

Città e territori nell'età della crisi

(a proposito del libro *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di Giuseppe Dematteis)

Luigi Benvenuti

Città e territori divengono occasione di confronto e dialogo tra differenti culture in un libro recente curato da Giuseppe Dematteis, in cui vengono assunte come i principali motori dello sviluppo intellettuale ed economico ed il principale banco di prova della coesione sociale.

Dopo che per vari decenni l'attenzione è sembrata focalizzarsi, ancorché non troppo esplicitamente, nello studio del tessuto urbano inteso come territorio geografico, ovvero su politiche incentrate sull'arte di costruire e sulla regolamentazione dell'uso del suolo, tornano ora le questioni cruciali della democrazia, risultando investiti "i luoghi" della politica, l'origine e lo sviluppo della sfera pubblica.

Il volume, che vede il contributo di specialismi diversi, presenta i contenuti di una ricerca, patrocinata dal Consiglio italiano per le scienze sociali (Cis), i cui esiti vengono sintetizzati nel capitolo conclusivo vero "libro bianco sul governo delle città italiane".

Qui la prospettiva istituzionale, vista sia "nelle sue implicazioni di breve-medio periodo, sia in quelle di più lungo termine", sollecita una riflessione che mira alla "ridefinizione e riequilibrio di rapporti essenziali per la vita democratica", spaziando dalla dicotomia pubblico-privato ai processi di individualizzazione che investono sia la società che l'esistenza privata¹.

I vari saggi che compongono il volume, ciascuno riassuntivo delle discussioni collegiali svoltesi durante i lavori, ci offrono un panorama variegato di un possibile approccio delle scienze sociali ai nodi cruciali del nostro tempo.

Da tale punto di vista, un primo profilo di interesse è proprio l'approccio multidisciplinare, che mette in grado con tecnica quasi cubista di osservare trasversalmente l'oggetto.

Se è cosa ovvia la importanza di un dialogo tra diverse discipline, meno ovvio

(1) AA.VV., *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. DEMATTEIS, Venezia, Marsilio, 2011, p. 380.

è lo sforzo di affrontare i singoli argomenti in modo non ideologico, partendo dai dati sperimentali, con la accortezza e la coscienza della relatività degli strumenti adoperati.

Penso ad esempio al contributo di Guido Martinotti, che in fondo denuncia qualche tratto ossessivo della società contemporanea, quella che viene chiamata una doppia ermeneutica, vale a dire una elevata interattività tra soggetto e oggetto, che finisce per operare pure una distorsione degli elementi fattuali. In tale saggio l'osservazione sperimentale induce a superare la classica contrapposizione tra comunità e società – risalente alla celeberrima formulazione di Tönnies – nella ricerca dei dati innovativi di una istituzione virtuale, ove “i rapporti appaiono denudati di ogni consistenza biotica e i rapporti biotici sono uguali a zero”².

Ancora, e con sottolineatura dell'importanza assunta dai *malls*, quello di Pechino o quello di Londra, se pure il *mall* è divenuto caratteristica centrale della città degli utenti, quasi a simboleggiare la nuova categoria di non luoghi anonimi, impersonali, tipici della città dei nostri anni, tale nuova categoria non viene meccanicamente contrapposta ai precedenti tipi di spazio pubblico – dalla basilica ai templi –, come se questi e non quella rappresentassero il luogo ideale di una comunità pacificata.

In realtà è proprio l'analisi fattuale del tessuto urbano a spingere ad abbandonare facili schematismi, o fuorvianti analogie con il passato.

E dunque neppur sarebbe concepibile la rincorsa a forme di “neomedievalismo istituzionale”, cui potrebbe seguire l'implicita rivalutazione di una premodernità ambigua o settaria³.

Se nel medioevo “le rivolte contadine si scatenarono sempre per difendere luoghi e beni comuni contro la cupidigia del potere formale”⁴, nel nuovo medioevo i tempi *non* sembrano maturi per rivolte ed insurrezioni.

Nell'era della rete, il processo – ammonisce Martinotti – non è un gioco in cui se l'uno vince l'altro deve per forza perdere, ma uno scambio positivo e sinergico.

Uno dei motivi ricorrenti del libro appare quello della rappresentazione politica della città occidentale.

(2) G. MARTINOTTI, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del secolo XXI*, in AA.Vv., *Le grandi città italiane*, cit., p. 55.

(3) Cfr. sul punto S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia contro lo human divide*, in AA.Vv., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R. MARELLA, Verona, Ombre corte, 2012, p. 319 ss.

(4) Cfr. U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 24.

E qui soccorrono i riferimenti ad uno dei classici del pensiero politico, alle pagine scritte più di quarant'anni fa da Hannah Arendt, che pur meditava anch'essa proprio sulla crisi emergente di una società di massa.

Si trattava allora di una città dimenticata, presa però come paradigma per riflettere sull'espropriazione moderna della convivenza civile, e in cui l'apparente astoricità del recupero di una grecità da taluno considerata inattuale, nascondeva in realtà la consapevolezza profonda della complessità delle immagini di uno spazio urbano di cui si erano perse, già nel periodo in cui la Arendt scriveva, coordinate e significati condivisi.

Ne risultava l'idea di una *polis* finalizzata alla valorizzazione della *vita activa*, nel perseguimento di fini di libertà.

Ebbene, in molti dei saggi del libro colgo proprio tale consapevolezza della necessità di penetrare fin entro la complessità dei processi urbani, nella prospettiva di un "governo possibile".

Così, prendere ad oggetto l'area vasta o le aree metropolitane significa anche mettere insieme competenze disparate di sociologi urbani, psicologi sociali, giuristi, economisti, alla ricerca di uno spazio pubblico che davvero segni il futuro.

Solo in tal modo è possibile cogliere il significato profondo di contributi quali quello di Pietro Amerio sulla "città degli individui" o quello apparentemente divergente di Carlo Donolo sul "governo possibile".

Se il primo intreccia luoghi e soggetti di una città vissuta per il tramite di una interiorizzazione della dimensione partecipativa, il secondo sposta lo sguardo all'esterno, alla realtà della complessità, discutendo circa l'eventuale co-rispondenza dei processi politici ai processi urbani, nella piena consapevolezza del difficile temperamento tra ordine e caos.

Una consapevolezza che non può non tener conto, tra l'altro, di "*capabilities* istituzionali recuperate e rinnovate che ci riportano alle classiche radici del buon governo urbano, erose da un insensato *spoils system* e da un irrazionale *outsourcing*". Il buon governo, si aggiunge, "proprio nelle strettoie di una governabilità difficile, è soprattutto buona amministrazione"⁵.

Dietro a tali contributi, come si è detto, sta la precisa percezione della frammentazione e quasi inaccessibilità di ogni soluzione istituzionale, il che rende indispensabile provare a interrogarsi sui tanti perché di una storia secolare – quella italiana – e ora europea tuttora incapace di fornire risposta ai nodi cru-

(5) C. DONOLO, *Sul governo possibile delle città*, in AA.Vv., *Le grandi città italiane*, cit., p. 338.

ciali del rapporto tra territorio e spazio, tra locale e globale, tra *urbs* e *civitas*. È in tale contesto che si colloca, quasi a chiusura del volume, l'affresco denso e profondo con cui Marco Cammelli ha provato ad offrirci un quadro suggestivo di vicende istituzionali vicine e meno vicine.

Dico la verità, ogni volta che mi trovo a leggere le pagine di Cammelli, mi sento attratto, quasi fatalmente, dalla necessità di seguire i singoli fili, le più minute linee di un ordito, denso di figure e di particolari; e poi dall'opposta esigenza di distaccarmene, per focalizzare il quadro di insieme dai contorni più sfumati, appena percepiti.

Cammelli ci racconta, dopo un resoconto degli approdi centralistici dello Stato nazionale post-Rivoluzione francese, dei caratteri della successiva dissoluzione, che vede appunto "l'indebolirsi delle tradizionali dinamiche centripete e unificanti che storicamente hanno inciso sul territorio"⁶, indebolimento cui si aggiungono gli effetti della mobilità, con l'espansione delle meta-città e dello spazio periurbano, dello sviluppo delle tecnologie ICT, fino alle vistose trasformazioni delle abitazioni in piattaforme tecnologiche.

Tale indebolimento del centralismo viene analizzato e scomposto sul versante esterno e su quello interno, seguendo le dinamiche di una città plurima, sia in orizzontale (città di città) che in verticale (governo di settore).

Di qui la denuncia di tensioni e asimmetrie sfocianti ad esempio nei vizi di un nuovo contrattualismo, ovvero nei ritardi accumulati nella soluzione dei problemi, effetti contestuali alla dilatazione e quasi perdita dei confini e dello stampo amministrativo comunale.

La questione di fondo appare quella della difficoltà di legittimare l'autonomia locale, ben al di là della disciplina uniforme imposta da un centro, troppo debole per legittimare un vero processo di differenziazione, e troppo forte per superare e mettere in discussione l'uniformità legislativa e amministrativa risalente all'età risorgimentale.

Le risposte della legislazione appaiono confuse e si stenta a trovare un ordine minimamente riconoscibile, come ben appare evidente ad esempio nella disciplina imposta dal d.lgs. 267/2000, in cui proprio il Comune diviene oggetto di una sorta di appiattimento voluto dall'alto.

E ciò, si rileva, in controtendenza con la riforma costituzionale dell'anno successivo, in cui pur venivano riprese e sviluppate tutte le virtualità presenti nell'art. 5 della Costituzione.

(6) M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in AA.VV., *Le grandi città italiane*, cit., p. 338.

Ma tant'è, a tale genere di contraddizioni il legislatore ci ha abituato oramai da tempo, e viene da chiedersi allora quali possano essere le ricette nell'età della crisi. Quali possano essere i suggerimenti per una auspicabile riforma del governo della città e dell'area metropolitana.

Il discorso di Cammelli appare fortemente articolato.

Per un verso egli si fa carico di stigmatizzare i vari esperimenti, tuttora in corso, di dare soluzione in termini meramente centralistici alle questioni inerenti il governo del territorio a livello locale.

In tal senso, la cosiddetta prima versione della Carta delle Autonomie (d.d.l. 3118/2010) viene interpretata come il tentativo di recupero di un passato non proprio glorioso, per il perdurare, pur dissimulato, di una sorta di parallelismo tra amministrazione statale centrale e periferica con perno sul Ministero dell'Interno, da un lato, e Province e Comuni dall'altro.

A tale assetto, malgrado lo sforzo di operare vari temperamenti nella direzione di una diversa articolazione delle istituzioni locali, il d.d.l. 3118/2010 non fornirebbe alternative convincenti, di talché perfettamente comprensibile risulta il ruolo marginale del Parlamento, così come quello della Regione nell'opera di riordino delle funzioni.

A fronte dell'obiezione, pur astrattamente formulata, che una disciplina centralizzata non significa necessariamente un regime uniforme, la replica di Cammelli si sposta per così dire sul piano concettuale.

Seppur l'eventualità di soluzioni differenziate (tramite previsioni speciali e derogatorie) prese al centro potrebbe apparentemente sortire effetti simili a quelli scaturenti da provvedimenti presi in autonomia, la valutazione dei diversi contesti locali viene ritenuta impossibile in sede nazionale, laddove essa sarebbe comunque smentita in fatto dalla predisposizione di un gran numero di disposizioni specifiche prese uniformemente per l'intero territorio nazionale.

Da un primo punto di vista, dunque, tornerebbero anche nella disciplina normativa più recente i vecchi vizi del passato, mentre quel che occorrerebbe sarebbe viceversa un profondo ripensamento del quadro teorico tra centro e periferia.

Ed è proprio quanto a tale ultimo profilo che, ritengo, intervengono le riflessioni più interessanti.

Il problema diviene quello di offrire "soluzioni calibrate sulle condizioni specifiche di ogni realtà in modo da aderirvi".

Al proposito, quel che si propone è dunque la ricerca dei caratteri distintivi dei differenti contesti in cui il regime ordinario andrebbe ad operare al fine di differenziare "quanto deve rimanere comune perché attinente ai principi

fondamentali e indivisibili del sistema, e quanto invece può e deve essere differenziato”.

La conclusione cui Cammelli perviene appare lapidaria: il rischio di una acritica uniformità non sarebbe solo “il più volte lamentato scollamento tra disciplina unitaria e sottostanti realtà differenziate, ma anche quello, ancora più pesante, che la mancata emersione di queste ultime impedisce di cogliere quando la diversità supera i livelli di guardia mettendo in discussione diritti di cittadinanza e istituti democratici indisponibili”⁷.

Qui la lettura dei fenomeni in chiave anticentralistica è integrata da considerazione più generali sull'avvenire della democrazia, che tengono conto dell'eventualità di una rottura di quell'unità del sistema cui pure dovrebbe mirare qualsiasi legislatore minimamente consapevole.

Il discorso di Cammelli esalta le tante contraddizioni del sistema, così come frastagliato e contraddittorio appare il contesto istituzionale e normativo oggetto di osservazione nell'età della crisi.

E a proposito di età della crisi mi vengono alla mente talune considerazioni che mi è capitato di sentire qualche tempo fa, in un convegno dedicato alle infrastrutture per la ripresa economica, significativo dei tempi attuali; e in cui si è evocata la necessità di provvedimenti calati dall'alto, dal governo centrale, sostitutivi *tout court* di altrettanti atti espressione dell'intero sistema delle autonomie⁸.

Ebbene, in tale contesto, quel che talora mi è parso di cogliere è stata la ricerca di facili scorciatoie in grado di porre rimedio a qualsiasi stortura istituzionale, senza peraltro un reale approfondimento delle molteplici ragioni (anche di natura culturale) che avrebbero determinato i cronici ritardi italiani nella realizzazione delle infrastrutture.

Da tale punto di vista i rimedi proposti convergevano nella predisposizione di un regime speciale, forse con il sostanziale accantonamento del dettato costituzionale.

E credo peraltro che la questione meriti qualche riflessione ulteriore.

Benché appaiano comprensibili, nella drammaticità degli eventi, decisioni prese dall'alto per ridurre le spese o contenere i costi, così come possibili interventi sostitutivi che siano in grado di supplire alle tante carenze e ritardi

(7) *Ibidem*, p. 365.

(8) Il riferimento è al Convegno su “Infrastrutture per la ripresa economica”, tenuto a Venezia il 13 aprile 2012.

del sistema locale, non credo che tutto ciò debba giustificare addirittura l'azzeramento di quella dimensione pluralistica voluta dal legislatore costituente, né la messa in discussione delle innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V nel 2001.

In realtà la costruzione del sistema a partire dal basso, le diverse declinazioni della sussidiarietà, la stessa presenza di un regionalismo differenziato così come la permeabilità tra i diversi livelli di governance locale appaiono conquiste non sconfessabili da parte di un legislatore troppo spesso improvvisato e confuso.

Soprattutto, alle pur deprecabili distorsioni di un sistema imperfetto, non credo possa porsi rimedio esclusivamente con interventi calati dall'alto, da parte di un centro che appare anch'esso tuttora bisognoso di un profondo ripensamento sia a livello strutturale che a livello funzionale.

In attesa di tale ripensamento, provo a svolgere qualche considerazione sullo stato dell'arte, cercando di penetrare lo spirito dei più recenti interventi di riforma del sistema, con l'attenzione rivolta ad almeno uno dei cantieri aperti nell'età della crisi, quello dedicato alle aree metropolitane.

Rispetto al quale soccorrono talune indicazioni che estrapolo ancora una volta dalla parte finale del libro che è occasione delle presenti note, che oltretutto si propone come guida per qualche suggerimento "di buon senso", in attesa che il quadro generale si chiarisca ed eventualmente possa trovare veste definitiva la governance del sistema locale.

Una prima indicazione riguarda proprio le modalità costitutive della città metropolitana che non potrebbero prescindere dal necessario "accompagnamento statale (e regionale)" nel percorso della riforma, se non altro per evitare il ripetersi di altrettanti fallimenti del passato quale quello, ben noto, in cui è incorso il primo avvio della attuazione dell'ordinamento regionale.

L'auspicio è che la legge istitutiva preveda il monitoraggio dell'esercizio delle nuove funzioni, così come "la verifica del rispetto dell'esercizio coordinato e obbligatorio di quelle in forma associata", assegnando dunque un ragionevole periodo transitorio in grado di offrire l'opportunità di aggiustamenti in corso d'opera alle nuove esperienze⁹.

Una seconda indicazione ha riguardo alle modalità di superamento dei tradizionali condizionamenti che da sempre hanno fatto da ostacolo alla istituzione del soggetto metropolitano.

(9) P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in AA.Vv., *Le grandi città italiane*, cit., p. 329.

Anche in questo caso il richiamo è rivolto alla normativa più recente, in particolare a quell'art. 23 della legge 42/2010, che in sede di regime transitorio per l'avvio del processo di costituzione del nuovo assetto istituzionale pare voler operare "uno sganciamento del procedimento dai condizionamenti che fin qui ne avevano pregiudicato non solo l'esito ma lo stesso avvio". Vale a dire il superamento delle resistenze dei principali soggetti interessati quali la Regione, la Provincia, il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi cui sarebbe ora bandito il ricorso a un potere di veto¹⁰.

Inoltre, ancora con attenzione al citato art. 23, ulteriore aspetto è quello delle funzioni fondamentali, della struttura della governance, assegnata ad un'assemblea rappresentativa composta dai sindaci dei Comuni e dal Presidente della Provincia, restando peraltro indefinite le modalità elettive del Presidente e in generale il procedimento di legittimazione politica.

Come vedremo tra un momento, proprio quest'ultimo è uno dei nodi irrisolti che ha finito per inficiare qualsiasi tentativo recentissimo di dare avvio in modo pacificato alle esperienze metropolitane.

A proposito delle quali valgono le seguenti osservazioni finali.

Non vi è dubbio che le disposizioni della normativa transitoria introdotta dalla legge 42/2010 abbiano rappresentato un qualcosa di innovativo rispetto al passato, se non altro perché appare più chiara la volontà del legislatore di superare i veti tradizionali che da sempre hanno azzoppato ogni tentativo di riforma del sistema.

Ma ciò precisato, ancora incompiuto e insoddisfacente appare in tale normativa il regime delle regole fondamentali di un possibile governo delle aree vaste.

Più in generale, il periodo più recente ha conosciuto contraddittori ondeggiamenti, tra chi ha creduto di perseguire la strada della riforma dell'istituto provinciale, quest'ultimo emendato per il tramite del ricorso a nuovi schemi e contenuti, e chi, viceversa, ha continuato nella ricerca di formule innovative a livello locale intermedio, ovvero a livello intercomunale.

Nella prima direzione ci si è trovati ben presto a fare i conti con le stringenti regole del dettato costituzionale, pur se è stato proprio il legislatore a tentare di aggirarle (e qui l'ovvio richiamo va al disposto di cui all'art. 23 del d.lgs. 201/2011, convertito nella legge 241/2011). Quanto ai secondi tuttora incerta appare la prospettiva riformatrice, oltre che dubbia la reale volontà di operare

(10) M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in AA.VV., *Le grandi città italiane*, cit., p. 354.

una diversificazione per tipi e “statuti”, che sia in grado di rappresentare le sottostanti differenziate realtà.

A riprova della difficoltà di impostare in modo rigoroso e convincente un eventuale nuovo processo di revisione del sistema locale, stanno contenuto ed esiti ultimi del processo riformatore.

In particolare, con riguardo alle aree metropolitane, l'art. 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135 introduce un meccanismo istitutivo inderogabilmente imposto dall'alto, pur apparentemente rispettoso dello spazio di autonomia della realtà locale, chiamata ad intervenire in via progressiva alla redazione degli statuti (provvisorio e definitivo) e alla predisposizione delle regole fondamentali.

Questi i contenuti salienti della riforma.

In primo luogo, essa ritaglia in modo lineare e uniforme i territori provinciali in cui dovrebbero costituirsi le relative città metropolitane, senza attenzione per il dibattito intercorso negli anni recenti, e senza il recepimento di studi e indicazioni di ordine economico e sociale, che avrebbero potuto consigliare la predisposizione di perimetri più razionali (ma dovrebbe addebitarsi soprattutto alle forze politiche la completa inerzia e incapacità di procedere ad una riforma condivisa).

In secondo luogo, la legge istitutiva detta meccanismi in grado, almeno all'apparenza, di attenuare i contenuti impositivi del processo con la previsione del ricorso eventuale, per talune ipotesi, allo strumento del referendum, ovvero la possibilità da parte dei Comuni di aderire ad una Provincia limitrofa.

Infine, la contestuale istituzione della Conferenza Metropolitana, così come la partecipazione degli enti locali alla formazione dell'intero processo, appare controbilanciata dalla previsione del potere di veto del sindaco del Comune capoluogo o del Presidente della Provincia. Il che è divenuto uno dei principali motivi di scontro e di sfiducia, fin dalle prime fasi attuative della riforma. Volendo dare un giudizio conclusivo, quel che appare è ancora una volta la difficoltà di procedere in modo ragionevole, ordinato e tendenzialmente condiviso.

Da tale punto di vista tornano utili ancora una volta talune riflessioni estrapolate dalla parte finale del volume che qui si commenta.

In particolare, riguardo alla ricerca di un superamento dei tradizionali condizionamenti che da sempre hanno fatto ostacolo alla istituzione del soggetto metropolitano, verrebbe da chiedersi se l'assegnazione di un potere di veto al sindaco del Comune capoluogo e al Presidente di Provincia, in sede di redazione dello statuto provvisorio, possa davvero contribuire al superamento della resistenza dei principali soggetti interessati.

O se, viceversa, non sarebbe stato opportuno, più radicalmente, por mano ad una riforma complessiva che tenesse conto delle reali esigenze del territorio, senza forzatura alcuna operata dall'alto ovviamente foriera di conflitti attuali e di probabili contenziosi futuri¹¹.

Ed è questo, ancora una volta, proprio il messaggio ultimo di alcuni dei saggi del volume oggetto delle presenti note.

(11) Sul punto, in generale, circa i caratteri "intrinseci" della città metropolitana vedi S. DOTA, V. NICOTRA, *Le città metropolitane: una conquista per l'innovazione istituzionale del paese*, ricerca a cura dell'ANCI, 2005.