

**RUOLO E FORMA DI GOVERNO DELLE CITTÀ METROPOLITANE.  
QUALCHE RIFLESSIONE \***

**LUCIANO VANDELLI\*\***

**Sommario**

1. La definizione dell'area territoriale della città metropolitana: lo stato dell'arte. – 2. La definizione del territorio nella legge n. 56/2014. – 3. Gli statuti e i possibili strumenti di governo del territorio. – 4. L'importanza del piano strategico.

**Suggerimento di citazione**

L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, 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.

\*\* Già Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Bologna.  
Contatto: [proflucianovandelli@gmail.com](mailto:proflucianovandelli@gmail.com)

### **1. L'avvio delle Città metropolitane tra incertezze e difficoltà**

Raramente una nuova istituzione ha avviato la propria esperienza in condizioni più incerte e problematiche di quanto è capitato alle Città metropolitane in Italia.

Misure fortemente restrittive delle risorse disponibili, il fallimento di un progetto di riforma che avrebbe dovuto ridisegnare il quadro costituzionale in cui collocare il nuovo modello di governo locale, interventi incerti e contraddittori, atteggiamenti di indifferenza – se non di ostilità – da parte di varie Regioni, lo stesso passaggio ad altro incarico del Ministro che aveva elaborato e sostenuto vigorosamente la riforma, questi ed altri fattori hanno reso alquanto complessa l'attuazione di un cambiamento che comunque richiedeva una trasformazione di fondo di paradigmi di *governance* consolidati.

Così, indubbiamente le Città metropolitane hanno operato – e vanno operando – tra cospicue difficoltà, in cui le questioni di carattere istituzionale tendono a confondersi con problemi di altra natura.

Il discorso vale particolarmente per quanto concerne il rapporto tra riforme istituzionali e risorse. Un rapporto chesi è presentato assente, o addirittura schizofrenico. La riforma metropolitana presupponeva la costituzione di soggetti in grado di esercitare funzioni inedite e sofisticate, dotandosi di professionalità e mezzi adeguati, per vari profili diversi e superiori a quelli di cui disponevano le precedenti Province.

Nei fatti, invece, le manovre finanziarie che si sono susseguite in questi anni sembrano essere state ispirate a logiche del tutto diverse, se non nettamente contrastanti. In un clima dominato dall'obbiettivo del risanamento della finanza pubblica, a Città metropolitane e Province si sono imposti tagli e ridimensionamenti di risorse di ogni tipo assai consistenti negli ultimi anni.

Certo, in vari casi gli effetti più devastanti di queste misure sono stati attenuati da interventi di c.d. “sterilizzazione” dei tagli operati e dalla erogazione di fondi speciali per obbiettivi specifici, volti comunque allo sviluppo delle città. Ma queste logiche estemporanee e settoriali non risolvono la questione di fondo, che riguarda la dipendenza delle Città metropolitane essenzialmente dai trasferimenti dallo Stato e dai vincoli da questo imposti, mentre l'autonomia finanziaria – sancita dall'art. 119 della Costituzione – rimane un obbiettivo lontano.

Del resto, questi fenomeni si inseriscono in tendenze – che sembrano connotare la nostra epoca, ben al di là dei confini italiani – a scelte condizionate da un'ansia per gli effetti immediati o a breve termine (“*short-termism*” o, in altri termini, “*myopic looking*”): l'affanno per gli esiti (spesso, su un piano semplicemente o prevalentemente comunicativo) del giorno dopo, la prevalenza delle misure e delle norme che si presumono a rapido impatto

rispetto a quelle organiche e di sistema, di cui occorre seguire, monitorare e accompagnare gli effetti nel corso degli anni.

Così, tra attesa di risultati, incertezze, scarsità di strumenti finanziari, è comprensibile che siano emersi – ed emergano – a più riprese atteggiamenti di delusione, rispetto alle aspettative che si riponevano su un nuovo strumento di governo per lo sviluppo delle città<sup>1</sup>.

## 2. Il numero e le dimensioni delle Città metropolitane

In questo contesto, si riprendono e assumono nuove valenze rilievi e obiezioni che già avevano animato il dibattito parallelo alla elaborazione della legge n. 56.

A partire dal numero e dalle dimensioni delle Città metropolitane. Certo, la configurazione dell'una o dell'altra realtà come "metropolitana" si presenta sempre opinabile, secondo parametri economici, geopolitici, demografici, ecc. Ma un elemento mi pare meritare considerazione: senza soffermarsi sulle qualificazioni formali, la forma metropolitana, nella sostanza, è funzionale ad attribuire speciali forme di governance istituzionale a quelle realtà connotate da significativi agglomerati urbani, in cui si concentrano in larga misura le questioni sociali ed economiche, ma anche le maggiori potenzialità di sviluppo di un Paese.....

In questa direzione, del resto, non è improprio osservare che, nelle esperienze europee, numero delle situazioni cui sono attribuite forma "metropolitane" non è affatto minore di quello individuato dalla legge n. 56, né le dimensioni si presentano affatto maggiori di quello registrato nelle città italiane. Basti considerare, ad esempio, che in anni recenti in Francia (in base alla legge sulla "Modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles" del 2014 e alla legge sulla "Nouvelle organisation territoriale de la République" del 2015), alle tre realtà tradizionalmente considerate come metropolitane - Parigi, Lione, Aix-Marsiglia–si è aggiunta quasi una ventina di altre *métropoles* che comprendono aree superiori a 650.000 abitanti (riducibili, a determinate condizioni, a 400.000), dotate di specifici ordinamenti. In

<sup>1</sup> In questo senso, si presentano significativi titoli ricorrenti sui giornali, e dichiarazioni di qualche protagonista di queste vicende. Cfr. ad esempio, tra i primi: *Città metropolitane a corto di risorse*, in *Sole24ore*, 9 maggio 2016; *Città metropolitane: un motore (inceppato) di sviluppo*, in *Corriere.it*, 18 maggio 2016; *La falsa partenza delle Città metropolitane*, in *Sole24ore*, 3 luglio 2017; *Città metropolitane, che flop*, in *Il Fatto Quotidiano*, 27 novembre 2017; *La falsa partenza delle Città metropolitane*, in *Sole24ore*, 3 luglio 2017. Quanto alle testimonianze di attori significativi, basti ricordare la frase del sindaco di Milano, Sala: "Le Città metropolitane sono il sinonimo dell'incompiuta, se non del fallimento" (*Milano. Corriere.it*, 24 gennaio 2018); o la precedente considerazione del sindaco di Torino e presidente dell'ANCI dell'epoca, Fassino: "Le Città metropolitane non sono né conosciute né riconosciute...Purtroppo si sta scivolando nell'anonimato istituzionale. Prevale un modesto bricolage amministrativo, con troppe norme oscure e poche risorse chiare. Con molti spettatori interessati al fallimento. Un vulnus inaccettabile per un Paese che stenta a crescere. Un ripensamento è necessario" (*Corriere.it*, 18 maggio 2016).

Inghilterra, d'altronde, oltre al tradizionale modello della Grande Londra, secondo una disciplina approvata nel 2016 (*Local Government Devolution Act*, che prosegue il processo di riforma avviato nel 2009) si è data risposta alle esigenze e istanze di Città come Manchester, Liverpool, Sheffield e varie altre aree urbane, istituendo forme istituzionali peculiari (*Combined Authorities*), governate da collegi formati dei rappresentanti delle singole zone che le compongono, eventualmente coordinate da un Mayor elettivo. Queste istituzioni riguardano attualmente una decina di realtà; ma il loro numero si presenta in crescita.

Del resto, in Germania superano la cinquantina le città che dispongono di un regime differenziato rispetto al resto del territorio, accorpando nel Comune capoluogo sia le funzioni di prossimità, generalmente comunali, sia quelle di area vasta, generalmente attribuite al *Kreis* (città c.d., appunto, *Kreisfreie*).

Nella loro varietà, dunque, le esperienze europee sembrano indicare con nettezza come la ricerca di moduli differenziati, rispetto all'ordinamento che riguarda la generalità del territorio, per esigenze di governo delle città e delle aree che le circondano; come questi moduli possano assumere le forme e gli statuti più vari, anche all'interno del medesimo Paese; come, ancora, queste tendenze si estendano ben al di là delle capitali e delle maggiori realtà metropolitane.

### **3. La delimitazione territoriale**

Permangono, poi, tuttora, riserve e critiche a proposito della delimitazione del territorio delle Città metropolitane, considerato talora troppo stretto rispetto alle reali dinamiche che contrassegnano lo sviluppo economico e sociale, e talora, all'opposto, troppo vasto per racchiuderle in logiche unificanti.

Si tratta, come è noto, di polemiche assai risalenti; che hanno avuto una influenza determinante nell'ostacolare per oltre vent'anni la concreta costituzione di istituzioni previste dal legislatore sin dal 1990. Certamente, la soluzione adottata dalla legge 56 del 2014, nell'identificare il territorio delle nuove Città metropolitane, in via di massima, con le circoscrizioni delle preesistenti Province poteva presentare vari inconvenienti e inadeguatezze. E non a caso, la Regione Sardegna, nel delimitare la Città metropolitana di Cagliari, ha compiuto scelte diverse. Eppure quella opzione, stabilita in via generale *ex lege* si presentò come l'unica (dopo gli estenuanti dibattiti tra sostenitori di aree strette e difensori di aree vaste, o vastissime) realisticamente percorribile per arrivare finalmente alla concreta sperimentazione di assetti metropolitani strutturali.

Comunque - al di là delle possibilità di modifica del territorio metropolitano tramite applicazione delle regole relative alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e tramite inclusione di Comuni esterni (legge 56, art. 1, c. 6) -il

territorio stesso e le azioni che su di esso la Città metropolitana intraprende possono essere variamente modulati: articolandolo in zone omogenee, al fine di adeguare le politiche alle caratteristiche degli specifici ambiti, secondo disposizioni dello statuto (c. 5), configurate come contesti di partecipazione dei Comuni, come articolazione operativa della Conferenza metropolitana, come suddivisione del territorio delle attività e dei servizi decentrabili, come eventuale ambiti ottimali per l'esercizio in forma associata dei servizi comunali. In qualche caso, come a Bologna, sono le Unioni di Comuni, in cui è articolato il territorio, ad assumere un ruolo influente nella governance metropolitana.

#### **4. Le Città metropolitane come enti di secondo livello**

Tra le contestazioni alla legge 56, poi, riaffiora ciclicamente – e con rinnovato impulso dopo il fallimento della proposta di riforma costituzionale respinta nel referendum del dicembre 2016 – l'opzione di fondo per la configurazione delle Città metropolitane come enti di “secondo livello”, dotato di una forma di governo basata su organi composti, in via indiretta, da sindaci e consiglieri comunali.

Contestazioni che, come è noto, hanno riguardato sia i profili di legittimità costituzionale di questa opzione, sia la sua opportunità sostanziale.

Per quanto si riferisce al primo aspetto, personalmente continuo a trovare convincente il ragionamento di fondo svolto dalla Corte costituzionale nella (pur a mio avviso, contestabile, per altri aspetti) sent. n. 50 del 2015, nell'identificare la legittimazione democratica degli enti territoriali come la sola ammissibile, in base alla Costituzione, ma anche nell'affermare che questa legittimazione può dispiegarsi e modularsi secondo modalità diverse, che non presuppongono necessariamente l'elezione diretta degli organi.

In realtà, la scelta – che, come è noto, pur con non trascurabili differenze, è stata adottata anche per le Province – credo vada inquadrata tra le esperienze volte alla ricerca di un superamento della stratificazione, del millefoglie istituzionale, che ha tradizionalmente sovrapposto enti, governi, funzioni, classi politiche, apparati, tendendo spesso ad incrementare la complessità generale del sistema locale, inducendo a duplicazioni di competenze, tensioni politiche, conflittualità.

Si tratta, in definitiva, della questione affrontata in termini diversi, come si è accennato dalle *Combined Authorities* inglesi o dalle *Kreisfreie Staedte* tedesche, tendenti comunque, in termini diversi, a portare ad un livello unitario le politiche e l'esercizio delle funzioni amministrative, evitando la dispersione (e l'eventuale contrapposizione) dei decisori.

L'ipotesi adottata dalla legge italiana è quella di mantenere un doppio livello tra ambito metropolitano (o provinciale), deputato al perseguimento degli interessi dell'intero territorio di area vasta – e, anzitutto, dell'interesse al

suo sviluppo economico e sociale - e ambito comunale, radicato nella comunità locale per perseguirne gli interessi di prossimità; ma di affrontare comunque le complessità e le separatezze della stratificazione affidando ai sindaci e consiglieri comunali, responsabili della gestione di questi ultimi, anche, al tempo stesso, il perseguimento degli interessi di area vasta. Tendono cambiare radicalmente, in questi termini, le dinamiche tra i due livelli, sotto vari profili.

In sintesi, si potrebbe dire che da un sistema in cui la Provincia, dotata di una autonoma legittimazione e di una distinta classe politica, adottava decisioni secondo processi e logiche propri: certamente coinvolgendo, nei casi di maggiore collaborazione, i Comuni, ma non raramente in una posizione di antitesi o comunque di tensione, evidenti quando il colore politico era opposto a quello della maggioranza che governava i Comuni (e, particolarmente, del Capoluogo), ma presenti anche laddove (ed era caso tutt'altro che raro) alla presidenza della Provincia veniva designato un esponente di un partito minore alleato della forza politica prevalente sul territorio (in concreto: ad esempio, un socialdemocratico o un repubblicano laddove fosse prevalente la DC, un socialista ove fosse prevalente il PCI, un leghista ove fosse prevalente Forza Italia. Per non parlare dell'utilizzazione del livello provinciale a fini di bilanciamento tra diverse correnti del medesimo partito).

In definitiva, ad una dinamica che, pur tra varie mediazioni, vedeva le decisioni provinciali porsi su un piano distinto e sovrapposto (spesso in funzione di sostanziale valutazione, approvazione o filtro) rispetto a quelle adottate dai sindaci e dalle relative maggioranze, si è sostituita una logica che affida ai sindaci stessi il compito di confrontare i rispettivi interessi e le rispettive posizioni, di trovare i punti di convergenza, di conseguire nel dialogo una mediazione tra gli interessi di ciascun Comune – a partire dal capoluogo - e quelli dell'intero territorio metropolitano. Interessi ora configurati, dunque, non come diversi o addirittura contrastanti, ma come complementari e strettamente integrati.

Del resto, affrontare il tema della stratificazione facendo perno sui Comuni corrisponde a radicate concezioni e tradizioni, che vedono, appunto, nel Comune la “cellula di base” dell'intero sistema delle autonomie, la “comunità naturale” in cui storicamente si fondano i poteri locali e la loro autonomia.

##### **5. Le inadeguatezze della disciplina. In particolare, qualche considerazione sullo status degli amministratori metropolitani**

Se, dunque, in questi termini può delinearsi, a mio avviso, una concezione attendibile e funzionale, vari elementi sembrano configurarsi in termini tutt'altro che coerenti.

Certamente, tutt'altro che coerenti, come si è accennato, sono state – particolarmente, ma non soltanto, negli anni di avvio della nuova esperienza – le scelte operate in ordine ai profili finanziari.

Né ha giovato ad una convinta e generale propensione ad assumere questi nuovi compiti, da parte dei sindaci, lo scenario di perdurante – e, talora, crescente – incertezza e instabilità in cui essi venivano a svolgersi, tra un quadro di norme pletorico, intricato, precario, e una pesante serie di responsabilità, da quelle penali a quelle amministrative.

Del resto, di fronte a queste rilevanti difficoltà, la stessa configurazione degli organi e la forma di governo hanno dimostrato elementi di non trascurabile debolezza: e, in definitiva, finendo per lasciare sostanzialmente (troppo) solo il sindaco metropolitano – così come il presidente della Provincia – nell'assunzione delle responsabilità, in assenza di ogni esecutivo collegiale.

C'è poi un altro profilo, che credo vada rilevato, pur se in netto contrasto con la dominante enfasi sulla lotta ai “costi della politica”, sulla gratuità delle cariche, sulle riforme “senza ulteriori oneri per la finanza pubblica”.

La regola secondo cui gli incarichi rivestiti nella Città metropolitana – così come nella Provincia – sono “esercitati a titolo gratuito” stride, a mio avviso, con fondamentali principi democratici, logici e funzionali. In effetti, ritengo che sia da riconoscere e da salvaguardare un criterio in base al quale, all'opposto, all'esercizio di funzioni pubbliche debba corrispondere uno *status* ed un ristoro economico proporzionato all'impegno richiesto ed al carico di responsabilità assunto. Consentendo, dunque, a chiunque sia eleggibile ad un certo incarico di assumerlo effettivamente, a prescindere dalle condizioni economiche personali. Il tema assume una particolare evidenza se si considera che la legge dichiara eleggibili a consiglieri metropolitani i consiglieri di tutti i Comuni del territorio, anche di minori dimensioni, e che a ciascuno di loro può essere conferito – come di fatto avviene – le funzioni di “consigliere delegato”. In definitiva, il consigliere di un piccolo Comune che eserciti le funzioni di consigliere delegato nella Città metropolitana si trova ad esercitare compiti che possono essere anche assai gravosi ricevendo esclusivamente un modestissimo (talora simbolico) gettone di presenza se e quando riesce a partecipare alle sedute del proprio consiglio comunale; del resto, accollandosi a proprio carico gli oneri di una assicurazione per le rilevanti responsabilità che assume.

A fronte di situazioni di questo tipo, forse non è improprio ricordare che, al fine di tutelare il principio di eguaglianza e di garantire il più ampio accesso alle cariche rappresentative l'Assemblea costituente volle eliminare definitivamente il previgente principio di gratuità del mandato, espressamente riconoscendo a questo scopo, nell'art. 69 Cost., tra le altre prerogative, un'indennità ai membri del Parlamento.

Sarebbe, dunque, improprio ritenere che il riconoscimento di un'indennità si radichi nel generale principio sancito dall'art. 51, secondo cui tutti i cittadini "possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza"?

Del resto, sotto il profilo sostanziale, davvero posizioni di questo tipo non rischiano di limitare surrettiziamente l'accesso alle cariche metropolitane (o provinciali) ai soli sindaci dei Comuni di maggiori dimensioni (che ricevono un'indennità di qualche consistenza)? Oppure si è puntato su una diffusa tendenza, da parte di amministratori (particolarmente generosi o ambiziosi, lasciando da parte ogni considerazione su motivazioni legate a impropri interessi personali) ad assumere oneri e responsabilità per uno spirito di servizio che non richiede nemmeno un minimo di ristoro economico per il tempo sottratto alle proprie attività lavorative o personali?

### **6. Per un ripensamento della governance metropolitana**

In questo quadro, effettivamente la *governance* metropolitana si trova in una situazione delicata, se non problematica. Che certamente può sollecitare specifici correttivi (ad esempio, l'introduzione di un esecutivo collegiale, o la revisione dello *status* degli amministratori, come si è accennato), ma che può richiedere un ripensamento di fondo delle dinamiche che tradizionalmente si instaurano tra i diversi livelli territoriali.

Credo che queste dinamiche si possano delineare secondo due prospettive; logicamente ben distinte, ma nei fatti problematicamente intersecate: una, incentrata su una dialettica propriamente politica, l'altra di stampo territoriale.

Si tratta, del resto, di un tema che va emergendo su vari versanti: e non raramente il prevalere della prima sulla seconda, porta a rimettere in discussione processi che pur risponderebbero ad interessi (non contingenti) del territorio. Così, ad esempio, i cambiamenti politici dell'uno o dell'altro Comune vanno determinando, in diverse situazioni, l'arresto di percorsi intrapresi per la costituzione di Unioni di Comuni o, addirittura, la fuoruscita da quelle in funzione; o ancora il ripensamento di processi di fusione tra Comuni, anche laddove questi processi si presentano sorretti dalle minuscole dimensioni di quelli esistenti, dall'evoluzione delle dinamiche economiche e sociali, dalle strette connessioni territoriali.

La questione merita particolare attenzione precisamente per le Città metropolitane. Che hanno introdotto una forma di governo nuova (dopo le note formule del governo locale precedente al 1993, con individuazione di organo monocratico e membri dell'esecutivo collegiale ad opera dell'organo assembleare, e dopo l'introduzione di un modello misto, con elezione e legittimazione autonoma sia del sindaco che del consiglio, accompagnata dalla fiducia e dalla tendenziale omogeneità politica facilitata dal sistema elettorale).



Una nuova forma di governo, atipicamente duale, in cui sindaco e consiglio metropolitani dispongono di diversi titoli di legittimazione, non sono legati da un rapporto di fiducia, sono tenuti ad una necessaria coabitazione, anche se si presentano come espressione di parti politiche diverse (sotto questi profili, le Province possono presentare dinamiche differenti, considerato che l'elezione del presidente, contestuale a quella del consiglio, ad opera del medesimo corpo elettorale, induce ad una tendenziale omogeneità tra i due organi).

D'altronde, sindaco e consiglio metropolitani si trovano ad operare in presenza di un ulteriore organo assembleare, composto *ope legis* da tutti i sindaci del territorio (la conferenza metropolitana, cui si accosta, nelle Province, l'assemblea dei sindaci), i cui limitati poteri previsti dalla legge 56 rivestono tuttavia nella prassi un rilievo mutevole, conseguendo, in qualche situazione ed in qualche passaggio, una incidenza tutt'altro che trascurabile, anche portando elementi di particolare considerazione per determinate aree, secondo dinamiche piuttosto territoriali.

Nell'esperienza complessiva dei governi metropolitani, comunque, si presenta prevalente una logica politica. Come sintomo di queste tendenze, può considerarsi, ad esempio, la diffusa prassi che vede imporsi scelte di stampo squisitamente politico nella scelta dei consiglieri delegati (e, se del caso, della loro revoca).

D'altronde, una impostazione di tipo politico pare già evidente nelle logiche seguite dagli statuti metropolitani; che – nonostante le novità del sistema di governo - tendono a riprodurre le medesime dinamiche e le medesime regole che si applicano nei Comuni, riprendendo moduli di netta distinzione tra maggioranza e minoranza (cui vengono assicurate determinate garanzie). In assenza di un rapporto di fiducia, poi, si cerca comunque di riprodurre le dinamiche, in particolare nella discussione delle linee programmatiche del sindaco metropolitano. A proposito delle quali, gli statuti tendono ad affidare al consiglio ben più di un mero dibattito, prevedendo, magari, un voto di vera e propria approvazione (in questo senso, si vedano, ad es., gli statuti metropolitani di Roma e Bologna, mentre altri, come quelli di Genova o Torino, dispongono che il sindaco adotti le linee programmatiche sulla base degli orientamenti stabiliti dal consiglio, oppure prevedono varie modalità di partecipazione del consiglio alla loro formulazione).

In questo modo, dunque, criteri e prassi propri dei modelli di *governance* politica intersecano gli elementi di *governance* territoriale che sembrano ispirare il modello proprio delle Città metropolitane, a partire dalla identificazione del sindaco metropolitano con il sindaco del capoluogo - a prescindere dal fatto che si trovi in sintonia politica con la maggioranza del consiglio - o dalla composizione della conferenza metropolitana, tendente a rappresentare capillarmente ogni ambito del territorio.

Del resto, in una direzione di stampo territoriale, piuttosto che politico, muovono le proposte che tendono a semplificare il meccanismo sopprimendo il consiglio e attribuendo le funzioni di quest'ultimo, appunto, alla conferenza metropolitana (o all'assemblea dei sindaci nelle Province).

Seguendo la medesima ispirazione, un ulteriore elemento di riflessione potrebbe ravvisarsi in una ipotesi di eventuale superamento del collegio unico per l'elezione del consiglio metropolitano, per adottare invece una elezione per collegi territoriali. In questo senso, a me pare incongruo che ambiti dotati di proprie specifiche e caratteristiche (si pensi, ad esempio, ai territori montani che si trovano in Città metropolitane) non dispongano di una rappresentanza nel consiglio. In una concezione – che ha ispirato il legislatore - di Città metropolitane dotate di territori non omogenei, ma basate sull'articolazione tra un baricentro urbano ed ambiti di diversa connotazione e vocazione, che ad esso fanno riferimento, a tutti questi deve essere garantita, a mio avviso, una adeguata presenza negli organi fondamentali.

Non si tratta – in questa sede - che di qualche spunto; ma se si seguissero obiettivi e criteri di questo tipo, credo che un significativo rafforzamento delle logiche territoriali – a scapito di quelle politiche - segnerebbe un sostanziale progresso in direzione della funzionalità e della tenuta complessiva (anche sul lungo periodo) dei governi metropolitani.

### **7. Qualche prospettiva**

Ora, se ci si propone di intervenire sulle disposizioni della legge 56, certamente potrebbe essere utile – come si propone da varie parti – l'introduzione di alcuni "correttivi".

Ma forse, per una volta, sarebbe opportuno non limitarsi a correttivi, adottando un intervento organico e di sistema, nelle direzioni qui abbozzate.

In realtà, non credo si possa sottovalutare il robusto radicamento degli elementi di politicità che caratterizzano le realtà locali; ma questi devono essere temperati con una considerazione nuova delle logiche territoriali, che in qualche misura possano trascendere le contrapposizioni, le frammentazioni e la instabilità delle maggioranze e dei sindaci che governano le realtà locali, nella varietà delle situazioni ricomprese in ciascun territorio metropolitano.

D'altronde, il cambiamento non riguarda esclusivamente le norme, ma richiede un diverso atteggiamento da parte degli attori fondamentali, a partire dai sindaci e dai consiglieri comunali. Che - nel contesto delle esigenze attuali, negli assetti e nelle azioni che riguardano le aggregazioni intercomunali e, su un piano più ampio e ambizioso, le dimensioni metropolitane (o provinciali) - non possono più concentrarsi (esclusivamente) sulle esigenze e sulle istanze delle comunità che li hanno eletti e che sono chiamati ad amministrare, ma

devono contemperarle con gli interessi del territorio più vasto. Alle cui sorti, del resto, ciascun Comune, nelle attuali dinamiche, è fortemente legato.

Non è una consapevolezza banale, e probabilmente – ove fosse condivisa - richiederà un tempo non breve per affermarsi e consolidarsi; ma è da mutamenti di questo tipo che, in parte rilevante, dipendono - e dipenderanno in misura crescente, a mio avviso – le prospettive della riforma metropolitana e dello sviluppo dell'intero sistema dei governi locali.