraverso un processo di astrazione e una estremizzazione degli indirizzi espressi con la prima esperienza istituzionale. Come tali, si espongono a margini di imprecisione e non possono essere concepiti in termini assoluti. Ciò nonostante, essi presentano una certa utilità⁸, perché permettono di inquadrare le diverse realtà metropolitane secondo un comune criterio di fondo.

Le Città metropolitane, dunque, potrebbero distinguersi a seconda che si ispirino ad un modello di “ente di rappresentanza delle istituzioni” o di “ente di rappresentanza delle comunità”.

L’“ente di rappresentanza delle istituzioni” costituisce un ideal-tipo di Città metropolitana che nasce con la *mission* di offrire un coordinamento e un supporto alle funzioni dei Comuni, siano essi singoli, in forma di unione o racchiusi nelle zone omogenee. Un soggetto istituzionale del genere non dovrebbe configurarsi come ente propriamente “politico”, nel senso di votato al perseguimento di finalità generali, ma dovrebbe rimettere questo compito propriamente ai Comuni e limitarsi ad operare come “facilitatore” rispetto alle funzioni comunali o intercomunali per il perseguimento di politiche su scala di area vasta. Non è un caso che le Città metropolitane, secondo la definizione data dal legislatore, costituiscono non il tipico ente preposto alla “cura degli interessi” della “propria comunità” – secondo la definizione che il TUEL riferisce a Comuni e Province – ma piuttosto un ente avente «finalità istituzionali generali» più specifiche e strategiche⁹. Conseguentemente, le funzioni svolte e le politiche condotte dovrebbero essere improntate alla programmazione, al coordinamento, senza essere in grado di porre vincoli cogenti ai Comuni, a meno che non vengano elaborate con il loro coinvolgimento diretto o non siano accettate su base volontaria. Questa impostazione presuppone, inoltre, una chiara distinzione tra le competenze dei Comuni e quelle della Città metropolitana, soprattutto a garanzia delle funzioni e delle prerogative dei primi. Quanto alla forma di governo, trova

per una soluzione «non soltanto conservativa, ma gravemente regressiva quanto a territorializzazione, con gli antichi tasselli provincial-prefettizi che tornano inopinatamente protagonisti della nuova epifania territoriale». Come acclarano le analisi economiche, inoltre, si assiste sempre più ad un allentamento del nesso tra autorità e territorio sul quale viene tradizionalmente fondata l’organizzazione amministrativa; cfr. M. ABRESCIA, *Territorio e analisi economica del diritto. Amministrazione territoriale e delocalizzazione funzionale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna, 2007, 345 ss.

⁸ “All models are wrong but some are useful”, secondo la nota espressione di G.E.P. BOX, *Robustness in the strategy of scientific model building*, in R.L. LAUNER, G.N. WILKINSON (a cura di), *Robustness in Statistics*, Academic Press, New York, 1979, 201 ss.

⁹ Art. 1 c. 2, legge n. 56/2014; in questo modificando implicitamente l’art. 3, c. 3 del TUEL.

piena giustificazione la legittimazione indiretta degli organi politici, la previsione di organi a composizione mista Comuni/ente metropolitano o la diretta partecipazione del livello comunale all'assunzione delle decisioni metropolitane.

All'opposto potrebbe collocarsi l'“ente di rappresentanza della comunità” metropolitana, quale livello di governo esponenziale della comunità stessa. In questo caso si ha di fronte un livello di governo accostabile a quello comunale (e provinciale, almeno sino alla più recente legislazione), capace di perseguire finalità di carattere generale ma con le competenze di area vasta definite dalla legge n. 56/2014. Si tratterebbe, quindi, di un soggetto preordinato all'esercizio di funzioni e all'erogazione diretta di servizi, o alla elaborazione e alla attuazione diretta di politiche a carattere sovracomunale, potenzialmente senza il concorso o il diretto coinvolgimento dei Comuni, capace quindi di vincolare gli enti ricompresi al suo interno sempre nel rispetto delle loro garanzie costituzionali, come quelle legate alla titolarità e all'esercizio delle funzioni fondamentali. Simile modello, inoltre, presupporrebbe una distinzione flessibile delle competenze fra enti di primo e secondo livello, stante il potere della Città metropolitana di far valere esigenze unitarie. Quanto alla forma di governo, si pone in piena coerenza la previsione della legittimazione diretta degli organi politici, attraverso apposita decisione statutaria.

Con le cautele dovute ad una simile opera di concettualizzazione e alla luce della flessibilità con cui guardare a tali modelli, sembrerebbe di poter assimilare ad un ente di rappresentanza delle istituzioni le Città metropolitane di Firenze, Bologna, e in parte anche Genova, mentre sembrerebbero riconducibili ad un ente di rappresentanza della comunità le Città metropolitane di Milano, Roma Capitale, e in parte anche Napoli. Tutte le altre Città metropolitane potrebbero collocarsi in una zona grigia ed intermedia, tendendo per certi aspetti verso un modello e per altri verso il modello opposto.

3. Il carattere tendenziale di tali modelli emerge anche se si considera come essi rappresentino delle polarizzazioni teoriche. Nessuna Città metropolitana può essere inquadrata completamente entro uno dei due modelli, ma occorre valutare in forma disaggregata i singoli aspetti toccati, ad esempio, dalla disciplina statutaria o dalla legislazione regionale. È ben possibile, infatti, che si verifichino reciproche contaminazione, per cui una Città metropolitana attratta da un modello prenda in prestito anche caratteristiche dell'altro.

Tali costruzioni, tuttavia, non sono utili soltanto sul piano descrittivo. Pur ricordando i rischi che si corrono nel ricavare una consequenzialità logica tra essere e dover essere, come insegna la legge di Hume, l'appartenenza all'uno o

all'altro modello è capace di determinare una serie di conseguenze – come sopra accennato – anche in termini di sostenibilità costituzionale dei diversi assetti. A tali categorizzazioni, infatti, non può essere negata *in toto* una valenza prescrittiva, nella misura in cui contribuiscono a delineare schemi dotati di intrinseca coerenza, a dispetto di una legislazione che – come anticipato – è in parte ambigua nell'offrire un inquadramento alle Città metropolitane. È possibile, dunque, immaginare eventuali conseguenze sul piano della legittimità costituzionale derivanti dalla riconducibilità all'uno o all'altro modello. Basti pensare a quanto accade nel mettere in relazione la legittimazione degli organi politici con gli altri fattori: un Sindaco metropolitano che coincide con il Sindaco del Comune capoluogo, e che quindi gode di una legittimazione che gli deriva solamente dall'investitura tramite il voto dei cittadini di quel Comune, difficilmente potrebbe pretendere di esercitare funzioni attraverso cui vincolare autoritativamente altri Comuni, ad esempio tramite la programmazione strategica o territoriale¹⁰, o di imporre tributi all'intera comunità metropolitana (ipotesi certo lontana, in ragione dello scarsissima autonomia di entrata di cui godono questi enti).

Per correggere queste incongruenze sarebbe opportuno intervenire in via legislativa. Sempre con riguardo alla legittimazione del Sindaco metropolitano, le correzioni necessarie non dovrebbero necessariamente muoversi nella direzione dell'elezione diretta, ma sarebbe certo possibile trovare soluzioni intermedie in grado di salvaguardare il carattere rappresentativo delle istituzioni, anche del baricentro territoriale costituito dal Comune capoluogo¹¹. Si pensi all'elezione del Sindaco metropolitano da parte dei Sindaci o dei Consiglieri comunali, analogamente a quanto accade per il Presidente della Provincia, secondo le regole stabilite dall'art. 1, cc. 58 ss., legge n. 56/2014. Altre ipotesi percorribili potrebbero essere l'elezione del Sindaco metropolitano da parte del Consiglio o della Conferenza all'interno dei propri componenti, come suggerito anche dalla comparazione con altri ordinamenti. Si pensi a quanto accade in Francia, ove il Presidente della *Métropole* non

¹⁰ Si pensi al potere di vincolare i Comuni attraverso il piano territoriale metropolitano che la legislazione regionale conferma in capo alle Città metropolitane di Milano (art. 5 l. Lombardia n. 32/2015) e Torino (art. 5 l. Piemonte n. 56/1977), ma anche di Firenze (art. 91 l. Toscana n. 65/2014), Genova (art. 16-*quater* l. Liguria n. 36/1997), Reggio Calabria (art. 13 l. Calabria n. 19/2002) e Bologna (art. 28 l. Emilia-Romagna n. 20/2000), o alla capacità vincolante che lo statuto attribuisce alla pianificazione strategica della CM di Venezia (artt. 7 e 8 statuto).

¹¹ Occorre ricordare che il modello della coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo, da una parte, e elezione indiretta dei consiglieri metropolitani da parte di Sindaci e consiglieri comunali, dall'altra, ha una sua ragionevolezza che nell'ottica della riforma si fonda, per un verso, sul voler costruire un ente che si fondi sulla legittimazione dei Sindaci e degli amministratori comunali e, per l'altro, sul particolare rilievo degli esponenti del grande Comune capoluogo cfr. L. VANDELLI, *Comma 22. Ipotesi di elezione diretta*, cit., 80.

coincide con il Presidente del *Conseil*; quest'ultimo è il principale organo di governo, che fino al 2013 riceveva una investitura indiretta, il cui Presidente viene designato dallo stesso *Conseil*. Oppure si pensi a quanto accade nell'ordinamento spagnolo per l'*Área Metropolitana de Barcelona* e l'*Área Metropolitana de Vigo*, ove il Presidente viene eletto dal *Consejo Metropolitano* al proprio interno, nel primo caso, e dalla *Asamblea metropolitana*, nel secondo, entrambi organi collegiali composti in parte dai Sindaci dei Comuni dell'area e in parte da membri eletti dai Consigli comunali.

Ancora, di interesse appare la soluzione escogitata inizialmente dalla Regione Siciliana con la l.r. n. 15/2015, che introduceva a livello regionale un ente metropolitano con diverse particolarità rispetto alla Città metropolitana di cui alla legge n. 56/2014, dal quale si discostava per numerosi profili. Basti pensare che l'architettura istituzionale delle Città metropolitane siciliane sarebbe stata strutturata attorno alla Conferenza metropolitana, il Sindaco, la Giunta e l'Adunanza elettorale: il Sindaco metropolitano sarebbe stato eletto dall'Adunanza elettorale metropolitana, composta dai Sindaci, dai Consiglieri comunali e dai Presidenti dei Consigli circoscrizionali del Comune capoluogo, tra i Sindaci dell'area metropolitana¹².

Viceversa, anche non volendo intervenire a modificare la disciplina legislativa generale degli enti metropolitani, sarebbe comunque possibile stemperare – anche se, forse, non eliminare – le incongruenze presenti nell'assetto di alcune Città metropolitane accentuando, in maniera consapevole e razionale, gli aspetti di reciproca contaminazione nei modelli che si è cercato di tratteggiare. In questo caso ci si allontanerebbe da tali modelli, che perderebbero sì di capacità descrittiva, ma se ne guadagnerebbe in termini di costituzionalità.

A questo scopo le Città metropolitane hanno a disposizione uno strumentario che la legge n. 56/2014 e gli statuti forniscono loro, a partire dalle modalità con cui esercitare le funzioni fondamentali (prime fra tutte la pianificazione strategica, territoriale, dei trasporti) e di elaborare le proprie politiche. Si ha riguardo a tutte quelle forme di decentramento delle funzioni, di raccordo e partecipazione attraverso cui coinvolgere istituzioni e comunità nell'assunzione e nell'attuazione di decisioni politiche ed amministrative, che esprimono quella capacità dell'ente metropolitano di creare network, generare reti e nuovi sistemi di *governance*.

¹² Artt. 13, 15 e 16, l.r. n. 15/2015. La vicenda della legislazione siciliana sulle autorità metropolitane è piuttosto tormentata: basti ricordare che successivamente alla legge del 2015 è intervenuta la l.r. n. 5 e la n. 8/2016, volte a riallineare la forma di governo di questi enti regionali con quella prevista dalla legislazione statale, stante il giudizio di costituzionalità promosso dal Governo e allora pendente, poi dichiarato estinto con sent. n. 277/2016 a seguito delle modifiche. Successivamente la l.r. n. 17/2017 ha reintrodotta, fra l'altro, l'elezione diretta degli organi di governo delle Città metropolitane siciliane, per essere poi dichiarata incostituzionale dalla recentissima sent. n. 168/2018.

Basti qui ricordare il rilievo assunto dalle zone omogenee nella CM di Torino, sia come riferimento per il decentramento o l'esercizio delle funzioni metropolitane, sia come coordinamento nei confronti degli organi politici¹³. Oppure si pensi alle previsioni statutarie della CM di Firenze, che favoriscono l'esercizio concordato con i Comuni delle funzioni di pianificazione territoriale vincolante¹⁴. Oppure, ancora, all'integrazione dei Comuni nell'esercizio di alcune funzioni particolarmente qualificanti della CM di Torino o di Venezia tramite il concorso della Conferenza metropolitana¹⁵.

Ma esempi di questa contaminazione si riscontrano anche nelle tre Città metropolitane che hanno optato per l'elezione diretta dei propri organi politici. Si pensi alle zone omogenee della CM di Milano, integrate nella stessa forma di governo; oppure agli "organismi amministrativi" della CM di Roma Capitale; oppure alle funzioni esercitate dalla Conferenza metropolitana nella CM di Napoli, o all'opzione verso un esercizio "normale" delle funzioni metropolitane attraverso la delega a zone omogenee o unioni di Comuni.

Non di meno, tutti gli Statuti contemplanò la possibilità di stringere accordi, esercitare congiuntamente funzioni e strutturare canali più o meno permanenti di dialogo con le istituzioni esterne al perimetro metropolitano, con l'intento di ovviare, per quanto possibile, al problema della rigidità dei confini metropolitani.

Altro profilo di cui tener conto per contemperare le rigidità dei modelli, e anche di rafforzare in una qualche misura la legittimazione degli organi politici non eletti direttamente, sono i molteplici dispositivi di democrazia diretta, partecipativa e deliberativa che gli statuti offrono e che, in alcuni casi, la legislazione regionale assiste.

Questa "ibridazione" tra modelli, che in molti casi si realizza, contribuisce inoltre a differenziare ciascun ente metropolitano in ragione delle proprie peculiarità amministrative e territoriali, con potenziali vantaggi nella capacità di condurre efficacemente le *policies* di sviluppo del territorio metropolitano.

4. Il tentativo di ricondurre le differenti esperienze metropolitane entro possibili categorizzazioni, al di là della bontà o meno degli esiti, rappresenta comunque un indice della sfida che lo studio di questi fenomeni urbani lancia alla riflessione costituzionalistica. In termini generali, le autorità metropolitane sono preposte al governo di territori del tutto particolari, che si presentano – o dovrebbero presentarsi – più come sistemi economico-funzionali che come unità insediative demografico-edilizie, con tutte le difficoltà derivanti dalla

¹³ Art. 27 statuto CM Torino.

¹⁴ Art. 6 statuto CM Firenze.

¹⁵ Rispettivamente art. 7 e 8 statuto CM Torino e artt. 7 e 18 statuto CM Venezia.

pretesa di poterli racchiudere entro confini amministrativi troppo rigidi¹⁶. Le autorità metropolitane, quindi, costituiscono il paradigma di un ente territoriale che riconfigura in termini nuovi e differenziati il legame ente – comunità – territorio rispetto a come solitamente inteso nella storia delle nostre istituzioni locali, e che pone problemi di governo in termini innovativi¹⁷. La costituzionalizzazione delle Città metropolitane avvenuta nel 2001, dunque, ha introdotto nel nostro ordinamento una istituzione territoriale discordante e dalle caratteristiche *sui generis*. Al di là del merito delle scelte compiute dal legislatore, sia nel configurare questo nuovo ente, sia nell'imporre oneri pesantissimi di contribuzione al risanamento della finanza pubblica, l'istituzione delle Città metropolitane apre ad una serie di stimolanti riflessioni rispetto al quadro dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali. Da questo punto di vista, le Città metropolitane pongono in crisi il tradizionale approccio con cui la Costituzione è solita inquadrare e offrire garanzia agli enti esponenziali delle diverse comunità locali. Da qui si giustifica il ventaglio di possibili varianti con cui ci si trova alle prese guardando all'esperienza italiana: rappresentanza diretta e indiretta; legittimazione di *input*, tramite elezione popolare, o di *output*, tramite risultati concretamente ottenuti; istituti di democrazia rappresentativa o partecipativa; sviluppo sociale e economico; ecc. Pur con tutti i limiti del caso, quindi, le Città metropolitane potrebbero davvero essere l'occasione per strutturare sistemi di *governance* strategica e dare il via a laboratori di sperimentazione sul piano istituzionale.

¹⁶ Cfr. E. ERCOLE, *La crescita metropolitana*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna, 1999, 192.

¹⁷ Si pensi ai caratteri evidenziati da M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., 536, secondo cui gli enti territoriali, in generale, si connotano per uno stringente nesso tra territorio – generalità dei fini – autonomia, poiché sono enti espressione o esponenti, immediati o diretti, di comunità territoriali locali e hanno fini tendenzialmente generali o molto ampi, relativi comunque a essenziali ragioni di vita delle comunità stesse.