

Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*

Daniele Donati

1. Dalla Francia rivoluzionaria all'autonomia di oggi

In questo contributo ho pensato di proporre alcune delle riflessioni svolte negli ultimi tempi con Luciano Vandelli, come a riprendere un dialogo – in realtà ininterrotto – con lui e le sue opere. In questo, cercherò di evidenziare i tratti di un approccio scientifico e di un metodo che, a mio parere, restano come la sua più importante, lucida, viva eredità.

Il tema, che ci vedeva spesso chiacchierare, e anche discutere fuori e dentro le sedi accademiche o istituzionali, è quello delle aree vaste e delle recenti riforme che le hanno attraversate.

Cominciamo dall'inizio.

La prima cosa che lessi di Luciano, dopo la tesi, fu il volume *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*¹, pubblicato in occasione del convegno *Bologna-Nationes* (una serie di incontri internazionali dell'Alma Mater per il suo IX centenario) dedicato alla Francia.

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

Mi emoziona pensare a come, nelle nostre ultime conversazioni, Luciano mi raccontasse di come volesse tornare su quelle tracce, andando a narrare di tutti e ottanta gli invitati che appaiono nell'incoronazione di Napoleone di David. Un racconto a più piani, un vero e proprio romanzo costruito tra storia delle istituzioni e delle persone.

Di fatto era ancora e sempre affascinato dall'eredità specialissima di quel momento storico, dal segno lasciato sulla concezione dello Stato, il sistema dei diritti e il nostro sistema amministrativo prima da tre ventenni, e poi da un oscuro ufficiale d'artiglieria corso, diventato appunto imperatore.

In quella fascinazione, nell'attenzione a quei fatti e a quelle dinamiche, c'è l'essenza degli studi di Vandelli sul tema che qui intendo trattare.

Perché Luciano affrontava anche le vicende del tempo presente avendo non solo un lucido quadro delle norme in vigore, e della loro effettività, ma anche prestando attenzione all'origine dell'attuale sistema territoriale e ai problemi ad esso connessi, al contesto territoriale e storico, agli esiti ultimi per le comunità a cui l'attività delle amministrazioni deve essere rivolta. Si pensi a come ciò fosse per lui evidente fin da quel volume del 1990, dove stigmatizzava il disegno geometrico e strumentale della mappa dei Dipartimenti, operata dai rivoluzionari francesi in contrasto con l'*esprit de Province*, con le istanze autonomistiche pre-rivoluzionarie e i relativi radicamenti culturali.

In tutti i suoi lavori successivi, arricchiti e sostenuti da dati, tabelle, numeri, ritornava o comunque non era mai dimenticata quella parabola che partiva dal disegno di ambiti territoriali in ragione delle esigenze di decentramento e localizzazione del potere centrale e arrivava al riconoscimento della loro autonomia².

Aveva accolto le parole di Giannini³, che riteneva oramai trascorso un tempo sufficiente a far accogliere il mutato ruolo degli enti intermedi

(2) Si veda in questo senso, esplicitamente, L. VANDELLI, *Dal «pouvoir municipal» all'autonomia territoriale*, in *La proteccion de los derechos frente al poder de la administracion*, Caracas, Editorial Juridica Venezolana, 1994, p. 369 ss.

(3) M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume quinto. 1963-1969*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 909, ma anche E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 202.

da mere circoscrizioni statali a soggetti espressione del territorio, ma era convinto del fatto che la conoscenza delle origini dell'attuale sistema locale fosse illuminante nel tracciare la strada a venire, per costruire le riforme assecondando "il reale", i bisogni delle comunità, la loro vocazione. Di fatto, non riesco a non pensare che fosse proprio la vicinanza ai cittadini la ragione della sua scelta di focalizzare la propria attenzione proprio ai poteri locali.

La riflessione sul concetto di autonomia⁴, sulla sua estensione e sulle sue forme, sulla sua affermazione specie nel secondo dopoguerra, in strettissima connessione con la forma democratica, è stata così al centro del suo impegno come studioso⁵ e come amministratore.

Ne scrisse, e operò nelle istituzioni assumendola come chiave di una più diffusa e ampia partecipazione, di una prossimità positiva. Come spinta all'autoderminazione delle comunità, alla focalizzazione sui loro bisogni reali, alla loro crescita e alla contestuale semplificazione degli apparati.

(4) Si ricordino qui alcuni dei lavori essenziali precedenti all'opera di Vandelli, come G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti in onore di Carnelutti*, IV, Padova, Cedam, 1950, p. 185 ss.; Id., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.; S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, p. 24 ss.; Id., *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto diritto pubblico*, II, 1987, 30 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.; Id., *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 1948; Id., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 851 ss.; G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti in onore di Carnelutti*, IV, Padova, Cedam, 1950, p. 185 ss.; Id., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.

(5) Tra i moltissimi altri, in via tutto antologica, si vedano L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142: norme complementari, documenti, schemi*, Rimini, Maggioli, 1990; Id., *Le pouvoirs normatifs des autonomies territoriales en Italie*, in Aa.Vv., *Gouvernance publique: quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques*, Paris, Institut de la Décentralisation, 2010, p. 78 ss.; Id., *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, 21 settembre 2011, n. 143; Id., *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Paper per 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna 20-22 settembre 2012, pubblicato poi in *Revista catalana de dret public*, 46, 2013; Id., *Una svolta per il sistema delle autonomie*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitana, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014; Id., *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *questa Rivista*, 1, 2014, p. 129 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017; L. VANDELLI, *Il sistema delle Autonomie Locali*, Bologna, il Mulino, 2018.

2. La visione sulle Città metropolitane. Gli “azzardi” della l. 56/2014

Negli ultimi tempi, come ho detto, il nostro confronto si era concentrato specialmente sulle Città metropolitane, riformate nel 2014 in modo forse lacunoso, certamente accelerato, nell'urgenza di dare risposte a una crisi che, non solo nel nostro Paese, ha fatto riemergere decise istanze centraliste⁶.

Mi confortò allora, e mi conforta ancora adesso, sapere che vedevamo entrambi le Città metropolitane come prima reazione alla crisi, un'idea per il rilancio del Paese, e che – nonostante le critiche anche fondate che giungevano da più parti – condividevamo l'idea di dover operare con le poche norme a disposizione per ripensare questi enti secondo una logica diversa, nuova, che tenterò di declinare per sommi capi, nella brevità delle presenti note.

Non c'è dubbio che la l. 56/2014, oltre all'introduzione della forma di legittimazione indiretta degli organi su cui torneremo più avanti, tenti diversi azzardi.

In primo luogo, innestandosi sulla originaria ipotesi di cui all'art. 17 della l. 142/1990, scommette su dieci ambiti urbani (che diventeranno quattordici in ragione delle scelte autonome di Sicilia e Sardegna) tra loro diversissimi sotto molti punti di vista, alcuni dei quali di certo non rientrano tra le aree di maggior sviluppo del Paese⁷.

La scelta appare piuttosto motivata da ragioni perequative nella geografia nazionale, a costruire una rete che coprisse tutto Paese. E dà corpo ad amministrazioni differenziate in ragione delle condizioni e delle vo-

(6) Sul punto è esplicito L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss. e Id., *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 21 settembre 2011, n. 143 e in *Libro dell'anno del Diritto Treccani* 2012, Roma, 2012, p. 10 ss. Sul tema si vedano anche G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 9 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *questa Rivista*, 2011, 3, p. 457 ss.; S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione*, in *Federalismi.it*, 17, 2012.

(7) Resta pur vero, come si usa ricordare, che le Città metropolitane: contano il 36% della popolazione; generano oltre il 40% del valore aggiunto; generano il 28% delle esportazioni; riuniscono il 35% delle imprese; hanno il 56% delle multinazionali insediate nel Paese; sono la sede di 55 atenei; sono la sede di circa la metà delle start-up innovative; hanno il 100% delle infrastrutture essenziali di trasporto.

cazioni particolari di questi luoghi ove, si ritiene, agitano interessi⁸ peculiari che sollecitano un ente di governo dedicato.

Perciò (e questo è un altro azzardo) come rilevava anche Vandelli⁹, l'etichetta di "metropoli" non è apposta nel nostro ordinamento a città che presentano quegli elementi oggettivi e fattuali (demografici, socio-economici ecc.) che giustamente rilevano per geografi e urbanisti¹⁰, ma piuttosto qualifica le aree alle quali è assegnato un ruolo e quindi un modello istituzionale differenziato nel senso che qui si descrive.

Un processo opposto a quello tradizionale dunque, dal *nomen* alla *res*. Il quale però appare non del tutto ingiustificato: sfogliando infatti (e lo facemmo assieme) l'elenco dei centri urbani europei di dimensioni superiori ad (appena) 200.000 abitanti¹¹ ci si accorge di come per molti di

(8) Il richiamo, ricorrente e per me essenziale, agli interessi ci deve far ricordare la relativa teoria, i pochi ma determinanti scritti che l'hanno avviata anche rispetto al nostro ordinamento. In questo senso tra gli autori che si sono occupati del tema in tempi più vicini a noi segnaliamo, in ordine cronologico: E. BETTI, *Interesse (Teoria Generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1962, vol. VIII, p. 838 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 49; L. MIGLIORINI, *Alcune considerazioni per una analisi degli interessi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p. 74 ss.; M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1980; E. CARDI, *La manifestazione degli interessi nei procedimenti amministrativi*, Rimini, Maggioli, 1983-1984; M. STIPO, *Osservazioni in tema di poteri ed interessi pubblici*, in "Archivio Giuridico "Filippo Serafini", 1985, p. 225; G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Principi, Milano, Giuffrè, 2005, p. 67 ss.

(9) Si veda per tutti, L. VANDELLI (con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, in più parti a partire da p. 52 ss.

(10) Si pensi alle origini della regolazione urbana, così tecnica, che fin dal lavoro di R. BAUMEISTER, *Städterweiterungen in technischer, baupolitischer und wirtschaftlicher Beziehung*, Verlag von Ernst & Korn, 1876 stabilisce criteri qualificatori delle grandi città, e poi principi e regole che avranno fortuna per tutto il XX secolo. E ancora a J. STÜBBEN in *Der Städtebau. Handbuch der Architektur*, Kröner, Stuttgart, 1907 in cui oltre a criteri estetici delle metropoli si richiamano le disposizioni in vigore all'epoca. E poi le ipotesi alternative e opposte alla grande città, formulate nella seconda metà dell'Ottocento e nel primo Novecento, che in ogni caso partono da quella definizione e dal richiamo ai grandi agglomerati urbani: si pensi per tutte alle città lineari di Le Corbusier negli anni Trenta, pensate per il piano urbanistico di Algeri e così ben descritte, fra gli altri, da C. SARAGOSA, *Città tra passato e futuro: un percorso critico sulla via di biopoli*, Donzelli Editore, 2011. Sul piano normativo è invece l'Inghilterra a porsi all'avanguardia con l'istituzione nel 1855 del *Metropolitan Board of Work*, organo di pianificazione che opera sulla scia, spesso inespresa, del mito di una metropoli ordinata come chiave dello sviluppo urbano.

(11) CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Report di ricerca, 2014, <http://www.astrid-online.it/static/upload/>

questi si siano trovate forme di autonomia (e quindi soluzioni istituzionali) diversificate rispetto al resto del territorio.

Il problema quindi, a ben vedere, non è tanto quello dell'attribuzione della qualificazione formale, quanto piuttosto quello di saper differenziare e adattare la forma istituzionale alla specificità del singolo contesto territoriale. Laddove il *nomen* diviene *identitas*, e l'*identitas* *realitas*. In Europa ciò avviene sostanzialmente su base normativa.

In Italia la Corte costituzionale, nella sent. 50/2015, ha affermato che il «nuovo ente [...] non potrebbe [...] avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali». È quindi rimesso soprattutto all'opera dei legislatori regionali, degli Statuti metropolitani e forse ancor di più alla costruzione in concreto per via amministrativa del profilo di ogni singola Città, declinare quanto detto (e quanto non detto) dalla legge in soluzioni idonee e adeguate alla condizione di sistemi urbani complessi. Il tutto, operando sulla relazione tra capoluogo e Comuni circostanti, sugli strumenti di cooperazione e integrazione con gli altri territori, sulla definizione dei procedimenti decisionali e sulle modalità della partecipazione degli attori economici e sociali e dei cittadini.

Coerente con questa lettura è l'evidente primarietà delle funzioni assegnate alle Città metropolitane¹² rispetto al profilo istituzionale e organizzativo, che pare essere del tutto servente allo scopo perseguito.

In altri termini, ritengo, l'interpretazione del nuovo ente va condotta a partire proprio dalle sue competenze, specifiche ed esclusive. La legge non a caso rubrica al primo posto (art. 1, comma 44, lett. *a*)) la "istituzionalizzazione" della pianificazione strategica come «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio», e quindi come strumento di progettazione coordinata e di raccordo multilivello. E, coerentemente,

protected/Le-c/Le-citta-metropolitane-in-Europa-CENSIS_febbraio-2014.pdf

(12) Così C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *questa Rivista*, 2, 2014, pp. 197-214.

prosegue elencando una serie di funzioni tutte legate alla crescita armonica del territorio (dalla pianificazione territoriale generale alle infrastrutture rilevanti della comunità metropolitana, dalla strutturazione e organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici a «mobilità e viabilità») che culminano (art. 1 comma 44, lett. e)) con «promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale», con accento sul «sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico».

Quali siano le intenzioni del legislatore appare evidente: in un'ideale connessione tra la lett. a) e la lett. e) le Città metropolitane sono chiamate in prima persona alla progettazione dello sviluppo coordinato dell'area, attraverso la "collazione" e la mediazione degli interessi locali. Sono responsabili in proprio di un progresso complessivo, armonico e differenziato.

Certo, già su queste disposizioni vi sono debolezze, punti di attenzione. La redazione delle norme è fragile: gli elenchi di cui all'art. 1, commi 44, 46, e 85 della legge 56/2014 richiamano, in gran parte dei casi, interi complessi funzionali, o vere e proprie "materie", senza precisare il perimetro delle funzioni specificamente metropolitane. Si pensi appunto allo «sviluppo economico e sociale», o alla «mobilità e viabilità». D'altra parte, la pianificazione strategica, almeno fino a questa legge, era stata piuttosto un metodo, collettivo e facoltativo, di determinazione degli obiettivi di crescita di una determinata area.

La genericità e l'insufficienza di queste elencazioni ha prestato in molti casi il fianco a una riappropriazione di funzioni (prima delegate alle Province) da parte delle Regioni che, non volendo o non sapendo distinguere fra Province e Città metropolitane, non hanno voluto o saputo cogliere l'occasione per tracciare un quadro competenziale coerente e appropriato in capo ai nuovi enti, mettendo così in predicato¹³ la

(13) ANCOFA 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. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, p. 82, mostra un quadro con soluzioni forse poco meditate, tra Regioni che prevedono il ritorno di tutte le funzioni provinciali non fondamentali alla Regione, e altre che conservano in capo agli enti intermedi tutte le funzioni già esercitate (così il Piemonte, con la l.r. 29 ottobre 2015, n.

loro capacità di intervenire e incidere in modo efficace secondo gli intenti della l. 56/2014.

L'ultimo azzardo, l'ulteriore criticità "originaria" fatta rilevare da subito in relazione alla legge 56 del 2014, è quella relativa alla scelta del legislatore di far coincidere i confini delle aree metropolitane con quelli delle precedenti Province.

La soluzione adottata, resa necessaria dalle infinite e irrisolte diatribe locali che avevano fatto fallire il processo avviatosi con la l. 142/1990, è indubbiamente salomonica, *tranchant*. Infatti, pur considerando Roma un caso a sé stante, soltanto nei casi di Napoli e Genova i confini delle ex Province sembrano coincidere con quelli effettivamente "metropolitani", per la specialissima *ratio* esistente in questi due casi tra la superficie della Città capoluogo e quella dell'intera area. Per il resto – come si è rilevato – da una parte abbiamo Città metropolitane (Bologna, Torino e Reggio Calabria) il cui territorio appare significativamente più ampio dell'area effettivamente connessa col capoluogo e, dall'altra, in almeno tre casi (Milano, Firenze e Bari), sarebbe sembrato invece opportuno costruire la Città metropolitana includendo anche il territorio di altre Province¹⁴.

Eppure, anche questo punto può rappresentare il presupposto per un superamento del mero dato dei confini su carta, e un ripensamento capace di superare la divergenza tra la geografia disegnata dalla legge e quella reale, dei cittadini e dei *city user*, del lavoro e dei mercati nelle aree oggetto della riforma. D'altra parte, per la Città metropolitana il territorio è soprattutto l'ambito di riferimento di un «progetto strategi-

23, art. 2), mentre solo in pochissimi casi si è tentata una riallocazione mirata e calibrata, materia per materia (così l'Emilia-Romagna, con la l.r. 30 luglio 2015, n. 13).

(14) Come osserva A. STERPA, *Il tentativo riuscito: il nuovo governo dell'area vasta in Italia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio: aggiornato al d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114*, cit., pp. 39-43, Milano potrebbe attrarre nell'area metropolitana la Provincia di Monza e Brianza; a Firenze, la Città metropolitana potrebbe includere le Province di Pistoia e Prato e Bari potrebbe assorbire nella Città metropolitana anche la Provincia di Barletta-Andria-Trani.

co di sviluppo, che è il cuore dell'attività e della missione istituzionale dell'ente»¹⁵.

Se così è, i limiti territoriali dell'area metropolitana sono da considerare come vincoli "di partenza", presidi dell'inevitabile circoscrizione iniziale di un ente che è però chiamato ad assicurare la crescita dell'area secondo la vocazione¹⁶ che la stessa manifesta, e quindi allo stesso tempo sa guardare al di là di quei limiti, e operare sulle singole politiche seguendo le dinamiche, in accordo con altre istituzioni.

3. Tra democrazia ed efficienza. Le Città metropolitane come enti finalizzati

Questa e le altre fragilità della l. 56/2014 discendono in gran parte dal riproporsi del mai risolto (e forse irrisolvibile) conflitto tra diverse concezioni del territorio, che proprio sulle Province ha avuto gli effetti più evidenti, nella reiterata incertezza sul ruolo da assegnare a questi enti¹⁷. E che oggi si riverbera sulla rappresentazione ancor prima che sulla effettiva consistenza delle Città metropolitane.

Infatti, la scelta compiuta nel 2014 pare poter rappresentare una mediazione, una sintesi "praticabile" tra due possibili interpretazioni dell'elemento oggettivo degli enti politici che da molto tempo hanno impegnato gli studiosi¹⁸ e i legislatori. Le due visioni sono splendidamente rap-

(15) Ancora F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., p. 19 ss., che pure fonda fortemente l'attività di sviluppo delle Città metropolitane sul territorio assegnato (in quei confini e anche oltre la comunità ivi stanziata).

(16) Così la l. 56/2014, art. 1, comma 44, lett. e).

(17) Si pensi in questo senso a come la legge 142/90 (art. 2, comma 3) non riconoscesse alle Province la rappresentatività delle relative comunità. E a come il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, che a questo rimediava, nel definire la competenza delle Province, all'art. 19 (norma peraltro mai abrogata espressamente) si limiti a riconoscere genericamente ad esse «le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» in settori che, di seguito, elenca puntualmente (specialmente collegati all'uso e alla difesa del suolo). Con analoga imprecisione all'art. 19, comma 2, si assegna poi alla Provincia «in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti» il compito di promuovere e coordinare attività, o realizzare «opere di rilevante interesse provinciale (...)».

(18) In questo senso si vedano, *ex pluris*, R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 290 ss.; A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in

presentate nelle formule del “territorio-democrazia” e del “territorio-efficienza” da Nigro¹⁹ fin dal 1976, e poi a più tratti rilette da molti autori, con etichette e prospettive diverse.

Nella prima, il territorio è ambito della rappresentanza, lo spazio in cui si dà voce alla comunità che lì abita/risiede/vive, della quale si individuano gli interessi rilevanti circoscrivendo ad essi la propria attenzione. Un processo di sostanziale «personalizzazione» del territorio stesso²⁰, che porta a insistere, com'è giusto in questa direzione, sul dato identitario, storico-tradizionale, assegnando valore alla circoscrizione di confini definiti dall'uomo in ragione dei più diversi criteri e delle più diverse vicende e poi, nel tempo, divenuti presupposto di immedesimazione delle persone stesse.

L'idea del territorio-efficienza invece mette l'accento sull'esigenza di dare all'amministrazione pubblica lo spazio «ottimale» per svolgere la propria funzione di servizio, e quindi insegue le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione. Ne consegue una sostanziale irrilevanza delle mappe e una oggettivazione dello spazio, che va assumendo i contorni della formazione e del lavoro, dei mercati e delle materie prime, e i tracciati della mobilità esistenti e possibili²¹. In questa direzione, com'è ben noto, muovono le ragioni di chi si preoccupa innanzitutto di sviluppo economico, ove si sostiene che «l'economia (...) spinge verso l'aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative²²».

Enciclopedia del diritto, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 977; G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, p. 121; B. CARAVITA DI TORITTO, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXV, Roma, Treccani, 1994, p. 2; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.; M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 542 ss.

(19) M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 531 ss.

(20) È ancora M. NIGRO, *op. loc. cit.*, a richiamarsi alla dinamica degli interessi e a usare le espressioni qui riportate in citazione.

(21) Si veda sul tema, per tutti, F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003.

(22) Ancora P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi. it.*, 3, 2018, p. 4.

Si identifica così²³ nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali il freno più evidente alla crescita dei territori, e la ragione dell'infinita ricerca di altre dimensioni che però, seguendo l'evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle carte.

Ora le Città metropolitane sono nate proprio per dare impulso allo sviluppo economico e sociale²⁴ dell'area posta al loro governo (e, indirettamente, del Paese). Come si accennava, la loro istituzione pare essere la prima vera reazione alla crisi dopo gli anni (tra il 2011 e il 2013) dell'inarrestabile ascesa e dell'assoluta "prevalenza" del principio di economicità²⁵, declinato dal legislatore in quell'emergenza non nel senso della promozione di un virtuoso bilanciamento tra risorse e "prodotti" dell'azione pubblica, quanto piuttosto come l'affermazione del risparmio, del taglio dei costi come valore assoluto, in se stesso e per se stesso.

In questo senso, si è prestata sinora poca attenzione²⁶ al fatto che la l. 56/2014, fin dalle sue prime battute (2° comma dell'unico articolo della

(23) Lo stesso Carrozza richiama A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009 e, per una lettura più generale dello sviluppo locale, C. TRIGILIA, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza, 2005.

(24) Vedi in questo senso F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015.

(25) Il riferimento è al *trend* legislativo espresso da vari interventi quali il d.l. 201 del 6 dicembre 2011, ("Salva Italia"), convertito in l. 214 del 2011, che include le varie misure della "Manovra Monti" di contenimento in differenti ambiti della spesa pubblica. Sono seguiti altri provvedimenti, tra cui il d.l. 95 del 7 luglio 2012, convertito con modificazioni in l. 135 del 2012; la l. 228 del 2012 e la l. 147 del 2013 che prevedono riordini e tagli nell'ambito degli enti territoriali. Successivamente con il Governo Renzi: la l. 24 aprile 2014 n. 66 e l. 23 giugno 2014 n. 89; la l. 23 dicembre 2014 n. 190; la l. 28 dicembre 2015 n. 208 ed in particolare, in materia di enti locali e opere pubbliche, la l. 29 giugno 2015 n. 78. Il culmine si raggiunge con l'introduzione del cosiddetto *fiscal compact* nel testo costituzionale con la l. cost. n. 1/2012. Quanto detto in testo è tra l'altro confermato nella relazione illustrativa della legge 56/2014 (Camera dei deputati, XVII Legislatura, A.C. 1542), in cui emerge chiaramente l'obiettivo primario del legislatore di ridurre la classe politica e i relativi costi. Su questi temi, si vedano P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in Id. (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli, 2014; F. BILANCIA, *Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?*, in *questa Rivista*, 1, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo*, cit.; L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *questa Rivista*, 2, 2014, p. 258 ss.

(26) Fa certamente eccezione F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del*

legge), assegni alle Città metropolitane – e non alle Province²⁷ – tre «finalità istituzionali generali»²⁸ specifiche, ovverosia obiettivi propri e caratterizzanti che i nuovi enti sono chiamati a perseguire. Ebbene questo elenco, tassativo, pone al primo posto proprio la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e, a seguire, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee.

La specificazione di queste finalità è, a mio parere, di grande rilievo dal punto di vista esecutivo.

In primo luogo, viene messa in discussione, circoscritta almeno, la concezione implicitamente e potenzialmente “universalistica” degli enti territoriali, il loro essere versati alla cura di tutti gli interessi di una comunità. Di fatto le Città metropolitane, che in quel novero entrano per espressa qualificazione del legislatore²⁹, vengono ad assumere un profilo completamente diverso rispetto a tutti gli altri, per i quali le “finalità” o sono lasciate volutamente indeterminate o sono rese largamente interpretabili³⁰, in ragione delle genericissime asserzioni della legge.

territorio: tra livello locale e livello sovranazionale, cit., che proprio su questo profilo incentra gran parte delle sue considerazioni.

(27) Si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il referendum*, in *questa Rivista*, 2, 2016, p. 629, pur critico della differenziazione tra i due enti intermedi. Diversamente muove F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., il quale ritiene invece (ma prima del fallimento della riforma costituzionale) che la l. n. 56 non indichi le finalità delle Province perché la disciplina che li riguarda è considerata dalla legge come in parte “transitoria” in quanto dettata «in attesa della riforma costituzionale» (comma 51). E dunque «correttamente la l. n. 56 non definisce le funzioni delle Province, in quanto rimette implicitamente rimette alla futura legislazione regionale di definirne le finalità».

(28) A questo proposito P.L. PORTALURI parla di «aree competenziali» che non si prestano a essere circoscritte, in *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p. 15 ss.

(29) Art. 1, comma 2 della l. 56/2014. In modo analogo il comma successivo qualifica parimenti anche le Province, e il comma 4 le Unioni.

(30) Si pensi all'art. 3, comma 2, del TUEL, d.lgs. n. 267 del 2001 che delinea il Comune come «l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne

L'ambizione universalistica lascia qui posto a un orizzonte circoscritto e definito, che interferisce, orienta la politicITÀ dell'ente senza negarla, e conduce all'adeguamento delle forme a uno scopo, ora esplicito e dichiarato.

I nuovi enti nascono dunque come enti specializzati, "finalizzati", quasi "funzionalizzati", perché istituiti in prospettiva teleologicamente orientata, decisamente "strumentale" agli obiettivi decisi dalla legge.

Su questo passaggio io e Luciano avevamo dibattuto a lungo, traendo io da questo tratto una considerazione più "deterministica" delle Città metropolitane, che a lui preoccupava.

In effetti il rischio, in questa prospettiva, è che il significato e l'esplorazione del principio di autonomia possano risultare alterati, se non si afferma, dalle norme e nella pratica, il permanere della capacità di affermare una volontà politica piena e limitata solo dalle funzioni assegnate.

Trovavamo di nuovo un accordo pieno, considerando che dette finalità non dovessero quindi limitare, ma guidare l'assegnazione e l'esercizio di dette funzioni, e soprattutto non modificassero la loro natura di enti territoriali, capaci di una propria determinazione di indirizzo espressa, prima di tutto, nel piano strategico triennale.

A entrambi pareva che le finalità elencate dessero, quindi, nome e consistenza a interessi, ora selezionati e differenziati, che divenivano elementi fondanti quell'identità che – come dicevamo – le amministrazioni intermedie avevano a lungo atteso. E, ancora, che fossero proprio dette finalità a dover essere assunte come termine paradigmatico, cifra sostanziale per la valutazione del loro operato.

4. Le Città metropolitane come enti di relazione e mediazione

È, però, dalla lettura della "finalizzazione" delle Città metropolitane in connessione con l'altro, ben più discusso elemento caratterizzante, e cioè la loro trasformazione in enti a legittimazione indiretta, che si possono trarre le considerazioni più importanti.

promuove lo sviluppo». O all'analogia affermazione di cui al comma successivo per le Province del tempo.

Vandelli aveva sposato appieno la scelta di una forma di governo di secondo livello, della quale parlava – proprio per quello che aveva riscontrato nel reale – fin dal suo mandato come vicepresidente della Provincia di Bologna³¹. Considerava essenziale, prima di ogni altra cosa, superare il modello a strati, (a «millefoglie» diceva, riprendendo anche questa espressione dalla dottrina francese³²) che ha ispirato tutta la nostra tradizione, e ha dato luogo a «sovrapposizione di enti, competenze, apparati, organi elettivi, classi politiche distinte; con rilevanti conseguenze sulla diffusione di tendenze a parcellizzare i compiti, complicare le procedure, sviluppare possibili tensioni e, talora, conflitti nell’ambito dei medesimi territori»³³.

Aveva così apprezzato l’idea e la diversa logica che portava a considerare gli enti intermedi come «enti-sistema», che gli avevo segnalato riprendendola da un bellissimo saggio di Paolo Carrozza su *Federalismi. it*³⁴, e proprio in questa direzione mi fece forse l’ultimo invito a lavorare ancora, in una lettera che conservo gelosamente.

L’ente-sistema rappresenterebbe «la condizione post-moderna dell’autonomia e della stessa sovranità», che muove nella «consapevolezza dell’impossibilità di circoscrivere regolativamente ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini». Solo, e giustamente solo a questo livello, viene messa in discussione la concezione dell’ente come mero ordinamento, laddove «la legittimità intesa come modo di presidiare le funzioni fa pensare a un organismo chiuso in se stesso, che fa dell’attività regolatoria il suo principale modo di essere e di agire e dunque di rappresentare e curare gli interessi dei cittadini».

Diversamente, nelle società contemporanee sia le politiche per la crescita economica che quelle per il benessere sociale richiedono con evi-

(31) Incarico ricoperto tra il 1995 e il 1996.

(32) Sul tema si veda l’interessante lavoro di F. HULBERT, *Millefeuille territorial et décentralisation. De la commune à la région : plaidoyer pour une réforme*, Paris, L’Harmattan, 2014.

(33) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

(34) P. CARROZZA, in *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, p. 11 ss.

denza la considerazione anche di altre dimensioni, di altri criteri, in un ambito (ri)definito che agisca coeso nel lungo periodo.

Né questa è una novità.

Si pensi a come già cercasse sponde che non fossero solo quelle della legittimità la grande fede nelle forme del privato degli anni '90 dello scorso secolo, e il proliferare in quel clima e dal quel momento in poi di società partecipate che operavano e operano con logiche sostanzialmente aziendalistiche. Queste, mirando essenzialmente all'efficienza dei servizi che erano chiamate a prestare, allentavano già nei fatti il vincolo della rappresentatività "pura", con una frattura nella relazione tra chi vota e chi compie scelte per l'erogazione delle prestazioni che garantiscono il benessere di quegli elettori. L'attenzione del legislatore e della dottrina si focalizzava però in grandissima parte altrove, sulla garanzia e la stimolazione³⁵ della concorrenza in quei «quasi mercati»³⁶ che sono i mercati locali, sovente di dimensioni non rilevanti³⁷. E quindi sulla ricerca degli ambiti ottimali nel cui ambito tali servizi andavano erogati.

Ancora, e ancor più incisivamente in questa prospettiva, si pensi alla "aziendalizzazione" delle amministrazioni stesse, con l'introduzione di strumenti contabili per la programmazione economica, per il controllo di gestione, per la valutazione dei risultati tra risorse impiegate e *output* prodotti, che di fatto mostravano l'insufficienza del solo paradigma regolativo³⁸.

(35) Quella di «stimolatori di efficienza» è espressione usata da F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Annuario*, Milano, 2002, p. 77.

(36) L'espressione, equivalente a quella della *managed competition* e qui adattata, viene dalle teorizzazioni per gli ambiti della sanità e dell'istruzione elaborato negli USA e poi ripreso, in modalità pur diverse, da molti Paesi europei, con denominazioni quali *planned market*, *mixed market*, *public competition* e altre. Per una analisi critica del modello si veda O. WILLIAMSON, *Le Istituzioni Economiche del Capitalismo*, Milano, Franco Angeli, 1986.

(37) Si veda, tra tanti, ancora F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 72.

(38) Su questi profili la letteratura è sterminata. Sul fronte della contabilità per tutti A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005. Sulla teoria generale, in ordine alfabetico, R.D. BEHN, *Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in *Public Administration Review*, 5, 2003, p. 586 ss.; E.G. DALEHITE, *Determinants of Performance Measurement: an Investigation into the Decision to Conduct Citizens Surveys*, in *Public Administration Review*, 5, 2008, p. 891 ss.; M.C. JENSEN, *Separation of Ownership and Control*,

Già questi erano segnali, chiari, di una insofferenza, di una insufficienza del modello del territorio-democrazia, e della sola considerazione ordinamentale degli enti territoriali, pur se anche il modello “aziendalistico” restava in qualche modo «fondato sull'identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e interessi da curare e gestire come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente».

L'arrivo della Città metropolitana come ente-sistema finalizzato allo «sviluppo strategico del territorio» compie un'ulteriore, duplice evoluzione in questa direzione.

Da una parte mette in predicato la limitazione dei confini amministrativi, guardando a una comunità più ampia e a logiche legate alla adeguatezza delle politiche di sviluppo. Dall'altra guarda a nuove forme di determinazione degli interessi di area vasta, profilandosi come ente «prevalentemente “relazionale”, piuttosto che regolativo», in coerenza con la finalità istituzionale e generale della «cura delle relazioni istituzionali» afferenti a questo livello, «ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

A ben vedere, a queste due prospettive corrispondono esattamente i due sistemi relazionali più rilevanti delle Città metropolitane, posti in ben chiara connessione tra loro.

Vi è infatti una dinamica di relazioni “verso l'esterno”, oltre quei confini che sopra abbiamo discusso, in gran parte alimentata dalle logiche di efficienza e logistica economica sopra ricordate. Si deve segnalare a questo riguardo come le Città metropolitane sembrino iniziare a muoversi in questa direzione, e in forme inattese se, piuttosto che a un'azione nei confronti di singoli Comuni confinanti (comunque localmente presente), si assiste a un'attivazione di forme di collaborazione tra aree vaste. I primi a muovere in questo senso sembrano essere gli enti metropolitani tra loro confinanti: Bologna e Firenze, il 6 novembre 2017,

in *Journal of Law and Economics*, 2, 1983, p. 301 ss.; K.P. KEARNS, *Accountability in a Seamless Economy*, in G. PETERS, J. PIERRE (a cura di), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications, 2003, p. 581 ss.; J.E. LANE, *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective*, London, Routledge, 2005; M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2007; M. ZANIGNI, *L'activity-based costing in atto*, Padova, Cedam, 2004.

hanno firmato un Protocollo d'intesa³⁹ per «l'esigenza di sviluppare adeguate forme di cooperazione istituzionale (...) tra i due sistemi territoriali (...) motivata dalla comune consapevolezza della nuova rilevanza delle Città come ambiti di innovazione nelle politiche nazionali». Nello stesso senso si sono orientate anche Reggio Calabria e Messina, che il 29 maggio 2017 hanno firmato un "Accordo progettuale" per la promozione di «una reale ed adeguata continuità territoriale tra le due coste come diritto inalienabile dei cittadini».

L'altra (forse) più rilevante dinamica riguarda invece le connessioni "all'interno" dell'area, verso gli enti, le istituzioni e i soggetti che operano in essa⁴⁰. Qui il modello metropolitano cerca e deve implementare forme che diano senso e realizzazione non solo alle ragioni della efficienza, ma anche a quelle della rappresentanza, alla ricerca di una mediazione finora inedita. Infatti, come già notava Nigro, tra le due concezioni del territorio-democrazia e del territorio-efficienza non vi è un contrasto "necessario" o comunque insanabile se «fra gli elementi che rendono "ottimale" la dimensione di organizzazione di un servizio si suole annoverare anche la possibilità di assicurare il massimo di partecipazione e se (...) proprio il riferimento degli interessi alle comunità consente una più precisa conoscenza dei medesimi»⁴¹.

Muovendo oltre le logiche del modello "aziendalistico" e della esternalizzazione, nelle Città metropolitane quali "enti di relazione" sono gli amministratori comunali in prima persona, forti della legittimazione avuta dai loro cittadini e quindi portatori degli specifici interessi della loro comunità, a essere «investiti della responsabilità di perseguire (anche) gli interessi di area vasta dei territori»⁴².

(39) Si veda il testo al *link* <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/Protocollo%20intesa%20Patto%20Istituzionale%20Bologna%20Firenze.pdf>

(40) Sul tema, in termini generale, si veda L. FICI, *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, Milano, Franco Angeli, 2004, XII, p. 195.

(41) In questo senso M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 541, conclude le proprie considerazioni sulla dicotomia democrazia/efficienza.

(42) Ancora L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 39.

Il risultato di questa evoluzione è relevantissimo. Si semplifica il sistema del governo locale, eliminando una classe di amministratori eletti direttamente e quindi tesi al perseguimento di interessi assunti, interpretati e governati in proprio, spesso in antagonismo con quelli comunali. Diversamente in questo quadro, gli interessi di area vasta si considerano generati in ragione della consistenza di alcuni centri urbani, per la specialità dei luoghi, nella loro complessità. E si caratterizzano (in parte riprendendo la logica originale della l. 142/1990) per essere di titolarità dell'ente metropolitano, ma rimessi alla cura in forma aggregante e composita da parte dei Comuni, a cui spetta decidere la perequazione di risorse e prestazioni, opere e impianti (graditi e non) tra i diversi ambiti territoriali, nel rispetto della vocazione e delle capacità di ciascuno.

Si pensi, a conferma di questa ricostruzione, alla configurazione dell'atto più importante delle Città metropolitane dopo lo Statuto, quel piano strategico che, essendo «atto di indirizzo» sia per l'ente che «per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio» (art.1, comma 44, lett. a) della l. 56/2014), rappresenta il luogo delle scelte condivise, dei programmi coordinati, degli obiettivi generali da perseguire attraverso l'azione corale degli enti di prossimità.

Nel cercare una qualificazione giuridica per la forma di questi enti seguo quindi, come seguiva Luciano, un'ipotesi federativa (o, forse meglio, confederativa). Continuo infatti a preferire questa soluzione a quella del consorzio obbligatorio⁴³, trovando conferme non solo nelle disposizioni già ricordate della l. 56/2014 che attribuiscono ai nuovi enti territoriali interessi di natura evidentemente sovralocale (tra gli altri la pianificazione di area vasta, l'indirizzo) e servizi propri, ma anche in quelle (art. 1, comma 50) che prevedono per questi (e non per le province) l'applicazione delle disposizioni «compatibili» del TUEL in materia di Comuni, elemento che ritengo un riconoscimento implicito della natura soggettiva propria delle Città metropolitane.

(43) Così G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto*, in *Istituto dell'Enciclopedia Italiana*, Roma, Treccani, 2016, p. 198, che pur condivide la natura composita dell'ente.

5. ... *à suivre*

Gli “enti-sistema”, dunque, quali soggetti relazionali, si profilano a essere soggetti capaci di aggregazione e di mediazione nei quali il rapporto tra i poteri locali muta da semplice sovrapposizione ordinamentale a composizione/coordinamento/integrazione orizzontale delle istanze. In quest’ottica, le finalità generali a essi assegnate da elemento meramente esegetico diventano parametro di valutazione non solo della loro capacità gestionale, ma anche della funzionalità della nuova forma istituzionale, in una dinamica che interpreta le scelte organizzative come scelte politiche.

Così, in alternativa al modello della legittimazione politica ad ampio spettro, fondata sulla rappresentanza diretta, ci si muove qui verso un diverso paradigma che trova piuttosto legittimazione nella capacità che l’ente di secondo grado ha di soddisfare gli interessi specifici che è chiamato a curare; nel buon andamento oltre che nella legittimità, in una forma di “democrazia specializzata”, che disegna le proprie forme in ragione del risultato a cui tende e cerca, col proprio rendimento, di dare consistenza e giustificazione al proprio ruolo.

In stretta adesione al voto comunale e attraverso la conciliazione delle differenze, il ripensamento del livello intermedio mira quindi alla cura dei bisogni di comunità ampie, secondo un rinnovato principio di “uguaglianza territoriale” capace di garantire una crescita progressiva e armonica dell’area urbana e periurbana⁴⁴.

A fronte di queste possibilità aperte dalla riforma del 2014, il quadro di quanto fatto nelle quattordici Città in questi primi cinque anni ci mostrava qualche primo risultato (una più equilibrata distribuzione di immigrati e rifugiati in seno alle diverse aree, i progetti condivisi per localizzazione di infrastrutture particolarmente invasive, e ancora la sperimentazione dei SUAP metropolitani, la costituzione di stazioni appaltanti

(44) Per alcune letture fondamentali sul concetto di «periurbanità» si vedano B. DÉZERT, A. METTON, J. STEINBERG, *La périurbanisation en France*, Paris, CDU-SEDES, 1991; M. FASCIANO, *Verso una nuova suburbia*, 2003, al sito <http://www.americansuburbia.htm>; D. HAYDEN, *Building suburbia. Green fields and urban growth: 1820-2000*, New York, Pantheon Books, 2003; R. KOOLHAAS, *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*. Macerata, Quodlibet, 2006; R. KOOLHAAS, S. BOERI, S. KWINTER, N. TAZI, H. ÚLRICH OBRIST, D. FABRICIUS, *Mutations*, Barcelona, Actar, 2000.

uniche, la creazione di Uffici Europa) ma anche quanto ancora ci fosse, anzi ci sia ancora da fare.

Avevamo con altri condiviso uno schema che voleva innanzitutto rimediare alle debolezze mostrate dalla l. 56, e specialmente alla mancanza di un organo esecutivo collegiale, con l'introduzione di una Giunta che assicurasse la rappresentanza dei territori e non quella politica (peraltro di difficile costruzione rispetto a un Sindaco metropolitano coincidente *ex lege* con il Sindaco del capoluogo e una mappa politica incerta sul resto dell'area). E ancora risorse garantite nel bilancio dello Stato per le funzioni fondamentali, e una più chiara determinazione nell'enunciazione delle competenze proprie dei nuovi enti e nella attribuzione a questi di servizi a rete.

Questi progetti assieme, purtroppo, si sono fermati una notte di fine luglio. Né il tempo in cui Luciano ci ha lasciati sembra avere particolare attenzione per questi temi.

Eppure – e questo è il senso di queste note – se ci è rimasto un suo solo insegnamento è proprio quello di continuare a cercare con il rigore dello studioso e la fiducia del riformatore, pronti ad accogliere l'antagonismo delle idee (così fertile) senza mai abiurare ai nostri valori. Con lo sguardo fermo sulle cose del mondo, Luciano Vandelli è stato l'antitesi della fine, della rassegnazione, dell'immobilità, e ci ha mostrato che c'è sempre da fare, meglio e ancora.

E da capire, discutere ancora, in un dialogo che continua, da qui in poi, in privato...