

INDICE

Prefazione	pag.	7
Introduzione	»	13
1. Il governo del territorio: epoca di riforme, riforma di un'epoca	»	17
1.1. L'occasione metropolitana	»	17
1.2. Ritornare ai fondamenti	»	23
2. La re-territorializzazione europea: Francia e Italia sotto sguardi incrociati	»	30
2.1. Il processo di <i>rescaling</i> territoriale	»	30
2.2. Lo stato moderno, l'economia globalizzata e i cambiamenti della governance	»	35
2.3. La rimodulazione europea e la politica di coesione	»	40
2.4. Radici storiche della territorializzazione nei due Paesi	»	47
2.5. Il "perché" degli sguardi incrociati	»	54
3. L'<i>aménagement du territoire</i> in Francia	»	60
3.1. Dal dopoguerra alle Tre Leggi	»	60
3.2. Le Tre Leggi sull'intercomunalità	»	73
3.3. Decentralizzazione o centralizzazione?	»	81
3.4. Il giudizio a oggi	»	88
4. Il governo del territorio in Italia	»	94
4.1. Dall'Unità alle Regioni	»	94
4.2. Regionalismi e federalismi	»	98
4.3. Le riforme costituzionali	»	103

4.4. Uno sguardo retrospettivo	pag.	112
5. Il quadro più recente	»	116
5.1. Una lunga marcia: la legge Grand Paris e dintorni	»	116
5.2. Il futuro ruolo delle grandi aree urbane in Francia	»	121
5.3. I comuni italiani: unioni, fusioni e città metropolitane	»	127
5.4. Uno sguardo contemporaneo	»	137
6. Interviste	»	144
6.1. Xavier Desjardins (Université Panthéon-Sorbonne)	»	144
6.2. Anna Geppert (Université Panthéon-Sorbonne)	»	153
6.3. Claire Delpech (Assemblée des Communes de France)	»	162
6.4. Bruno Coudret (Métropole Grand Lyon)	»	168
6.5. Jens Denissen (Voyage Métropolitain, Paris)	»	177
Conclusion	»	185
Bibliografia	»	189

PREFAZIONE

Perec, 1997. Nous cherchons rarement à en savoir davantage et le plus souvent nous passons d'un endroit à l'autre, d'un espace à l'autre sans songer à mesurer, à prendre en charge, à prendre en compte ces laps d'espace. Le problème n'est pas d'inventer l'espace, encore moins de le réinventer (trop de gens bien intentionnés sont là aujourd'hui pour penser notre environnement...), mais de l'interroger, ou, plus simplement encore, de le lire; car ce que nous appelons quotidienneté n'est pas évidence, mais opacité : une forme de cécité, une manière d'anesthésie.

L'occasione delle elezioni amministrative, svoltesi nel 2017 in buona parte delle grandi città italiane come prima attuazione dell'ultima riforma in materia di enti locali, è stato lo spunto iniziale che ha dato avvio alle ricerche riportate nel libro.

È stato proprio l'interrogativo circa la necessità e la bontà della recente revisione e dei suoi risultati a spingermi a guardare alla realtà francese che stava affrontando contemporaneamente le stesse sfide. Le ricerche condotte, a partire dal 2017, in collaborazione con Università ed enti dell'Esagono, mi ha permesso di approfondire e articolare il lavoro sulla lettura parallela delle nascenti istituzioni metropolitane nei due Paesi.

L'occorrenza di questi fatti e l'incertezza governativa hanno reso, infatti, nuovamente attuale e appassionante il dibattito circa i “modi del governare” e hanno in parte risvegliato l'interesse da parte dell'opinione pubblica a domandarsi coraggiosamente su quali siano i vecchi capisaldi e le nuove concezioni che si agitano insieme nel nostro modo di pensare al bene comune.

Quando penso all'impegno sociale e politico, a che cosa in fondo esso sia e che cosa evochi all'interno della suggestione comune, sempre mi ritorna in mente la scena finale del film *Mediterraneo* di Gabriele Salvatores.

Per chi non avesse mai visto questa bellissima pellicola, nell'ultima scena, un comandante dell'esercito italiano già in ritiro, che ha fatto la seconda guerra mondiale presidiando la Grecia a cavallo dell'armistizio e rientrato in quel Paese dopo una parentesi italiana, riceve la visita di un vecchio commilitone. Nell'incontro, i due si raccontano, per accenni, gli anni trascorsi dopo l'avventura comune: la rassegnazione regna sovrana. Un grande Abatantuono dice inesorabilmente: «[...] non ci hanno fatto cambiare niente in Italia», motivo per cui è ritornato in Grecia: in tutta calma, le braccia conserte. Al suo «[...] allora sono tornato qui», l'amico si toglie la giacca e, quando è il suo turno di rispondere alla domanda «E tu?», replica: «Ti dò una mano», in segno di resa. E insieme iniziano a sbucciare melanzane, di fronte a uno splendido mare Mediterraneo.

Uno potrebbe pensare: “Beati loro!” che possono permettersi un tranquillo esilio isolano. Ma il regista non lascia dubbi sull'interpretazione ed esplicita il suo giudizio. Nel finale, schermo nero, compare una dedica insolita: «Dedicato a chi sta scappando».

La scena delle melanzane è certamente paradossale e simbolica, ma stigmatizza bene, in fondo, alcune obiezioni/perplexità/incertezze che sono anche le nostre.

In un consesso scientifico, mi è capitato recentemente di parlare della parte embrionale del presente testo, ancora lontano dalla sua edizione, ma tuttavia ben presente nella mia mente nelle sue intenzioni principali. Di fronte al racconto delle analogie/differenze del contesto Italia-Francia, un collega ha confessato pubblicamente tutta la sua disillusione nei confronti della politica/organizzazione sociale italiana nel gestire processi urbani complessi, diversamente da quanto il centralismo francese sia capace di fare. Questa sua osservazione mi colpì molto. Lasciai passare alcuni interventi e questo mi aiutò a comprendere meglio quale poteva essere il punto di partenza per una replica costruttiva. Io, infatti, ero, in parte, d'accordo con lui, eppure qualcosa non mi tornava.

A voce bassa gli dissi che senz'altro in Francia avevano fatto leggi prima e forse anche meglio di noi, che la sperimentazione di governance metropolitana (oggetto precipuo del libro) stava avvenendo da più anni e forse anche a ranghi maggiormente serrati. Rinsaldando la voce, proposi però un interrogativo comune su cosa intendessimo per “politica” e cosa da essa ci aspettassimo. Per certi versi, infatti, si può ragionevolmente affermare che in Francia si sia operato molto a favore di un mosaico istituzionale tentativamente aggregativo e plurale di enti locali, ma certo non si può dire che si tratti di una società coesa. Le leggi ci sono e sono anche più affinate e consolidate delle nostre, ma forse ad esse si richiede troppo, troppo rispetto a ciò

per cui sono nate e per la loro intrinseca natura. Spesso mi piace ricordare, e lo feci anche in quell'occasione, come Massimo Cacciari tagli la testa al toro su questo punto: la politica attiene alla sfera del progetto, la tecnica e l'economia alla sfera dei mezzi, ma la sfera dei fini appartiene alla persona. Nel nostro caso, specificatamente urbano, potremmo dire: al cittadino.

Se si mischiano o invertono questi riferimenti, la politica non è più espressione di un progetto, il cui protagonista è l'uomo che ne ha in mano gli scopi, pur con tutti i limiti che la condizione umana si porta dietro, ma di una ideologia. Anzi dell'ideologia per eccellenza in questo campo, cioè di un nuovo positivismo politico e giuridico. Alla politica si accolla tutto, mischiando le sfere, senza che essa sia, di fatto, in grado di rispondere alle aspettative. Ritorniamo al «[...] non ci hanno fatto cambiare niente in Italia!», ma è giusto lanciare questo grido contro la politica e le istituzioni? O forse, per dirla con Eliot, «essi cercano sempre di evadere / dal buio esteriore e interiore / sognando sistemi talmente perfetti che più nessuno avrebbe bisogno d'esser buono?». Nell'esasperata ricerca di ciò che soddisfi l'anelito al cambiamento, siamo incappati nel pericolo della “sirena” organizzativa, efficiente, sistematica, strumentale. Ma i mezzi non realizzano mai automaticamente i fini.

Proprio in questo contesto, si situa la tematica del libro.

Il parallelo fra i due stati e la loro tradizione nel campo della pianificazione urbanistica non ha volutamente il taglio di un'analisi tassonomica del governo del territorio in Francia e in Italia, ma è piuttosto un pretesto per affrontare dubbi e interrogativi sull'interpretazione scientifica di alcune dinamiche osservabili oggi nelle grandi città.

I destinatari del volume sono infatti principalmente gli studenti che si accingono, per motivi accademici o per curiosità, all'approfondimento dei sistemi di governo del territorio. In questa categoria rientrano tutti coloro che possono dirsi alle prime armi in questo campo, che non hanno uno sguardo “esperto” su certe dinamiche, ma che non le sentono estranee, anzi che le sentono necessarie.

La seconda categoria a cui il lavoro si indirizza sono gli amministratori locali (di tutte le “taglie”: i funzionari, i tecnici, i dirigenti, i direttori, gli assessori, i sindaci...) che non hanno spesso il tempo di riflettere molto su quello che si trovano ad approvare ed eseguire, a volte prima di sapere bene di che cosa si tratta. Forse, troveranno in questo testo lo stimolo a conoscere di più il mondo variegato in cui tutti ci muoviamo ed in cui essi si muovono, per nostra delega.

Allargando il cerchio, il libro è rivolto anche ai cittadini in senso lato, perché, in poche parole, questo argomento li riguarda.

Perché parlare di “città in cerca di autore”?

Il sottotitolo fa certamente riferimento ai cambiamenti più recenti intervenuti in fatto di governance degli enti locali: l'istituzione, nel 2014, delle Città Metropolitane in Italia e delle Métropoles in Francia è chiaramente il punto focale del libro. Tuttavia, proprio nel titolo, si intende evocare una sfida più grande, quella appunto di collocare i mutamenti dell'ordinamento urbanistico all'interno delle trasformazioni agenti nella società attuale, sfaccettata e multicolore. Quest'ultime impongono un cambio di rotta da parte dei governi (anche) metropolitani, verso modalità più inclusive e integrate di amministrare il territorio.

Proprio l'apertura al dialogo è il metodo che viene mostrato in atto nell'ultimo capitolo del volume: l'incertezza del contesto e le forme di governo innovative – e, quindi, non ancora definite – spingono a confrontarsi su quanto è stato già fatto e su quanto ancora si può mettere in campo, cogliendo l'opportunità di una nuova conoscenza dall'esperienza dell'altro. Chi non è del tutto a digiuno della materia, può cominciare a leggere, infatti, partendo dalla fine: la lettura dei diversi contributi proposti nel capitolo 6 possono essere la molla per interessarsi al resto. Inoltre, la parte conclusiva mostra, attraverso la modalità dialogica, molto più eloquentemente di tante spiegazioni, quale sia la profonda necessità di con-vivenza e di cooperazione fra comunità, gruppi, popolazioni... che è la stessa esigenza che ha spinto l'autore a consultare operatori del settore (accademici, amministratori...) che potessero contribuire, a vario titolo, al formarsi di un sapere condiviso, mediante la formula semplice di un incontro.

La scelta della lingua utilizzata in questo volume è stata tutt'altro che scontata: poiché il contenuto centrale si gioca nello sguardo incrociato tra l'esperienza francese ed italiana, la stragrande maggioranza della bibliografia utile è in lingua francese o italiana. Moltissimi articoli e opere, specie i più recenti, si trovano (comodamente accessibili da casa) in lingua inglese. Tuttavia, per la natura e la finalità del libro a cui ho accennato poc'anzi, sembrava necessario scegliere, come primo canale divulgativo, l'italiano, allo scopo di una diffusione più semplice tra le categorie sopracitate. Per molti aspetti, l'opera non propone stravolgimenti di senso all'interno della letteratura scientifica corrente: tuttavia, ha l'intenzione di costituirne una rivisitazione critica ed anche una sintesi, appunto in lingua italiana, di facile accesso anche per un pubblico che tendenzialmente non pratica pubblicazioni estere sul tema. Inoltre, le citazioni poste in incipit di ciascun paragrafo sono state mantenute – queste sì – nella propria lingua originale, al fine di mantenere inalterata la drammaticità ed espressività con cui sono state scritte, proprio perché la loro funzione è innanzitutto evocativa. Spesso, sono riportati nel testo termini specifici della materia, espressi volutamente

nell'idioma d'origine; una mera traduzione avrebbe vanificato l'intento di sottolineare le differenze di concezione tra le diverse culture di pianificazione.

Infine, dedico quest'ultima parte ad alcuni ringraziamenti, sinceramente dovuti.

Desidero ricordare tutti gli amici e colleghi dell'avventura francese che si è dipanata in questi ultimi anni: il capitolo 6 del testo lo devo a loro, e non solo perché si sono prestati alle mie interviste, ma anche per avermi incoraggiato a che questa ricerca procedesse. Ringrazio quindi gli Istituti universitari della Sorbona di Parigi (in particolare l'Institut de Géographie e il Laboratoire ENeC – Espaces, Nature et Culture), per avermi ospitato e per aver sostenuto le attività che hanno dato origine al libro, e l'Ateneo di Genova per aver contribuito alla ricerca, finanziando il soggiorno di studio all'estero.

INTRODUZIONE

Beck, 2010: How can a social and political theory account this fragile society? [...] When a world order collapses, that's the moment when reflections should begin.

In Italia, la legge del 7 aprile 2014, n. 56, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (legge Delrio), composta da un articolo di 151 commi, ridisegna confini e competenze dell’amministrazione locale; prevede la costituzione delle città metropolitane, ridefinisce il sistema delle province e disciplina le unioni e le fusioni di comuni. In particolare, le città metropolitane, laddove istituite, dal 1° gennaio 2015 sostituiranno le preesistenti province, subentrando ad esse in tutti i rapporti e in tutte le funzioni. Le città metropolitane italiane si configurano, quindi, come «enti territoriali di area vasta» con finalità istituzionali che vanno dallo sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, alla cura delle relazioni istituzionali dello stesso livello, ivi comprese quelle con le altre aree metropolitane europee.

In Francia, la legge del 27 gennaio 2014, n. 58, “Loi de Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles” (loi MAPTAM) dedica 94 articoli a un equiparabile ridisegno dell’assetto territoriale. Oggetto del nuovo atto legislativo sono la definizione e il coordinamento delle competenze locali e l’introduzione di nuovi enti di polarizzazione urbana, nati al seguito di un lungo processo di unificazione comunale. La legge passa inoltre in rassegna le diverse località in cui le Métropoles vengono istituite e delinea per esse un assetto giuridico, fiscale e amministrativo.

Le due leggi sopra richiamate si collocano all’interno di un preciso contesto geopolitico, ampiamente dibattuto e sviscerato all’interno del confronto scientifico disciplinare. Le maggiori cause di tale rimodulazione territoriale

si addebitano al processo di europeizzazione (che ha impresso a tutti gli stati membri un riscaldamento delle proprie competenze amministrative interne), alla concorrenza economica stimolata dalla globalizzazione (che necessita di grandi poli di aggregazione in grado di essere presenti sulla scena mondiale) e all'evoluzione di processi di governance che alternano l'attribuzione di poteri statali alla sfera locale (e viceversa) in un mosaico sempre più diversificato e flessibile.

Tale quadro di riferimento viene spesso citato, da un lato, per legittimare le azioni riformiste recentemente occorse e, quindi, motivandone la nascita; dall'altro, per valutare la reale capacità di risposta dei dispositivi istituzionali introdotti per meglio fronteggiare tali sfide.

L'interpretazione dei risultati ottenuti dall'istituzione di questi nuovi enti territoriali è quindi guidata dalla rispondenza ai problemi che, mediante proprio la loro introduzione, si cercherebbe di mitigare. Tuttavia, a giudicare dalle resistenze in atto e dalle ritrosie, sia da parte delle ex province, sia da parte delle città metropolitane, a ricoprire un nuovo ruolo secondo quanto delineato, si direbbe che la riforma, pur grandemente legittimata, sembri stentare.

Con il presente volume si intende approfondire e proporre, nell'analisi delle politiche territoriali recentemente introdotte nei due Paesi, un allargamento della sfera di investigazione.

Se, da una parte, infatti, il contesto geopolitico appare delineato nei suoi tratti fondamentali, sono gli attuali stravolgimenti dell'assetto sociale (o forse potremmo meglio dire "antropologico") a mancare come elementi all'interno dell'indagine disciplinare.

I cambiamenti dell'ordinamento sono infatti avvenuti in un momento in cui, nella società si registrano segnali univocamente riconosciuti: il clima generale di apatia e di assenza di desiderio di costruzione trans-generazionale, la lontananza dalle istituzioni, l'affievolimento di protagonismo locale e la deriva dei populismi.

Tali sintomi, pur consolidati nelle discipline sociologiche e filosofiche, appaiono praticamente assenti nelle valutazioni "tecniche" cui si vorrebbe giungere per verificare l'accoglimento o meno di nuove riforme territoriali. È in questo gap che il presente volume intende collocarsi.

È venuto il momento in cui anche l'analisi delle politiche territoriali deve prendere atto di un cambiamento d'epoca. I fondamenti su cui nacquero tradizionalmente le società occidentali sono ad oggi del tutto vacillanti: non si può più darle per scontate, ad alcun livello.

Allora, i risultati delle azioni di governo territoriale devono prima di tutto prendere atto dell'attuale inconsistenza di un soggetto sociale che viva, si implichi, attui, critichi e supporti le iniziative pubbliche a sostegno del bene comune.

La "crisi dell'umano", sottolineata da diversi autori, ci suggerisce una lente interpretativa nuova: la crisi che stiamo attraversando non riguarda l'attuazione di *questa* o *quella* politica, ma il legame sociale stesso. Senza tenere conto di questa lacerazione profonda, non si può inquadrare opportunamente l'essere e l'agire degli enti di governo del territorio.

Ogni altra considerazione parte da qui. Da un presupposto spesso dimenticato, ma che rischia di inficiare ogni possibile conclusione, nonché le "terapie" di risposta attuabili.

Per questo, nel capitolo 1, il volume affronta preliminarmente tale questione, inquadrandola all'interno della recente istituzione delle città metropolitane.

Nel capitolo 2, vengono invece richiamati i tratti del contesto geopolitico sopra citato, declinato fino alla scala metropolitana.

I capitoli 3 e 4 sono invece dedicati all'approfondimento, condotto in parallelo, dell'evoluzione del governo del territorio in Italia e Francia.

Nel capitolo 5, il parallelismo si fonde nell'analisi congiunta dei recenti passi effettuati da entrambi gli stati, fino ad arrivare ai giorni nostri.

Nel capitolo 6, il finale è dedicato alle interviste, che, grazie al contributo di esperti, indagano trasversalmente il tema in molteplici sue sfaccettature.

1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO: EPOCA DI RIFORME, RIFORMA DI UN'EPOCA

1.1. L'occasione metropolitana

Calafati, 2014: Ciò che nel dibattito pubblico italiano – ma anche nel discorso scientifico – sembra difficile mettere a fuoco sono le ragioni di questo manifesto fallimento. Certamente, vi sono difetti nel disegno istituzionale e visioni politiche ancorate a un radicale municipalismo che contribuiscono a spiegare questo fallimento; inoltre, le proposte di riforma appaiono segnate da un elevato grado di approssimazione. Tuttavia, sembrano esservi altre ragioni.

Rapporto Censis, 2016: Il problema attuale è il grande distacco tra potere politico e popolo: in crisi è la funzione di cerniera delle istituzioni. Il corpo sociale si sente rancorosamente vittima di un sistema di casta. Il mondo politico si arrocca sulla necessità di un rilancio dell'etica e della moralità pubblica (passando dal contrasto alla corruzione dei pubblici uffici, all'imposizione di valori di onestà e trasparenza delle decisioni). Le istituzioni (per crisi della propria consistenza, anche valoriale) non riescono più a «fare cerniera» tra dinamica politica e dinamica sociale, di conseguenza vanno verso un progressivo rinserramento.

Beck, 2004: Je suis convaincu de la pertinence de l'analyse faite par Jürgen Habermas: il y a une solidarité profonde entre le pessimisme européen et la postmodernité. L'un et l'autre ont en partage une critique de la modernité, une antimodernité qui n'offre d'autre alternative que le passé. Mais plutôt que d'incriminer leur conception, ils préfèrent incriminer la réalité. En élevant le pessimisme à la hauteur du désespoir permanent, la postmodernité donne la main à l'Europe nationaliste.

Nell'aprile del 2014, il governo italiano detta disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni tramite la legge

Delrio. Nel gennaio 2014, la Francia arriva a un punto chiave del processo di istituzione della realtà urbane metropolitane all'interno delle politiche di governo del territorio dell'Esagono, con la legge MAPTAM¹.

Due marce in parallelo, due storie diverse, identiche sfide.

La creazione di enti metropolitani (denominate *città metropolitane* in Italia e *métropoles* in Francia) persegue, nell'intenzione dei legislatori, il ridisegno dello scheletro dei due Paesi. All'interno di esso, le grandi aree urbane si situano come motori dello sviluppo economico e gestori dei servizi di rete all'interno di un'area sovracomunale, caratterizzata, appunto, dall'aver come centro un capoluogo attrattivo e capace di essere competitivo, a livello nazionale e internazionale. Diversi sono i gradi di autonomia associati a questi nuovi "enti di area vasta": nelle legislazioni europee, tuttavia un tratto comune è quello di vederle come tassello essenziale nel contesto di una rimodulazione in senso funzionale dell'assetto territoriale europeo.

Ciò accade in un momento storico in cui qualcosa, complessivamente, nei sistemi di governo del territorio, sembra non funzionare.

In Italia, la legge arriva a seguito di un dibattito in essere già dal 1990, in cui una riforma degli enti locali era stata tentata, ma, nello specifico dell'istituzione delle realtà metropolitane, mai attuata. In Francia, il triennio 2013-2015 vede tre leggi che si muovono in quella direzione, a seguito di un rafforzamento decennale delle unioni di comuni. Un lungo percorso in entrambi i casi, con accelerazioni repentine nell'arco di pochi anni, con alcuni fattori esogeni davvero determinanti.

Primo fra tutti, la globalizzazione dei processi e dei prodotti amplia le scale di riferimento delle politiche e rende la competitività e la lotta alle disconomie un punto cruciale dell'agenda urbana: le città sono statisticamente riconosciute come hot-spot economici dei rispettivi Paesi anzi, superando esse il PIL di intere nazioni, possono addirittura sostituirsi a quest'ultimi in non pochi casi².

In secondo luogo, il *rescaling* della struttura europea ha promosso i contesti urbani ad un livello sempre più diretto di interlocuzione con le istituzioni centrali: sul grado di rilevanza delle città europee si sostanzia l'ossatura dell'Unione, anzi è a loro che viene affidato il compito, in un mondo globalizzato, di competere ed innovare.

Inoltre, la nuova forma "diffusa" con cui si presenta oggi l'insediamento urbano rende ancor meno difendibili i tradizionali riferimenti a suddivisioni comunali nell'organizzazione e gestione di reti di trasporto e di servizi: i

¹ Per un'analisi approfondita delle due leggi, si veda cap. 5.

² Esemplificativo è il caso della conurbazione di Tokyo, la quale presenta un Prodotto Interno Lordo superiore all'intera Argentina.

fenomeni associabili alle abitudini delle popolazioni delle grandi aree urbane si svolgono ormai quotidianamente in contesti lavorativi allargati e all'interno di un bacino di trasporto interconnesso che necessita di un'alta efficienza.

Il Rapporto Eurocities del 2013 sintetizza il processo metropolitano, enunciando alcuni elementi chiave. Innanzitutto, le città metropolitane sono state istituite un po' dovunque in tutta Europa e, a tale modello, sono associate diversi tipi di centri urbani. Alle metropoli sono inoltre attribuite competenze differenziate e comunque relative ad un ampio spettro di tematiche (economia, lavoro, ecologia, trasporti...); nel panorama europeo, esse si sono dimostrate in molti casi più attive di nazioni e regioni nell'applicazione/implementazione di politiche, soprattutto per quanto attiene le core cities europee. Il Rapporto spiega perché sia così decisiva, attualmente, la scala metropolitana nel governo del territorio, proponendone così una prima legittimazione: i contesti urbani più allargati debbono collaborare sinergicamente, in quanto le sfide che si trovano ad affrontare non possono che essere prese in considerazione a livello di area funzionale in cui i processi avvengono, e l'indifferenza ai confini amministrativi comunali deve permettere un migliore adesione ai fenomeni reali e alla loro gestione.

In conclusione, le zone metropolitane attirano investimenti e capitali; sono al contempo anche massimamente energivore ed inquinanti e in esse si concentrano le maggiori diseguaglianze sociali. Per questo, il momento congiunturale le rende bersaglio di numerose iniziative e spunto per l'articolazione di nuove prospettive: proprio dalla rinascita e dal consolidamento di queste realtà territoriali che anche il resto dei territori potrà trarre benefici allargati.

Tuttavia, qualcosa non torna.

Molti avanzano obiezioni nell'impostazione, altri in fase implementativa. Alcuni sono scettici nell'attuazione, altri ne contestano l'istituzione. Le perplessità arrivano degli urbanisti, dai sociologici... le critiche dagli amministratori e dai politici.

Quel cambiamento, che dovrebbe essere in parte un percorso già avviato a partire dalla scelta di un governo confederato di stati europei, nonché rispondente alle necessità della nuova realtà economica, è percepito come distante ed estraneo, non capito e a volte subito. Perché?

L'affronta molto bene il Rapporto CENSIS, che già nell'edizione del 2010³, recitava: «sorge il dubbio che, anche se ripartisse la marcia dello sviluppo, la nostra società non avrebbe lo spessore e il vigore adeguati alle sfide

³ CENSIS (2010), *44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, FrancoAngeli, Milano.

che dovremo affrontare. Sono evidenti manifestazioni di fragilità sia personali che di massa: comportamenti e atteggiamenti spaesati, indifferenti, cinici, passivamente adattativi, prigionieri delle influenze mediatiche, condannati al presente senza profondità di memoria e futuro. Si sono appiattiti i nostri riferimenti alti e nobili (l'eredità risorgimentale, il laico primato dello Stato, la cultura del riformismo, la fede in uno sviluppo continuato e progressivo), soppiantati dalla delusione per gli esiti del primato del mercato, della verticalizzazione e personalizzazione del potere, del decisionismo di chi governa. Siamo una società pericolosamente segnata dal vuoto, visto che ad un ciclo storico pieno di interessi e di conflitti sociali, si va sostituendo un ciclo segnato dall'annullamento e dalla nirvanizzazione degli interessi e dei conflitti». Si potrebbe dire che il cittadino oggi è distante dalle istituzioni perché si ritrova distante da se stesso.

Del resto, in questo processo di abbandono e di disinteresse, sono proprio le istituzioni a perdere mordente: esse appaiono in declino e "de-motivate", ovvero non più percepite nella loro ragionevolezza e necessità. Una crescente disillusione ne contorna il richiamo, e la disponibilità a costruirle e riformarle scema inesorabilmente: è quello che racconta il sociologo Ulrich Beck (1998), a sua volta, citando il filosofo Jürgen Habermas, a proposito della scomparsa della solidarietà nell'era della seconda modernità. Un'assenza diffusa di speranza, che è all'origine di una partenza nell'affronto delle cose (istituzionali e non), che rende difficile il dialogo, la scoperta, il realismo. Lo esemplifica il noto urbanista Manuel Castells⁴: ne *La sociedad del riesgo* (1986)⁵ mostrò «cómo la complejidad de las sociedades modernas, organizando de forma sistemática todos los actos de nuestra vida, ha incrementado la incertidumbre. [...] Tenemos que generar humanos capaces de asumir el riesgo desde la libertad. Y encontrar formas solidarias de vida, que están enraizadas en nuestras almas, a partir de las cuales reconstruir una modernidad enloquecida».

Se è vero quanto questi autori sostengono, ovvero che vi è un collegamento diretto fra ciò che sostiene l'uomo nella sua azione sociale e politica e l'andamento delle istituzioni democratiche, la fotografia che emerge dallo stato di vitalità dei cittadini non è più solamente un interesse culturale, per esperti del campo del sociale: ma è la chiave di lettura per interpretare alcuni processi di disgregazione e di inefficacia che si possono riscontrare, trasversalmente, nelle fasi di recepimento e attuazione delle politiche di governo del territorio. Della mancanza di un senso condiviso del vivere e di un

⁴ Castells M. (2015), *La sociedad del riesgo humano*, La Vanguardia.

⁵ Beck U. (1986), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.

progetto futuro, individuale e collettivo, ne fanno le spese anche i vari tentativi di riforma che si sono succeduti negli ultimi anni. Dal piano esistenziale al piano sociale, senza soluzione di continuità. Può sembrare banale, ma in alcuna delle pubblicazioni scientifiche sul tema metropolitano, si trova traccia di questo collegamento.

Le recenti leggi promulgate in fatto di aree metropolitane si pongono come l'ultimo atto di una riforma strutturale che da tempo si tenta di promuovere all'interno degli enti territoriali (in quanto tasselli dell'articolazione di ciascun stato membro nel proprio territorio nazionale). Da qui l'idea di prenderne spunto per osservare in atto se è vero, in questo immediato frangente, che la mancanza di legami e di valori all'interno della società può essere una lente interpretativa valida per identificare correttamente anche i risultati che emergono dalla prima fase di implementazione delle politiche metropolitane. Non solo se esse stentano a decollare per una incapacità intrinseca delle leggi (che pur devono essere migliorate); ma se vi sono ragioni di un loro fallimento che non dipende da meri fattori tecnici, ma è dovuto alla mancata considerazione di fattori a monte che costituiscono il disilluso quadro odierno. Tali fattori sono prima di tutto antropologici e sociali, e solo secondariamente legislativi e politici, come susseguentisi in un ordine -potremmo dire- genetico.

In altre parole, il tempo che ci troviamo a vivere non è più un'epoca di riforme territoriali, ma innanzitutto la riforma di un'epoca, in cui i fondamenti del vivere comunitario sono entrati in crisi (parafrasando una celebre espressione di Papa Francesco⁶). Ne fa una rappresentazione sintetica il sociologo Bauman⁷: «Le radici dell'insicurezza sono molto profonde. Affondano nel nostro modo di vivere, sono segnate dall'indebolimento dei legami interpersonali, dallo sgretolamento delle comunità, dalla sostituzione della solidarietà umana con la competizione senza limiti, dalla tendenza ad affidare nelle mani di singoli la risoluzione di problemi di rilevanza più ampia, sociale. [...] siamo tentati di soffermarci solo sui nostri interessi egoistici, e di creare barriere».

Questo significa che, anche i processi legislativi di riordino territoriale e le metodologie di analisi delle politiche urbanistiche devono cambiare: ciò che è in crisi oggi è proprio il recupero delle radici dello stare insieme, non si può quindi darlo per scontato nell'attendere risultati dall'applicazione locale di riforme che promuovono una fattiva coesione fra territori. Venendo a

⁶ Papa Francesco (2015), *Discorso tenuto alla Cattedrale di Santa Maria del Fiore*, Firenze, 10 novembre.

⁷ Cit. in Bauman Z. (2016), *Le risposte ai demoni che ci perseguitano*, Intervista di Casati D., *Corriere della Sera*.

mancare il punto fondativo, sono proprio i tentativi di riforma ad essere poi minacciati da estremismi e forzature di ogni genere, vedendo snaturato persino il loro scopo originario.

Riportando testualmente Beck⁸: «Al fondo della nostra attuale confusione sta il fatto che stiamo già vivendo una situazione “cosmopolita” — che ci vedrà destinati a coabitare in modo permanente con culture, modi di vita e fedi diverse — senza avere compiutamente sviluppato le capacità di capirne le logiche e i requisiti: senza avere, cioè, una “consapevolezza cosmopolita”. Ed è vero che colmare la distanza tra la realtà in cui viviamo e le nostre capacità di comprenderla non è un obiettivo che si raggiunge rapidamente. Lo choc è solo all’inizio».

Ciò che manca non è l’attività legislativa o regolamentativa (o non è comunque il principale problema).

L’esempio francese lo dimostra: se è vero che in Italia il tentativo riaggregativo delle comunità locali non ha mai avuto una grande incisività (si veda la legge n. 142/90, mai attuata in merito alle aree metropolitane, ed i provvedimenti sulla fusione dei comuni, non molto efficaci), in Francia ha attraversato stagioni impegnative e molti sforzi istituzionali vi sono stati profusi (a partire dagli anni Ottanta, si sono poi susseguite fasi di riforma strutturale fino ai giorni nostri). Ma nei meccanismi inceppati della democrazia odierna c’è qualcosa che ci invita a non rimanere sulla superficie, ma ad andare al cuore di quello che sta accadendo realmente nel nostro tempo. Ritornando alla stigmatizzazione del Rapporto CENSIS del 2010: «Non esistono attualmente in Italia sedi di auctoritas che potrebbero ridare forza alla “legge”. Più utile è il richiamo a un rilancio del desiderio, individuale e collettivo, per andare oltre la soggettività autoreferenziale, per vincere il nichilismo dell’indifferenza generalizzata. Tornare a desiderare è la virtù civile necessaria per riattivare la dinamica di una società troppo appagata e appiattita. [...] Delle tre componenti di una società moderna (corpo sociale, istituzioni, potere politico) sono proprio le istituzioni a essere oggi più profondamente in crisi. Per tutta la nostra storia (nel periodo risorgimentale, nella fase pre-fascista, nel ventennio fascista, nell’immediato dopoguerra) è stata la potenza e l’alta qualità delle istituzioni a fare la sostanza unitaria del Paese. Ma oggi le istituzioni sono inermi (perché vuote o occupate da altri poteri), incapaci di svolgere il loro ruolo di cerniera».

Questo non significa che non vi siano questioni che debbano essere affrontate nel merito. Anzi ciò accresce la necessità di un dialogo, di uno spazio

⁸ Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell’epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.

condiviso in cui scegliere e diversificare, avviare processi e porre le condizioni per decisioni più consensuali. Nel ritardo politico comune a molte realtà nazionali, la specificità derivante da storie istituzionali diverse, con molteplici culture e gradi di modernizzazione via via maturati, fanno sì che si arrivi ad affrontare il problema in differenti condizioni di partenza. Ma come possano essere governate questo arcipelago di città resta un tema trasversale nella società contemporanea, all'interno del quale si registrano, da un lato, le incertezze degli stati nazionali e regionali nei confronti di questa nuova forma di governo, dall'altro, l'indecisione da parte dei contesti urbani a mettere in discussione i loro assetti istituzionali consolidati.

Luciano Violante, nel suo libro edito nel 2017, le chiama le «Democrazie senza memoria». Nella sua vasta argomentazione circa la perdita di legittimità del sistema politico, il presidente sottolinea che questa fase di crisi può essere sì segno di un declino, ma anche il passaggio verso una trasformazione: tuttavia ci mette in guardia, scrivendo proprio in prima pagina che «[...] se assistiamo inermi e senza memoria ai processi che si svolgono sotto i nostri occhi, il declino della democrazia sarà inevitabile», ripetendo accuratamente quanto è necessario che questa memoria passi di generazione in generazione, pena il rischio di rimanere prigionieri dei pregiudizi.

1.2. Ritornare ai fondamenti

Rosavallon, 2017: nous entrons dans une seconde révolution démocratique: le problème n'est plus celui de la représentation du peuple (!!!), comme auparavant, mais celui des pratiques gouvernementales. Plusieurs questions semblent primordiales: celle des formes du gouvernement, ou de constitutionnalisation de l'exception (l'état d'urgence, notamment), ou celle, plus générale, de détermination des règles de fonctionnement proprement démocratiques.

Benedetto XVI, 2007. Anche le strutture migliori funzionano se in una comunità sono vive delle convinzioni che siano in grado di motivare gli uomini ad una libera adesione all'ordinamento comunitario. La libertà necessita di una convinzione; una convinzione non esiste da sé [né la può generare una legge] ma deve essere sempre di nuovo riconquistata comunitariamente.

Arendt, 1998. Solo dove le cose possono essere viste da molti in una varietà di aspetti senza che sia cambiata la loro identità, (così che quelli che sono radunati intorno a esse

sanno di vedere la stessa cosa pur in una totale diversità), la realtà del mondo può apparire certa e sicura.

Ciò che racconta Rosavallon ci rende consapevoli anche le forme più primordiali di democrazia non possono essere date per scontate oggi.

Ancora prima di essere una mancanza dal punto di vista delle “strutture istituzionali” è come se, da più parti, si avvertisse il vuoto di una dimensione “infrapolitica”, capace di saldare la scollatura fra sfera politica e cittadino.

Ricorro a un aneddoto personale. Mia nonna, nella sua semplicità di donna lombarda legata al “fare”, decisa, a quasi novant’anni, ad assistere alla discussione della mia tesi di dottorato in Tecnica e Pianificazione Urbanistica, la categoria esistenziale del “anche la cosa pubblica centra con me” ce l’aveva ben chiara. Durante la dissertazione, il professore chiede ad una collega dottoranda, che presentava un lavoro sulla gestione dei servizi nei piccoli comuni, quali fossero le prospettive in questo campo, benché le difficoltà siano molte. Al tardare della sua risposta, mia nonna dal pubblico astante risponde a voce alta: “beh, si consorzieranno!”. Nella paradossalità di questa scena, effettivamente un po’ surreale, si intuisce come per mia nonna la collaborazione istituzionale all’interno dei servizi sanitari (era ostetrica domiciliare a servizio di piccoli comuni) era un’esperienza possibile, presente e ancora viva, mentre chi cercava risposta nella disciplina stentava a configurare ipotesi realistiche e plausibili. Non che per la dottoranda non esistessero risposte istituzionali, anche se come sempre imperfette e perfettibili, ma apparivano lontane e astratte, fino a sembrare inadeguate e insufficienti. Mia nonna partiva dal fatto che un’ipotesi positiva di risoluzione dei problemi c’era ed ha speso la vita nell’attuarla, mentre per l’altra le opportunità di accordarsi, di mediare, di collaborare, erano parola morta; certo contemplate disciplinarmente, ma nella sostanza della vita reale non le comparivano davanti agli occhi nell’immediatezza dell’interrogazione: era come se non esistessero.

Allora cosa a mia nonna le rendeva presenti? Perché per lei “mettersi insieme” era una risposta allo stesso tempo personale e sociale al problema?

Il pensiero politico di Joseph Ratzinger ci viene in aiuto, specificando che solo laddove le convinzioni civili, che si traducono poi anche in strutture di governo, sono riconquistate di nuovo comunitariamente continuano ad essere presenti, attive ed operanti.

Anche la letteratura scientifica prodotta recentemente sul tema metropolitano, pur lontana dall’indagine di questi significati previ, intuisce comunque l’esserci un punto infuocato “a monte” della discussione.

Non si tratta solo di indagare la forma di governance metropolitana appropriata per ciascuna agglomerazione urbana o i criteri di performance e di

efficienza, in senso stretto, dei sistemi di governo; inevitabilmente, la riflessione è costretta a spostarsi “prima”: alla trasparenza, alla giustizia sociale ed alla coesione. Se si volge l’attenzione verso un’applicazione condivisa e consapevole del governo metropolitano, l’interpretazione di un *rescaling* “subito” in senso meramente deterministico (dovuto a fattori di pressione quali l’europeizzazione, la privatizzazione e la globalizzazione) può essere visto sotto un’altra ottica: un’occasione di “personalizzazione” dei diversi contesti, non solo una ricaduta di fattori esogeni da subire passivamente. Per far questo, certamente servono luoghi liberi di discussione e di dialogo, fra attori politici e non solo, all’interno della metropoli⁹.

In questo senso, l’occasione metropolitana è intesa come una opportunità di definire forme di rappresentanza politica che hanno bisogno di un aggiornamento e di un nuovo concetto di cittadinanza, dove il management delle risorse e dei servizi si affianca alla trattazione di temi ineludibili, quali il diritto alla città e alla mobilità. Ma chi può provvedere alla domanda di residenze popolari, alla necessità di impulsi competitivi e innovativi, alle esigenze delle periferie e delle nuove centralità cittadine o della regione urbana policentrica? Chi è capace di curare le relazioni interscalari senza far diminuire l’efficienza dei servizi municipali di prossimità? Detto in altre parole, siamo in grado di inventare/prevedere nuovi strumenti di governance che tengano in considerazione la complessità di questi moderni fattori?¹⁰.

Occorre un “protagonismo amministrativo” da parte delle neo-istituite città metropolitane (e al contempo di tutti gli altri soggetti istituzionali in gioco: regioni, comuni capoluogo e del comprensorio), che sappia interpretare le necessità del proprio tempo e colga la sfida di un laboratorio di idee tutto da costruire.

Ma questo è proprio il senso della legge Delrio e delle forme intercomunali e metropolitane del sistema francese. Non soltanto una decentralizzazione, ma la possibilità di sfruttare geometrie variabili per governare territori differenti, per potenzialità e vocazioni, con relazioni molteplici e rilevanze economiche e sociali ben differenziate.

Come mai questo esercizio risulta, invece, veramente difficile?

Che l’allentamento dal senso di appartenenza verso le istituzioni locali sia indipendente dalla formazione di questi specifici contesti allargati lo attesta il fatto che detto indebolimento dei legami è un processo già ravvisabile da tempo.

⁹ Zimmermann K., Getimis P. (2017), Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue. *Spatial Research and Planning*. 75, 203-209.

¹⁰ Fedeli V., *ivi*.

Zimmerbauer e Paasi (2013) ci ricordano che, spesso, per motivi di competitività e sviluppo economico, il processo di ristrutturazione regionale tende ad offrire soluzioni territoriali più allargate che prevedono la fusione e incorporazione di spazi e l'allargamento dei confini delle regioni stesse: ma occorre tenere conto di quanto i cittadini sono motivati ad attivarsi in contesti più grandi, dove l'assetto identitario va a scemare e le istituzioni sono meno prossime alle pratiche di vita quotidiana degli abitanti. Tuttavia, gli studiosi sollevano un tema centrale per l'implementazione di questi nuovi enti. In un'era come la nostra, caratterizzata da strumenti di comunicazione immediata e da una cultura cooperativa ricca di possibilità, un confine non è altro che una linea su una mappa; se c'è la volontà di collaborare, i mezzi non mancano e i limiti non impediscono la ripartenza. Uno spazio, infatti, è da considerarsi più un luogo da vivere attivamente, attraversandolo e trasformandolo, piuttosto che da rinchiudervisi dentro. In merito alla sua perimetrazione, si tratterà pur sempre di un processo contingente, dovuto essenzialmente alla relazione fra attori (Gualini, 2006), e non di un atto assoluto: tuttavia, non per questo il tema della riforma delle geometrie amministrative deve essere ignorato o relativizzato. Val la pena cercare comunque il perimetro ottimale, pur mettendo in conto che la porzione individuata non sarà mai completamente pertinente (Desjardins, 2014).

Nel corso della campagna elettorale di una famosa città metropolitana italiana, ho avuto occasione di incontrare ed intervistare i due sindaci maggiori contendenti. Alla domanda: «Ha previsto all'interno del suo programma uno spazio dedicato a dare voce al territorio ex-provinciale più allargato, o ha avuto occasioni di incontro pubblico al di fuori del comune capoluogo?» I candidati di entrambi gli schieramenti in lizza mi hanno risposto: «No, il partito mi ha detto di non occuparmene... tanto i territori fuori del capoluogo non votano!». Ciò, oltre che essere certamente antidemocratico, risulta anche del tutto anacronistico.

Eppure non è vero che la partecipazione democratica sia del tutto scomparsa: avvertiamo forse dei germi di un desiderio ancora non del tutto sopito, che non siamo del tutto capaci di decifrare.

Pirni¹¹ ci avverte che la ricomposizione del mondo della politica da parte delle giovani generazioni presenta nuovi caratteri di sintesi fra un aspetto più soggettivo e individualista e l'emergenza di rapporti e flussi reticolari. Le persone non sono più definite dall'appartenenza a corpi intermedi tradizionali, ma la loro attivazione avviene solo laddove una situazione concreta e

¹¹ Pirni A. (2012), I giovani italiani, la 'non politica' e nuovi cleavages. *Rivista Italiana di Sociologia*, Firenze University Press.

contingente la richiede, interloquendo con le istituzioni. Spesso tali attività arrivano fino a superare i limiti della pianificazione urbanistica rigidamente intesa, indirizzando la propria azione su casi e problemi.

Una posizione alternativa rispetto al quadro dipinto da molti è quella di Gallez¹², la quale afferma che la constatazione delle difficoltà a costruire e integrare una visione condivisa fra comuni suppone implicitamente che tale sguardo ottimale esiste e che sarebbe comunque preferibile alla giustapposizione di interessi comunali particolari. E conclude affermando che, all'inizio più che valutare le attese, occorre innanzitutto osservare gli effetti della legge, senza limitarsi alla spunta degli obiettivi previsti dai promotori dell'iniziativa legislativa.

Una visione positiva emerge anche dal Rapporto Urbanit del 2016: «Sembra circolare una sorta di precoce delusione, particolarmente per quanto riguarda il governo e l'organizzazione delle aree vaste: dalle città metropolitane, cui si ricollegavano attese di fondamentale cambiamento, quali istituzioni deputate allo sviluppo locale, alle province, tuttora oscillanti tra permanenza con un ruolo mutato e definitiva soppressione. In questo quadro, si intende compiere una concreta verifica dei cambiamenti che vanno producendosi sotto vari profili del sistema delle autonomie. I risultati si presentano tutt'altro che scontati; e, sia pur in base ad una casistica parziale, sembrano indicare che – al di là di ogni pregiudizio – le innovazioni vanno producendosi in termini interessanti. [...] Il fatto che la legge Delrio abbia privilegiato un modello di rappresentanza indiretta degli organi della città metropolitana carica i comuni e i loro amministratori di una inedita horizontal accountability che si fonda sulla capacità di costruire, negoziare, coordinare agende territoriali di più vasta scala». Il rapporto si riferisce al caso di Bologna come paradigmatico per osservare «come la costituzione del nuovo ente metropolitano, concepito come una rete organica e integrata tra una pluralità di comuni, sostenuta e tutelata dalla leadership del comune maggiore e del suo sindaco, possa produrre una configurazione decisionale più autorevole nel trattare temi che prima erano in mano a istituzioni troppo deboli (come le province) o troppo lontane (come le regioni o i ministeri)».

Riassumendo quanto si è evinto finora, si può affermare che la città metropolitana è più un modo che un luogo, ovvero che è necessario, soprattutto in questa fase, lavorare sui processi da avviare piuttosto che su progetti già definiti su cui insistere. Ciò, non solo perché la riforma è molto recente e le città metropolitane sono ancora da costituirsi nella sostanza; ma anche

¹² Gallez C. (2014). L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale: Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes. *Géographie Économie Société*, 16, pp. 183-206.

perché, come è oramai evidente ai più, i presupposti dell'interesse all'attività democratica, alla costruzione della volontà pubblica e di partecipazione alle scelte non appaiono oggi per nulla ovvii. Occorre quindi ripartire dai fondamenti, cogliendo l'occasione della riforma metropolitana per ri-interrogarsi su ciò che abbiamo perso letteralmente per strada; sempre Violante afferma che solo il ricostruirsi di comunità è in grado di tenere unita la nazione, proponendo un'alternativa sana al rapporto malato fra leaders narcisisti e popoli senza rappresentanza.

Del resto, anche le ultime teorie sull'urbanizzazione, hanno definitivamente sancito che l'urbano è un processo, né un prodotto, né semplicemente una forma (Brenner, 2013).

Anche la condivisione di problemi e obiettivi "metropolitani" è quindi un processo, l'invito ad un'avventura. Da qui si apre uno spiraglio di grande interesse per gli amministratori, così come per i ricercatori e i semplici cittadini, pur consci fin dall'inizio delle inevitabili incertezze che il percorso porta con sé.

Come dice Annah Arendt (1998) in questo stupendo pezzo: «La realtà della sfera pubblica si fonda nella presenza simultanea di innumerevoli prospettive e aspetti in cui il mondo comune si offre, e per cui non può essere trovata né una misura comune né un comune denominatore. Infatti, sebbene il mondo comune sia il comune terreno d'incontro, quelli che vi sono presenti hanno in esso diverse posizioni, e la posizione di uno non può coincidere con quella di un altro, più di quanto lo possa la posizione di due oggetti. [...] Questo è il significato della vita pubblica, in confronto al quale anche la più ricca e più soddisfacente vita di famiglia può offrire solo il prolungamento o la moltiplicazione della propria posizione individuale, con i suoi relativi aspetti e le sue prospettive. La soggettività della sfera privata può essere prolungata e moltiplicata in una famiglia, può persino divenire così forte da far sentire il suo peso nella sfera pubblica; ma questo "mondo" familiare non potrà mai sostituire la realtà che scaturisce dalla somma totale degli aspetti offerti da un oggetto a una moltitudine di spettatori». Troppo appassionante.

Da quanto sovraesposto, si intuisce come il presente lavoro non consta, quindi, nell'analisi dei contenuti e dei risultati, ottenuti dalle recenti leggi di riordino degli enti locali in Italia e Francia, ma nella proposta di un diverso approccio.

Lo studio è costituito sostanzialmente dal paragone con le emergenze antropologiche, sociali, economiche e politiche che accompagnano i processi istituzionali in corso e che permettono, quindi, di situare meglio i più recenti atti normativi all'interno del contesto storico. Ciò a partire da un asserto che molti studiosi oggi cominciano ad avvertire come decisivo e fondante

l'interpretazione della crisi: ovvero che si tratti di un cambiamento senza pari nella struttura stessa del rapporto fra uomo e la realtà, nella sua capacità di relazione con essa (e quindi anche con le istituzioni). Inoltre, il volume si propone di guardare in profondità il percorso istituzionale dei due Paesi, sottolineandone gli aspetti più significativi per il dibattito. Tale operazione, sebbene esuli in parte da una presunta rigorosa indagine disciplinare pianificatoria, è volta innanzitutto a creare un ambito di comprensione, in cui, anche i mutamenti dell'ordinamento urbanistico possono essere intercettati e discussi, ovvero all'interno dei cambiamenti agenti nella società attuale nella loro reale portata. L'intento è, quindi, non solo quello di premettere all'analisi alcune dovute note di contesto, ma di fornire attraverso di esse anche il metodo mediante il quale valutare l'efficacia "relativa" dei provvedimenti intrapresi e tracciare alcune linee conseguenti di futuro riferimento per lo sviluppo delle prossime ricerche.

Quest'ultime, come argomenta lucidamente Brenner¹³, si situano sempre più in un campo "post-disciplinare". Gli studi "post-disciplinari" si indirizzano soprattutto laddove sono le sfide emergenti a mettere insieme i punti di vista e le tradizionali suddivisioni in settori della conoscenza; gli esperti in questo senso si identificano meglio per le loro capacità di "imparare" piuttosto che di "disciplinare". Essi seguono le idee e non si curano degli steccati, non per diletantismo, ma perché è la natura del problema che lo urge. Soprattutto in un momento evolutivo o di crisi, dove è necessario individuare dei fondamenti o sono in atto nuove sperimentazioni, un affronto dei fenomeni infra-disciplinariamente, a 360 gradi, può risultare in prima battuta più proficuo, per poi dedicarsi alla divisione e selezione dei diversi aspetti disciplinari.

¹³ Brenner N. (2004). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.

2. LA RE-TERRITORIALIZZAZIONE EUROPEA: FRANCIA E ITALIA SOTTO SGUARDI INCROCIATI

2.1. Il processo di *rescaling* territoriale

Harvey, 1969: The notion of an absolute space... no longer works.

Faludi, 2012: the aim cannot be to simply replace existing institutions and practices but to achieve a synthesis between them and new ones, always based on the awareness that, deeply entrenched though it might be, territorialism is not everything.

Desjardins, 2014: Dans le même temps, les chercheurs ont bien montré comment le changement d'échelle qui est apparu comme le couteau suisse, soit l'instrument à tout faire pour reformer le système public local, n'est pas une solution miracle. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à toute réforme territoriale et cela ne conduit pas nécessairement à un relativisme des échelles pour lequel "tout se vaut", puisqu'aucun périmètre ne peut être complètement pertinent.

La questione della “scala” è una costante nei fenomeni urbani e territoriali: in base a quale perimetro andare a definire studi e statistiche, influenzare rapporti e interazioni, applicare regolamenti e salvaguardie, supportare relazioni e investimenti?

Non è certamente facile nel quadro magmatico di oggi.

Eppure, anche nella recente introduzione delle città metropolitane, ad affermarsi è la ricerca di una prassi di definizione spaziale più consona agli odierni cambiamenti. Sotto questa ottica, si capisce che l'ordinamento appena introdotto ha cercato di interpretare le sfide attuali che riguardano la città e il suo intorno e di dare così una risposta storica ad esse, nel solco di

quei tentativi che da sempre hanno accompagnato l'attività di governo del territorio.

Stabilire una unità spaziale secondo la quale affrontare i problemi non è per nulla una attività neutra. Essa è senza dubbio il risultato del riconoscimento di processi socio-economici e concrete interrelazioni già in atto; ma è anche il livello a cui si associano le relazioni e dove si concentrano i conseguenti sforzi strutturali ed economici per lo sviluppo.

La determinazione della scala è stato spesso un atto politico o il tentativo di rappresentare essa stessa una strategia politica. Cacciari¹ ricorda come la prima legge, *nomos* in greco, è proprio quella che segna il confine dei rispettivi pascoli nell'attività pastorizia: il tracciamento dei confini spaziali è il primo atto del "governare" (*nomoi* in greco significa infatti "pascolo"). Proprio la riflessione teorica nata attorno a questi temi prende avvio dal rifiuto epistemologico della suddivisione territoriale come un a priori immutabile, ma allo stesso tempo non relega quest'ultima a mera spartizione, ma le attribuisce la dignità di "risultato" di concrete interazioni e relazioni.

Certo, qualsiasi articolazione geometrica non potrà prescindere, poi, dalla verifica dell'efficacia della sua proposizione e del suo operato. Anzi, la sperimentazione di governance metropolitana in atto è solo una delle componenti in ballo all'interno di una risposta più ampia che intende rivolgersi al problema della competitività dei territori, alla crisi economica, al recupero della credibilità dell'azione amministrativa.

Quindi, è argomento che riguarda tutti, indistintamente: anche se secondo livelli, competenze e responsabilità diverse.

Gualini (2006) afferma che i cambiamenti accelerati fanno emergere ancora di più l'esigenza di un aggiornamento nella riflessione teorica a riguardo di cosa stia realmente dietro al concetto di "scala" e di "territorio". In particolare, ciò che appare più urgente è analizzare il rapporto fra lo sviluppo territoriale e la "buona" dimensione scalare, a cui promuovere tali politiche di sviluppo. Egli analizza le diverse sfaccettature del processo di *rescaling* dandone una definizione da molti ripresa: per *rescaling* si intende quell'attività di costruzione di scale geografiche che, per loro intrinseca natura, sono di interesse per la sfera sociopolitica, in quanto attorno a dette scale si organizza l'agenda politica di interventi/azioni/finanziamenti. In parte, l'identificazione delle scale di intervento avviene in conseguenza di fattori esogeni ed endogeni, che ne determinano l'urgenza; ma occorre non dimenticare che la «riforma mediante il cambiamento di scala» (Desjardins, 2014) è un approccio frequente che mostra quanto la pianificazione spaziale sia intrinseca-

¹ Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini Editore, Rimini.

mente connessa con i sistemi di governo del territorio e viceversa². Nell'individuazione di porzioni di territorio su cui intervenire è implicitamente connesso l'esercizio di un potere, e, quindi, di una visione di esso.

Lo stravolgimento dei paradigmi economici e della loro ricaduta locale, il cambiamento delle strutture statali (avvenuto in Europa anche per l'adesione alla confederazione di stati, ma non è l'unica causa, come si vedrà in seguito), l'allargamento alla sfera privata all'interno dei meccanismi di scelta pubblica, la razionalizzazione delle risorse finanziarie e il conseguente accorpamento di enti e organismi – per citare alcuni tra i fattori maggiormente rilevanti – hanno rivoluzionato di molto l'approccio al “governare” e all’“amministrare”; si pone quindi innanzitutto il quesito circa quale sia la perimetrazione adeguata all'orientamento/indirizzo/capitalizzazione delle dinamiche di sviluppo territoriale odierne.

In tal senso, il *rescaling* si pone con enfasi come risposta alla crisi economica e alla competizione globale. Poiché assumiamo che la scala si configuri come l'output di relazioni socio-economiche e politiche, essa non può che trarre origine dall'articolazione geometrica di tale relazione (anche se queste possono variare nel tempo). Ne consegue che le modalità di governo associate a dette scale costituiscono di per sé una componente chiave della risposta che le istituzioni mettono in campo per regolare i processi cui hanno dato una interpretazione, appunto, attraverso la proposizione di una scala adeguata. Così, definire una scala di intervento dice molto della comprensione del problema che si vuole risolvere.

Associato a questa prima questione, è l'interrogativo sulla corrispondenza fra scala dei fenomeni e livello amministrativo di governo, ovvero: se, ad ogni raggruppamento territoriale (o “ritaglio”, come viene spesso chiamato in letteratura), si debba far coincidere anche la creazione di un adeguato livello amministrativo.

Per Gualini, infatti, il concetto di scala assume significati molto più profondi. Esso non risulta essere facilmente malleabile dalla retorica politica: più che nei termini *regione*, *territorio*, in quello di *scala* si è scervri, almeno all'inizio, dalle immediate implicazioni di controllo degli spazi e dall'enfasi delle “identità” costruite su di essi. Persino le cosiddette “relazioni di scala”, che quindi si ampliano a ciò che sta fuori, possono essere intese come interazione fra regioni limitate da confini di differenti dimensioni: ma tali regioni appaiono già figlie di una interpretazione. Bisogna, quindi, fermarsi un attimo prima: non già alla costruzione di un ordine predeterminato, ma all'e-

² Si veda in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Torino.

mergere di un risultato spaziale contingente all'interno di una dinamica evolutiva (Brenner, 2001). Per questo motivo, Gualini parla di "scala" al posto di "livello", perché ciò che deve essere chiaro è proprio il fatto che la scala non è equivalente ad una "unità spaziale confinata": ciò di cui siamo in ricerca sono le relazioni scalari ed i loro effetti indotti, non il livello amministrativo tout court. La "scala" non corrisponde automaticamente a nessun progetto, a nessuna struttura: come dice Healey (2010), occorre volgere innanzitutto lo sguardo ai "luoghi", ovvero a dove e come i processi accadono, prima che agli "spazi". Tale moderna definizione lascia il campo a notevoli riflessioni di natura sociale: poiché essi si configurano come spazi flessibili e pre-esistenti all'aspetto istituzionale, possono riorganizzarsi in arcipelaghi variabili e dare vita quindi a nuove geometrie di convivenza e cooperazione.

Il *rescaling*, per quanto detto, è quindi un cambio ricorrente e strutturale della scala, dove essa appare non come un ordine "dato", ma come una dimensione costitutiva dei processi all'interno delle organizzazioni sociali, economiche e politiche. Per questo, un ordinamento territoriale, per sua natura, è sempre riformabile e rivisitabile. In sintesi potremmo dire che identificare le scale è una modalità di inquadrare i fenomeni: in questo senso, non può essere intesa solo come allocazione e riallocazione del potere dello stato, ma include necessariamente anche una riforma dei metodi di controllo e di regolazione di esso.

Secondo la lettura che forniscono alcuni studiosi, lo stato moderno, pressato dall'incapacità di sfruttare in termini vantaggiosi per la nazione la globalizzazione economica, dalla crisi di legittimità del suo intervento per risolvere le sfide planetarie (il clima, l'inquinamento, le migrazioni...), dalla resistenza interna alle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica, è in cerca di una nuova "motivazione ad esistere". Esso deve rispondere, con le sue performance di efficienza e con la capacità di controllare i fenomeni e di saper far evolvere la sua struttura istituzionale in rapporto ai contesti emergenti. In tal senso, per lo stato positivista moderno, il *rescaling* è al contempo un modo di interpretare i processi ed una modalità di rispondere a essi: per questo, il processo di *rescaling* regionale europeo è parte fondativa ed integrante del suo ordinamento politico, non è solo una sua suddivisione geografica, perché attraverso di esso si dispiega la strategia politica complessiva dell'Unione. Essa ha saputo garantire fino ad oggi uno sviluppo quasi insperato: ma per quanto ancora?

Allo stesso tempo, le riforme che riguardano gli enti di governo dello stato sono spesso accompagnate da un certo sospetto: la gente si chiede, infatti, se la decisione istituzionale sia desunta solo da dati astratti (da questioni di forma, da interessi particolari... una forzatura ad hoc, insomma), oppure se

essa parta effettivamente dall'osservazione di fenomeni reali e da obiettivi futuri che ne legittimino l'operazione.

Nel caso del tentativo odierno circa le istituzioni metropolitane, esistono motivi adeguati per la loro introduzione nel nostro ordinamento? Dove cercarli?

Durante il dibattito circa il referendum costituzionale del 2017 in cui il popolo italiano è stato chiamato a rispondere sul meccanismo bicamerale e sulle autonomie regionali, discutendo con diverse persone mi sono accorta di quanto il loro punto di vista fosse parziale e la loro visione (in termini non spiccatamente politici, ma di sguardo più complessivo sulla realtà contemporanea) fosse incredibilmente, e forse volutamente, miope. In realtà, anche se intrattenevano con me una discussione, avevano già deciso. Forse, allora, occorre fermarsi ad uno step prima; spalancare altri orizzonti, allargare la conoscenza, per poter di nuovo tornare a “vedere” e perciò decidere.

C'è un'unica condizione per affrontare questo viaggio. Come affermano, tra gli altri, Murphy, Metzger e Schmitt e più esplicitamente Faludi³, l'obiettivo dell'operazione di *rescaling* non può avere come finalità semplicemente il rimpiazzare istituzioni esistenti con nuove pratiche, perché per quanto consistente e coerente possano essere, le geometrie territoriali NON sono tutto. Occorre riaffermare, con Healey (2010), quanto è necessario abbandonare l'idea di gerarchie incontestabili e pensare invece i territori come un sistema di sovrapposizioni di relazioni, che non si fermano con i confini geografici. Solo così il ridisegno delle porzioni territoriali potrà non avere quelle rigidità assolute e onnipotenti che spesso assumono, ma potranno delinarsi con il loro giusto grado di relativismo, tipico di ciò che attiene alla sfera della gestione della cosa pubblica. Le riforme territoriali non sono ricette e non sono immortali: occorre mettere in conto il rischio di gattopardiana memoria... “occorre che cambi tutto, affinché nulla cambi”: ma questo pericolo, sempre incombente ed ineliminabile in ogni cosa umana, può essere corso con ragionevoli motivazioni, oggi? Quali sono i fattori che ci spingono ragionevolmente a cambiare l'assetto istituzionale degli enti locali? E per quali motivazioni possiamo dire che sarebbe addirittura sconveniente non cambiarle?

Perché possiamo dire con Desjardins che non tutte le perimetrazioni sono pertinenti (e quindi vale la pena riformarle), anche se esse NON sono una soluzione miracolosa?

Il *rescaling* delle strutture di governo, dal centrale al locale, è una costante di tutte le epoche; tuttavia il processo cui assistiamo oggi ha caratteri peculiari e ben definiti, che sono stati a lungo analizzati e che costituiscono ormai

³ Si veda Bibliografia.

un bagaglio di conoscenza acquisita e unitaria, nel panorama della ricerca. Di questi tratti, si è cercato di enuclearne alcuni, che restituiscano, senza entrare eccessivamente nel dettaglio, i tratti fondamentali del quadro geopolitico attuale. Numerosi atti legislativi si sono dispiegati in parallelo al percorso di ricerca effettuato dalla letteratura scientifica nel corso degli ultimi quasi cinquant'anni.

Alcuni di questi fattori verranno analizzati nel seguente paragrafo: essi attengono maggiormente alla rimodulazione del ruolo dello stato moderno e post-moderno, alle dinamiche neocapitaliste del lavoro e dell'economia e ai cambiamenti della governance occorsi mediante i processi di decentralizzazione e sussidiarietà. Per quanto riguarda i fenomeni strettamente relativi alle dinamiche di europeizzazione e al cambio di approccio della pianificazione territoriale verso le politiche di coesione territoriale, ad essi verrà dedicato il paragrafo successivo, pur essendo i primi e i secondi intrinsecamente legati.

2.2. Lo stato moderno, l'economia globalizzata e i cambiamenti della governance

Gualini, 2006: territoriality still plays an important role in this process, albeit in new spatial forms and according to new political-institutional rationales. Hence, processes of de- and re-territorialization constitute a key dimension for the analysis of patterns of state agency in relationship to markets and civil society, and for assessing their effectiveness and legitimacy.

Brenner, 2004: the interface between inherited and emergent state spaces therefore represents a key focal point for further research on the state spatial process under capitalism.

Cassese, 2016: Quanto alle pressioni esterne, gli Stati stanno cedendo sovranità alle istituzioni regionali e globali, ma allo stesso tempo, promuovono la concorrenza fra le nazioni. Così, da "guardiani della sicurezza nazionale", gli stati diventano "guardiani contro l'insicurezza economica".

Nella ricerca di ridefinire il campo delle politiche alla scala adeguata, è sotto gli occhi di tutti che la strutturazione sociospaziale non appare più coincidente con le unità definite dagli assetti istituzionali ed amministrativi dello stato-nazione. Lo si vede nel ruolo diverso che assumono di volta in volta regioni e città nelle politiche di sviluppo globali. Ciò è dovuto proprio al fatto che le dinamiche e le sfide si giocano su scale internazionali e per di più esse appaiono sempre "cangianti" e fanno emergere, quindi, la necessità di indi-

rizzare i fenomeni, o di agire su di essi, ad un livello appropriato, rendendo allo stesso tempo inappropriate altre giurisdizioni di intervento. Le unità spaziali si intrecciano con gli ordinamenti politici in una relazione duale: sono necessarie alla politica per la loro capacità di contenere il raggio di azione delle politiche e ne consolidano quindi la legittimazione. Dall'altro lato, il tracciamento stesso di dette unità veicola e conferisce relazioni di potere e di egemonia. Da qui sorge l'interrogativo se il fatto di istituire nuovi spazi, comporti anche un maggiore supporto alle relazioni che quivi si vogliono sostenere, ovvero se, il formare nuove unità abbia veramente la potenza di conferire un nuovo "protagonismo" a dette strutture, e al tempo stesso liberarle dai lacci che le impedivano di esprimersi efficacemente come un intero (da cui, l'esigenza di un *rescaling*).

Soprattutto i dinamismi economici non sono più contenibili all'interno degli spazi nazionali, anzi, in molti casi, non è più opportuno parlare di economie nazionali, sebbene tutta l'economia classica sia strutturata sullo "stato-contenitore", come dimostrano gli studi (anche se sotto diverse angolature) di Jessop, Brenner e Beck⁴, fra gli altri.

È impressionante notare come, in particolare questi ultimi autori, spieghino i mutamenti di ordine globale mantenendo contemporaneamente in gioco la scala dello stato e la scala urbana. La chiave di lettura più sconvolgente che ci apre a capire in profondità la realtà delle attuali istituzioni metropolitane si svela proprio qui (e verrà ripresa anche nel quinto capitolo). Nel suo "epico" *New State Spaces*, Brenner chiarisce cosa sta dietro l'apparente processo di declino e di ritirata dello stato moderno. Una diversa declinazione degli spazi dello stato è necessaria, proprio in virtù della natura della globalizzazione economica, tanto è vero che appare come obiettivo, trasversalmente, sia nelle correnti socialdemocratiche come in quelle liberal. Ciò non significa un suo smantellamento, ma tutt'altro: un suo cambio qualitativo che si affaccia fin dall'inizio dell'era post-keynesiana⁵.

Nell'ottica da lui esposta, la chiave non sta tanto nell'insistenza su un'astratta ristrutturazione dello stato, ma quanto nel ruolo fattivo delle regioni e delle grandi aree urbane come strumenti dello stato per poter agire sulla scena mondiale. Il motivo scatenante del *rescaling* non è, in prima

⁴ Si veda Bibliografia.

⁵ Basti qui ricordare che, per epoca post-keynesiana, si intende, come generalmente riportato in letteratura, il periodo successivo allo sviluppo delle teorie classiche economiche di John Maynard Keynes. Il ruolo dell'incertezza e della flessibilità del modello teorico di riferimento contraddistinguono questa epoca (anni Settanta) rispetto a quella precedente, caratterizzata invece da una maggiore semplificazione delle dinamiche economiche e da una grande importanza riservata ad una struttura logica unitaria.

battuta, la riforma dell'articolazione dello stato (ovvero un'attività istituzionale), ma l'esigenza di una crescente incisività dell'azione dello stato alla scala globale. Chiaramente, tale ri-articolazione ha poi anche l'effetto di influenzare le dinamiche economiche, a sua volta. Ripercorrendo sinteticamente le tappe dell'intervento dello stato nelle politiche di sviluppo economico (principalmente industriale), gli ultimi 40 anni del secolo scorso sono stati determinanti.

La crescita degli anni Sessanta, che sembrava illimitata e duratura, ha stimolato un pensiero economico che considerava un territorio indifferenziato come lo sfondo di politiche industriali esportabili ovunque, che, anzi, dovevano essere distribuite con un'efficacia localizzativa di tipo redistributivo (il caso dei *pôles de croissance* e delle *métropoles d'équilibre* francesi sono un chiaro esempio di questa impostazione⁶). Negli anni Settanta, il declino della grande industria mise in luce l'esistenza di una piccola e media imprenditoria, promuovendo l'azione locale. Negli anni Ottanta, una nuova versione del pensiero keynesiano si concentra sugli investimenti nelle grandi aree urbane e nei poli a elevata competitività e performance. E riguardo ad oggi, quali sono i segni più evidenti?

L'economia globalizzata è regolata da un nuovo liberalismo che si concentra sulle direttrici del mercato e quindi va costantemente alla ricerca di un posizionamento vantaggioso. Non ricerca, in questo senso, una più diffusa *equalization*, ma gli operatori cercano di primeggiare all'interno dei circuiti economici, prevalentemente dominati da economie di agglomerazione di tipo urbano. Appare quindi evidente che non c'è più spazio, in questo quadro, per visioni di supremazia ad impronta nazionale. Al contrario, proprio in questo processo, le aree urbane hanno acquistato una sempre maggiore importanza; questo anche per un concomitante mutamento delle strutture istituzionali che ha attribuito una crescente rilevanza alla possibilità di autonomia locale, decentrata dallo Stato. Brenner nuovamente sostiene che la decentralizzazione (dei poteri statali verso gli enti periferici), la *devolution* (il semplificarsi delle norme e dell'impostazione del diritto intorno ad alcuni criteri chiave nel rapporto fra livelli di governo) e il *downscaling* (il processo di riscalatura dei poteri che ha visto protagonista l'Europa, nel momento in cui, venendosi a creare l'Unione come ente sopranazionale, tutti gli altri poteri sono andati scalando verso il basso) sono tutti equamente cruciali nell'aver attivato questo meccanismo di ricalibrazione del ruolo dello stato (e quindi della cittadinanza, della "paternità" dello sviluppo, della inconsistenza di certi confini,

⁶ Si veda anche Intervista a Xavier Desjardins (§ 6.1).

ecc.). Del resto, proprio l'introduzione del principio di sussidiarietà⁷ come caposaldo della politica europea ha prodotto una rimodulazione più flessibile degli organi, delle competenze, delle sfere di decisione, delle scale di intervento: si capisce, così, come la strutturazione che l'Europa si è data alla sua nascita cercava di andare incontro proprio a queste condizioni al contorno.

La figura dello stato, all'interno di questo panorama, non scompare affatto: come Castells afferma, questo "spazio" moderno dominato dai flussi, apparentemente volatile e indifferenziato, ha pur sempre bisogno di "spazi" per dispiegarsi. Da qui nasce una nuova alleanza fra stato ed economia post-keynesiana: non più lo stato è araldo di una visione economica, ma porzioni regionali, disseminate nei cinque continenti, si pongono come motori dell'economia globalizzata. Ne deriva, che la nuova condizione dell'economia e l'esigenza di adattare le strutture istituzionali a detti processi (ed in parallelo anche di cercare, mediante esse, di mitigarne gli effetti indesiderati di ineguaglianza e concentrazione) hanno dato ordine a forme totalmente nuove di governo.

Inoltre, come Cassese sostiene, il gioco dello stato post-moderno, oggi, si gioca ad un doppio livello. Da un lato, esso esercita il proprio potere direttamente sul territorio nazionale in modo tradizionale; dall'altro, esso mediante la partecipazione alle scelte dei livelli sopranazionali (UE, agenzie intergovernamentali, panels internazionali, ecc.) esperisce il suo controllo anche in modo mediato, attraverso il livello ad esso superiore. In aggiunta, dal versante economico, le scale della produzione, del commercio e della finanza appaiono particolarmente volatili, ma niente affatto deterritorializzate: il nuovo paradigma presuppone che differenti scale di azione debbano essere interconnesse in relazioni orizzontali, verticali, diagonali, centripete e centrifughe (Brenner, 2004). Certamente, i territori di cui stiamo parlando, assumono forme sempre più polarizzate, mentre, parallelamente, dal punto di vista del reddito e delle opportunità economiche, alcune situazioni possono diventare per alcuni cronicamente svantaggiose. Allo stesso tempo, il mercato gode di situazioni in cui, a lungo termine, si vengano a

⁷ Come noto, in termini generali, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore. Nell'ordinamento comunitario, il principio di sussidiarietà è stato introdotto dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992; su tale principio si basa l'esercizio delle competenze da parte dell'UE, nonché la ripartizione delle stesse tra Unione e Stati membri. Il principio di sussidiarietà ha trovato ingresso nell'ordinamento italiano – insieme a quello di differenziazione e di adeguatezza – soltanto con la riforma del Titolo V della parte II Costituzione (art. 118 Cost., come introdotto con la l. cost. n. 3/2001).

creare ovunque assets egualitari e fruttuose condizioni di nuova accumulazione; quindi, se nel breve termine l'accelerazione economica soffre di una destabilizzazione, nel lungo periodo, essa contribuisce a stabilizzarla (anche se le ricadute "diffuse" non possono mai realizzarsi in modo meccanico e scontato)⁸. Sebbene tali processi avvengano in modo molto dinamico, i conflitti sociali territorializzati, che si vengono a creare in zone circoscritte, possono esacerbare il clima, soprattutto quando tali squilibri non vengono compresi adeguatamente nella loro evoluzione e quando gli interventi di mitigazione da parte della sfera sociale e politica risultano essere inefficaci o insufficienti. Il ruolo istituzionale del governo, in questi casi, è quantomai atteso proprio nel campo della stabilizzazione, a valle di processi di creazione di diseguaglianza localizzata. Da qui nasce l'esigenza di politiche di coesione territoriale (approfondite nel paragrafo successivo).

Senza rischiare di dilungarsi troppo, è però necessario fare alcuni cenni al "come" e "quanto" la concezione stessa di "governo" sia mutata considerevolmente in questi ultimi decenni⁹. In estrema sintesi, l'introduzione degli stakeholders privati nella gestione della cosa pubblica e la maggiore trasparenza e condivisione dei passaggi decisionali hanno consentito un passaggio epocale da una concezione di governo inteso come *government* a uno più aperto, concertato e partecipato, espresso con il termine *governance*. In tale quadro, privato e pubblico si confrontano in "arene" atte alla condivisione di progetti, impegni finanziari e responsabilità per il raggiungimento di fini collettivi.

Associando alla *governance* anche un attivo recepimento della sussidiarietà, per *multilevel-governance* si intende il perseguimento di obiettivi e di politiche mediante la combinazione e il coordinamento di differenti attori (governativi e non governativi) e di forme (istituzionali e non istituzionali) di regolazione e controllo alle diverse scale, a seconda della natura del problema/progetto.

Più precisamente, la *governance* multi-livello rappresenta il tentativo di sviluppare forme di coordinamento trasversalmente ai livelli amministrativi, sfidando una concezione dello stato come istanza di governo che si basi unicamente su regole gerarchiche e autoritarie, all'interno di un sistema di giurisdizioni territoriali mutualmente esclusive. Al contrario, essa presuppone un sistematico coinvolgimento degli attori di differenti livelli amministrativi: non solo coloro che sono ivi ricompresi, ma anche coloro che fanno parte di reti di partnership, per definizione, allargate. In tal senso, quindi, rappresenta un paradigma sfidante per strutture rigidamente intese (in cui, ad ogni livello

⁸ Ved. Intervista ad Anna Geppert (§ 6.2).

⁹ Si vedano, su questo tema, fra gli altri: Hooghe (1996) e Hooghe e Marks (2001, 2003).

istituzionale, è accreditato un range di competenze e sono codificati i luoghi di decisione). Per il suo implicito funzionamento, la governance multilivello pone l'attenzione ai livelli sovranazionali (formali e informali) e, parallelamente, a quelli subnazionali, che costituiscono momenti di partecipazione e di influenza sui reali decision-makers. Queste nuove concezioni nella gestione delle politiche, che hanno una grande incidenza sulla vita del cittadino, sono state da molti intese anche come test di positiva integrazione sociale e spaziale, incrementando le relazioni fra organismi e luoghi.

2.3. La rimodulazione europea e la politica di coesione

Murphy, 2008: The UE cannot be grasped solely in terms of the territorial vocabulary associated with the modern state system.

Kok Report, 2004: in this context, if we are deliver the Lisbon goals of growth and employment we must all take action. To achieve them will require everyone to engage. This means more delivery for the European institutions and Member States through a greater political commitment, broader and deeper engagement of Europe's citizens, and recognition that by working together Europe's nations benefit all their citizens.

Gualini, 2016: Cohesion policy is paradigmatic of the connections between the structural dimensions (decentralisation, devolution and constitutional change in state-local relationships) and the process dimensions of governance (involvement and mobilisation of societal and economic interests on a territorial basis in the framework of action-oriented forms of partnership).

Brouant, 2016: à l'échelle d'un pays, la solidarité n'a rien de naturel: elle est le fruit d'un volontarisme qui fait la légitimité des élus et des administrations.

Il paradigma dell'azione politica "per tentativi" è una costante dei processi odierni, dove la velocità dei mutamenti costringe all'umiltà delle sperimentazioni e alla continua valutazione delle risposte istituzionali. Il "relativismo" delle strutture non è affatto la manifestazione di un disordine, ma l'opportunità di un aggiornamento continuo ed "allargato", dove attori e dimensioni possono cambiare in conseguenza degli obiettivi da raggiungere, all'interno di un disegno condiviso.

Un esempio paradigmatico di questa interminabile traversia evolutiva è l'Europa.

La sua forma “aperta” di confederazione ha offerto fino ad oggi la possibilità di superare le temporanee e contingenti rigidità del sistema degli stati moderni e di evolvere verso nuovi modelli di cooperazione fra territori.

Nel caso europeo, infatti, la governance multilivello è costitutiva dell’articolazione delle relazioni intergovernative a base dell’Unione: da una parte, concentra l’attenzione sui livelli sovranazionali (Unione) e su quelli subnazionali (regioni) come espressione del potere federale. Dall’altra, implicitamente, relativizza la sovranità dello stato tradizionale all’interno dei confini territoriali, a vantaggio di pratiche più coesive, collaborative, cooperative. Manifestazione tipica di questa impostazione sono le ben note regioni *cross-border*¹⁰ istituite dalla Comunità come espressione dello specifico approccio europeo ai cambiamenti in atto. Il *rescaling* europeo (basato sulla regionalizzazione, sulla messa in rete e sul modello multilevel governance) si propone infatti, dal Trattato di Maastricht del 1992 in poi, come step coesistente al vero e proprio ordinamento politico confederale. Il carattere innovativo dell’organizzazione europea sta soprattutto nell’aver perimetrato porzioni territoriali senza aver associato ad essi, fin dal principio, livelli amministrativi aggiunti e aver concepito gli enti regionali e locali come cinghia di trasmissione delle politiche unitarie, ciascuno per propria competenza. Tuttavia, la potenza del suo approccio non è previsto che si fermi qui, ma possa favorire una costante evoluzione delle forme di governo territoriale, con flessibilità e senza la necessità di istituire nuovi enti, in accordo con le emergenti esigenze e in collaborazione con altri territori per scopi comuni e pianificazioni condivise.

Tuttavia, l’incombere di una interpretazione della governance, che si cristallizzi nuovamente in un meccanismo decisionale di scale territoriali “a matricosa”, è sempre in agguato: tanto che molti studiosi (Zimmermann, 2011; Davoudi e Strange, 2009) sostengono che, invece, l’avanguardia europea sta proprio nel continuare a sperimentare nuove forme di accordi collettivi e spaziali, declinando al meglio il principio di sussidiarietà.

Riperkorrendo sinteticamente le tappe salienti delle politiche di sviluppo del territorio europeo, si può affermare che, fin dall’esordio, il concetto chiave fu quello di promuovere uno sfruttamento della diversità dei contesti europei, che potesse ricadere con maggiore profitto in maniera sempre più diffusa. Il primo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999), artico-

¹⁰ La cooperazione territoriale europea (ETC), meglio conosciuta come Interreg, fornisce un quadro per l’attuazione di azioni congiunte e di scambi di politiche tra attori nazionali, regionali e locali di diversi Stati membri. L’obiettivo generale è promuovere lo sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso dell’Unione nel suo complesso. Interreg è costruita attorno a tre linee di cooperazione: transfrontaliera (Interreg A), transnazionale (Interreg B) e interregionale (Interreg C).

landosi sulle basi del pensiero francese in auge in quegli anni, proponeva un approccio il più possibile ridistribuito di opportunità economiche e sociali, facendo leva su un artificiale “bilanciamento policentrico” (Geppert, 2009). In seguito, dopo aver contribuito a formare una griglia urbana di città di rango adeguato come ossatura dell’intera struttura europea, il taglio delle politiche territoriali si evolve, in due direzioni principali. La prima, quella metodologicamente più significativa per l’intero impianto istituzionale, è che le strategie di lungo periodo non hanno più una esplicita dimensione territoriale, ma che esse delineano, implicitamente, l’elemento territorio come *embedded*: la Commissione sottolinea così un maggior ruolo dell’approccio territoriale nel perseguimento degli obiettivi generali dell’Unione, attribuendo a ciascuno la propria responsabilità nel raggiungimento, compreso l’atteso ruolo delle grandi aree metropolitane (CEC, 2006). La seconda direttrice a maturare è quella che, da una finalità più propriamente “equalizzatrice” delle politiche di sviluppo territoriale, esse, in risposta della dimensione globale dell’economia, si volgono verso un rafforzamento della competitività delle aree dense, consolidatesi e moltiplicatesi quest’ultime proprio nella prima fase di bilanciamento policentrico.

Secondo il Rapporto Kok del 2004, tutte le politiche comunitarie avrebbero dovuto supportare la Strategia di Lisbona- Göteborg¹¹, ma proprio l’integrazione massiccia dei suoi principi, produsse un effetto diretto soprattutto in quelle di coesione. Ciò si spiega con il fatto che, in parallelo al cambiamento di visione, si dipana e si approfondisce anche un cambio di metodo: grazie ai cambiamenti intercorsi nel modo in intendere la governance sopra richiamati, il focus si concentra sulla mobilitazione degli stakeholders (Geppert, 2009).

In tale shift dal sistema rigidamente top-down a uno più bottom-up e orizzontale, l’esperienza francese negli anni Novanta fu particolarmente drammatica, fino a divenire influente nelle decisioni europee del prosieguo. Dopo aver speso enormi energie nel decentralizzare imprese e risorse dal centro verso altre città e regioni, la sfida che per esse apparve evidente, alla fine degli anni Novanta, è che il punto decisivo non era più controbilanciare Parigi, ma far assumere (alla capitale e ad altre città) un rango metropolitano

¹¹ Nelle regioni ammissibili all’Obiettivo “convergenza” (ex “Obiettivo 1”, con un PIL / capite inferiore al 75% della media UE), il 60% delle sovvenzioni sostiene la strategia di Lisbona. Nelle regioni eleggibili per l’Obiettivo “competitività regionale e occupazione” (ex Obiettivi 2 e 3), il 75% delle sovvenzioni sostiene la strategia di Lisbona. In quest’ultimo, la zonizzazione è soppressa, il che favorisce le città. Fino al 2006, le aree urbane tendevano ad essere escluse dai fondi comuni della comunità poiché il loro PIL medio pro capite di solito superava la soglia. Programmi di iniziativa comunitaria come Urban e Interreg non avevano nessuna suddivisione in zone.

per contribuire all'arcipelago economico a livello globale. Per fare ciò era necessario attivare tutta la società civile, sotto l'elemento guida del pubblico, altresì facendo emergere che la sola retorica istituzionale sul coinvolgimento degli attori territoriali non era in grado da sola di dinamizzare i contesti. La capacità di collaborare diventa allora determinante e in buona parte "self-driven", anzi come evidenzia Gualini (2016), l'accento sulla necessità della coesione sociale avviene proprio come frutto della sinergia fra movimento di decentralizzazione ed evoluzione del concetto di governance, specie intesa in senso orizzontale (interazione pubblico-privato).

La cosa oltremodo interessante è che alcuni autori affermano che l'esempio della UE nell'aver inventato nuove regioni (e aver quindi spezzato il meccanismo monocentrico statale) ha avuto ripercussioni anche nell'intendere lo spazio interno dello stato, contagiando, con la logica della territorializzazione delle politiche, anche le strutture intra-statali, inducendo ulteriori fenomeni di re-territorializzazione.

Questo punto risulta essere di grande importanza per un corretto approccio alla questione metropolitana che si vuole approfondire.

La coesione comunitaria ha giocato e gioca un ruolo cruciale nella reterritorializzazione degli spazi degli stati europei: anche al loro interno essi hanno necessità di una rimodulazione, che assegni compiti e competenze in un regime più equamente responsabile e variabilmente creatore di opportunità sociali ed economiche diversificate. Solo attraverso un impianto del genere (che è al contempo un *rescaling* istituzionale, una innovazione nella governance e una risposta alle dinamiche globali dell'economia), l'Europa poteva tentare di cogliere la sfida di verificare se davvero, lavorando insieme, le nazioni e i cittadini avrebbero potuto godere dei benefici comuni, come recita il Rapporto Kok. Il fatto che molti Stati abbiano introdotto politiche *cohesion-oriented* ha significato una crescente collaborazione in sede europea: politiche comuni (per esempio quelle urbane, oppure di riduzione delle spese pubbliche), ma anche una contemporanea rivisitazione del ruolo dei membri, posti come mediatori di uno sviluppo economico "geograficamente localizzato" nei loro territori, selezionando le strategie adatte; Brenner (2004) arriva ad affermare, infatti, che non è più il capitale a prendere forma in un dato contesto, ma è il territorio che si rende malleabile all'interno di circuiti competitivi.

Come l'Europa ha promosso tale approccio?

Il metodo comunitario è stato disseminato nei territori mediante la cultura della programmazione strategica e dell'approccio integrato, inclusivo e

multisetoriale¹², ma soprattutto attraverso la valorizzazione delle risorse endogene e incoraggiando la capacità istituzionale dei livelli territoriali coinvolti. Questa ha voluto dire, in passato, che le regioni sarebbero state promosse ad un elevato rango di interlocuzione diretta con la Commissione e ciò implica, in prosecuzione, che ad oggi lo stesso paradigma sia applicato per le grandi aree metropolitane. Senza la comprensione di detti passaggi, che sono alla base del nostro ordinamento attuale e della sua visione futura, la questione metropolitana che qui si dibatte, non può essere opportunamente inquadrata.

Infatti, considerando le dinamiche dell'economia post-keynesiana, se il mercato agisce all'interno di territori differenziati, anche lo stato dovrà operare un *rescaling* interno per differenziare le proprie parti all'interno dei confini. Tuttavia, ciò che emerge dall'osservazione è che non tutti i tentativi di *rescaling* hanno avuto ugualmente successo o sono stati accompagnati da feroci contrasti; ciò induce ad una certa calma e scrupolosità nell'affrontare con enfasi i cambi istituzionali. Il *rescaling*, nelle attuali condizioni geopolitiche, è un fenomeno sistemico, che quindi va inteso in senso evolutivo e non espressione di una strutturazione onnicomprensiva e definitiva. Questo fa parte ancora una volta della comprensione delle condizioni a contorno delle dinamiche odierne, che renderebbe a tutti più facile una non-disperzione di risorse e una partecipazione più attiva e efficacemente orientata.

L'organizzarsi variabile e mutevole di spazi economici ad elevata competitività rende più acuto il dilemma. Tuttavia, dopo aver compreso la connessione esistente fra l'arcipelago delle occasioni economiche e il processo di metropolitanizzazione, ovvero che l'insorgere di nuove opportunità imprenditoriali è collegato al ruolo trainante delle grandi aree urbane e che esse traggono maggiore vantaggio all'essere in rete con altri nodi equivalenti in tutto il globo, più che dal collegamento con il loro hinterland, la domanda circa la possibile crescente disparità fra territori appare legittima.

Le nuove configurazioni istituzionali e le dinamiche del mercato si sono coalizzate per aumentare le disuguaglianze?

Occorre anche qui fare un passo indietro per "sfatare un mito".

Come sostiene Brenner, l'odierna competitività fra territori presuppone unità spaziali che gareggiano una contro l'altra, cercando di massimizzare il profitto delle grandi aziende; tuttavia, contrariamente ad una visione tradizionale, l'elemento competitivo non si gioca nel raggiungimento di obiettivi, ma nel creare condizioni per una sempre maggiore capacità di attrazione. A

¹² Veronesi S. et al. (2012), An Italian Urban "Fashion". The URBAN 1 Programme as a catalyst for the institutional planning shift, *Italian Journal of Planning Practice*, 2.

causa di questo cambiamento di paradigma, le città contribuiscono alla vita economica valorizzando le proprie caratteristiche. I punti cardine dell'era post-keynesiana sono infatti la frammentazione e il sovvertimento degli ordini: dal ruolo certo e solido degli stati, si è passati ad un sistema ridistributivo, che ha generato un mosaico di situazioni differenziate (e quindi anche la domanda di spazi geografici che necessitano di essere regolamentati diversamente). La competizione oggi si gioca non tanto nella riduzione dei costi e nel miglioramento dei processi (soltanto), ma soprattutto nella trasformazione delle condizioni di produzione: in tal senso, persino i territori deboli, così come le aziende meno rampanti possono trovare spazio all'interno della gara, perché il bilanciamento che esse operano fra punti di eccellenza (territori ad alta speculazione e attori voraci di investimenti) e punti di "calma" (territori lenti e attori economici non aggressivi) è parte stessa del loro posizionamento all'interno del mercato. Lione è un caso emblematico, in tal senso: l'area metropolitana ha annesso progressivamente la stragrande maggioranza dei territori rurali limitrofi, assai diversi – in termini di accelerazione e competitività – dal capoluogo. Sbagliata o giusta, l'area lionese ha proposto la "sua" ricetta. In questa direzione, si capisce perché la riforma delle politiche urbane sia un punto chiave che coinvolge ed ha ripercussione su tutte le scale economiche, da quella locale a quella sovranazionale. Le grandi aree metropolitane non lottano quindi fra di loro in maniera incontrollata, ma la loro configurazione maturata localmente agisce sul mercato mondiale come sub-unità delle stesse economie nazionali. Anzi, possono essere considerate come strumento della economia nazionale per competere sulla scena globale: non vi è quindi assenza di un disegno complessivo, ma è proprio tale visione globale che produce oggetti differenziati sul territorio. Si evince come il quadro attuale appaia certamente più dinamico e flessibile e, in un certo senso, più atto a strategie differenziate e alla creatività di forme, luoghi e processi. È chiaro che tale campo di battaglia ha ancora più bisogno di un diffuso protagonismo da parte della società civile. Lo stato, infatti, ha operato con i territori secondo un "doppio gioco": ha "scaricato" su di essi la responsabilità della competizione e dell'innovazione, ma allo stesso tempo ha promesso ai territori di accrescerne l'autonomia, le competenze ed opportunità, riformando i sistemi di governo, liberandoli dai lacci amministrativi per avere più capacità di manovra. Peccato che spesso le due parti del doppio gioco non funzionino simultaneamente, e quindi anche laddove la competitività globale sfida le realtà locali a muoversi in modo dinamico, ingessamenti burocratici di riforme mai attuate gli impediscano di fatto di farlo. Allora si intuisce come siano, semmai, le tendenze conservatoristiche a causare disparità fra territori: è proprio la resistenza ai cambiamenti che crea

impedimenti a nuove forme di competizione. Perché? Perché bloccando l'accesso a nuove risorse in nome del vecchio assetto da preservare, ostacolano la concorrenza e, filtrando in realtà le occasioni buone per sé, non accettando che siano in gioco per tutti.

L'intervento di *rescaling* e di nuove forme di governance da parte degli stati è richiesto da tutti (OECD e World Bank, tra gli altri): secondo il nuovo paradigma economico, soltanto esponendo le città e le regioni al mercato è possibile allocare risorse e generare sviluppo. In altre parole, se prima, attraverso la decentralizzazione si è operato verso una certa emancipazione dei territori, ora che essi hanno acquisito maggiori capacità, le politiche statali non si indirizzano più al loro sostegno/supporto, ma sono essi stessi il "luogo" delle politiche statali. Non si tratta di "regionalismo" e del "pensare locale" contro la logica dello stato: la differenziazione territoriale è una strategia nazionale, poiché attraverso di essa lo stato costantemente è impegnato nel riposizionamento di se stesso e delle sue economie. È del tutto interessato, quindi, a soluzioni territorialmente "customizzate", alla localizzazione di assets socio-economici, alla diversificazione di percorsi *place-based*, ovvero basati sulle specificità locali. Da qui deriva il coinvolgimento sempre crescente della pianificazione territoriale e dell'urbanistica, come discipline *place-based*, in continuo dialogo con situazioni globali. Al di fuori di tale inquadramento, esse si muovono in maniera acefala e, spesso, contraddittoria agli occhi dei cittadini e degli attori economici.

Tornando al protagonismo locale, le ritrosie cui abbiamo fatto cenno devono tuttavia far riflettere. Lontani dalla possibilità di censurarle, ma volendole effettivamente analizzarle, una possibile loro interpretazione è proprio ciò che è stato citato nel corso del capitolo 1, a proposito della analisi sociologica di Bauman: le incertezze e le paure odierne sono tali che la ricerca di spazi protetti e di politiche difensive dello status quo è ancora -se possibile- più grande di un tempo. Quando il profilo di rischio si alza, la tentazione della chiusura è sempre in agguato, fisica o mentale.

Come parlare allora, ed osare proporre, politiche di coesione territoriale?

La politica non può operare, da sola, il cambiamento: come afferma Giddens (1997), la vita civile ha bisogno di qualcosa che va oltre la sfera politica. Laddove la disposizione al dialogo e al confronto proliferano e si afferma una certa riflessività cosmopolita, direbbe Beck, si debilitano gli integralismi e le fughe. Con questo, non si arriva ad affermare che il dialogo consente di risolvere perfettamente tutti i conflitti, bensì che la fiducia attiva e diffusa produce anche solidarietà sociale.

La domanda (e il rancore) che anima alcune correnti, che sfumano poi nel populismo, rimane comunque aperta. Il concetto di governo a livelli multipli

concepisce, infatti, tutte le differenti scale territoriali concorrenti come unità politiche in progress, all'interno di un quadro nient'affatto banale: il processo di aggiustamento e di adeguamento sinergico tra potere centrale e articolazione periferica del territorio rappresenta chiaramente una delle sfide-chiave del futuro delle società contemporanee.

2.4. Radici storiche della territorializzazione nei due Paesi

Memy, 1999: vieille idée héritée de la Révolution selon laquelle le seul territoire qui ne soit pas dangereux est le territoire communal.

Zimmerbauer, Paasi, 2013: regions are formed in contingent and context-bounded process of institutionalization and de-institutionalization.

Cassese, 2016: la costruzione dello Stato è, dunque, un processo altamente contrastivo. [...] Una differenza significativa è quella tra uno Stato forte (ad esempio, l'étatisme, lo "statalismo" francese, la tradizione prussiana e l'imponente teoria hegeliana dello Stato) e uno Stato debole (come in Italia, dove 127 diversi governi si sono succeduti in 150 anni di storia unitaria).

Rancière, 2005: la démocratie est d'abord dissensuelle: la logique du consensus a sa machine interprétative qui sans cesse ausculte les symptômes du temps et se penche sur tous les troubles du corps social pour y reconnaître toujours le même mal : un manque d'ajustement au présent, un défaut d'adhésion au futur. Le consensus dit qu'il n'y a qu'une réalité dont il faut épuiser les signes, qu'un seul espace, quitte à y retracer les frontières, qu'un temps, quitte à en multiplier les figures. En conséquences, il ne nous demande que de consentir [...] les seules oppositions qu'il connaît sont celle du présent et du passé, de l'affirmation et de la négation, de la santé et de la maladie. Ce qui doit disparaître sans reste dans ce jeu d'opposition est la possibilité d'un certain conflit: celui qui porte sur ce qu'il y a, qui peut opposer un présent à un autre, affirmer qu'il y a plusieurs manières de décrire ce qui est visible, pensable et possible. Cette autre manière a un nom. Elle s'appelle politique.

Quanto argomentato da Beck e Grande (2010) lega efficacemente quanto riassunto finora e lo sguardo che si intende rivolgere al passato delle due nazioni in esame. Risulterebbe, infatti, totalmente anacronistico parlare delle evoluzioni nell'ordinamento statale a cui Francia e Italia hanno assistito negli

ultimi secoli, senza partire da quanto abbiamo imparato dalla recente storia europea. Dopo il passaggio all'uropeizzazione e la sperimentazione di nuove forme di stato (di cui abbiamo discorso precedentemente) non possiamo più parlare della nozione stessa di stato e dei suoi cambiamenti così come si sarebbe potuto fare prima.

Ciò che molti autori mettono in luce è il cambiamento avvenuto nel modello di sovranità nazionale; brevemente, si potrebbe definire il concetto di stato "a-nazionale", dove cioè il carattere di identità esclusiva viene a scemare, in considerazione di plurimi fattori. Essenzialmente, essi sono rappresentati dai mutamenti sociali e dalla straordinaria mobilità dei popoli che rendono l'approccio cosmopolita più pragmaticamente rispondente alle dinamiche attuali; altro aspetto è quello delle sfide globali che rendono gli stati più collaborativi e più attivi nella partecipazione in organismi sovranazionali che ne limitano e incrementano allo stesso tempo la potenza (proponendo però di fatto un paradigma diverso di sovranità). Non ultimo, a questo "mutato" stato di cose contribuisce il processo di europeizzazione, come detto, che ha dato vita, si può dire "per primo" a una evoluzione dei termini tradizionali di intendere le organizzazioni statali. Esso ha realizzato, nelle istituzioni stesse che l'Europa si è data, un passaggio storico, promuovendo il nuovo approccio e giungendo a penetrare fino all'interno dei rapporti fra membri e fra essi e gli enti locali. Beck afferma¹³ che la ristrutturazione degli ordinamenti statali non si basa sul fatto che, al posto di essi, è avvenuta una mera trans-nazionalizzazione o sovra-nazionalizzazione degli stessi (per esempio creando un sovra-stato confederato), ma nell'aver messo in crisi l'architettura su cui si instaurava il cosiddetto "nazionalismo metodologico", che vedeva lo stato come contenitore della società e come categoria epistemologica e cornice di senso. Senza dilungarsi troppo nel paradigmatico esempio europeo, basti dire che tale tendenza si è diffusa in tutti i sistemi politici. Gli stati moderni affrontano i problemi di frammentazione interna e le sfide globali governando senza adottare modelli "stato-centrici", ma ricorrendo a un'"azione di governo senza governo". Essa si sostanzia nel sostituirsi della società all'incapacità dei poteri pubblici nella guida e nella scelta di amministrazioni fatte di reti che interagiscono e si auto-strutturano come forme alternative a quelle tradizionali di governo. Molto significativa in questo contesto appare l'applicazione della *indirect rule*, mutuata dalla tradizione coloniale britannica; l'Europa governa attuando, al suo interno, non nelle colonie, un vero controllo, però mediante strutture e funzioni che

¹³ Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.

reagiscano meglio alle intrinseche debolezze di un sistema statale a *direct rule*. Rimandando a Cassese per una trattazione più esaustiva del tema, l'idea generale di fondo è che gli sviluppi odierni sono parte delle dinamiche dello stato. Possono avere certamente caratteri nuovi rispetto al passato, addirittura rivoluzionanti gli antichi concetti e assetti (si parla ora di soft power), ma fanno parte della metamorfosi della nozione di stato, a cui, appunto, non possiamo più attribuire il significato di prima.

È alla luce di questa precisazione, che si possono approcciare le vicende storiche che hanno dato origine, nei diversi momenti, a configurazioni statali e regionali, variabili nel tempo, in Francia e in Italia, che pur comprendono alcune radici significative che tuttora persistono.

Lo stesso è accaduto al concetto di "regione": anch'esso, infatti, ha attraversato diversi stadi evolutivi e, partendo dalla cultura dei popoli ha assunto accezioni e interpretazioni differenti, in quanto la sua definizione e perimetrazione dipende da una vasta gamma di proposte metodologiche. Se Geddes sosteneva che "tutto è regione", in quanto anche la città è una regione urbana, nel tempo il paradigma "città-campagna" le ha separate, come dinamiche in atto e anche epistemologicamente. Perché? L'intento di individuare il perimetro a cui corrispondono le interazioni sociali ed economiche che sono oggetto del controllo di governo, ha fatto sorgere numerose visioni del problema: la geografia si è mossa nell'identificare modalità diverse di intendere lo spazio regionale (naturale, caratterizzato da aspetti omogenei; oppure antropico, in quanto abitato da comunità umane; amministrativo, poiché riconosciuto da un potere politico; funzionale, perché strumentale ad uno specifico fenomeno; altrimenti percettivo, se esito di una visione culturale). Ai fini della pianificazione spaziale, ciò che ci interessa è la Regione in quanto regione politica, ovvero riconosciuta come sistema istituzionale, con certi confini amministrativi. Ma il «pensiero regionale» in realtà ha origini moderne ben precise, senza capire le quali, molti dei conflitti politici attuali non potrebbero essere compresi. Il regionalismo nasce da una volontà di mitigazione dello squilibrio fra città e campagna tipico della post-rivoluzione industriale, addirittura a volte come modello alternativo a quello propriamente urbano. Da Mumford in poi, si intuisce che ogni modello insediativo ha i suoi limiti, ma che ha in se stesso capacità di cambiamento: essendo un organismo autopoietico può considerarsi un sistema che ridefinisce continuamente se stesso. In tal senso, è interessantissimo ciò che ne pensa Geddes: al di là del fatto che spesso la pianificazione regionale prende il taglio della preservazione dei connotati naturali e delle comunità identitarie, egli infatti sostiene che i perimetri sono *genres de vie*, ovvero tipi di relazioni vitali che si associano ad una specifica geografia. Il discorso non è scevro da implicazioni

politico-economiche: dalle teorie di J.M. Keynes e di W. Christaller, la pianificazione regionale diventa sempre più un sapere tecnico specialistico, improntato alle politiche industriali su larga scala, spesso giustificativa degli investimenti pubblici e del capitalismo in area rurale. Ciò finché la globalizzazione e l'europeizzazione (che, come detto, è un processo di rinnovamento del pensiero politico che ha riguardato non solo l'Europa) non hanno sconvolto completamente tutte queste accezioni. Conosciuto in letteratura come "neoregionalismo", esso punta all'ampliamento della sfera di azione delle regioni nelle politiche di coesione, in rapporto agli Stati membri e alla UE, al ruolo economico delle regioni come substrato territoriale che favorisce l'imprenditorialità, ma anche il loro ruolo politico: non sono e non possono più essere solamente mere esecutrici, ma attrici/fautrici della politica, e non solo delle politiche.

Sebbene possano essere investigati numerosi tipi di modelli regionali, tendenzialmente sono questi due quelli a cui può essere ricondotta la maggioranza di casi: la regione intesa come ente intermedio di governo rispetto allo stato nazionale (con una accezione identitaria), oppure come area di intervento delle politiche regionali, quest'ultime assegnate in conseguenza del processo di europeizzazione, intese quindi in senso funzionale. A riguardo, Francia e Italia costituiscono un significativo terreno in cui si è giocato tale dibattito, attraverso ciclici fenomeni di ri-territorializzazione.

Nel merito, nonostante il processo comunitario di regionalizzazione abbia caratteri di universalità, dal punto di vista istituzionale ed amministrativo, sono state operate scelte sostanzialmente diverse all'interno dell'Europa, proprio in virtù di questa doppia interpretazione, tutt'ora esistente, a tutti i livelli di governance.

Ancora una volta, si può affermare con Geppert (ed ella ne fa cenno anche nell'intervista riportata nel capitolo 6, che l'idea di stato che deriva dalla cultura di un popolo e la maniera con cui tecnicamente essa si attua, sono intrinsecamente legate. Riferendosi all'atto di formazione del primo impianto di pianificazione regionale europeo, ribadisce un forte impegno profuso dai planners francesi nella costruzione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, ma sottolinea come la logica inglobante dell'approccio stalinista francese abbia fatto sì che persino la visione spaziale comunitaria abbia subito tale influsso d'origine nazionale, ampliando su larga scala ciò che si propugnava in patria. Geppert identifica poi come la Francia non abbia seguito più di tanto ciò che nel documento comunitario aveva contribuito a descrivere, perché, in fondo, ciò che era strumentale era che non vi fosse un'alternativa europea al pensiero statale francese. È chiaro quindi che, per quanto si possa parlare di sovranità condivisa nel caso europeo, bisogna

anche mettere in conto la possibilità di egemonie latenti e disaccordi patenti. La riforma mediante il cambiamento di scala può esser quindi solamente apparente ed assistere in ogni epoca ad un cangiante positivismo giuridico, proprio perché c'è qualcosa di "prima dello stato" che ne informa anche le strutture. Tali rischi sono ricorrenti all'interno dell'attività di definizione di sempre nuovi sistemi di governo del territorio.

Le modalità di intendere il potere dello stato e le sue articolazioni periferiche dicono molto della natura del popolo cui si appartiene, fin dalle origini stesse.

In questo contesto, proprio i percorsi storici di Francia e Italia sono esempi di verifica di tali interpretazioni e forniscono un variopinto mosaico delle varie fasi dell'evoluzione e riarticolazione del potere territoriale, nel rapporto dialogico tra economia e organizzazione amministrativa.

In Italia, com'è noto, l'organizzazione territoriale dello Stato risale al XIX secolo e ricalca il modello organizzativo francese, che si era configurato nella sua maglia originaria durante il periodo rivoluzionario, dal 1789 al 1790. I Comuni, nella realtà francese, furono creati per decreto dall'Assemblea nazionale del 12 novembre 1789, secondo cui «qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne» e si configurano come espressione del nucleo elementare delle comunità originarie. In tale contesto le 'comunità intermedie', come gli Arrondissement, i Cantoni o i Mandamenti (in Italia), avevano solo la funzione di aggregare alcune funzioni dell'articolazione delle municipalità. La frammentazione comunale è infatti una delle radici dell'impostazione storica originaria del governo del territorio francese; dai tempi della rivoluzione. Un découpage geograficamente astratto fu pensato come ideale per amministrare lo stato e soffocare le velleità provinciali che minavano l'unità durante il giacobinismo. Nel 1789 la maglia amministrativa è formata da 44.000 unità e rimane tale, anche dopo i vari tentativi infruttiferi di riaggregarla: a fianco dei comuni creati durante la rivoluzione, si trovavano quindi anche i comuni dell'ancien regime e le comunità religiose. In questo senso, il carattere identitario del ritaglio territoriale emerge, in quanto la Francia, Paese rurale di veramente poche grandi città, per la sua storia, assimila l'ente comunale alla famiglia, facendone la giustificazione ultima del proprio esistere come perimetro istituzionale. Allo stesso tempo, se l'idea di una rappresentazione istituzionale a livello di comune viene accettata, tutte le altre partizioni di livello intermedio mancano di legittimazione popolare e, secondo Memy (1999), furono considerate potenzialmente pericolose in rapporto all'ordine costituito statale.

Il regime rivoluzionario soppresse tutte le contee e le province, ma diede vita ad un nuovo ente amministrativo, il Dipartimento appunto, presieduto

da un prefetto nominato dal governo centrale. Nei primi anni della rivoluzione, ci fu una grande battaglia politica fra i giacobini, favorevoli a un potere ancora più centralizzato come espressione dell'egualitarismo dei cittadini, e i girondini, più moderati, che erano a sostegno di una maggiore diversità territoriale. Il 1793 decretò la vittoria dei giacobini, da cui discese un'impostazione unitaria, centralizzata a gerarchica dell'ordinamento francese: da quel momento il prefetto, sotto direzione del Ministero dell'Interno implementava le politiche di emanazione del governo centrale ed era responsabile del controllo dei governanti locali. Lo stesso albero gerarchico, concepito come efficiente macchina di trasmissione delle istanze periferiche verso il centro di servizio, è al contempo funzionale alla macchina decisionale dello Stato centrale verso la periferia. Questa impostazione rimarrà invariata fino al 1982. Se i Comuni "polvere" in Francia sono ben 36.568 anche oggi, d'altro canto in Italia, l'impianto comunale è rimasto legato alle dimensioni delle comunità rurali del XIII-XV secolo e si affaccia all'epoca del razionalismo statalista con decenni di arretratezza; tale ritardo giunge a determinarne, passando attraverso un riflusso tradizionalista, una particolare via alla disarticolazione moderna.

In Francia, nel periodo napoleonico subito susseguente la rivoluzione, la maglia è strutturata su tre livelli organizzativi: un unico Stato centrale, un gran numero Dipartimenti/Province, espressione della de-centralizzazione e del controllo periferico dello Stato, e infine i Comuni («loi concernant la division du territoire de la République et l'administration» del 17 febbraio 1800).

Il disegno illuminista e napoleonico poneva fine a quel progressivo assoggettamento di realtà politiche e territoriali multiformi, principati, ducati, marchesati, ecc., (così come in Italia le Repubbliche) ognuna delle quali con caratteri e norme amministrative particolari. Ferlaino e Molinari (2009), in proposito, notano come, in questa prospettiva razionalista, la maglia amministrativa francese rispondesse, al contempo, sia alle visioni libertarie dell'illuminismo rivoluzionario (specie per quanto attiene il perdurare della struttura comunale polverizzata), che a quelle relative al controllo e efficienza (aspiranti l'uniformità) emerse nel periodo successivo la Rivoluzione, tipiche della borghesia liberale.

Nel prosieguo, il processo di decentralizzazione degli anni Ottanta e il processo di europeizzazione varieranno di molto tali geometrie, sia in Francia che in Italia, introducendo le Regioni (poco affini alla maglia tradizionale dei due stati) e favorendo le attribuzioni di competenze locali. Desjardins (in Cremaschi et al., 2015) si chiede, infatti, se l'affermazione moderna dei poteri regionali e metropolitani non suggerisca un definitivo accantonamento delle forme

di governo tradizionali, mentre Mariano (2008) fa riferimento ad alcune riforme che, sebbene vi siano sulla carta, risultano inattuata e inattuabili, a causa di motivi peculiari insiti negli ordinamenti statali dei due Paesi. Tuttavia, da questi pochi tratti storici, appaiono almeno due caratteri fondamentali, dai quali non si può prescindere nell'affronto delle trasformazioni della governance amministrativa che riguarda i due stati (anche se la modalità di porsi dinanzi al tale impostazione non sarà affatto uguale nei due contesti).

In primo luogo, emerge come, fin dalle origini, lo stato napoleonico non si configuri solamente come un'effettiva partizione, quanto piuttosto il "fine" dell'organizzazione amministrativa, secondo il modello hegeliano: la nuova visione informerà poi anche la successiva organizzazione dello Stato liberale. In seconda istanza, la voluta frammentazione territoriale e la sua debolezza influenzerà tutto il processo di formazione delle intercomunalità, fino all'istituzione della città metropolitane. La ricerca di un ideale statale unitario si scontrerà continuamente con le istanze locali dal basso. Infatti, l'alternanza tra forze federali e omogeneizzanti e il disequilibrio economico, esistenti sia in Italia che in Francia, sarà una costante anche nel seguito, fino ad assumere poi, negli anni del dopoguerra, alcune connotazioni particolarmente significative per la comprensione delle dinamiche odierne¹⁴. Se, infatti, si può parlare, con una certa uniformità, di "governo del territorio" (o di *aménagement*), esso assume la sua dimensione principale di «azione pubblica dello Stato» (Santamaria, 2016) proprio negli anni Cinquanta.

Tuttavia, entrambi gli aspetti soprarichiamati, più che determinare un antecedente insormontabile dal punto di vista istituzionale (infatti saranno oggetto di numerose riforme di governance), costituiscono un presupposto culturale assolutamente fondativo: mentre le geometrie e i livelli amministrativi sono variati per esigenze contingenti, è a questo doppio nucleo di pensiero (unitario statale e locale polverizzato) che occorre costantemente guardare per comprendere le perplessità ed inerzie attuali.

Secondo le scienze politiche, alla riforma del modello unitario napoleonico (fondato su un sistema centrale nato dalla destrutturazione e riarticolazione da parte del razionalismo illuministico), e all'idealtipo neo-federale pragmatico (con sistemi locali rappresentativi dell'approccio bottom-up identitario), si aggiunge un terzo modello, quello misto. Lo scenario misto coniuga contemporaneamente l'impianto napoleonico e l'autodeterminazione dal basso: è accentratore ma è polimorfe. Dopo 150 anni di Unità e 70 di Repubblica, che non sia proprio questa la via dell'originalità italiana?

¹⁴ Si vedano capitoli 3 e 4.

La cronologia che viene descritta nel libro racconta di una serie di tentativi volti alla coesione sociale e all'organizzazione del consenso attorno a perimetri istituzionali stabiliti dallo stato, per un migliore controllo del territorio. Accanto ad esse, ricorderemo anche tutte le resistenze che essi hanno determinato e le loro ragioni. Come ci ricorda infatti Rancière, l'unica via per non affrontare un simile tema in modo dissensuale sarebbe quello di eliminare il confronto politico. La politica è per sua natura dissensuale ed esige la messa in campo della libertà (di pensiero, di azione, di decisione) che, a sua volta, nuovamente per natura, non può che essere imperfetta e accettare nelle cose politiche un certo relativismo. Tuttavia, cercheremo di motivare alcune considerazioni derivanti dall'osservazione della realtà, facendo emergere anche alcuni dati, che si evincono imparando dalla storia. Ciò in relazione all'affronto dei temi attuali che esigono non indifferenza, ma un confronto senza sconti tra le diverse posizioni.

Ciò che emerge è che Italia e Francia sono, sotto alcuni aspetti, allineate: sotto altri, molto differenziate. Tuttavia, ciò che è qui prioritariamente di interesse è indagare la diversità per poter verificare l'opportunità di un cammino istituzionale, graduale e condiviso, che, pur partendo proprio dalle reciproche divergenze, possa costituire uno step possibile per tutti. Tale percorso non mira, come obiettivo ultimo, all'uniformità, ma a capire per quali strade può avvenire un upgrade in senso metropolitano delle nostre stanche strutture di governo.

Il confronto fra i due Paesi non è quindi altro che un pretesto per porre all'attenzione di tutti la possibilità di una crescita di consapevolezza delle/nelle istituzioni, che riguarda tutte le nostre società postmoderne. Occorre verificare che i fondamenti del processo originario di europeizzazione possano dare frutti anche oggi: in questa indagine, c'è di mezzo non solo l'esito delle tradizioni comunitarie, ma anche la nostra capacità di risposta alle esigenze dei tempi odierni.

2.5. Il “perché” degli sguardi incrociati

Ferlaino, 2014: L'esposizione di questo caleidoscopio amministrativo è dunque importante non solo per aiutare i decisori a rispondere alle nuove esigenze ma anche per mettere in luce l'organizzazione e la distribuzione del potere, dei conflitti (che sono sempre conflitti tra gli attori a diverse scale spaziali), dei diritti e delle esternalità. In questo contesto, i percorsi storici di Francia e Italia sono esempi di verifica di tale teoria che fornisce gli strumenti per interpretare le varie fasi dell'evoluzione e

riarticolazione del potere territoriale, nel rapporto dialogico tra economia e organizzazione amministrativa.

Coudret, 2017: La négociation repose sur un équilibre qui se gagne mais ne s'achète pas. Il n'y a ni vainqueur ni vaincu mais un rapprochement des attentes de deux partenaires. Les relations se construisent dans la confiance, le respect et la durée. Pas sous la contrainte, la menace ou l'opportunité.

Cremschi et al., 2015: Quelle prise en compte des «lais-sés-pour compte» de la métropolisation dans un contexte d'exacerbation des inégalités socio-spatiales à toutes les échelles? L'Italie et la France constituent des terrains singuliers pour observer ces évolutions.

Molti riferimenti in letteratura si occupano da tempo del processo di re-scaling in Italia e Francia e pongono su di esse uno sguardo incrociato come modalità di indagine per interpretare al meglio i fenomeni sottesi (Ferlandino e Molinari, 2009; Rota e Salone, 2012; Cremschi et al., 2015). Un parallelismo dunque, portato avanti da studiosi, ma anche dai legislatori nazionali, che, perfino nelle relazioni ufficiali non mancano di sottolineare differenze/similarità/complementarietà fra i due Paesi.

Tale simbiosi analitica ha infatti molteplici e condivisibili motivazioni: molte sono infatti le vicende storiche che le hanno viste fianco a fianco nell'evoluzione istituzionale e legislativa, come caratterizzate da una medesima scansione temporale.

Inoltre, la comune eredità napoleonica, per esempio, è sottolineata da tutti gli autori come un fattore distintivo dell'ordinamento italiano e francese, così come la comune reazione al processo di europeizzazione comportante l'istituzione delle regioni. In Italia, l'attribuzione di competenze europee alle regioni ricade in realtà su enti intermedi già istituiti secondo la Costituzione: già il "Progetto 80" prevedeva di dare una risposta istituzionale allo sviluppo del Paese, attraverso la redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Tuttavia, nonostante fosse chiaro che l'istituzione regionale si dovesse muovere in una logica di "arcipelago" differenziato dei poteri (Mariano, 2008), le Regioni hanno poi interpretato la loro specificità statutaria come autonomia, rivelando una tendenza assai forte al centralismo regionale. Ma in realtà lo Stato intendeva innestare l'attenzione su un riequilibrio regionale il più possibile armonioso, le cui iniziative avevano come obiettivo simultaneo l'industria e le città. Tutto ciò mediante operazioni similari anche in Francia.

Le travagliate leggi sulla decentralizzazione e sul federalismo, sulla regionalizzazione, e più in generale il cambiamento del rapporto fra le istituzioni, sono tutti aspetti che hanno, da una parte, origine comune nel processo di

europizzazione; dall'altro, attengono anche a caratteri peculiari che legano il passato dei due stati, i tempi lunghi delle riforme, la lunga gestazione dell'istituzione regionale, il conseguente attrito alla comparsa delle città metropolitane, la loro imposizione top-down¹⁵. Il tema della partecipazione e il *débat publique*, il dilemma circa la scala adeguata per intercettare e sostenere al meglio le dinamiche sociali e le economie di accumulazione ecc., sono tutte riflessioni che hanno trovato terreno fertile in una contaminazione Italia-Francia, proprio per la possibilità di confrontare problematiche ed esperienze.

Per quale motivo allora, affrontare nuovamente l'ipotesi di uno sguardo rivolto al vicino di casa, in un'epoca di riforme sostanziali?

L'interesse della riflessione che impernia questo libro non attiene tanto alla prossimità geografica Italia-Francia e nemmeno alla possibilità di un confronto diretto su risultati/ricadute ottenuti o no, in seguito a significative azioni di governo. La curiosità riguarda piuttosto l'opportunità di svolgere riflessioni comuni, proprio a partire dalla comune identificazione dei bisogni (in senso "post-disciplinare, appunto): riconoscere necessità convergenti di interpretare, conoscere, comprendere, le dinamiche dei propri territori e quale domanda emerge da essi.

Cosa accumuna i due stati e i loro bisogni? Essenzialmente, almeno due aspetti.

L'esperienza francese sull'intercommunalità (si veda capitolo 3) fa vedere bene quanto la prima sfida delle società che vogliono dirsi moderne è la lotta contro la frammentazione. Il baratro di società non coese e, quindi, per questo (contrariamente a quanto affermato nell'era napoleonica) non governabili, fa rifuggire da un'ipotesi che possa non essere riaggregativa del territorio, internamente ed esternamente. L'incentivo alla intercomunalità come una scelta a vantaggio di tutti (di chi si aggrega e di chi governa gli aggregati) va studiata nella sua attualità, oggi, come risposta alla crisi identitaria ed alla rifondazione di radici solide su cui basare la convivenza civile. Di fronte alla frammentazione comunale, la Francia rispose con le tre leggi sull'intercomunalità che ancora oggi la contraddistinguono: può essere questo un fattore di lungimiranza particolarmente utile oggi come risposta alle sfide attuali? Molte riflessioni circa la metropolizzazione concernono soprattutto il rapporto con le regioni e le frizioni territoriali fra livelli (comuni, province, regioni): ma la metropolizzazione non nasce forse dall'esigenza di combattere la frammentazione? Sociale ed economica, prima ancora che geografica e territoriale. Non è forse stato assai acuto aver risposto ante-litteram ai

¹⁵ Desjardins J., Douay N. (2015), *Le duo Métropole-Région au regard de l'évolution des pratiques d'aménagement depuis les années 1980 : une comparaison entre Paris et Marseille*, in Cremaschi et al.

problemi identitari (che sarebbero sfociati dopo, nel passaggio alla europeizzazione e alla globalizzazione) mediante la proposta di perimetri aggregativi? Non è stato forse particolarmente profetico l'aver risposto con un "mettersi insieme", anche pragmaticamente istituzionalizzato, alla disfacentesi coesione dei territori?

Potrebbe riaccadere oggi? Su quali basi?

Questa appare infatti la posta in gioco anche nel processo di istituzione delle odierne metropoli: la partita della coesione infra/inter comunità. La risposta francese, avviata tempi addietro, è quindi, pur tra mille contraddizioni, particolarmente importante per questo.

E qui veniamo alla seconda motivazione.

Il legame territoriale non può essere "fabbricato", ma solo supportato. La comunità esiste prima del livello amministrativo a cui la associamo: in qualche modo, è necessario avvertire l'esigenza di un mutamento istituzionale prima che lo si imponga dall'alto. Tuttavia, registriamo quanto sia difficile avvertire l'esigenza di una seria riflessione attorno a questi temi, al di là di facili populismi o confuse ansie di rivendicazione.

Da un lato, quindi, il riconoscimento di una frattura sociale da sanare, anche mediante ciò che ai sensi dell'ordinamento territoriale è permesso di fare. Dall'altro, una totale disillusione nei confronti di ciò che il tentativo umano, pieno di limiti, mette in campo. Potremmo concludere, come disse il ministro di De Gaulle, André Malraux: «Non c'è ideale al quale possiamo sacrificarci perché di tutti noi conosciamo le menzogne, noi che non sappiamo che cosa sia la verità»¹⁶.

Ed effettivamente, nel corso degli anni, di errori se ne sono fatti tanti.

Le istituzioni nascono a servizio delle comunità e ne affermano la precedenza; ma, allo stesso tempo, possono scadere nella tentazione di concepirsi come espressione di un potere egemonico. Anche lo strumento più perfetto può essere preda di chi non lo guida correttamente. Si può eliminare questo rischio? No. Non può essere e non potrà mai essere eliminato. E nemmeno l'ipercorrettismo della giustizia può cancellare il rischio di abuso, di prepotenza: ma non per questo, si può pensare a "de-istituzionalizzare le istituzioni" perché possono essere cattive, lasciandole senza poteri effettivi e mitigando la loro capacità di scelta per inseguire il sogno di decisioni più giuste.

A questo punto del ragionamento, quindi, già si intravedono i due elementi dello sguardo incrociato su Italia e Francia. Uno: la comune sfida lanciata dai cambiamenti internazionali e l'opportunità di interrogarsi per far

¹⁶ Malraux A. (1926), *La tentation de l'Occident*, Le Livre de Poche, Paris (ed. it., 2009. Excelsior 1881, Milano).

fronte ai bisogni, verificare insieme ipotesi di risposta. Due: la contemporanea sfiducia nei confronti delle istituzioni, tipica delle società democratiche cosiddette “mature”, un gap che paralizza i tentativi di curare un malato già non collaborativo. Questo è il quadro che le due nazioni si trovano davanti e che mette in luce quanto il cammino sia critico.

Lo vediamo nel processo di formazione delle città metropolitane: non basta attribuire un titolo ad una porzione dello spazio e associarvi delle competenze, perché la popolazione vi si riconosca. Nemmeno il pericolo dell'indifferenza, dell'allontanamento, dell'insofferenza può essere evitato automaticamente.

La metropolizzazione “casca” temporalmente proprio nel mezzo di questi interrogativi, cercando di dare un'interpretazione dei problemi attuali a partire da ciò che è possibile riformare all'interno del proprio caratteristico ordinamento, in rapporto a quelle dinamiche esogene di cui si è già diffusamente parlato nei precedenti paragrafi. Si colloca al centro delle due sfide: quella della frammentazione territoriale e quella della disillusione sociale.

È, sì, una sfida economica, ma anche una necessità di aggregazione per fare fronte comune, per creare valore aggiunto, per consolidare i legami solidali. Ridurre il processo in atto a mero esercizio amministrativo senza connetterlo con le sfide attuali è come decapitarlo. Anche la Francia che, per necessità, l'ha compreso e avviato in passato, potrebbe perderne la motivazione originaria. Anche le istituzioni più giuste, se non c'è nessuno a viverle dal di dentro, possono perdersi.

Allora può valer la pena riprendere il cammino con chi lo intraprende oggi: l'Italia si affaccia a questo tema carica di precedenti legislativi mancati, ma, per questo, non-prevenuta in quanto a concrete esperienze da cui trarre spunto.

La situazione che la Francia ha dovuto affrontare a proposito della iperframmentazione territoriale e la possibilità di messa in comune delle risorse per una maggiore governabilità, oggi è diventata una sfida per tutti. L'Italia si affaccia ora a questo tema, la Francia può recuperarne nuovamente le basi: anche se aveva già tentato i primi passi, si ripropone anche per essa la stessa domanda nel momento presente. La domanda su cosa lo permette e quali passi seguire per un miglioramento della situazione attuale è ciò che oggi maggiormente unisce le due realtà, già vicine: le criticità sono tali che richiedono nuovi paradigmi.

Cosa può mettere sul piatto la Francia? Il suo passato travagliato di ricomposizione territoriale e 50 anni di riforme amministrative a geometria variabile: luci ed ombre di un volontarismo pianificatorio che, dopo aver caratterizzato decenni di azione pubblica, si trova di fronte a sfide nuove, forse

nell'illusione che quelle vecchie fossero risolte. E l'Italia? Dall'impianto comune, derivante dalla dominazione francese, ha poi preso strade articolate, ma si trova anch'essa, con le proprie zavorre e problemi insoluti, a fronteggiare un presente impervio, con tanti passaggi mancati. Cosa vale la pena "salvare" dell'esempio francese per l'Italia? E cosa vale la pena imparare dall'Italia per la Francia? Forse proprio da qui si può ripartire. Non è il momento di ricette facili: anche qualora ci fossero, non so chi le accetterebbe nel clima esacerbato di oggi.

«Una crisi – diceva Hannah Arendt – ci costringe a tornare alle domande; esige da noi risposte nuove o vecchie, purché scaturite da un esame diretto; e si trasforma in una catastrofe solo quando noi cerchiamo di farvi fronte con giudizi preconcetti, ossia pregiudizi, aggravandola e per di più rinunciando a vivere quell'esperienza della realtà, a utilizzare quell'occasione per riflettere, che la crisi stessa costituisce»¹⁷.

¹⁷ Arendt H. (1991) (1^a ed. it. 1970), *Tra passato e futuro*, Garzanti, Milano.

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE IN FRANCIA

3.1. Dal dopoguerra alle Tre Leggi

Hegel, 1820: Lo Stato è la sintesi assoluta della razionalità dei singoli, che riconoscono in esso il luogo della piena realizzazione della libertà individuale. [...] È I) dapprima la sua formazione interna, come svolgimento che si riferisce a sé, il diritto interno degli Stati o la costituzione. È poi individuo particolare II), e quindi in relazione con altri individui particolari, il che dà luogo al diritto esterno degli Stati. Ma III) questi spiriti particolari sono solo momenti nello svolgimento dell'idea universale dello spirito nella sua realtà; e questa è la storia del mondo, o storia universale.

Geppert, 2015: France exhibits a variety of landscapes, regional cultures, and identities. Building the nation-state has been an endeavor of more than a thousand years. Remembering the lost empire of Charlemagne in the 800s, French kings relentlessly expanded their domain. By weddings, alliances, and wars, they integrated many provinces into the kingdom. To keep the kingdom united, senior road surveyors developed an efficient transportation network. Also, this period witnessed an unrelenting struggle between the kings and the local lords. To deal with the local striving for independence, the monarchy developed a strong, centralized administration. In each province, the representative of the Crown collected taxes and supervised justice and the police. He had to contend with the power of local lords, parliaments, and assemblies. By the time the French Revolution erupted, kings had strongly centralized the country, but had not succeeded in eradicating local powers.

Coudret, 2017: Ou comment la décentralisation, belle idée noble et citoyenne peut conduire, demain, à une monarchie républicaine, voire pire, en germe depuis le début de la cinquième République et accentuée par les présidences de

Charles de Gaulle, de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand.

Il “governo del territorio” costituisce un’espressione molto dibattuta e che dà spesso adito a differenti interpretazioni. Spesso, tale termine viene esplicitamente utilizzato in luogo di “urbanistica” e “pianificazione territoriale” proprio a significare un insieme più omnicomprensivo di strumenti, procedure e azioni, non riconducibile alla sola attività di tipo spaziale.

Del resto, l’evoluzione della mentalità urbanistica e i cambiamenti nell’ordinamento legislativo hanno introdotto nuovi lessici ad indicare altrettante nuove acquisizioni culturali e sociali ben note anche in altri campi: la concertazione, la decentralizzazione, il rapporto pubblico-privato, ecc. (Jordan, 2001).

Ad oggi, infatti, si può parlare opportunamente di “sistemi di governo del territorio” (basti pensare a quelli a *civil law* e a *common law*) come a una espressione inequivocabilmente riconosciuta; tuttavia la definizione di “governo del territorio” non è altrettanto univoca e la sua dizione appare a volte addirittura demodé, poiché essa si riferisce per lo più ad ambiti specifici nazionali e, quindi, all’epoca in cui quegli specifici contesti sono nati¹.

Alla dicitura “governo del territorio” si preferisce spesso quella di “coesione territoriale”, introdotto dal linguaggio delle direttive comunitarie. Esso fa riferimento a un campo più ampio, non più solamente l’azione volontaria della pianificazione, ma alla complessità della organizzazione e alla disposizione di persone, attività e flussi nello spazio (COM 616, 2008). La nuova versione dell’antica espressione ha stimolato numerosi studiosi in Francia, i quali hanno percepito il cambiamento di impiego del termine come uno shift concettuale di cui cogliere sfumature, anche in un’ottica di evoluzione temporale: alcuni evidenziano che tale variazione corrisponde ad una sottolineatura non più sull’aspetto gestionale di dotazione di servizi e infrastrutture urbane, ma sulla qualità e vivibilità dei territori dal punto di vista sociale. Altri, rimpiazzandolo con *égalité territoriale* intendono favorire un concetto di parità di accesso alle opportunità e alle funzioni degli spazi; altri ancora, rimarcando che l’azione di governance oggi viene condotta da plurimi attori, intersecati fra loro e con ampi margini di manovra, preferisce parlare di “governo dei territori” (Cappuccitti, 2006; Beaucire, 2011; Brouant, 2015; Estèbe, 2015).

A oggi, essa potrebbe essere definita come l’insieme delle azioni dei poteri pubblici agenti su un determinato territorio. Al fine di darne una

¹ Si veda anche Intervista a Xavier Desjardins (§ 6.1).

traduzione valida e omnicomprensiva, ci si riferisce qui al governo del territorio come a quel coacervo di azioni e iniziative, a vari livelli e gradi, che trasformano lo spazio attraverso effetti positivi sulla società, in diversi ambiti di azione: l'organizzazione spaziale (tradizionalmente), lo sviluppo economico e delle infrastrutture, la salvaguardia dei territori naturali e del patrimonio culturale.

Poiché la sfera del governo del territorio non è solamente tecnica (non si tratta infatti di una enunciazione matematica univocabilmente intesa), ma attiene (quasi) principalmente alle scienze sociali, è chiaro che la definizione stessa dipende dalle origini, storia, background culturale del popolo a cui si riferisce. Nel caso francese, la nozione di *aménagement du territoire* è quindi legata all'evoluzione storica ed alle caratteristiche del territorio su cui agisce e della sua comunità (Larsson, 2006). Inoltre, ciò che assumiamo essere, nel tempo presente, una definizione di esso, è frutto di secoli di sviluppi ed eventi, che fanno sì che a tale termine si aggiungano ed interferiscano tematiche che divengono via via più prossime e collegate (per esempio, i cambiamenti climatici, la sostenibilità, ecc.).

Per questo, intendiamo salvaguardare l'espressione in lingua francese. Essa infatti fa riferimento ad alcuni tratti tipici dell'esperienza del Paese e non può essere tradotta se non perdendo alcune specificità; qui ci si permetterà di farlo laddove la dicitura italiana (e i suoi sinonimi) fanno riferimento ad un nucleo oggettivo di funzioni che la disciplina assolve, in quanto universalmente intesa.

Esso rimanda ancora oggi a dei principi fondanti tutta l'impostazione dell'attività di governo in Francia: la ricerca di ordine ed equilibrio spaziale si intende come poggiata e portata avanti da un volontarismo politico senza il quale non c'è pianificazione. Anzi l'*aménagement* è proprio l'azione volontaria e intenzionale che vuole trasformare lo spazio e generare effetti positivi sulla società, da parte di qualsivoglia gruppo sociale. Ma in questo caso, l'espressione designa precisamente l'azione dei poteri pubblici su un territorio "dato": se si parla del caso francese, cioè laddove lo stato esercisce il suo potere, allora il *territoire* di cui si parla è il territorio nazionale.

È pur vero che il governo si può far agire su diverse scale, da quella internazionale a quella locale: infatti, l'*aménagement*, all'interno del contesto urbano, identifica le tecniche della scala urbanistica (*urbanisme*). Ma alla scala di una nazione, l'*aménagement* identifica le azioni messe in opera dallo stato, su parti o sull'intero territorio nazionale: ecco, la dizione *aménagement du territoire* fa riferimento a questa ultima definizione.

Subito appare come questa non sia una semplice questione lessicale, ma l'accezione esprime l'imprinting culturale da cui proviene: una concezione

centralista dell'attività politica all'interno del proprio dominio di azione, che deve essere inquadrata nel contesto storico e geografico della Francia della seconda metà del XX secolo (Dejardins et Geneau De Lamarlière, 2016).

Possiamo quindi asserire che si tratta di una nozione le cui caratteristiche sono, ancora oggi, estremamente legate alla sua genesi storica. Tanto è vero che gli anni Settanta e Ottanta in cui si giocò gran parte della partita delle politiche devolutive regionali, l'*aménagement du territoire* subì molti attacchi, proprio in quanto legato ad una precisa idea di "governo del territorio", cui in Italia si associa un significato generico, ma che nella lingua di Molière designa un'azione forte di conduzione dirigista da parte dello stato nazionale. Laddove le spinte liberali lamentavano la troppa centralizzazione e tecnocrazia sulle questioni di sviluppo economico, il concetto stesso non poteva più essere accettato, in quanto rimandava esplicitamente ad un certo approccio di tipo "statalista".

Come poc'anzi detto, da un punto di vista storico, si può parlare esplicitamente di *aménagement du territoire* dagli anni Cinquanta, ovvero da quando si intende per esso un preciso settore di attività nella gestione dello spazio, racchiuso tra i confini nazionali da parte dello Stato. Certamente, operazioni di pianificazione del territorio, a vari gradi, erano già presenti e praticate implicitamente ante-litteram, ma è durante quegli anni che si fonda strutturalmente e si sviluppa l'importante riflessione accademica e normativa, cui fa riferimento questa specifica denominazione, così come è arrivata ai nostri giorni.

Dopo la seconda guerra mondiale, fu istituito il Ministero che si occupasse della Ricostruzione e dell'urbanistica e proprio in quel periodo, per la prima volta, si parla esplicitamente di attività di governo del territorio: chiaramente, nel dopoguerra, l'accento di quella complessa iniziativa rifondante la società post-bellica era ridonare le condizioni di habitat necessarie alla vivibilità e all'impiego².

Ferlaino sostiene che, nel dopoguerra, la spinta al cambiamento e al rimaneggiamento della maglia amministrativa sarà data soprattutto dall'economia, entro un quadro di convergenza delle forme di sviluppo del mercato e di quelle organizzative dello Stato. Tre fasi si sono dispiegate, nel secondo

² Si legge in Desjardins et Geneau de Lamarlière, 2016: «Le 1950 apparaît comme une année-clé pour l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire. Dans une communication au Conseil des Ministres, Eugène Claudius-Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953, en propose une définition et explicite son objectif principal: l'aménagement du territoire est « la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques [...] dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture».

dopoguerra, nella relazione tra lo sviluppo economico dei territori italiani e francesi e le forme amministrative di governo: la fase dello sviluppo territoriale dicotomico che dal dopoguerra si è prolungata fino alla crisi energetica (che è stata connotata sia in Francia che in Italia da squilibri territoriali che hanno trovato risposte istituzionali diversificate nelle due nazioni); la fase del recupero competitivo dei territori periferici, che dalla seconda metà degli anni Settanta si è spinta ad interessare i primi anni Novanta, con risposte geo-amministrative ancora una volta differenti in Francia e in Italia; la fase, in questo caso convergente, dell'adesione al modello policentrico europeo che dagli anni Novanta si proietta ai nostri giorni.

Già nel primo momento, si fece cenno alla eccessiva concentrazione dell'Île de France, come elemento di distorsione rispetto al territorio dell'Esagono, tema questo che diverrà uno dei capisaldi della politica territoriale francese nel corso del secolo (Dupres, 2009). Per tal motivo, cominciano in quegli anni i primi tentativi di "ridistribuzione" industriale delle attività nel resto della nazione, al fine di limitare lo sviluppo produttivo attorno a Parigi, già pressante, e parallelamente promuovere l'installazione degli impianti altrove. La pianificazione territoriale si "salda", quindi, fin da subito, con le politiche istituzionali industriali e ne dà attuazione attraverso una programmazione economica periferica, per cui vengono istituite nel 1956 le 22 circoscrizioni regionali metropolitane (nel 1960, 21), i relativi programmi di azione regionale e il Comitato interministeriale permanente. Si nota come la "decentralizzazione industriale" sia un punto caratteristico della pianificazione francese, che ha, fin dal suo nascere, e differentemente dall'evoluzione italiana, strettamente legata alla programmazione economica, alla promozione dello sviluppo legato al territorio, sebbene tali azioni siano incentrate proprio su una costruzione "artificiale" di luoghi idonei alla polarizzazione industriale. Di qui, nascerà una fiorente letteratura presa ad esempio in moltissimi ambiti accademici, le cui ricadute saranno particolarmente evidenti nella individuazione dei poli e delle regioni dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo della DATAR (Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale).

Il momento forse più di auge della disciplina fu appunto quello ascrivibile alla nascita della DATAR, all'inizio degli anni Sessanta alle dipendenze dirette del primo ministro. Dalla firma del Trattato dell'Unione, si registrò invece una minore influenza dello Stato nelle questioni riguardanti il governo del territorio, a vantaggio delle politiche gestite a livello europeo (Kochler-Koch et Eising, 1999): dietro al cambiamento di impostazione del settore e delle sue modalità, si avvicinò lo sviluppo di una diversa concezione e comprensione dei fenomeni, e quindi anche l'ipotesi di una sostituzione del

vocabolo (dal 2014, Commissariat général à l'égalité des territoires, espresso volutamente al plurale).

Tuttavia, pur non attribuendo al termine *aménagement du territoire* un significato generico, ma indicando quello di esclusiva competenza dello stato, ad esso si può fare opportunamente riferimento ancora oggi per alcune materie: l'attività del legislatore in alcune leggi-quadro, l'erogazione dei finanziamenti in maniera ordinaria o straordinaria verso le collettività locali ed infine la predisposizione di politiche di sviluppo e di settore che attengono al livello centrale (politiche di sviluppo rurale, poli di competitività...).

In questo filone culturale, si innesta l'attenzione per le politiche regionali e la tematica del riequilibrio, appunto, regionale. La ricostruzione postbellica coinvolge parallelamente l'industria e la città, in quanto, alla ristrutturazione della trama urbana, si affianca la politica industriale che cerca di offrire nuove occasioni di impegno: in questa impostazione, l'urbanistica e la pianificazione industriale si mostrano ampiamente intrecciate, facce di una stessa medaglia. Già nel 1962-64, la riflessione circa la diversità delle regioni costituenti il territorio nazionale diventa azione dello Stato nel proporre programmi differenziati e armonizzati, parimenti all'idea di *villes nouvelles*³. Queste ultime, coinvolgendo anche il territorio retrostante, servono a fornire una struttura urbana portante, come quella delle altre nazioni europee. Anche i vecchi quartieri degradati sono parte di un'azione territoriale che vuole incidere sulla gestione spaziale dei problemi sociali (Donzelot, 2013).

Il fine ultimo è comunque l'assicurazione del potere dello stato sul territorio, ancora prima dello sviluppo stesso: questo sarà uno dei punti chiave che, fra le caratteristiche peculiari del sistema francese, verrà in seguito approfondito, come prova di una logica politica improntata sulla riforma sociale, portata avanti dall'urbanistica razionalista e funzionalista.

Sviluppo endogeneo, teoria dei poli di crescita (Perroux, 1966; Boudeville, 1977) sono ancora oggi temi di dibattito acceso, i cui interrogativi hanno avuto ancora maggiore spazio a partire dal processo di *rescaling* europeo. Da un lato, i modelli francesi ritenuti validi per lo sviluppo dei singoli stati verranno poi impiegati scalarmente anche a livello europeo (Brenner, 1999; Gualini, 2003); dall'altro, il substrato amministrativo e legislativo, precedente alla reterritorializzazione europea, costituirà in Francia, un

³ La politica delle *villes nouvelles* francesi è un'azione governativa intenzionale di assetto territoriale, attuata in Francia dalla metà degli anni Sessanta a oggi, il cui obiettivo principale è evitare la concentrazione urbana nelle grandi città, e soprattutto a Parigi, e raggiungere uno sviluppo urbano di tipo multipolare. In generale, una "ville nouvelle" è una nuova città nata da una volontà politica, che viene costruita e pianificata in un sito precedentemente non abitato.

presupposto “resistente” ai successivi cambiamenti, mal sposandosi con i cambiamenti federativi dell’Unione⁴.

Negli anni Sessanta e Settanta, le politiche spaziali nazionali si incentrano sull’organizzazione di una gerarchia di poli urbani, con l’obiettivo di mitigare la disparità tra la capitale e il resto dei centri esistenti: le più grandi città francesi dovevano quindi “imparare” ad agire come contraltare di Parigi. La stessa Île-de-France fu concepita come un controbilanciamento di Parigi stessa.

Come secondo livello di intervento, le politiche si indirizzarono sulle città di media taglia e i centri rurali, i quali, pur in contesti differenziati, condividevano una unica *vision*, cercando di portare avanti azioni sinergiche e non come singole municipalità isolate. Le strategie erano: lo sviluppo di infrastrutture pubbliche, servizi di educazione e salute e sostegno all’industria manifatturiera localizzata in alcune zone (come nel caso noto di Tolosa).

In reazione alla minaccia di una crescita urbana smisurata e deregolarizzata, De Gaulle incaricò Delouvrier (delegato del governo per il distretto parigino) di prevedere, all’interno del suo “piano”, l’introduzione di un nuovo ordine all’interno delle circoscrizioni cittadine: nel Piano Delouvrier furono create dal nulla 6 *villes nouvelles*, e a ciascuna fu affidato un ruolo ed una funzione all’interno dell’area parigina, prevedendo che ognuna diventasse un nuovo polo specializzato secondo quanto pensato “a tavolino”.

Del resto, la pianificazione urbanistica locale era comunque sotto la supervisione nazionale, mediante le funzioni prefettizie: nel 1967 fu introdotta la distinzione fra due livelli diversi di piano regolatore, quello di indirizzo (una sorta di linee guida) e quello di dettaglio locale, su cui comunque pendeva la decisione del prefetto. Al governo locale spettava solo l’implementazione top-down (Geppert, 2015), i grandi progetti erano sotto l’egida statale e anche le nuove città create ex novo erano costruite da compagnie pubbliche centralizzate, dotate di larghi incarichi e risorse budgetarie. È proprio di quelli anni l’instaurazione di un apparato tecnico, basato sui funzionari delle Grandi Scuole francesi, che garantivano il meccanismo a “cinghia di trasmissione” dallo stato centrale alle situazioni periferiche. All’affidabilità dell’apparato statale veniva delegato il funzionamento dello stato moderno.

Al referendum del 1969, la Francia vota no alla decentralizzazione regionale.

La riforma, che nasceva come risposta istituzionale alle esigenze di maggiore democrazia e partecipazione, emerse nel 1968 con il “Maggio francese”. Il progetto mirava alla costituzione di un Senato solamente consultivo,

⁴ Si veda Intervista ad Anna Geppert (§ 6.2).

espressione sia delle realtà economiche e sociali del paese (sarebbe stato assorbito dal Senato il Conseil économique et social), che di quelle territoriali. Le Regioni avrebbero ricalcato le Circonscriptions d'action régionale e sarebbero stati enti di secondo livello, rappresentativi, nel Consiglio regionale, delle realtà politiche e professionali locali, con l'obiettivo di programmare lo sviluppo economico periferico. Il risultato negativo del referendum, oltre a far dimettere il generale De Gaulle dalla Presidenza della Repubblica, interruppe, per un certo periodo, la riflessione intorno alla democrazia politica (rapporti tra l'Assemblea Nazionale e il Senato della Repubblica) e allo sviluppo territoriale periferico (rapporti Stato-Regioni).

Dall'analisi di questo verdetto, emerge che si trattò, in allora di una "ridistribuzione" industriale (secondo ruoli gerarchici, a scalare dalla capitale in poi), più che di un vero decentramento di poteri di tipo amministrativo alla dimensione locale: l'interesse era piuttosto consolidare Parigi, liberando altre funzioni sul territorio nazionale (Vadelorge, 2005). La programmazione economica nazionale, sia francese che italiana, si pose in quegli anni l'obiettivo di dispiegare i poli di crescita (Parigi così come per il triangolo industriale Milano-Torino-Genova) e di generare nuove polarità nelle aree periferiche con l'obiettivo di incrementare lo sviluppo e di limitarne gli squilibri territoriali. Per innescare dinamiche progressive, si riteneva fosse sufficiente installare una "impresa motrice", con l'idea che essa avrebbe creato automaticamente un "effetto domino". Il richiamo della forza lavoro avrebbe prodotto la nascita di attività locali e di servizio, e, conseguentemente, la richiesta di nuovi investimenti in infrastrutture, secondo un processo circolare e cumulativo ritenuto in grado di far decollare i territori interessati, se opportunamente sostenuti dallo Stato e dalla grande industria privata (Ferlaino, 2009).

Tale impostazione, durante gli anni Ottanta, ha una svolta: i piani quinquennali di sviluppo regionale da poco istituiti in Francia vengono abbandonati dallo Stato, ma intrapresi e decisi dalle regioni. In quegli anni, il decentramento diventa realtà, ma pur sempre con la matrice napoleonica alle spalle: la maglia amministrativa polverizzata consentiva di governare al meglio, così come di assicurare una efficacia di presidio capillare, funzionale al potere centrale. Il decentramento regionale non è mai stato quindi un tratto spiccatamente francese, perché derivato dal riconoscimento di una realtà socio-politica esistente dal basso, ma piuttosto da una visione amministrativa "modernista" di governo dall'alto (Gremion, 2005). Allo stesso tempo, si può affermare che lo sviluppo economico declinato a scala regionale, ma da parte dello Stato attraverso la scelta di "poli", è stato fin dalle origini una delle caratteristiche principali del sistema francese (il cosiddetto "sviluppo economico regionale"), pur nella sua illusione razionalista di "geometrizzare"

ordinatamente lo spazio, imprese ed addetti (Compendium CE, 1997). Le istanze che portarono al decentramento amministrativo degli anni Ottanta nacquero invece dal disagio diffuso, soprattutto accademico, derivante da un modo di governare dello Stato troppo centralista, dirigista e tecnocratico, specie in merito alle questioni economiche.

Nella critica relativa a questo passaggio storico, si trovano posizioni discordanti.

Secondo alcuni, questa prima tappa non ebbe grandi esiti in termini di cambiamento reale: fu proprio per mezzo della continuità con le leggi degli anni Novanta e con la riforma costituzionale del 2003 che molti ostacoli giuridici furono risolti, riaffermando un tipo di gestione “decentralizzata”; per altri, gli anni Ottanta furono l’unico vero atto a favore di un decentramento governativo istituzionale. Il momento delle riforme furono gli anni del presidente Mitterand. Da lì nacque un nuovo ordinamento pianificatorio fondato su tre livelli: quello municipale (36.571 comuni) incaricati delle concessioni edilizie e dello sviluppo urbano in generale, quello regionale a cui era affidato lo sviluppo economico (anche in vista delle politiche europee, così come avvenne anche in Italia), quello dipartimentale il quale non ha potere pianificatorio né programmatico diretto, ma detiene comunque poteri sovralocali (sulla viabilità e gestione delle strade, per esempio). L’organizzazione territoriale così concepita possiede numerosi gradi di complessità: soprattutto perché un complicato approccio al principio di sussidiarietà ingenerò impossibili sedi di decisione. In poche parole, negli investimenti pubblici, ogni livello poteva essere invitato a partecipare secondo quanto di competenza, e spesso in contemporanea con gli altri livelli. In questo senso, lo stato centrale si configura come una terza parte rispetto al governo locale: in prima istanza, controlla la compatibilità (senza entrare nel merito) dei documenti di pianificazione, in seconda battuta decide le politiche che coordinano gli investimenti a scala regionale e locale. Per oliare tale meccanismo è necessario un alto grado di collaborazione: questo viene garantito dall’organizzazione gerarchica dei piani. Tuttavia, la devolution verso i piani più bassi di governo ha causato ovunque un problema di moltiplicazione/proliferazione di strategie locali, a volte ridondanti, a volte in competizione fra loro. Si pensò che l’uniformità poteva essere garantita dal cofinanziamento pubblico agli investimenti (tipicamente infrastrutturali). Ma senza pervenire ad una autonomia che fosse orientata alla collaborazione e non all’autosufficienza, la riforma fu, in confronto ai suoi originari intendimenti di governance multilivello, ineficace. Il legame fra piani si fece più blando, passando da un vero e proprio *legal binding* fino alla scala di coerenza strategica. Sotto un certo profilo, si eliminò un approccio dirigista alla pianificazione; dall’altro, nei tentativi dal

basso regnò sovrana la confusione: e nella confusione del livello locale, lo stato, alla fine, si mette a governare direttamente, tanto che alcuni si chiedono oggi se, mediante una progressiva ed apparente decentralizzazione, non si sia giunti, come in una spirale, ad una incrementale centralizzazione. Tuttavia, nel succedersi di governi “non forti”, la grande strategia spaziale nazionale è risultata negli ultimi anni, effettivamente, molto cangiante e fragile.

Il processo di decentralizzazione degli anni 1982-83, così come quello di intercomunalità delle leggi degli anni Novanta e di metropolizzazione fino ai nostri giorni, corrispose invece, secondo alcuni autori, ad una nuova necessità: quella di individuare nuovi attori a livello intra-statale che si occupino del governo del territorio. Seppur all’interno di un quadro fortemente statalista, la concezione di uno sviluppo maggiormente territorializzato, con la promozione e l’investimento in progetti locali, ha portato comunque ad una maggiore autonomia delle collettività coinvolte nel processo di decentramento. L’interesse per l’attivazione di soggetti locali dal basso attraverso l’aggregazione è una connotazione che coinvolge soprattutto il tema dell’intercomunalità, come mezzo e fine del governo del territorio. In essa infatti si trovano alcune differenze significative, rispetto al modello dei “poli”. Ciò che la contraddistingue, innanzitutto, è che l’approccio alla mitigazione degli squilibri territoriali parte dal territorio stesso: cioè, si uniscono le forze in campo, alla ricerca di “relazioni scalari” (Gualini, 2006), che, come tali, possono essere variabili e flessibili, non imposte a priori. Mentre l’“acte I” della pianificazione viene incentrato soprattutto sull’attribuzione delle competenze alle diverse scale, il cosiddetto “acte II” della decentralizzazione⁵, che prende avvio negli anni Novanta giungendo fino al 2004, viene definito come un “atto di politica consensuale”, in quanto la modalità stessa del funzionamento dell’intercomunalità come sistema è proprio quella della costruzione del consenso; effettivamente, tale metodo è stato poi grandemente seguito ed attuato.

L’approccio tradizionale al planning negli anni Novanta fu oggetto di grande rivisitazione: come visto precedentemente, in conseguenza della competitività internazionale della globalizzazione, la pianificazione regionale fu vista soprattutto in ottica di promozione territoriale per favorire il salto di scala dei contesti locali.

Nel 1993-94, lo stato lanciò un grande dibattito pubblico nazionale a riguardo di un affresco condiviso, costruito per mezzo di una grande pubblicità e partecipazione mediatica. La DATAR, in quell’occasione, propose una

⁵ Riepilogando, gli atti in cui si struttura il processo di decentralizzazione in Francia sono 3: il primo prende avvio nel 1982, il secondo comprende le leggi amministrative territoriali fino al 2004; infine, il terzo atto comprende sostanzialmente le novità introdotte nel governo del territorio dalla Legge MAPTAM e NOTRe (si veda capitolo 5).

ristrutturazione nazionale che passasse attraverso il *rescaling* degli enti regionali (più grandi) e della maglia urbana (a diverse taglie) come struttura di base di uno sviluppo spaziale ben bilanciato. A seguito, il sistema pianificatorio fu consistentemente riformato dalla LOADT (Loi d' Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) del 1995. La letteratura lo considera come uno degli ultimi tentativi da parte del governo centrale di controllare la pianificazione regionale, introducendo una logica di coordinamento sovralivello anche per le politiche settoriali. Ma lo schema predisposto non arrivò mai alla formale approvazione in Parlamento. Dal punto di vista delle conseguenze a livello locale, questo atto permetteva allo stato di pianificare localmente laddove era riconosciuto un interesse nazionale. Ma questo quadro di coerenza si fece sempre più difficile... si giunge ad una seconda fase della stessa legge, la LOADDT, detta anche Loi Voynet, nel 1999.

Qui si giunge alla prima delle tre leggi sull'intercomunalità che introdurranno un concetto nuovo ed interessante nella gestione delle risorse collettive.

Tra le iniziative di rivisitazione della governance e della sua scala degli ultimi 25 anni (decentramento regionale, intercomunalità e metropolizzazione), proprio quella delle intercomunalità francesi è la più ampiamente riconosciuta, anche in letteratura, come politica di successo. Perché?

Prima di dedicare il prossimo paragrafo a questo interrogativo, è utile riepilogare alcuni caratteri salienti del governo del territorio in Francia, in modo da poter comprendere anche i passaggi storici e le evoluzioni normative che si tratteranno in seguito dall'interno di questo quadro.

Innanzitutto, l'approccio al governo del territorio così come è stato definito precedentemente, ovvero riferentesi all'attività dello Stato sul proprio territorio, dagli anni Cinquanta in poi, prende le mosse da un deciso approccio razionalista: la fiducia nella possibilità da parte della politica di mettere in ordine lo spazio entro i confini, all'insegna di una azione volontaristica e deliberata che possa giungere al cambiamento mediante l'espressione di un'attività umana. Partendo da tale impostazione, il sistema di governo si definisce, in accordo con Merlin e Choay, come l'insieme di azioni e pratiche che dispongono in ordine, e secondo una visione di prospettiva, gli uomini e le loro attività, in modo che esse risultino più funzionali ed armoniose (2005). L'approccio razionalista e funzionalista è quindi la modalità di rispondere alle problematiche emergenti nel dato periodo storico, periodo caratterizzato dal disordine e dalla spontaneità dell'agire collettivo. Il dato emergente del primo dopoguerra è l'ipertrofia della metropoli parigina da un lato, e la debole densità e dinamicità del resto del Paese. Problemi specifici a cui viene incontro una conoscenza specifica: quella di esperti pianificatori,

ingegneri, architetti, perennemente interfacciandosi con la parte politica, forieri del dialogo tra la parte tecnica e quella delle scienze politiche. Interessante come tali tratti siano in parte comuni anche all'esperienza del Greater London Plan di Abercrombie, circa l'obiettivo ultimo (e legittimante l'intervento pianificatorio) dell'equilibrio fra metropoli esistente e le *new towns*: evitare fenomeni nefasti dovuti alla concentrazione indiscriminata delle funzioni in città caotiche. Caratteristiche comuni si evidenziano anche con il caso italiano, non molto a riguardo delle polarità urbane (in quel momento non così distintive), ma per quanto concerne lo sviluppo di una logica pianificatoria che prende avvio dalla comune radice razionalista, sebbene con alcune differenze. La legittimazione e l'istituzionalizzazione dell'azione pianificatoria dello Stato (anche attraverso i suoi organi periferici) parte, quindi, dalla constatazione di alcune "minacce" o debolezze che influenzano la comunità, e la mancanza di equilibrio sociale è appunto una di esse.

Tale asserto fa giungere alla seconda caratteristica importante: l'attenzione rivolta alle condizioni di uguaglianza e di giustizia sociale, proprio per tramite dell'agire pianificatorio (Wendeln, 2014). La giustizia spaziale è infatti una sua declinazione nell'ambito delle politiche territoriali. Essa corrisponde, per la parte francese, alla messa in opera di una serie di iniziative/sistemi/leggi che rispondono alla necessità di solidarietà sociale ed alla ridistribuzione della ricchezza, sebbene all'interno delle disparità nazionali (cura dei malati, assistenza ai disoccupati, previdenza sociale...). L'interrogativo circa la reale capacità di risposta del "sistema" appare ancora più decisivo ora, in termini di possibile risposta istituzionale, in un'epoca di declino del welfare state (Vandelli, 2014). Traducendo la giustizia sociale a livello spaziale, si può forse più opportunamente parlare di equità territoriale, considerata come eguale opportunità di accesso a risorse/servizi localizzati, al fine della quale si può procedere attraverso politiche di delocalizzazione, di promozione e sostegno finanziario ecc. In sintesi, dalle radici storiche poco sopra richiamate, si può intendere come alla base della piena legittimazione dell'azione ingente (se non ingerente) statale sulle questioni territoriali ci sia soprattutto la dimostrazione dell'efficacia raggiunta dei risultati economici, intesi come riequilibrio della ricchezza e distribuzione delle opportunità (di investimento, di occupazione...).

Notazione ancora più interessante ai fini della ricerca urbanistica è il fatto che, dall'intervento volto alla mitigazione delle disuguaglianze sociali, nasce sul territorio francese una politica prettamente "urbana". La *mixité sociale* è il suo primo obiettivo, che, territorializzato, si traduce in sostegno alla diversificazione, riqualificazione e sostegno ai quartieri più disagiati e degradati. Non si tratta quindi solo di abitazione, ma anche di rivitalizzazione sociale

ed economica, come anche sostenuto in seguito dal Libro Verde dell' Ambiente Urbano (CCE, 1991). Le politiche sulla città prendono avvio proprio dalla lotta alla segregazione, dal minarsi delle basi della convivenza civile nazionale: si può quindi asserire che non è una politica di settore, ma fondante l'amministrazione stessa dello Stato, tanto che moltissimi investimenti statali furono configurati sui bisogni urbani (Fol, 2013; Donzelot, 2013). L'importanza della città come elemento essenziale della società è un'altra caratteristica qualificante l'*aménagement du territoire*, come strumento di lotta all'esclusione e segregazione sociale (Tissot, 2005; Lelévrier, 2010). Per arginare la segregazione dei ceti popolari si cerca di incidere mediante azioni di integrazione spaziale: povertà e isolamento come cause ed effetti vicendevoli, a cui la *mixité* cerca di dare soluzione. L'applicazione territoriale della *mixité sociale* è evidente nella Legge SRU del 2000 (Solidarité et Renouvellement Urbaine): l'obiettivo generale è tradotto spazialmente in una migliore distribuzione. Tuttavia, resta chiaro per molti autori che l'illusione di una giustizia sociale giocata spazialmente si intreccia con la possibilità, del tutto libera e non condizionabile, della democratizzazione dei territori coinvolti, che, come tali, possono farsi parte attiva e protagonista del miglioramento auspicato come no (Bacqué et Biewener, 2013). La cosa interessante è che, nella ricerca di una soluzione urbana più diversificata e più densa, si va verso la costruzione di una città sempre più concentrata, quando era proprio l'obiettivo di una deconcentrazione ad aver fatto coagulare le prime teorie dell'urbanistica moderna.

Assai collegato a quest'ultimo, appare il tema dell'"uguaglianza" fra cittadini nelle loro possibilità ed accesso ai servizi (anch'essa giocata spazialmente), come un'ulteriore declinazione del governo del territorio. Alla dipendenza dall'automobile come fattore di disuguaglianza sociale (Dupuy, 2002) si è cercato di rispondere appunto attraverso la densità e la diversità: la *ville compacte* è infatti uno dei cardini della coniugazione dello sviluppo durevole e sostenibile in Francia, che ha influenzato anche l'approccio europeo. Uguaglianza e solidarietà sono elementi fondanti e ricorrenti in quasi tutte le leggi e gli atti dell'ordinamento urbanistico, riferendosi ad esse, da un lato, come finalità ultime delle azioni territoriali, ma dall'altro, anche come realizzazione degli obiettivi stessi, mediante l'assunzione di politiche urbane pensate *ad hoc*. Tale seconda interpretazione non può che apparire riduttiva, in relazione alla complessità dei problemi del territorio: eppure tale "scivolamento" tra obiettivi e piena realizzazione negli strumenti è spesso motivo di accusa di inadeguatezza dei mezzi del governo del territorio, invece che, suggerimento per un ridimensionamento delle sue pretese.

Il sistema francese si afferma così come un sistema fortemente *comprehensive*, ovvero come un'articolazione vasta e completa, riconosciuta socialmente in tutti i suoi aspetti (Geppert, 2015), capace di integrare in un albero tradizionalmente legato alle politiche per l'alloggio e la crescita industriale - quelle "nuove" di altri settori specifici, quali l'ambiente, le tecniche di partecipazione, lo sviluppo locale. Tuttavia, secondo molti autori, il ruolo del pianificatore nato negli Settanta sta piano piano scomparendo: la distinzione fra abilità tecniche e sociali si sta divaricando e, all'interno delle amministrazioni, c'è sempre maggiore richiesta di altri tipi di esperti, non di pianificatori. Tutto ciò fa ripensare ad un necessario discorso sui fondamenti della disciplina come strumento di servizio alla comunità nazionale e non solo, e della sua attualizzazione all'interno delle dinamiche odierne che certamente richiedono un cambiamento di modalità e di scala.

Ma se la Francia sembra aver perso la sua caratteristica di avere una chiara e forte visione nazionale, allora qual è il futuro dell'*aménagement du territoire*? Si può dire che è ancora "vivo"? Anche se non ricalca più le stesse caratteristiche dei *trente glorieuses* dell'epoca gaullista?

3.2. Le Tre Leggi sull'intercomunalità

Péguy, 1918⁶: Autrefois, quand la démagogie avait usé un peuple, il pouvait sortir, et il sortait toujours un autre peuple, que son isolement même avait gardé. Aujourd'hui, et peut-être pour toujours, enfin dans les temps modernes, justement parce que l'isolement s'efface et disparaît, la démagogie, moderne, use, sensiblement et presque en même temps, sensiblement au même niveau, tous les peuples. Il n'y a plus, il ne peut plus y avoir de peuple de réserve. Et c'est là qu'est le capital danger, le danger non encore prouvé, de la démagogie moderne. [...] C'est très exactement pour cela que l'humanité dans les temps modernes court un danger qu'elle ne courait point, qu'elle ne pouvait pas courir dans les anciennes organisations, dans les organisations cellulaires. [...] Les anciennes erreurs de l'humanité se pouvait rattraper toujours, les démagogies anciennes se pouvaient réparer; un peuple usé, un nouveau surgeon pouvait toujours sortir du vieil arbre. Aujourd'hui au contraire toute erreur est irréparable, toute démagogie est acquise, parce que toute démagogie porte sur toute la souche même. [...] C'est la même humanité qui sert, la même vieille

⁶ Si vedano testi antologici in Péguy C. (2015), *Nous sommes tous à la frontière. Textes choisis par Hans Urs von Balthasar*, Editions J. Verlag, Freiburg.

humanité, et il n'y aura point d'autre, parce que les reserves de la terre aujourd'hui sont entamées toutes.

Beck, 2003: l'altro è tale e non più un diverso, perché i confini non sono più bloccati da un'alterità ontologica, ma l'altro è per principio uguale [...]. Non c'è più bisogno di dicotomie. Laddove c'è una Babilonia, tocca alle persone stesse cercare la propria strada, ridefinire interessi e vincoli, nella misura in cui ciò riguarda il vivere insieme. Non è più una questione politica, come nella prima modernità, ma un realismo cosmopolita, un fare i conti con le circostanze. È una svolta epistemologica. Lo sguardo cosmopolita costituisce il nucleo di un adeguato senso della realtà.

Ampiamente si è discusso, in queste prime parti del volume, del cambiamento del ruolo dello stato e delle sue metamorfosi.

Con Brenner, abbiamo così compreso che il cambiamento delle forme del capitalismo, non più organizzato secondo confini nazionali, ha comportato effetti spaziali visibili da recepirsi e integrarsi, anche da parte della pianificazione territoriale. Nel caso francese, dall'approccio centralizzato e keynesiano⁷ sulle *métropoles d'équilibre* degli anni Sessanta-Settanta, passiamo al neoregionalismo ed alla decentralizzazione che attribuiscono la responsabilità della competizione ad una scala più locale. È allo stesso tempo un meccanismo di ingaggio volto alla collaborazione territoriale, finalizzato ad ingenerare coalizioni di prossimità, in grado di contribuire alla competitività dei contesti più allargati.

Si può affermare quindi che, dopo l'epoca della decentralizzazione degli anni Ottanta, il dibattito si incentra sulla varietà e multifunzionalità di ruoli e competenze. A chi compete cosa? Chi ha la responsabilità di contribuire e a che cosa?

Visto che tali domande sono ancora oggi attuali, volgiamo lo sguardo al recente passato per trovare qualche ipotesi di risposta.

Tra il 1999 e il 2000, sotto il governo di Lionel Jospin, tre importanti leggi hanno modificato l'intero assetto amministrativo locale:

- la *loi* del 25 giugno 1999 *d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire*, detta *Loi Voynet* o LOADDT (versione in vigore del 13 aprile 2000);
- la *loi* del 12 luglio 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, detta *Loi Chevènement* (ultimo aggiornamento il 9 novembre 2011);

⁷ Si veda capitolo 2, nota 5.

- la loi del 13 dicembre 2000 *relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain*, detta *Loi SRU* (aggiornata l'8 luglio del 2015).

In estrema sintesi, si può affermare, in prima istanza, che la *Loi Voynet* opera una vera e propria trasformazione all'interno dell'*aménagement du territoire* spingendo gli attori locali a federarsi attorno a comuni progetti di territorio. La *Loi Chevènement* incita alla formazione di intercomunalità, mentre la SRU procede nella riforma degli strumenti della pianificazione urbana.

Come si può notare dalle parole inserite nei titoli delle leggi, esse appaiono molto altisonanti e significative: solidarietà, rinnovamento, cooperazione, sviluppo... Allo sguardo di molti studiosi, l'ambizione di queste tre atti normativi è stato spesso occasione di esacerbata critica: inattendibilità ed inconsistenza dei principi dettati, mancanza di strumenti di valutazione, indeterminatezza degli interventi... La letteratura ha spesso demolito ciò che all'origine era stato accolto come una "triade ad effetto" della *gauche plurielle* di quegli anni: quella ecologista di Voynet, quella repubblicana di Chevènement e quella comunista di Gayssot (SRU), che aveva saputo fare sintesi nell'attività dei tre ministeri coinvolti, in una visione unitaria, pur trasversalmente a culture d'origine molto differenti (Desjardins, 2006). Tuttavia, in questa analisi, un'altra lettura può essere maggiormente d'aiuto. Caroline Gallez (2014) sostiene infatti che può essere limitativo investigare la fase amministrativa riguardante l'intercomunalità, sviscerando esclusivamente la solvenza dei suoi obiettivi dichiarati. Più interessante invece (proprio perché non sempre le riforme danno subito i risultati sperati, ma li generano nel tempo) verificare quali siano stati gli effetti che l'intercomunalità ha *cominciato* a produrre.

La *Loi Voynet* definisce zone di azione prioritaria da parte dello stato, istituisce documenti di programmazione anche in termini di politiche settoriali, rinnovando *les schémas des services collectifs* elaborati dallo stato e *les schémas de développement du territoire* a firma delle regioni. Chiaramente, tali aspetti sono legati, all'interno del contesto storico della fine degli anni Novanta, da una parte all'ampio consenso di Voynet nelle zone rurali della Francia, dall'altra dalla necessità di riformare alcuni punti chiave nell'approccio alla pianificazione territoriale, per un'armonizzazione europea sempre più decisiva. Ma la vera linea innovatrice della legge è quella che riguarda l'istituzione di "contratti" volontari, in cui, in corrispondenza di perimetri autonomamente individuati (non legati a strutture amministrative), i territori possono "consorzarsi" aderendo ad una visione di progetto comunale decennale. Lo stato spinge le collettività locali a concepire delle visioni di "paesaggio d'insieme", fra gli ambiti rurali e di "agglomerazioni" nelle zone urbane. L'approccio porta con sé alcune parole chiave: negoziazione,

contratto, solidarietà e partecipazione. La collettività territoriale non si impegna solamente nei riguardi dello stato, ma nei confronti della società civile tutta. Costituito un consiglio generale sul territorio bacino del progetto (che comprende attori del mondo economico, culturale, associativo), lo stato interviene sostenendo lo sviluppo di quanto negoziato.

A cinque anni dalla sua promulgazione, la popolazione interessata è per il 75% proveniente dai *pays* delle *agglomérations* introdotte dalla Voynet. Le finalità progettuali sono varie, ma si concentrano soprattutto sulla volontà di migliorare i servizi (poste, ospedali, agenzie bancarie, ecc.) e sul marketing territoriale.

Ciò che colpisce è che, al di là ed oltre le prime applicazioni, la maggiore ripercussione della legge, che la letteratura segnala, è quella avuta in termini culturali, di approccio.

Il progetto di territorio gaullista punta tutto sulla costruzione di una coerenza forte, che quindi si declina su tutto il territorio nazionale, incamerando in sé le origini del pensiero fordista e taylorista (potremmo dire keynesiano). Della stessa visione, fa parte anche il contro-bilanciamento del ruolo parigino, mediante un sistema di gerarchizzazione di specializzazioni, in una prospettiva multipolare. Desjardins (con Gremion, Vadelorge e altri) sostiene che, con la legge Voynet, non si propone più una modernizzazione “dall’alto” del territorio francese, costruito mediante l’intervento di tecnocrati modernisti creati ad hoc, ma piuttosto per mezzo di una mobilitazione delle capacità degli attori locali per innescare lo sviluppo. Lipietz giustamente sostiene (2001) anche che, storicamente, non sono più gli anni in cui la leva della pianificazione possa vantare una capacità di gestire/indirizzare geopoliticamente lo sviluppo economico e manifatturiero. È più facile per essa ritagliarsi un ruolo nella sfera negoziale e concertativa che nell’indirizzo industriale (così come accade con la cosiddetta Terza Italia, una ricetta di governance da camere di commercio, banche e casse di risparmio locali, associazionismo rappresentativo). Il passaggio all’economia post-keynesiana induce lo stato e le sue istituzioni a cambiare pelle. La sfida non è più quella dell’equilibrio, ma di mettere i territori nelle condizioni di competere sulla scena mondializzata: l’aiuto statale è quindi facilitatore e non direttore della nuova fase. Agisce a distanza e seleziona progetti, non a priori, ma con la coerenza a criteri negoziati: subisce al contempo la pressione dal basso degli attori locali, in un quadro a volte un po’ demagogicamente sfalsato. Da 8 metropoli di equilibrio, passiamo a 15 progetti metropolitani finanziati con gli strumenti della legge Voynet.

Per giungere alle disposizioni più interessanti della legge Chevènement, sempre del 1999, è necessario fare un salto all'indietro mettendo in parallelo le nuove forme di cooperazione territoriale con quelle già esistenti all'epoca.

Sostanzialmente ne sopravvivono quattro, tre hanno ad oggetto la formazione di comunità a diverse scale (*communauté urbaine, d'agglomération, des communes*) e il *syndicat d'agglomération nouvelle*.

La prima, la *communauté urbaine*, che esisteva dal 1966 con una soglia minima di 20mila abitanti, viene riservata, come forma, ai grandi centri superiori ai 500mila. La seconda categoria, rimpiazzando le *communautés des villes* istituita nella legge del 1992, riguarda le conurbazioni di più di 50mila abitanti. La *comunauté des communes* è ancora destinata ai contesti rurali mentre i *syndicats* sono esclusivamente riservati alle realtà delle *villes nouvelles* formatesi per volontà dello stato negli anni Sessanta. Precedentemente, già in maniera innovativa, erano stati istituiti i SIVU e SIVOM (rispettivamente, *Syndicats à Vocation Unique* del 1890, e *Vocation Multiples* nel 1959), che hanno ora l'obbligo di trasformarsi nelle forme di cui sopra, al fine di una semplificazione del livello intercomunale. In poche parole, diversamente da prima, ove le comunità cercavano di permettere ai comuni di operare mettendo in campo economie di scala (specie per servizi), le nuove comunità esercitano "al posto dei comuni" delle competenze piene ed intere su un insieme di campi stabiliti dalla legge.

La *comunauté des communes* hanno come competenza obbligatoria la pianificazione spaziale e lo sviluppo economico, insieme ad alcune facoltative (ambiente, case popolari, viabilità, cultura e sport). *Les communautés d'aggló* possiedono tutte quelle delle precedenti, ma hanno obbligatorie alcune di quelle facoltative; in sintesi, attengono anche alle politiche sociali e hanno poi a scelta tre altre competenze da dichiarare entro le cinque proposte dalla legge (viabilità e sosta, gestione delle risorse e rifiuti, cultura e sport). Infine quelle *urbaines*, sono state designate come comunità molto significative nella sfera decisionale: sette competenze obbligatorie, le più importanti.

Tirando le fila, al fine di cogliere quale sia la mutazione genetica derivante dall'affermazione di queste tre leggi, si può sostenere, per quanto attiene alla *Loi Chevènement*, che attraverso di essa si opera un cambiamento dall'intercomunalità che ha per oggetto la gestione, a quella che ha invece come finalità il guardare avanti ed unirsi con l'obiettivo di un progetto⁸.

Si potrebbe definirla una sovra-comunità.

Chiaramente, per oliare l'intreccio delle competenze, furono messe a disposizione delle comunità nascenti delle risorse proprie, tipicamente fiscali,

⁸ Si veda Intervista a Bruno Coudret (§ 6.4).

e quindi dotate di un'autonomia maggiore di quella dei comuni (proprio per questo prendono il nome, tutte insieme, di *Établissements Publics de Coopération Intercommunales à fiscalité propre*, EPCIs): in altre parole, la scala di interesse intercomunale si impone (anzi si sovra-impone) a quella comunale e funge da chiave di ripartizione per il trasferimento delle competenze (Groud, 2000). In un certo senso, il percorso devolutivo della decentralizzazione ha nel processo di formazione intercomunale la sua ratio più coerente: si afferma non solo un principio di *downscaling*, ma il riconoscimento oggettivo di una scala, se non "ottima", certamente più adeguata di altre. Sintetizzando quanto fino ad ora narrato, i due *actes* (I e II) della decentralizzazione potrebbero, in tal senso, vederne uno aggiuntivo nelle leggi sull'intercomunalità, che fu, a pieno titolo anche un atto "evolutivo" di decentralizzazione (anche se non solo). Allo stesso tempo, è possibile asserire che, senza il precedente cambio di mentalità intervenuto nella decentralizzazione, anche l'attribuzione delle competenze e la conseguente riarticolazione sarebbe parsa una strategia amministrativo-burocratica senza un fondamento culturale reale. Nota infatti Desjardins che, alla giustificazione "scalare" dell'intercomunalità, se ne aggiunge un'altra ancora più condizionante nei tempi più recenti: la situazione budgetaria. Ovvero si cerca di limitare la spesa pubblica mediante l'attribuzione stretta (non di una loro restrizione) di competenze più precise e, dove possibile, mutuamente esclusive, subordinata all'interlocuzione con contesti già riaggregati. Si può affermare che, guardando al processo di emancipazione della governance locale (e non solo alle leggi che l'hanno promulgata), essa non avrebbe potuto attuarsi senza gli step normativi sulla decentralizzazione e, allo stesso tempo, essi non avrebbero avuto sostanza senza l'avvio di un protagonismo intercomunale vantaggioso. Non è mediante l'attribuzione di poteri ai contesti locali, soltanto, che essi maturano una posizione consapevole ed equilibrata; attraverso l'esperienza dell'intercomunalità è come se la decentralizzazione locale venisse declinata nella sua forma intenzionale, che ne trova quindi anche una sua più chiara legittimazione.

Veniamo ad un bilancio indicativo di risultato della legge: la legge *Chevenement* introduce un *discrimen* per chi aderisce o no ad un EPCI. Chi partecipa riceve una maggiorazione decisamente favorevole rispetto a chi no. Al 2006, l'86% della popolazione è ricompresa all'interno di un EPCI: la copertura del territorio è praticamente completa.

Oltre alle considerazioni del dibattito politico circa la sua efficacia, si possono trarre alcune riflessioni anche dal punto di vista storico: la *loi Chevenement* rappresenta la fine di un tempo, quello della salvaguardia della frammentazione territoriale con lo scopo di rendere gli spazi entro i confini

nazionali maggiormente disaggregati ed incapaci di allearsi contro il regime. Si può discutere a lungo sui reali meriti della legge, oppure se si tratti di una finale “spallata” istituzionale a qualche cosa che già si stava verificando nei territori ormai da anni. Si può dire, però, che altri tentativi di riforma che furono fatti proprio negli anni in cui la problematica stava emergendo, non andarono in porto. La *loi Marcellin* del 1971 (e prima il progetto Fouchet del 1968) non videro la luce, sebbene per primi puntassero ad intervenire antesignanamente sul tema della fusione dei comuni (come mezzo per arginare la desolante dispersione rurale e la concentrazione caotica nelle conurbazioni). Si può dire che, principalmente, il motivo della disfatta di quei tentativi fu la resistenza della classe politica comunale. Si cerca quindi la via della intercomunalità associativa, invece che quella della fusione.

Menerault sottolinea l'importanza di questa caratteristica spiccata della pianificazione francese: tra il diciannovesimo secolo e il 1950, la tradizione delle leggi in campo associativo ha prodotto nel tempo un'attitudine marcata alla condivisione dei bisogni tecnici della popolazione (distribuzione dell'elettricità, trasporti pubblici, gestione dell'acqua...): la linea di una collaborazione è così tracciata, ma consolidata poi dal rapporto *Vivre Ensemble* di Olivier Guichard del 1976 (in Italia, i tempi del Progetto '80). La via prescelta è quella di una cooperazione rispettosa dell'identità comunale. Il comune deve essere mantenuto come cellula-base, anche se si dovrà associare per esercitare la sua competenza, anzi concorrerà al fatto che la cooperazione intercomunale sarà esercitata all'interno di un territorio il più possibile compatto. Già in quegli anni, la messa in opera di un sistema intercomunale è considerata come la pre-condizione di una reale decentralizzazione. I primi tentativi degli anni Sessanta-Settanta che rimasero lettera morta (e, per lo stesso motivo, gli atti della decentralizzazione che sono considerati da molti come incompiuti) dimostrano l'avvento della coesione territoriale come una necessità non era ancora per nulla percepita. L'intercomunalità aveva bisogno di un approccio decentrato che ancora non c'era e la decentralizzazione avrebbe avuto bisogno di un'intercomunalità istituzionale che sarebbe nata dopo un ventennio.

In estrema sintesi, la *loi Chevenement* arriva alla fine di un percorso molto tumultuoso e a singhiozzi; grazie a piccoli tasselli introdotti man mano da leggi che avevano a volte grandi intenzioni, ma che hanno sortito poi piccoli effetti, comunque significativi nel lungo periodo. Ne è un esempio la legge ATR Administration Territoriale de la République del 1992, ove si inserisce il concetto di condivisione locale delle tasse professionali e la formazione di *schémas* dipartimentali, ma secondo un raggruppamento territoriale geografico libero e variabile nel tempo. Rangeon (2000) sostiene, per l'appunto, che

i passi pur compiuti in quella direzione diventeranno però consensuali solo all'alba della *loi Chevenement*.

La terza legge, *loi SRU*, punta soprattutto all'allineamento degli strumenti alla nuova situazione venutasi a creare, non solo a livello delle istituzioni nazionali, in seguito alle nuove riforme territoriali, ma anche per l'affiancamento alla pianificazione strategica europea.

Nella sostanza, fino al 2000, il meccanismo di funzionamento della pianificazione urbanistica dopo la legge del 1967 (*loi d'orientation foncière*, LOF) non era stata variata nei suoi elementi essenziali; dal punto di vista concettuale, la *loi SRU* propone invece un ribaltone rispetto alla LOF precedente. Se è vero che la LOF aveva cercato di facilitare e gestire l'estensione urbana (*étalement urbain*), la SRU indirizza i suoi sforzi sul contenimento urbano e sul "costruire sul costruito", internamente alla città. Da un'azione pubblica contro lo *sprawl* urbano, ne derivano ricadute importanti per l'*aménagement du territoire*. La complessità è enormemente accresciuta dalla fine degli anni Sessanta: occorre quindi interrogarsi su quale sia un perimetro soddisfacente per la trattazione delle politiche urbanistiche e affini, e come mettere in coerenza i piani settoriali insistenti sulla stessa area urbana. La *loi SRU* propone la stesura di un documento condiviso a livello intercomunale a geometria variabile (SCOT, Schéma de COhérence Territoriale), che coordini la materia urbanistica, i trasporti urbani, lo sviluppo economico e la distribuzione commerciale. La natura dello strumento è quella, appunto, di indirizzo: anche dal punto di vista pianificatorio, esso non si occupa nello specifico dell'uso del suolo (come accade invece a livello comunale con il PLU, Plan Local d'Urbanisme), ma costituisce un livello superiore di coerenza all'interno dei diversi PLUs dell'area, a cui questi ultimi sono subordinati. Per sponsorizzare al massimo l'elaborazione dello SCOT, il legislatore mette in campo un meccanismo sfavorevole (l'edificabilità limitata) per coloro che non pianificano secondo il nuovo modello. La messa in opera delle disposizioni più specifiche della legge verranno poi approfondite in una successiva legge del 2003, ma, anche in questo caso, a guardare un primo bilancio quantitativo, già nel 2005 gli SCOTs coprono essenzialmente tutte le maggiori aree urbane francesi, andando a interessare quasi 37 milioni di cittadini.

L'orizzonte traguardato dalla legge si allinea con i temi allora correnti nel dibattito europeo: ridonare alla città riqualificazione, densità, *mixité sociale*, lotta all'anonimato. Inoltre, dopo l'attenzione rivolta soprattutto ai servizi pubblici di trasporto, anche le politiche sull'uso dell'automobile privata cominciano ad avere qualche interesse: la dipendenza dal mezzo proprio pregiudica le abitudini urbane, da cui la lotta allo *sprawl* significa anche minore quantità di mezzi a cui offrire sosta e circolazione, e soprattutto minori effetti

negativi ambientali derivanti dall'inquinamento da traffico e dall'effetto serra. All'interno della comunità scientifica, le teorie sugli effetti e le cause della diffusione urbana non accolgono consensi unanimi; tuttavia, basti qui ricordare che, ad ogni modo, la *loi SRU* costituisce un cambiamento di approccio verso la questione urbana, allontanandosi dalla lotta contro gli eccessi della densità abitativa fino a facilitare la città compatta. Inoltre, la legge propone un allargamento delle materie dell'urbanistica, che non è più solo un'azione "tattica" di gestione dei suoli, ma "strategica", esercitata su un territorio maggiormente consistente. Con la *loi SRU*, anche gli strumenti di pianificazione territoriale "classici" vengono allineati agli obiettivi della concentrazione urbana, della tutela ambientale, della pianificazione strategica e della coesione infraterritoriale.

Dopo questo biennio di forte azione legislativa 1999-2000, le statistiche dicono che, alla fine del 2006, il 90% del territorio è suddiviso in EPCIs: nel 2008 la carta amministrativa è completamente modificata a seguito delle leggi introdotte in quegli anni.

Del resto, come afferma Desjardins, di certo si possono addurre molti argomenti pro e contro le leggi sull'intercomunalità: tuttavia, due elementi non possono essere taciuti. Questi pochi anni hanno infatti visto due fenomeni simultanei: la favorevole combinazione legislativa ed una seria ed impetuosa volontà riformatrice. Entrambe hanno permesso di allineare, in un tempo molto breve, il rilancio dell'intercomunalità e la messa a sistema degli strumenti di pianificazione che ha interessato simultaneamente tutte le scale. Proprio questo tempo favorevole ha tirato la volata a una task-force riformatrice che ha investito, come vedremo in seguito, il governo Raffarin (2002-2005).

3.3. Decentralizzazione o centralizzazione?

Péguy, 1914⁹: Une philosophie aussi n'est point une chambre de justice. Il ne s'agit pas d'avoir raison ou d'avoir tort. C'est une marque de grande grossièreté (en philosophie), que de vouloir avoir raison; et encore plus, que de vouloir avoir raison contre quelqu'un.

Gallez, 2014: À l'inverse, dans la situation d'incertitude qui a suivi le recours par les communes à des aménageurs, les élus ont renouvelé clairement leur confiance aux services communautaires, ce qui, aux dires du nouveau chef de projet, a

⁹ Si veda nota 6.

facilité et stabilisé les rapports avec les aménageurs, marqués dans un premier temps par une méfiance mutuelle.

All'inizio, la precipitosa promulgazione delle tre leggi fece sorgere alcuni inconvenienti tipici di un meccanismo appena nato. Difficoltà tecniche nell'assorbire localmente i dettami nazionali e le consuete resistenze da parte delle municipalità alla collaborazione intercomunale. Mentre per il governo Jospin, l'atto normativo delle tre leggi era stato incentrato ad una riagggregazione territoriale incentivata il più possibile, per la legislatura seguente, la priorità viene data al trasferimento delle competenze e alla definizione dei compiti dei diversi attori. L'obiettivo manifesto è quello della mobilitazione delle capacità locali, mediante l'attribuzione di responsabilità decentralizzate. È l'"acte II" del processo di decentralizzazione.

Al di là delle ambizioni, nel mandato Raffarin, vengono promulgati rispettivamente tre atti decisivi: la revisione costituzionale del 2003, la *loi Urbanisme et Habitat* (già menzionata) sempre del 2003, la *loi relative aux libertés et responsabilités locales* del 2004.

Nella prima, la Francia ribadisce, anche all'interno della Costituzione del 1958, che la sua organizzazione è decentralizzata (appellandosi ai tre principi di sussidiarietà, di collettività capofila e di diritto alla sperimentazione): in quel contesto legislativo, le Regioni vengono riconosciute 34 anni dopo il rifiuto dei francesi al referendum gaullista. Il tutto motivato da una maggiore chiarezza nell'articolazione delle competenze, affinché il cittadino abbia più facilità nell'interlocuzione con i livelli giusti di governo. Le modalità di tale rivisitazione vengono approfondite in leggi successive, ma il giudizio è tranchant: molti accusano questo ultimo atto di essere inefficace ai fini di una gestione pragmatica, ma di costituire piuttosto un esercizio di retorica. L'intento è quello di restituire un'immagine di governo, attento ai bisogni e alle traversie delle collettività locali (testimoniata dalla uscita della *loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, in cui si sancisce la possibilità delle collettività locali di agire in deroga temporanea e giustificata alle leggi repubblicane).

A questo scopo risponde anche la riforma, nel 2003, della giovane *loi SRU* a proposito dello SCOT, che viene rivisitata in nome di una semplificazione dell'applicazione locale. Infine, nel 2004, all'interno della stessa stagione di dibattito sulla legge costituzionale, viene approvata la *loi relative aux libertés et responsabilités locales* che contiene alcuni aspetti essenziali, nell'ottica del percorso di riforma istituzionale avviata.

Nel merito del trasferimento di competenze, alle Regioni vengono attribuiti nettamente lo sviluppo economico e la formazione professionale; il do-

minio dei dipartimenti è di gran lunga accresciuto, specie nelle politiche sociali e viarie. E l'intercomunalità?

È chiaramente presente anch'essa, ma la finalità è soprattutto quella di oliarne i meccanismi di fusione, nell'intento di traghettarla verso raggruppamenti ancora più "evoluti". Gli EPCIs si fondono per formare comunità più integrate, ma, allo stesso tempo, viene data ai comuni la possibilità di slegarsi facilmente da esse per annettersi a nuove. Il diritto di libera sperimentazione di nuovi ritagli territoriali viene affermato come principio, più che perché ce ne fosse una reale necessità: le domande furono effettivamente poche. Significativa è l'opportunità assegnata dalla legge agli EPCI di sostituirsi ai dipartimenti e alle regioni laddove sia loro consentito da questi ultimi: l'intento sembra essere quello che l'intercomunalità scalzi via via l'attore dipartimentale ed assumano un sempre maggiore ruolo.

Ciò, non a detrimento del ruolo comunale, anzi: sostiene Desjardins (2008) che le possibilità offerte dalla nuova legge mostrano come l'ideale verso cui ci si indirizza è il "tandem istituzionale" fra comunità intercomunale (secondo la sua forma specifica, *agglomération* o *urbaine*, o...) e comune. Si autorizza, infatti, lo scambio di risorse umane e finanziarie fra i due livelli, il tutto improntato ad una logica incrementale di cooperazione e ad una interdipendenza quotidiana di fatto. Quindi, in un certo senso, nega la suddivisione netta delle competenze, cercandone una via concertata e meno legata al principio di esclusività nell'intervento delle politiche (sancito tra le regole di funzionamento degli EPCIs, secondo il quale una volta che il comune ha delegato ad esso un'azione, essa non può più essere esercitata direttamente dal comune).

Eppure nonostante il quadro sia promettente, alcuni ricercatori (tra gli altri, Tenzer, 2003; Remond, 2003; Epstein, 2005) mettono in luce dei gap significativi, che possono essere d'aiuto nella comprensione del fenomeno politico istituzionale del tempo.

Principalmente, l'obiezione mossa alle riforme dell'arco temporale 1999-2004 è quella di aver rivisitato il ruolo e la responsabilità degli enti locali, senza, al contempo, aver ragionato seriamente su quale fosse il ruolo dello stato centrale in questo contesto. Certo, si può asserire che la logica intercomunale rappresenta un superamento della tradizione giacobina, improntata sul "divide et impera": l'ottica di regionalizzazione decentrata del Paese e l'insistenza sul volontarismo intercomunale sembrano la via scelta dai francesi per il proprio processo di modernizzazione delle istituzioni.

Ciò malgrado, vediamo nell'ultimo atto del 2004, il *département* rimanere in sella, secondo una logica di perimetri di potere tradizionale. Questo accade per l'inerzia istituzionale di coloro che, una volta in Parlamento come rap-

presentanti del territorio, difficilmente prendono decisioni a loro discapito. Ma non è soltanto questo il motivo.

L'“acte II” ha riconosciuto che il concetto di decentralizzazione per “blocchi amministrativi di competenza” è una finzione giuridica, nella misura in cui la dinamica di ciascuna istituzione la porta a occuparsi di tutti i bisogni territoriali che emergono, indipendentemente dalla limitazione legale dei suoi domini di competenza, proprio perché nessun dominio è indipendente dagli altri. Tuttavia, pur mantenendo questa logica di distribuzione “taylorista” delle funzioni a diversi livelli di governo, l'atto II della decentralizzazione ha riconosciuto che il concetto di un blocco di competenza è una finzione giuridica, proprio perché autorizza pratiche poche ortodosse secondo il principio di esclusività, già diffuse nell'ambito comunale-intercomunale. Il motivo addotto è che la nozione di “interesse intercomunale”, cardine della legge Chevènement, era stata volutamente tenuta “blanda” in modo da poter aggiustare, pur in coerenza ad un principio però molto generale, la linea di compromesso fra ciò che era di responsabilità comunale e ciò che si classificava come prerogativa comunitaria.

Quello che sembrerebbe un quadro assai magmatico ed incoerente, potrebbe comunque mostrare i suoi punti di luce, a saperli cogliere.

Che contraddizione sussiste fra il diritto di sperimentazione e il principio di esclusività? Nessuno. Anzi, poiché agli enti locali viene attribuita la possibilità di valutare come sia meglio organizzare le competenze nel proprio ambito, il principio di esclusività si potrà esercitare compiutamente (anche se temporaneamente, prima di un'ulteriore aggiornata ridefinizione) solo dopo l'esame dei risultati di tale sperimentazione. Ciò permetterebbe il confezionamento di un “abito su misura” adeguato alle capacità tecniche storicamente esistenti nei diversi livelli amministrativi, dando agio alla comunità locale di autodeterminarsi. Certo, il tempo di sperimentazione non può essere infinito, l'interesse comunitario deve essere definito come oggettivo e stabile al termine della sperimentazione, ma pur sempre “riformando”. In questo modo, chiaramente ci si allontana sempre più dalla logica razionalista del trasferimento di competenze, ma riconoscere e accettare la complessità moderna, anche istituzionale, porta in sé i suoi rischi.

Qui si apre una partita che interessa anche l'Italia, anzi la interessa fino alle vicende d'oggi, la stessa partita che si è giocata anche nel referendum sulla riforma costituzionale del 2017. Tutto si gioca attorno al fraintendimento riguardo a ciò che è collegialità e sinergia nella decisione e ciò che deve necessariamente corrispondere ad un criterio di utilità pragmatica delle modalità di gestione; tutto ciò applicando un principio di esclusività che non leda la possibilità di autonomia nella spartizione delle competenze. Ogni

comunità può avere ed ha bisogni e tradizioni diverse. Questo è ciò che la *loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* del 2003, tanto criticata, aveva introdotto: una complessità istituzionale che garantiva il diritto alle collettività locali di autodeterminarsi, in risposta ai fremiti della periferia dello stato. Tali passi sono stati compiuti anche dalla Costituzione spagnola: l'irrigidimento di fronte all'avanzata di questa tendenza un po' "federale" (fino all'indipendentismo) è costato alla Spagna i gravi fatti a noi contemporanei¹⁰.

Allora la domanda appare sempre più seria, pur nelle diverse svolte della storia: come si fa a vivere insieme? Secondo quale forma?

Le critiche mosse all'"acte II" entravano nel merito della scelta dello stato di governare "a distanza", non più rinforzando le autonomie, ma limitandosi a orientare le strategie liberamente intraprese dal basso. Tuttavia, non sempre questo slancio di fiducia nei confronti dei poteri locali ha poi sortito buoni effetti. Lo stato si trovò così a dover riprendere le fila del discorso, come? Attraverso l'istituzione di Agenzie Nazionali che, localmente, agissero per conto dell'interesse statale generale su politiche settoriali, oppure mediante la chiamata a progetti locali, posti in competizione fra di loro in sede di finanziamento ministeriale (nel campo urbanistico, ANRU-Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine). Epstein, da qui, sostiene che è la frammentazione a rendere più facile la gestione concorrenziale del territorio, e che quindi ciò si oppone all'ideale della cooperazione intercomunale. Ma è vero?

Ci possono essere condizioni in cui la politica di solidarietà locale può essere superflua o addirittura dannosa?

Afferma la Gallez (2014) che il fatto stesso che sia sovente oggetto di attacchi il modo attraverso cui è stata implementata la collaborazione intercomunale, significa implicitamente che già si è affermato un asserto importante: che nessuno mette in discussione che ci siano comunque motivi validi che giustificano il fatto che affrontare certi temi a livello cooperativo intercomunale sia meglio che a livello comunale. Anzi, su di essi gravano non poche aspettative.

Il discorso si allarga, in quanto tali asserzioni derivano dal dibattito corrente circa l'affermarsi di un nuovo liberalismo nella gestione delle politiche territoriali e dei rispettivi ruoli delle istituzioni nel mercato economico. La promozione stessa del termine "coesione territoriale" fa percepire il passaggio dal contesto del liberalismo classico (in cui si pensava che le politiche pubbliche dovessero intervenire a colmare i gap del mercato) al neo-

¹⁰ Nel momento in cui è stato scritto il libro, le ostilità fra governo centrale di Madrid e amministrazione locale della Catalogna vedono il ripercorrersi di numerosi episodi significativi.

liberalismo (in cui gli strumenti della politica sono pensati nell'ottica di un rafforzamento della logica concorrenziale, cioè a renderla sempre possibile). Così lo stato, pur agendo a distanza, si ritaglia i propri luoghi di manovra, intervenendo nel dinamizzare i territori, a scapito della decentralizzazione e riproponendo sempre un ruolo centrale dello stato. Questa è, appunto, una delle maggiori critiche mosse nei confronti dell'istituzione delle Città Metropolitane. Del resto, già Brenner, nell'approfondimento della sua teoria sui nuovi spazi dello stato, afferma che il *rescaling* delle politiche urbane è una forma di imposizione delle entità nazionali centrali, pensate ad hoc per liberare i nuovi luoghi urbani della competizione da vecchi impedimenti derivanti da una gestione di matrice economica keynesiana, non più adeguati al contesto. Nessuno pensa che lo stato sia in ritirata: ma ciò equivale a dire che il trend cui si è dato vita nel 1999-2000 si porrebbe in contrasto con le politiche di decentralizzazione ed all'attribuzione di poteri locali? Che l'approccio portato avanti nella stagione delle "tre leggi" giochi a sfavore della competizione liberale?

Proprio per nulla: un rafforzamento dei centri urbani, su cui si accentua maggiormente l'interesse nazionale, non contraddice i passi fin qui condotti verso una maggiore responsabilizzazione degli attori locali, anzi senza questi passaggi non ci sarebbe nemmeno la materia del contendere. Decentralizzazione e centralizzazione giocano bene solo quando recitano il proprio ruolo ognuno cosciente dell'alterità reciproca. La contraddittorietà dei meccanismi dipende dalla modalità ridotta e miope con cui ad essi si guarda e con cui si usano. O meglio, all'interno delle correnti culturali originarie da cui sono emerse le diverse istanze politiche dei due governi ci potrà senz'altro essere una contrapposizione. Tuttavia, non si può ridurre la vita quotidiana delle istituzioni alla sola matrice politica e di pensiero: non bastano le "ricette", da qualunque parte vengano. Il protagonismo locale non è garantito tout court, né dal clima concorrenziale, né dalla mera attribuzione amministrativa di competenze e poteri. Non si tratta di sposare teorie che ci condurranno in porto serenamente, ma di cogliere qua e là dei cenni di risposta laddove le sperimentazioni attuate mostrano segni positivi.

Molto significativi sono gli esempi che riporta la Gallez (2014), utili a contestualizzare il carattere innovativo della stagione istituzionale francese di quelli anni. La studiosa si interroga su quale sia il ruolo precipuo delle comunità intercomunali nelle politiche pubbliche e quale sia l'apporto dei servizi tecnici comunitari nel definire una visione condivisa. Nelle sue ricerche, appaiono due aspetti sostanziali: il primo sostiene che la cooperazione intercomunale consolida e potenzia la capacità di negoziazione nei confronti dello stato. Inequivocabilmente, il primo effetto della collaborazione inter-

comunale è l'accresciuto ruolo di interlocuzione verso l'esterno. Il secondo fattore (infra-comunale stavolta) riguarda la possibilità di conformarsi, all'interno del perimetro, ad equilibri e obiettivi vantaggiosi per le singole parti, che non potrebbero essere raggiunti se non mediante l'allargamento del perimetro stesso. Cita i casi della perequazione edilizia, dell'equilibrio fra l'espansione degli insediamenti e le opportunità di impiego, l'accordo fra le demolizioni e le ricostruzioni, le percentuali di alloggi popolari... insomma, attività contingenti che vengono affrontate secondo nuove condizioni, che si dimostrano più confacenti alla risoluzione di problemi e foriere di nuove opportunità nella risoluzione degli stessi. Interessantissimo com'ella riporta il caso della *communauté d'agglomération* di Val de Bièvre, dove lavorando proprio su una zona di riqualificazione urbana di competenza nazionale (dell'ANRU), i servizi comunitari si sono trovati a lavorare sulle zone "mancanti" del progetto, sui quei punti più oscuri che necessitavano di un approfondimento, in cui sarebbe convenuto a tutti andare un po' più in là nell'esercizio delle capacità tecniche. È interessante il fatto che il plusvalore dato dai servizi intercomunali si sia sviluppato laddove emergeva un disfunzionamento risultante proprio dalla logica della giustapposizione dei progetti comunali.

Certamente in certi frangenti si è mancato di coraggio, ma ciò non significa che certe operazioni non possano meglio essere condotte in situazioni di maggiore consenso, al formarsi di una mentalità già condivisa. Occorre passare alla logica già proposta da Cassese (2017): «I giuristi e gli scienziati politici sono bravi ad analizzare e dissezionare cadaveri. Ma gli Stati sono sottoposti a un «continuo processo di adattamento», che si muove «in direzioni diverse». Bisogna imparare ad analizzare e studiare queste istituzioni «viventi» e a indirizzarsi verso la comprensione delle regole che ne governano il cambiamento».

Il rischio della frammentazione derivante dall'attivazione di un clima competitivo fra territori esiste ed è sperimentabile. Ciò spiega anche quanto viene segnalato a proposito dell'elaborazione degli SCOTs: essi non sono riusciti per ora a riaggregare sotto di sé tutte le visioni delle diverse anime che comprendono all'interno del loro perimetro allargato e appaiono come la somma di progettualità singole. Se è vero che è stato pensato come strumento "traghetto" di una prospettiva condivisa di medio-lungo periodo sull'area urbana, è altresì da notare che le intercomunalità insistenti in un'area urbana sono frammentate e di tipologie diverse, ognuna con una sua strategia. Lo strumento dimostrerà la sua efficacia solo laddove in grado di mettere insieme accordi ed equilibri, di immaginare come operare la transizione verso la scala urbana allargata che possa rendere accettabile un pro-

getto di territorio che riguardi tutti. Del resto, anche Violante ammette spesso che nella politica non si può eliminare il conflitto (come nella vita), né il conflitto mette in dubbio che sia legittimo il motivo per cui ci si batte. Senza guerra, infatti, non ci sono eroi. Tuttavia, esso deve essere di breve durata ed arrivare, prima o poi, a un *redde rationem*.

3.4. Il giudizio a oggi

Beck, 2003: il cosmopolitismo senza provincialismo è vuoto, il provincialismo senza cosmopolitismo è cieco.

Péguy, 1906¹¹: Car l'homme qui veut demeurer fidèle à la vérité doit se faire incessamment infidèle toutes les incessantes, successives, infatigables renaissantes erreurs.

Desjardins, 2008: En effet, la planification territoriale, sous la forme actuelle des documents d'urbanisme ou sous d'autres formes à inventer, continuera à exister, parce que, si l'avenir ne se prévoit pas, au moins, il se prépare.

Durante gli anni Duemila, il legislatore aveva certamente sul piatto obiettivi importanti: lo sviluppo durevole e sostenibile, la razionalizzazione della spesa pubblica, ecc. All'interno di questi, la riforma del sistema territoriale si esprime come un contributo all'affronto di tali sfide, definendone un approccio del tutto originale: mediante le tre leggi si uniformano le forme di intercomunalità sul territorio (con la Voynet e Chévenement) e si adatta anche i nuovi EPCI alla scala urbana (coerentemente alle intenzioni della SRU). In parallelo, si afferma implicitamente l'idea di sopprimere via via il ruolo dei *départments* e di diminuire quello comunale, dirigendolo verso l'impegno cooperativo intercomunale. Ai comuni è permesso decidere di quale agglomerazione fare parte e in che modo, secondo la loro propria utilità. Nuovi raggruppamenti locali, nuovi strumenti: la letteratura parla di una vera e propria rivoluzione territoriale. Non solo il suolo nazionale è pressoché coperto, ma, in seguito alla *loi SRU*, la pianificazione sovracomunale ottiene una diffusione mai conosciuta prima ed inattesa. La presenza dell'intercomunalità nell'Esagono mostra le diverse tendenze nell'aggregarsi: i paesi piccoli e/o rurali sono maggiormente attirati dalla cooperazione intercomunale con tassa professionale unica in cui ci sono meno vincoli¹². Emer-

¹¹ Si veda nota 6.

¹² L'introduzione della Tassa Professionale Unica (Tpu) implica l'unificazione delle aliquote dei Comuni appartenenti all'unione.

ge anche un significato geografico: ad esempio l'alta percentuale di comunità in Bretagna da sempre pioniera in fatto di cooperazione intercomunale (anche dovuta all'estrema polverizzazione e isolamento dei comuni di quell'area). Le zone urbane presentano sia *communautés d'agglomération* che *urbaines*.

Chiaramente, si tratta di una scelta di opportunità politica e finanziaria; nel momento in cui si decide di condividere gli introiti delle tasse professionali, è necessaria un'attenta valutazione dei benefici all'ingresso di un nuovo membro. In tal senso, la nascita della cooperazione intercomunale più che pervenire ad una coerenza nella pianificazione territoriale (gli SCOTs dimostrano che la coerenza è difficile da trovare, nel mosaico delle progettualità singole), ha raggiunto maggiori obiettivi nella solidarietà sociale, accumulando comuni poveri e ricchi.

Cercando di non perdere di vista i nostri interrogativi iniziali e la domanda circa l'inaspettato successo delle politiche intercomunali, alla fine di questa lunga cavalcata, si possono mettere in luce alcuni fattori distintivi di questo processo.

Anche in seguito al consolidamento delle teorie sul nuovo ruolo dello stato e passate le ondate di riforma sulla decentralizzazione, la questione posta sull'adeguatezza istituzionale alle sfide dei giorni nostri, continua ad essere una domanda in parte inevasa.

Se anche il nodo ancora non è sciolto, tuttavia, la "marcia" francese intrapresa negli anni appena narrati mostra alcuni risvolti positivi.

Prima di tutto, occorre sottolineare che, per motivi suoi propri ("francesi" potremmo dire), l'Esagono affronta in anticipo e risponde ad un'urgenza che sempre più si manifesterà come fattore trasversale di tutte le democrazie evolute: la frammentazione sociale e la persistenza o meno dei legami territoriali. In un certo senso, partendo da una situazione di svantaggio, per così dire, dovuta alla parcellizzazione giacobina, la Francia per prima si trova di fronte all'esigenza di rispondere a tale quesito non formalmente, ma come una priorità nazionale.

E la risposta è istituzionalmente chiara: è aggregativa. Può sembrare banale, ma non lo è affatto: risponde con una scala allargata, proponendo una logica *super partes*. Cosa ancora più rilevante, lo fa non proponendo un ulteriore livello amministrativo, ma trovando un'altra via: quella di istituire nuovi perimetri "pertinenti" (quelli intercomunali appunto, non sempre ottimi, ma sicuramente più pragmatici ai fini della decisione) che non corrispondono ad entità politiche autonome. Come anche sottolinea Desjardins (2008), pur lontani dalla volontà di sponsorizzare una lettura neoliberista, le intercomunalità non assolvono forse al compito della coesione territoriale?

La non contraddizione fra la proposta dell'intercomunalità e la logica della concorrenza territoriale sussiste nel fatto che infra/tra comunità intercomunali ci deve essere competizione senza esclusione: questo favorisce la coesione territoriale e l'esercizio di una solidarietà territoriale dove la frammentazione favorisce l'emulazione fra comuni¹³.

Gli steps fin qui narrati centrano il punto anche su un'altra questione dolente: mostrano la possibilità di forme flessibili, in un quadro di riforme gradualistiche. L'ottica di accompagnamento progressivo agli enti locali si mostra vincente nel momento in cui: 1. ci sono in ballo poteri reali e non fasulli (perché le competenze sono realisticamente ad essi demandati dalla decentralizzazione), e 2. sono previsti fattori premiali nel momento in cui il territorio si dimostra coeso e solidale al suo interno.

In tal modo, lo sprone a fare sintesi da parte delle collettività locali sopravviene alla logica dell'attesa del finanziamento dall'alto: il beneficio ulteriore, se si accede a perimetri più larghi, viene concesso sì, ma a testimonianza di un processo di ricomposizione territoriale e sociale avvenuto. I ritagli geografici vengono liberamente proposti e variati nel tempo, secondo gli interessi locali, ma che vanno dimostrando via via una capacità di governo e di aggregazione. Una certa autodeterminazione viene concessa, ma a condizione che se ne giustifichino i passi compiuti, con dei risultati di coesione reale. Il perimetro diventa così "buono" non perché ottimale geograficamente, ma perché frutto di un processo: la realtà del ritaglio geografico diventa così prodotto di un percorso, sempre in divenire.

I giudizi non sono del tutto positivi e mettono in luce anche molte cose che ancora restano insolute o sospese.

Per una disamina più esaustiva, ci viene in aiuto l'operato dell'AdCF-Assemblée des Communautés de France, che rappresenta, in seno all'ANRU, la voce delle intercomunalità presenti sul territorio e ne riassume quindi le difficoltà, le istanze, portandole al livello istituzionale di interlocuzione all'Observatoire National de la politique de la ville. In particolare, è di interesse per uno sguardo sintetico, il rapporto presentato dall'AdCF a Maggio 2017 in occasione dell'audizione al Senato della Repubblica (cui si rimanda per maggiori approfondimenti).

L'affresco che viene restituito è contrastante: da una parte, si evidenzia ancora una spinta all'intercomunalità e alla gestione condivisa, dall'altra la qualità di tali interazioni desta qualche perplessità. Molto intelligentemente si segnala la mancanza di dati (sistematici su tutto il territorio) che mostrino

¹³ Si veda Rapporto Urbanit (2017). *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, il Mulino, Bologna.

e giustificino il plusvalore nato dalla decisione di contrarre accordi con altri. Ciò su cui veniamo messi in guardia da questa analisi è sulla sostanza del percorso fin qui compiuto: ovvero, l'andamento delle politiche è ottimo, i risultati sono buoni, se ciò che si cerca è l'attuazione sul territorio dell'Esagono di ciò che Parigi decide. Ma alcuni segnali ci dicono che non è abbastanza. Spesso, per quanto riguarda le *communauté de communes* o le *agglomérations* più piccole, la collaborazione riguarda solo il centro città e tale scelta impedisce il rendersi autosufficienti dall'aiuto dello Stato nell'esercizio dei servizi. Dal punto di vista tecnico, alcune osservazioni vengono poste nel merito su questioni che andrebbero meglio supportate: ma ciò che viene posto in luce trasversalmente è il debole tentativo di mantenere desto l'interesse e la partecipazione dei cittadini, dei privati e delle associazioni. In estrema sintesi, il rapporto qui citato pone un'allerta: basta con le riforme istituzionali, occorre fermarsi e pensare, ritornare al progetto originario. Non si cerca di bloccare l'avanzata delle politiche innovative sulla città, tutt'altro: per mantenere il carattere sperimentale e "vivente", veramente incentrato su progetti di coesione territoriale, è necessaria una pausa legislativa che permetta al territorio di metabolizzare sul serio l'orientamento intrapreso, e non solo di attuarlo.

Colpisce soprattutto il fatto che, diversamente da quanto ci si potrebbe attendere, nell'indice degli argomenti da dibattere al Senato, non sono state inserite istanze di riforma legislativa ma la necessità di ritornare ai fondamenti: la nozione di solidarietà e di coesione declinati secondo la nuova geografia territoriale che si è venuta a creare nel territorio nazionale, il supporto differenziato orientato ai bisogni delle comunità di diversa taglia, le strategie pluriennali concertate fra comunità locali e stato per sostenere gli investimenti, il giudizio sintetico sulla vera natura delle competenze fin qui esercite in maniera sperimentale.

La nostra ansia di risultati viene completamente disattesa da questo documento, che, mentre ci si attende un bilancio dell'efficacia delle politiche (quasi dandone per scontato il successo), si sofferma invece sulle domande fondative. Senza questo passaggio, non sarebbe utile nemmeno andare avanti.

All'audizione dell'AdCF (tenutasi poco prima delle elezioni presidenziali), il Senato risponde sostenendo il dibattito: al centro è la delicata conciliazione fra la prossimità e l'efficacia dell'azione pubblica a tutti i livelli di scala.

L'aggregazione è avvenuta, ma quanto è reale? La carta lo dimostra: nell'arco del solo 2016 (in conseguenza di ulteriori leggi di incentivo che approfondiremo in seguito) sono state effettuate quasi 500 fusioni di EPCIs, il territorio appare ovunque aggregato in forma comunitaria sempre più estesa e integrata.

La domanda circa cosa sia effettivamente la democrazia locale, su quali siano i perimetri più adatti al suo effettivo esercizio e su cosa in fondo le permetta realmente di funzionare si fa sempre più forte.

I numeri supportano l'attenzione dedicata all'intercomunalità come fenomeno di riforma territoriale. Più del 20% delle spese pubbliche vanno nelle amministrazioni locali; su 132 milioni di euro nel 2012, 38 vanno agli EPCIs, poco meno di un terzo. Al 2013, più della metà del totale delle spese amministrative divise fra regioni, dipartimenti, comuni e suoi raggruppamenti, vanno a quest'ultima categoria. Inoltre, nell'arco di 10 anni, i funzionari appartenenti agli EPCIs subiscono una moltiplicazione di più di quattro volte (da 36mila a quasi 2 milioni di impiegati).

Tale rivoluzione del sistema ha prodotto anche una "virata" dell'oggetto d'indagine dei ricercatori della disciplina urbanistica. Racconta Desjardins (2014) come gli studi che accompagnano il processo di aggregazione intercomunale attraversano dapprima una fase interrogativa sulle cause storiche della frammentazione territoriale francese; si scruta il passato e la situazione comunale per intercettare possibili azioni fattibili e indirizzare i modi della politica. Tutto ciò proprio proceduticamente alle leggi del 1999-2000. In seguito, l'attenzione si rivolge al cambiamento in attuazione delle tre leggi. Solo dopo, la ricerca si concentra sugli effetti dell'intercomunalità, come guardando il fenomeno da lontano, con il distacco, ora, finalmente possibile.

Ciò che emerge è tutta la portata del progetto di riforma: che sia consapevole o no, non si tratta di una rivisitazione delle porzioni territoriali, né una spartizione di domini di gestione. L'effetto maggiore del cambiamento dei perimetri (e fortemente atteso nel lungo periodo) è l'equilibrio sociale (ridistribuzione della ricchezza, *mixité*...): è vero, si sono susseguite leggi che avevano ad oggetto il cambiamento degli strumenti e delle procedure della pianificazione territoriale dei raggruppamenti, ma ciò che è richiesto alle comunità di comuni non è solamente porre in essere politiche urbanistiche, edilizie, trasportistiche, ecc. Tutt'altro: l'ambizioso obiettivo è di raggiungere proprio "per mezzo" del cambiamento di scala un'economia sostanziale, un buon livello di servizi, una gestione integrata dei finanziamenti. Il fine della riforma non è compattare fisicamente la parcellizzazione, ma la coesione reale. La sfida è culturale e il suo terreno è l'ordinaria quotidianità delle istituzioni. Per questo, affermano unanimi gli studiosi, sovente è difficile rilevare mediante i cambiamenti legislativi ed amministrativi "ufficiali", il "proprrium" dell'intercomunalità, essendo essa solo un tassello di un processo di riflessione sui poteri locali e le relazioni con lo stato centrale ben più ampia e complessa.

Offner dice sinteticamente (2006): ribattere le carte geografiche è per far emergere l'esigenza di nuove soluzioni ai problemi territoriali. Ma i ricercatori avvertono: le sfide a cui l'intercomunalità doveva rispondere stanno ancora aspettando.

Le recenti leggi settoriali non hanno fatto che rinforzare l'intercomunalità e i suoi campi di azione, allo stesso tempo, i ricercatori mostrano come la riforma del sistema sociale per mezzo del cambiamento di scala non è la soluzione "miracolo".

L'intenzione di lottare contro lo *sprawl* urbano, ha manifestato, per contro, come risposta, la tendenza a spostare l'investimento immobiliare sempre più a margine esterno dei perimetri urbani allargati. Insomma, la lotta contro la dispersione urbana mediante la creazione di perimetri compatti ha poi fatto emergere l'andazzo di un mercato immobiliare che si rifugia fuori dai perimetri appena compattati, provocando quindi un'ulteriore dispersione.

Questo tuttavia non significa affatto che sia allora necessario rinunciare alle volontà di riforma territoriale, e non conduce affatto ad un relativismo in merito alle scale di azione come se tutto fosse ugualmente pertinente o come se nessun perimetro fosse pertinente. Ciò dimostra che annunciare chiaramente quali siano gli obiettivi finali, per poi cercare tentativamente di realizzarli per mezzo del cambiamento di scala, è più corretto che soffermarsi sulla riforma territoriale come se essa portasse direttamente e in maniera indolore agli obiettivi sperati.

4. IL GOVERNO DEL TERRITORIO IN ITALIA

4.1. Dall'Unità alle Regioni

Péguy, 1900¹: Toute opération de trouble et de désordre, fût-elle étiquetée de l'épithète de révolutionnaire, est essentiellement une opération réactionnaire, [...] une révolution ne pouvant être qu'une organisation, une ordination, une instauration – instauratio magna –, une institution, l'établissement d'une ordre nouveau.

Astengo, 1956²: è certo che il cammino verso la pianificazione organica dei macro-organismi territoriali richiede una subordinazione degli interessi singoli e quindi anche delle autonomie locali, all'interesse generale del macro-organismo, così come in sede comunale si chiede ai micro-organismi economici singoli privati proprietari, operatori economici ed enti pubblici, di rispettare l'interesse generale comune.

Parlare di ordine, di controllo e più ancora di “governo del territorio” nell'Italia preunitaria sembra quasi essere una contraddizione in termini.

Infatti, nella letteratura urbanistica, il periodo storico che va dal bonapartismo fino all'Unità d'Italia e poi al fascismo prebellico è stato certamente poco indagato, in quanto, appunto, non vi è vera e propria storia “nazionale” dal punto di vista della gestione del territorio.

Tuttavia, in quegli anni, sono presenti alcuni ideali e aspirazioni, che, a detta del Tintori (1989), presentano caratteri ricorsivi ed identitari, utili alla comprensione anche delle successive trasformazioni.

¹ Si veda nota 6, capitolo 3.

² Cit. in INU Istituto Nazionale di Urbanistica, 1981. Regioni/Programmazione/Pianificazione Territoriale. L'esperienza comprensoriale delle Regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali. INU Edizioni.

Affrontare un tema così vasto significa senza dubbio effettuare un viaggio attraverso mille stratificazioni culturali, sedimentatesi nel tempo; nell'esigenza riassuntiva, qui si è scelto di tenere presenti due criteri guida.

Il primo: raccontare le invarianti storiche del passato del Paese, privilegiando il "cosa si è giocato" in allora, dal punto di vista dell'avanzamento concettuale, ai fini della comprensione dei cambiamenti odierni. Il secondo, invece, riguarda l'importanza delle fonti: si farà qui riferimento a pubblicazioni molto datate, che però riflettono le convinzioni in essere in quegli anni, ne ricreano in qualche modo fedelmente il contesto. Ciò nella convinzione che la critica storica, rivisitata sotto questa lente, sia parte integrante del governo del territorio, perché inerisce il come si è andato formando, come si è strutturato, quali sono i suoi caratteri distintivi.

Numerosi manuali fanno risalire le origini dell'urbanistica all'era moderna, quindi più avanti nel percorso storico. Tuttavia, a tal proposito, Secchi afferma che, a sua volta, «le radici dell'urbanistica moderna non traggono origine né solo dal regno dell'utopia, né solo dal conflitto sociale, ma affondano con continuità le sue radici ben addietro»³.

Indagando i problemi del territorio italiano, si può scoprire come il periodo che parte dal riordino fondiario dell'epoca napoleonica sia ricco di processi strutturanti e ricorsivi nel tempo. Tale processo, infatti, si pone come fondamento, non solo del nuovo ordinamento "pratico", ma anche come base dello sviluppo economico e civile; esso interviene in Italia associato alla rivoluzione borghese. Poiché essa si attua in ritardo rispetto alle altre democrazie europee, si affianca temporalmente ai tempi di Napoleone e, dopo, al fascismo, giungendo fino alle soglie della prima legge urbanistica nazionale (del 1942). Come noto, la borghesizzazione nell'uso del suolo nasce dal riordino della proprietà nel post-feudalesimo: la formazione del nuovo catasto (come strumento di ordine illuministico proveniente dalla Francia) e il sovvertimento della feudalità e del latifondo, proprio sotto il dominio francese, porta all'affermazione di una nuova classe di imprenditori. Inoltre, la confisca di alcuni beni, specie nelle campagne, contribuisce volutamente a dare un volto meno effimero alla rivoluzione: pur numericamente esigui, tali immobili sottratti al mercato mostrano visibilmente un nuovo modo di produrre, incitando all'accelerazione, all'accumulo, alla speculazione.

Una volta raggiunta, paradigmaticamente, la penetrazione del capitale borghese nella circolazione della terra, la società si organizza sulle basi di un mercato fondiario, dando così una precisa forma alla città e al territorio. Una

³ Cit. in Tintori S. (1989), *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo. Per una storia del piano regolatore nella città italiana contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.

volta diventato il suolo un bene di scambio “mercificabile”, anche la matrice industriale può appoggiarsi su tale struttura. Nella dicotomia fra tradizione e progressismo, tra valore delle specificità e capitalismo, l’Italia rimane fuori, in una prima fase, dalle accelerazioni della modernità. Il romanticismo si riannoda al classicismo e ad una preservazione nostalgica dei valori identitari. In posizione di autodifesa, rispetto alla trasformazione capitalistica dell’ordinamento sociale e territoriale (come madre di tutte le trasformazioni moderne), l’arroccamento su posizioni feudali, porta, secondo gli autori, ad un’accezione dello stato che, con Hitler e Mussolini, in realtà non è altro che una mera sostituzione del potere del principe e della sua potestà all’interno di determinati confini.

Il conflitto fra tendenze illuministiche e romantiche, nell’interpretazione del legame col territorio, si manifestano nella proposta degli statuti unitari e federali del Risorgimento, rivelando come la complessa frizione sociale si riflette nella visione delle istituzioni. Se lo stato italiano nacque unitario e non federale fu certamente dovuto non solo alla visione vincente dei partiti centristi, ma soprattutto per il rigurgito antimoderno condiviso da tutte le correnti. Del resto, la stessa rivoluzione borghese ha guardato con sospetto le rivendicazioni territoriali, come se fossero contro il principio d’uguaglianza, cercando di impedire che le diversità sgretolassero le basi dello stato di diritto.

Alcuni autori sostengono che i principali fattori che sono all’origine della nostra difficoltà ad essere nazione risiedono nel modo in cui è avvenuta la costruzione dello stato unitario, una miscela di militarismo e ideologia, nato più per frenare il movimento riformatore che per assecondarlo. Vari strati della società accompagnarono con passività questo processo, tanto che Gramsci parlerà di “rivoluzione senza rivoluzione”. Dopo l’unità, il cavalcare le individualità territoriali fu una battaglia condotta alternativamente da diverse parti sociali, più all’insegna di una contingenza e di una necessità di schieramento, che per una vera e propria linea di pensiero.

All’indomani della caduta del fascismo, ci si ritrovò infatti con lo stesso problema: la costruzione di un rapporto positivo tra masse popolari e Stato, che, in parte, la negazione delle spinte federali aveva ostacolato. Il governo locale infatti costruisce il proprio ruolo nella politica del territorio solo in tempi molto recenti; tuttavia l’impianto della pianificazione, anche in questo caso, continuerà ad avere tratti del tutto assimilabili al contesto delineato.

Le rivendicazioni romantiche, già divenute retorica, non arriveranno mai a una vera maturazione responsabile e protagonista. Il legame con il comune feudale, conclamato nel Risorgimento, è pretesto per la richiesta di maggiore autonomia: ma, da ben prima della Bastiglia, si è affermato anche in Italia, il “nuovo” comune, quello nato dalla dottrina dello stato moderno. Esso infatti,

sorge proprio dal disgregamento di quei privilegi medievali e dall'opposizione alle logiche corporative, ostative al centralismo statale. Il modello francese si era già imposto in Italia dal dominio napoleonico e si diffonde poi negli stati preunitari della penisola fra restaurazione e le guerre per l'indipendenza, in modo squilibrato ma sostanziale. Borghesia e rivoluzione tranquillamente convivono.

Come procede cronologicamente il formarsi dell'armatura territoriale?

Mentre le riforme albertine del 1848 legittimarono un corpo elettorale per la prima volta svincolato da legami nobiliari, in cui si costituisce una classe di liberali, con la legge Rattazzi del 1859 si comincia a volgere lo sguardo alla precisazione dei compiti dei diversi organi di governo. Molte attribuzioni in tal senso vengono affidate al prefetto e ai comuni, come armatura di base dell'Italia unitaria (sarà poi estesa a tutto il territorio dopo il 1861). Allo stesso tempo, la spinta regionale antimoderna, rappresentata dal pensiero mazziniano, sostiene un'idea di regione come ente intermedio di mediazione fra l'autonomia comunale e il centralismo statale. Si avverte però contemporaneamente la necessità di non prevedere regioni che ricalchino gli stati preunitari, per ribadire storicamente l'intento unificatorio nella visione territoriale. Diversa è la posizione di Cattaneo⁴, favorevole anche ad una potestà legislativa regionale, per garantire una maggiore "aderenza" agli indubbi disequilibri che si dispiegavano a scala nazionale. Per contro, in molte aree del Meridione non vi sono più resistenze, ma una scelta consapevole verso lo stato unitario, non per "piemontesismo" (anzi!), ma per aspirazioni di maggiore stabilità e continuità.

Sebbene l'impianto centralistico italiano nasca quindi da un assetto assolutamente semplicistico di stampo francese, sorto negli anni napoleonici e dell'ascesa borghese, il Tintori ci tiene a sottolineare che si riscontrano, tuttavia, nella penisola, alcuni tratti distintivi nell'incamerare tale processo.

D'altro canto, le spinte più o meno "separatiste", come noto, non mancheranno per tutto l'arco di vita del nascente stato fino ad oggi. Ma dietro ai tratti storici del federalismo italiano, si cela lo stesso anelito che possiamo riscontrare nell'età moderna. Come afferma Armellini (2003), il problema che intende risolvere il federalismo è quello di un superamento della pluralità, che non la annulli nell'unità, come avverte la sensibilità moderna, verso l'universalismo, che non comprima la libertà delle individualità.

⁴ Per gli autori citati in queste pagine, si vedano le letture antologiche su questo tema in Petraccone (1995).

4.2. Regionalismi e federalismi

Einstein, 1934: Una comunità sana è perciò legata tanto alla libertà degli individui quanto alla loro unione sociale.

Supreme Court of Canada, Secession du Québec, 1998: Federalism is the political mechanism by which diversity could be reconciled with unity.

Caravita, 2009: Il sistema italiano non conosce ancora un definitivo assetamento. Istituzioni di coordinamento non hanno visto la luce [...]. Il cammino è ancora lungo.

Già si è accennato al contesto storico in cui le regioni furono inserite all'interno della nascente Costituzione: il dibattito di quegli anni fece prevalere la volontà decisa di virare verso un modello di stato che non fosse concepito come federazione risultante dagli organismi preunitari. Per questo motivo, l'inserimento delle regioni "come articolazioni dello stato unitario" fu la sola scelta pragmaticamente possibile nell'ambito dell'allora Assemblea Costituente. Uno "stato regionale", quindi, che si situasse a metà fra il modello federale ed unitario, pur riconoscendo nell'art. 5 l'autonomia di tutti e tre i livelli (comuni, province, regioni).

Accesa fu l'opposizione, da parte delle sinistre, all'attribuzione del potere legislativo alle regioni sancito dalla costituzione, proprio perché il sentore popolare era quello che si sarebbe andati contro l'ideale partigiano di cui si sentivano eredi. Tuttavia, nonostante l'uscita dal governo della sinistra nel 1948 ne rendesse apparentemente più facile l'istituzionalizzazione, gli inadempiamenti della Democrazia Cristiana condannarono all'abbandono il progetto regionale dopo la vittoria elettorale. Si giunge, quindi, fino alla fine degli anni Sessanta, senza la "necessità" di una legge istitutrice: a quel punto, il quadro è molto cambiato dal dopoguerra.

Consultando la bibliografia di quegli anni sul tema, si può notare come l'Italia si affacci agli stravolgimenti del 1968 con grande titubanza: le aspettative verso una trasformazione generale del Paese sono alte. Il problema della riforma regionale ha incontrato fino ad allora molti dissidi, ma ciò ha permesso anche un approfondimento ulteriore sui problemi degli enti locali, che sperimentavano anche una grande pericolo di frammentazione e isolamento. Dal punto di vista degli schieramenti, nel 1969 tutti sono favorevoli, oramai, all'istituzionalizzazione delle regioni, anche se i liberali insistono soprattutto sull'attuazione di un vero decentramento amministrativo nei confronti degli enti già esistenti. I socialisti, per contro, enfatizzano il ruolo regionale come elemento di rivisitazione delle strategie nazionali, pur mantenendosi su posizioni per lo più centraliste, per paura che tali nuovi apporti possano deter-

minare, da parte dello stato, una minore capacità di controllare l'uso delle risorse. Tuttavia, già in quegli anni, è chiaro che la crisi delle istituzioni che si sta attraversando non riguarda meramente lo status finanziario.

Il territorio italiano sta evidentemente cambiando e gli enti locali che soffrono sono, da un lato, quelli maggiormente colpiti dall'incontrollato *sprawl* urbano, dall'altro i piccoli comuni che hanno difficoltà nello svolgere le funzioni assegnate. Il binomio eccesso di spesa-carezza di servizi fa giungere velocemente ad una scelta economica e politica ben precisa: occorre riformulare gli ambiti territoriali in modo che sappiano ovviare alla rilevante inadeguatezza delle entrate e razionalizzino la spesa. Da un lato, sebbene il comune sia avvolto da una demagogia incline alla difesa della sua identità storica come elemento di autonomia, in realtà esso è assunto a pieno titolo come pedina dell'armatura statale: dall'altro, nella ricerca di economie di scala che imprigionino gli effetti positivi della crescita che limitino lo *spillover*, sono le regioni ora ad affacciarsi nel dibattito sul governo del territorio con grandi attese. Una volta messi tutti d'accordo sull'inefficienza dell'amministrazione centralizzata, alle regioni viene assegnato un ruolo anche politico decentrato, non ricomponibile a livello micro-comprensoriale. L'obiezione che si potrebbe fare, a questo punto, è riguardo alla frammentazione: perché separarci quando siamo di fronte alla globalizzazione che ci vuole compatti? Tale dilemma viene risolto affermando che non c'è contraddizione, ma anzi compatibilità e complementarità nella complessità dell'articolazione: nell'assetto contemporaneo, la "periferia" si organizza sul territorio nazionale per dare allo stato ciò che è dello stato, ovvero direzione e organicità (Villani, 1969). La sfida della grande dimensione regionale, seppur intermedia, viene incoraggiata da molti. Nel secondo dopoguerra, dopo la fondazione del Partito Popolare Italiano, la politica di sostegno alla vita sociale locale diventa tout court sostegno al regionalismo. Ma, scavando, ci si accorge che sono molteplici le posizioni e che, sebbene si usi la stessa denominazione, non alludono per niente allo stesso processo e alla stessa risoluzione.

Parallelamente in Francia, il referendum del 1969 respinge e rifiuta come artificioso l'istituto regionale, per poi approvarlo nel 1982, assecondando, a quel punto, un'indiscutibile necessità della causa europeista: in quale differente situazione era l'Italia e cosa ha influenzato le sue scelte?

Sebbene il prendere in considerazione l'istituzione delle regioni come tappa fondamentale del governo del territorio italiano, nella sua evoluzione, sia un atto dovuto cronologicamente, il non indagarne fino in fondo le dinamiche ideali ed ideologiche ci consentirebbe di capire poco delle criticità che, anche sulle città metropolitane, si stanno affrontando attualmente. Ad uno sguardo il più possibile contemporaneo ai fatti, aggiungiamo ora un

flashback temporale, che ci riporta sinteticamente alle ragioni delle diverse declinazioni del rapporto fra stato e regioni.

La lotta per l'autonomia, nelle sue diverse accezioni, è infatti un aspetto fondamentale per la comprensione dei tempi attuali. Già in altri punti (capitolo 2) abbiamo sottolineato come le forme territoriali, con le proprie peculiarità organizzative, si modificano in corrispondenza di nuovi fenomeni sociali ed economici. Il contesto comunitario, la globalizzazione economica e l'instaurarsi di rapporti politici su reti "lunghe" e sovranazionali hanno configurato le istituzioni europee come sedi di ricomposizione e di riequilibrio interno. Tuttavia, anche questo modello interpretativo delle istanze provenienti dai popoli ha dimostrato recentemente la sua insufficienza.

Cosa ci fanno capire, quindi, i fatti del passato, in merito alla domanda che da essi emergeva?

Già nel periodo a cavallo dell'Unità d'Italia, cadute le aspirazioni veterofederaliste di Cattaneo, all'interno del confronto fra moderati e progressisti, si ripiega su una versione autonomista regionale, che mitighi la scelta accentratrice unitaria. La convinzione federalista di sottofondo è che il potere decentrato sia direttamente e indirettamente limite al potere centrale, nel suo fattore riequilibrante e anti-egemonico: il potere può essere limitato solo dal potere stesso. Al referendum, la stessa istanza si afferma nella scelta repubblicana federale, con l'intento di ottenere al contempo unità e democrazia che non erano state raggiunte nel 1861. Da un lato, il risentimento da cui sorge l'istanza autonomistica è di carattere territoriale (Nord-Sud), ma contemporaneamente si afferma un'altra causa, che è quella sociale e politica, ovvero la necessità di un mutamento nei rapporti fra stato e cittadini, ciò specie nel primo dopoguerra.

Negli anni successivi al primo dopoguerra, la scelta della valorizzazione delle autonomie locali diventa uno strumento funzionale al sistema borghese: ma, proprio il ritardo del capitalismo in Italia, l'insufficienza delle strutture statali e l'insofferenza verso il regime fascista, alimentarono insieme nuove rivolte, per le quali la sola riforma amministrativa non bastava più. Negli anni del regime fascista, l'antifascismo prende by default i caratteri federali di "giustizia e libertà" di Cattaneo, che non si erano presi abbastanza in considerazione al momento della compatta professione unitaria dei partiti di coalizione nazionale; proprio in quel momento, egli contribuì ad una maggiore consapevolezza del riconoscimento delle autonomie locali, corrente di pensiero che sfocerà poi più compiutamente nel federalismo europeo.

Sull'autonomia bisognava ricostruire dopo il fascismo, sul substrato di un governo operaio e contadino, come già affermato da Gramsci nel 1926. In uscita dal regime, il federalismo prende un volto comunitario, nato come

interesse materiale e funzionale che riportasse alla fratellanza, fino a costituire spunto per gli elementi utopistici di Olivetti. In qualche modo, il federalismo è visto come difesa delle libertà individuali e come garanzia di giustizia distributiva: lo stesso sostrato su cui si costruisce la declinazione più moderna del federalismo istituzionale e fiscale in tempi più recenti. Per uscire dalla crisi economica, alle difficoltà finanziarie della spesa pubblica si oppone l'autonomia tributaria e di gestione del gettito, anche sotto il profilo regionale. Così -sembra strano a dirsi- si giunge fino al governo Tremonti del 1994. Nello stesso contesto, nel 1999, durante i lavori di preparazione della Commissione Bilaterale per la revisione del Titolo V della Costituzione, di cui si parlerà in seguito, Nilde Iotti affermerà l'intento di sviluppare il dettato costituzionale di valorizzazione dell'autonomia "fino al limite del federalismo", attraverso il potenziamento politico ed economico dell'ente regionale. Così il federalismo in Italia si evolve "in senso regionale", ovvero dal completo accentramento di prima degli anni Settanta, il federalismo viene fatto coincidere con un vero e proprio programma politico di riconoscimento dell'ente regione (prima amministrativa, poi legislativa, dunque fiscale).

Possiamo tuttavia osservare: per Salvemini, combattere l'accentramento con il decentramento significava ricostruire le autonomie locali, non la creazione di un organismo artificiale prima inesistente come quello delle regioni; per Crocioni il regionalismo culturale cementava l'unità, anzi era strumentale al rafforzamento della cultura della nazione. Allo stesso tempo, come abbiamo già affermato, l'immaginario di un'Italia federale fu dettata, da Cattaneo in primis, dalla volontà di difesa dall'ideale di stato unitario che si andava affermando come prevalente nella modernità e quindi rappresenta anche un rifiuto di una precisa idea di futuro. Da una parte, il federalismo viene additato come rimedio alla dissoluzione identitaria: dall'altra, come garanzia per l'umanità dell'avvenire. Viene quindi da chiedersi come possano stare insieme istanze e posizioni così diverse, e quindi quale sia la criticità che sottostà, più profondamente, a tutte queste rivendicazioni.

Come sottolinea Petraccone (1995), la causa determinante che pone il federalismo al centro delle riflessioni è il ricorrente affacciarsi di momenti di difficoltà e di crisi collettiva, che riporta al sogno federale come più valido sistema valoriale. Ciò ci spinge ad analizzarlo non solo come tecnicismo istituzionale, ma dal di dentro della pretesa di risposta, da parte delle istituzioni, al cambiamento dei tempi.

Dietro alla difesa autonomistica, spesso si è giocata un'importante partita ideologica, che ne ha sfalsato i termini e confuso i riferimenti. Se nella modernità si è affermato, dopo Bodin e Hobbes, il modello dello stato nazionale unitario, passato attraverso l'assolutismo monarchico, dopo le guerre di

religione che divisero l'Europa e disillusero le attese, il riferimento ad una unica realizzazione terrena di un ideale di ordine ultraterreno doveva essere rimeditato.

Il patto stabilito fra Dio e gli uomini e quindi fra il popolo e il sovrano, si estende, secondo i nuovi tempi, ad una vera e propria teologia federale, che propone una lettura simbiotica fra stato e società. Così come nella vita associativa si tende a stare insieme, anche nella politica la tensione è alla costruzione federale. Del resto, anche Albertini, nel 1979, vede l'Unione Europea come tappa della federazione mondiale. Secondo gli ideal-tipi weberiani, lo stato federale è misura dell'evoluzione storica, del passaggio dall'epoca moderna a quella postmoderna. In un periodo come il nostro, il federalismo si impone nel panorama politico come teoria che permette il governo nella differenza, che risponde alla sfida post-moderna di far convivere unità e governabilità con diversità e autonomia. Dietro alla parola "magica", si nasconde la tensione verso una vera sintesi delle libertà individuali e sociali. Nel passare ad una nuova forma di "statualità", dietro alla domanda di federalismo, si nasconde l'esigenza di andare al cuore delle sfide del presente, come risposta ai conflitti.

Malandrino (1998) riconosce che ciò che chiamiamo federalismo in realtà è il problema del patto di fiducia che è alla base della democrazia. Fu di Kant l'ultimo tentativo di dare ordine a convinzioni che non si auto-sostenevano più; egli interviene nel dibattito illuminista sulle libertà, fissando indissolubilmente il valore della pace e del progresso ad una forma di governo, quella federale. Armellini (2003) sottolinea come il pensiero federalista si ponga come una vera e propria dottrina sociale, animata al suo interno dall'implicita presenza del principio di sussidiarietà, protagonista delle riforme costituzionali di inizio Duemila (si veda paragrafo successivo).

Caravita ci aiuta a capire come non ci sia legame fra l'oggi e le riflessioni teoriche del federalismo del XIX e XX secolo e, nonostante il processo di europeizzazione (federale) sia molto legato alla riorganizzazione regionale, di recente è completamente mutato il contesto in cui tale modello opera (e di cui diffusamente abbiamo parlato). Si può constatare, infatti, come ancora oggi sopravvive una lettura ormai retrò nel considerare le forme e i modi della sovranità centrale e locale che si esauriscono con meri criteri di rappresentatività.

La pressione nei confronti dei corpi intermedi, l'attesa di una voce locale che arriva fino alla rivendicazione, smaschera un vuoto che il sovrapporsi delle strutture europee e della globalizzazione mettono ancora maggiormente in luce.

4.3. Le riforme costituzionali

Calamandrei, 1947: Se per anni ci saranno partiti di coalizione e non di maggioranza, bisognerà trovare forme costituzionali che garantiranno la durabilità dei governi, perché questo è il principale problema della democrazia.

Atti della Commissione Economica del Parlamento Italiano, 1995: È inutile pensare ad espedienti di natura tributaria, se prima non si affrontano decisamente quei più fondamentali problemi che investono i criteri onde il finanziamento dei pubblici servizi localmente amministrati deve articolarsi nel quadro generale dell'ordinamento amministrativo-finanziario dello Stato.

Avagnina, Bianchetti, Petrucci, 1984: Gli unici tentativi di programmazione hanno trovato ostacolo nella concreta organizzazione dello stato e nei suoi strumenti di intervento, cioè nelle forme concrete che ha assunto in Italia il rapporto fra stato e società⁵.

La redistribuzione delle competenze tra stato e regioni, pur in linea con il dettato costituzionale, secondo molti autori, non comportò l'attesa razionalizzazione della gestione dei servizi né un maggiore sprone ad uno sviluppo economico autogestito. Anzi, molti sostengono che abbia solamente incrementato un aggiuntivo "centralismo regionale": tra di essi, Beltrame già nel 1973⁶ sostiene che la riforma regionale non era riuscita a ricomporre i poteri dello stato, ma solo a raddoppiarli. Bellagamba e Talia⁷ parlano di una caduta di tensione sulla possibilità di convergenza su un progetto di rinnovamento della società civile. Mentre prima prevaleva una lettura "evolutiva" del dibattito sulle istituzioni, ora è un dualismo maggioranza/minoranza ad alimentare la sottolineature delle diverse posizioni. L'attesa delle riforme si concentra ora sull'ente comprensoriale provinciale (con non poca retorica anche a questo riguardo, basti leggere le note contenute nello Studio INU del 1981) e sulle forme possibili di finanza locale rivisitata. La progressiva accentuazione della contrapposizione già all'indomani dell'istituzione delle regioni, ha messo in luce la mancanza di raccordo fra una legislazione statale nuova e le istituzioni locali. Tale dibattito, sebbene iniziato negli anni Sessanta-Settanta, vede una seconda tappa solamente negli anni Novanta, con la

⁵ Bianchetti C., Avagnina E., Petrucci L. (1984), *Partito comunista, Democrazia Cristiana e politica della casa*, in Secchi B. (a cura di), *Partiti amministratori e tecnici nella formazione della politica urbanistica in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

legge n. 142 sull'ordinamento degli enti locali (nella quale vengono divise le competenze di regioni, province, città metropolitane e comunità montane). Tale legge, in parte rimasta incompiuta, costituisce, nell'iter delle istituzioni italiane, il primo step di decentramento in senso amministrativo, in parallelo con la *loi Chèvènement* francese (capitolo 3).

A seguire, un intervento massiccio sul rapporto decentrato fra livelli amministrativi è compiuto alla fine degli anni Novanta, dalle leggi Bassanini (in particolare la n. 59/1997). Le materie su cui si legifera sono l'assistenza sociale, la sanità, la privatizzazione delle forniture, la riforma delle autonomie funzionali, i principi di trasparenza e privacy e la determinazione delle tasse regionali. A riguardo, alcuni (tra cui Fossati e Levaggi, 2001) sostengono che il rafforzamento regionale, secondo un modello di tipo gestionale (quindi particolarmente "visibile" ai cittadini nel campo operativo), non ha fatto altro che ampliarne le capacità di spesa. Tuttavia, collegando il meccanismo di attribuzione decentrata alle regioni al defilarsi dei ministeri centrali su alcune materie (alla diminuzione di spesa e di personale a livello centrale corrispondono più funzioni delegate alle regioni), il processo è stato parzialmente illusorio. Infatti, sebbene con l'intento di sovvertire l'ordine di allora, fossero elencate al suo interno solo le competenze dello stato lasciando alle regioni tutte le altre, alcuni sostengono che le Bassanini abbiano poi sortito un effetto assolutamente centralista. Così come in Francia, ciò che sembra prevalere è l'attribuzione dell'aspetto "materiale" delle funzioni alle regioni, rendendo però più ingerente il ruolo di controllo dello stato centrale.

Dal punto di vista della "forma" si era ottenuto il massimo di ciò che si poteva operare "a costituzione invariata". Tuttavia, nella "prassi", tali meccanismi di governance sono tutt'altro che automatici: laddove la coscienza collettiva, attorno a questi temi, non si era ancora formata o si è deteriorata, la scelta della collegialità è divenuta, sul versante locale, uno strumento di difesa nei confronti delle presunte ingerenze dello stato e di un'autonomia senza responsabilità. Dal versante dello stato, una interferenza endemica nei confronti dei subpoteri, fino a raggiungere i caratteri di un eterno contenzioso, con l'introduzione della "legislazione concorrente".

Intanto, con le Bassanini del 1997, siamo giunti alle soglie della Bicamerale D'Alema, che cominciò ad occuparsi della revisione costituzionale, appunto, fino alla riforma del Titolo V del 2001 e delle leggi costituzionali seguenti. Dopo i vent'anni di dittatura fascista, infatti, il difficile cammino di costruzione della Carta Costituzionale aveva previsto per essa che non potesse essere modificata troppo facilmente da legge ordinarie, ma che la sua revisione fosse affidata alle Camere e potesse essere sottoposta a referendum

popolare confermativo (salvo il caso di approvazione da parte delle due Camere, art. 138).

Durante il governo Amato fu approvata la revisione costituzionale del Titolo V, confermata poi dal referendum popolare e preceduta dalla Legge Costituzionale n. 1/2001, in cui era stata stabilita la nuova forma di governo delle regioni italiane: furono introdotti statuto autonomo, con cui si definiscono competenze e funzioni, e un nuovo sistema di elezione del governatore regionale.

Rispetto alla pura suddivisione amministrativa del 1970, le regioni ora possono agire da protagoniste nello sviluppare del loro territorio e collaborare alla solidarietà nazionale a favore di altre aree. L'inserimento delle dinamiche europee all'interno delle politiche nostrane ha aggiunto maggiore enfasi al ruolo assunto dalle regioni nell'assetto istituzionale: i cambiamenti globali di cui si è già discusso, spingono i territori ad una specializzazione e caratterizzazione (con proprie regolamentazioni e imposte), che devono mostrarsi efficaci nell'attrarre capitali e risorse umane. Come noto, il nuovo art. 114 fissa il principio che le regioni abbiano piena competenza legislativa in tutte le materie che non sono espressamente riservate allo stato. Garantisce la territorialità delle imposte e definisce 20 materie di legislazione "concorrente", in comune fra governo centrale e periferici regionali, mentre la maggior parte delle funzioni amministrative vengono decentrate ai comuni (riprenderemo più precisamente tale articolazione nel capitolo quinto). L'atto legislativo crea, dopo di sé, l'aspettativa nei confronti di una serie di provvedimenti attuativi che destano fin da subito nella letteratura grandi preoccupazioni: la riforma demanda alle cosiddette "leggi di principi", la trattazione dei singoli temi, in cui lo stato si riserva, appunto, di elaborare nozioni di principio nei diversi ambiti, per un'applicazione locale. Ma quali sono questi principi? Su questo la riforma non ha mai avuto reali risposte.

Altro tema controverso è l'opportunità, per le regioni ordinarie, di ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, differenziando concretamente le competenze esercitate dalle regioni. Su alcune materie concorrenti, infatti, la regione può subentrare definitivamente allo stato, se dimostra di poter sostenere il servizio economicamente. Pur con un intento "di sistema", cerca di dare risposta alle aspettative di maggior autogoverno in sede politica di Lombardia e Veneto (Groppi, Olivetti, 2001). Chiaramente, la differenziazione prevede rapporti negoziali fra stato e regioni, accettando la difficoltà della conciliazione fra uniformità e diversità di ogni organizzazione terri-

toriale complessa. D'Atena⁸ sostiene che, all'interno della riforma, sussista un superato riferimento ad un federalismo competitivo che in Italia è stato accantonato fin dall'insorgere del regionalismo degli anni Settanta, e che gli strumenti di concertazione e negoziazione già previsti dalla Bassanini (conferenze, intese, commissioni...) venissero già ampiamente usati prima della riforma.

Alcuni hanno visto nella Riforma Costituzionale anche una sorta di "costituzionalizzazione delle Bassanini", redendone l'approccio pressoché irreversibile (come in parte stava avvenendo nelle iniziative a favore del cosiddetto "federalismo fiscale", l. n. 133/1999 e d.lgs. 56/2000). Dopo la Bassanini, infatti, per molti ormai la riforma costituzionale era divenuta insindacabile, proprio per far emergere una nuova lettura del principio di autonomia nell'unità (artt. 5 e 114), alla luce del principio di sussidiarietà.

L'idea di fondo delle leggi costituzionali che seguirono è quello di prevedere modi nuovi che soddisfino le esigenze unitarie, tenuto conto dei principi di efficienza, economicità, responsabilizzazione, differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza, e in cui la realizzazione dell'interesse nazionale è demandata alla cooperazione fra enti e livelli di governo. Secondo le modifiche, non è più lo stato a comprendere gli altri livelli di governo, ma essi e lo stato sono tutti compresi nella repubblica.

Proprio per questo, il problema anche nell'attuazione pratica, si sposta alle "camere di compensazione" e di raccordo dallo stato in giù. Anche in tema finanziario.

Quale è allora la sede della armonizzazione nel confronto? L'unico luogo possibile, secondo l'indirizzo assunto, sarebbe una Camera delle Regioni, ma le fonti posteriori al 2001 dicono unanimi che, se non si è avuta abbastanza forza per farla passare nel 2001, sarà molto difficile che questa proposta possa passare in seguito. Parere molto profetico, pensando che il disegno di legge del governo Renzi del 2014, che conteneva questi punti, non ha poi visto la luce, dopo la bocciatura avvenuta da parte dei cittadini al referendum. Altro cambiamento da introdurre coerentemente è una nuova disciplina circa la composizione della corte costituzionale, con ingressi da parte regionale.

Fossati e Levaggi (proprio nel 2001) asseriscono in maniera molto netta che è un'altra la riforma attesa in Italia e che ne costituisce anche il maggior nodo da sciogliere: un cambiamento di ottica e un comportamento più considerevole. Ma i processi messi in campo non sono stati voluti e cercati

⁸ Cit. in Groppi T., Olivetti M. (2001), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino.

proprio per il perseguimento di questi obiettivi e con questi stessi mezzi? Sussidiarietà, democrazia, autodeterminazione, responsabilizzazione...

Il principio di sussidiarietà si prefigura nelle leggi sul decentramento come il cardine dei comportamenti reciproci di una “moderna” multilevel governance⁹. L’impianto della riforma, infatti, volutamente non scende nei particolari di questo rapporto, ma rimanda al principio di sussidiarietà come elemento-guida per dirimere le controversie singole (come per la clausola di supremazia, dove la possibilità di sub-intervenire dello stato è garantita laddove vi sia un interesse nazionale). Nella realtà, non è facile individuare univocamente funzioni esclusivamente locali, spesso infatti vi sono interessi misti, individuali e collettivi. Stante l’autonomia decisionale (che ci deve essere), quest’ultima non esclude le sovrapposizioni di competenze. Del resto, sostiene Armellini, sarebbe stata un’opera da postcartesiani voler definire ogni singolo contenuto di queste attribuzioni. Da un lato, è vero che la pretesa razionalista di voler definire tutto tramite le leggi sappiamo quali derive ha causato; dall’altro, la pur buona intenzione di salvaguardare spazi manovra per la decisione locale, ha dato per scontato che almeno i “fatidici” principi di base fossero una piattaforma da tutti condivisa, pur differenziandosi nel set delle attuazioni pratiche. Ma le esperienze dicono che è tutto il contrario.

Mentre ci si impegnava a sdoganare il concetto di sussidiarietà, facendolo passare nominalmente in tutte le arene, lo stesso ci stava cambiando cangiantemente fra le mani, vuoi per l’indifferenza di molti, vuoi per il ridotto impossessarsene di altri. Eppure, proprio l’appello alla sussidiarietà, attorno al cui perno gira anche il Tratto di Maastricht, supera la coercizione dell’uomo nella costruzione della società civile attraverso il contratto sociale: ma se non si va oltre questo nominalismo, anche la sussidiarietà è uno strumento burocratico di ingegneria sociale. Infatti, è divenuta spesso il “cappello” sotto cui battezzare iniziative con direzioni opposte. Furono proprio Valéry Giscard d’Estaing e Jacques Delors a intuire, ai tempi della (non) nascita Costituzione europea, come esso potesse essere il punto di equilibrio, stabilmente definito fra esigenze contrapposte. Fu così che per avviare il processo di integrazione politica del vecchio continente è stato riesumato un principio che si rifà al diritto naturale e alla dottrina sociale della Chiesa, in opposizione al giuspositivismo come tecnica del controllo. Ormai è evidente a tutti che non è più questo il punto: non è più l’epoca delle contrapposizioni di ideali e di visioni del mondo e della società, come luoghi in cui si gioca la partita dello sviluppo e della convivenza delle comunità. Lo abbiamo fatto: ci sono stati dibattiti, corpi intermedi di mediazione e anche leggi che potevano muoversi

⁹ Si veda capitolo 2.

verso la direzione giusta, ma non è bastato. Lo spirito della nuova introduzione costituzionale è chiaro: solo se si riconosce l'autonomia delle formazioni sociali quali luoghi di svolgimento della persona umana, allora si deduce il duplice profilo "società-stato" e "stato-regioni". Tuttavia, lo stesso principio, nominalmente definito, ha comportato ad oggi visioni antitetiche.

Interessante la posizione di D'Agnolo¹⁰ che afferma che è grande l'intuizione che il livello maggiormente vicino al cittadino debba intervenire, anche per una visibile vicinanza dell'amministrazione pubblica. Ma il livello più vicino al cittadino è il cittadino stesso. Occorre che la persona sia al centro e insieme protagonista della vita politica e sociale.

Ritorniamo ai fondamenti.

Pizzolato¹¹ acutamente osserva che è il sistema di raccordi che non deve mancare perché c'è sempre il rischio di tradire il fine della riforma e interpretarlo corporativisticamente. Tale sistema dovrebbe essere un movimento umano di apertura progressiva che non travolga le forme intermedie, ma le apre alle successive e le renda responsabili della società nel suo complesso: è invalsa recentemente l'immagine della sussidiarietà non tanto come sinonimo del decentramento, ma come "ascensore", che sposta quindi le competenze da un livello all'altro, ma ciò doveva avvenire in funzione di un fine comune a tutti, non di un particolarismo.

La stessa partita si è giocata nelle attribuzioni (sogni, miti e disillusioni) concernenti il federalismo fiscale. Già nel dibattito prima e dopo il 2001, si è potuto constatare una forte politicizzazione che contraddistingue le spinte autonomistiche. La differenziazione ipotizzata dalla legge di riforma rimane più nella demagogia politica dei rapporti fra regioni che in forme veramente istituzionalizzate. L'insistenza, a volte pretestuosa, sul federalismo fiscale è figlia del medesimo equivoco.

Già abbiamo riferito in merito alle esigenze attuali che hanno rinverdito le concezioni sottese al federalismo¹². Per quando riguarda il federalismo fiscale, la base del ragionamento è costituita dalla teoria economica dei livelli di governo subcentrali. Già nella denominazione, essa ciò fa supporre che sussistano delle ragioni economiche di efficienza che rendono auspicabile la suddivisione. Poiché dissertare sulla teoria non rientra negli obiettivi di

¹⁰ Cit. in Armellini P. (2003).

¹¹ Cit. in Groppi e Olivetti (2001).

¹² Qui basti ribadire che l'interesse al federalismo, in senso squisitamente politico, discende dalla considerazione che l'esistenza di plurimi livelli di governo costituisca, come detto, sia un contrappeso all'esercizio del potere nelle democrazie, sia un maggiore controllo del popolo sui rappresentanti eletti, diminuendo la possibilità di comportamenti devianti: si può affermare che il federalismo nasce come lo strumento attraverso cui realizzare l'efficienza politica della democrazia, resa stabile da più livelli di governo.

questo testo, si riportano qui solo alcuni cenni di essa, in quanto relativi al dibattito sul governo del territorio che essa ha generato, specie a cavallo fra gli anni Novanta e Duemila.

I criteri generali su cui si imposta il federalismo fiscale riguardano la maggior efficienza economica di servizi gestiti localmente con una maggiore aderenza ai bisogni reali, ovvero: la promozione della responsabilità degli amministratori locali, mediante la coincidenza fra residenti, elettori e paganti dei servizi, l'articolazione delle iniziative di sviluppo economico su più livelli al fine di ottenere un effetto sinergico. Chiaramente sono molti i benefici attesi, che vanno dalla maggiore partecipazione alla vita pubblica, al bilanciamento dei poteri statali. Ma moltissime sono anche le obiezioni, che dimostrano quanto un sistema, pur buono che sia, non può evitare l'altra faccia della medaglia (comportamenti collusivi locali, trasversalità "interessate", mancanza di controllo). Tuttavia, il filo conduttore è rappresentato dalla teoria economica secondo la quale le forniture ed i servizi gestiti localmente sono i migliori interpreti delle preferenze (anche se si parlerebbe, in questo caso, di mercati locali, in cui non ci sono economie di scala e, quindi, possono essere spezzettati a piacere). Ammesso che ciò sia valido tutt'oggi, tale ragionamento implica un problema di "traboccamento" delle efficienze e della loro redistribuzione, che è stabilita di solito da un ente superiore. Il fatto stesso che i bacini di produzione non coincidano con quelli di consumo e che spesso i bacini di servizio non coincidono con i territori amministrativi, fa sì che sia scontata la necessità di trasferimenti, gestiti dall'organo superiore, ma prodotti dalla solidarietà nazionale. Inoltre, per realismo, dobbiamo anche dire che tale principio è messo massimamente in discussione dal clima competitivo odierno, in cui gli enti locali operano fra di loro in concorrenza orizzontale cercando di accaparrarsi il maggior numero di cittadini. Ottimizzando le offerte del territorio, secondo i voleri circostanziati e conosciuti dei cittadini, si raggiungono altissime efficienze (come dimostrato dalle teorie di Tiebout e Stigler-Tresh). Per realizzare tale quadro, autonomia di riscossione tributaria e di spesa sono necessarie. Tuttavia, occorre interrogarsi sul profilarsi di tali posizioni, nella loro contestualizzazione storica. Negli ultimi anni si sono affermate correnti favorevoli ad attuare il federalismo fiscale, mediante una trasformazione degli stati unitari in stati federali, confondendo così il federalismo politico con quello fiscale (in Spagna, Belgio e Italia). Si è aderito subito al federalismo fiscale per raccogliere il malcontento ed assorbire il dilagare delle "leghe". L'idea che sta sotto è che il decentramento amministrativo corrisponda ad una prima tappa del federalismo istituzionale, antidoto alle manie separatiste. In generale, la richiesta popolare in questi tipi di provvedimenti è il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni

pubbliche. Però, non è vero che le preoccupazioni fiscali siano responsabili della diffusione in Italia delle idee federaliste. Il sostegno dei partiti verso il rafforzamento dell'autonomia tributaria è più che altro un pretesto elettorale, mentre le azioni governative hanno effettivamente esperito un cambiamento nei modi finanziamento degli enti locali, che, da una dipendenza totale nei confronti dello stato centrale, sono passati al 60% di entrate locali nelle casse comunali. Infatti, con la legge di riforma tributaria del 1971 si era generato un meccanismo cosiddetto "a finanza derivata", impostata su un contesto generale di irresponsabilità finanziaria (tanto più che più di un quarto della spesa veniva effettuato ricorrendo al debito pubblico). Inutile dire che i vincoli di Maastricht hanno assai variato tali usanze: il governo centrale cercò di sottrarsi alle necessità di diminuire la spesa pubblica, riversandone gli oneri sulla spesa locale, da lì il risveglio dell'autonomia tributaria. Si evince quindi che il federalismo fiscale è stato lo "strumento" per veicolare la tanto attesa autonomia tributaria. Quest'ultima interessa perché (e finché) c'è l'autonomia di spesa; si registrano, infatti, come anzidetto, due opposte posizioni all'interno dello stesso istituto. Da una parte, il desiderio delle comunità di responsabilmente decidere; dall'altra la tendenza a sbarazzarsi del contributo che, tramite la mediazione dello stato unitario, si paga alle comunità più povere. Si precisa che il federalismo fiscale, di per sé, non ha nulla a che vedere con il rifiuto della solidarietà nazionale (di tipo cooperativo): Fossati e Levaggi sostengono tuttavia che le richieste di federalismo fiscale, che credono ad un alleggerimento fiscale, sono frutto di un malinteso semantico rispetto alle spinte autonomistiche. Se le rivendicazioni autonomistiche prendono il sopravvento, sarà difficile andare verso una maggiore efficienza, proprio perché sono di stampo opposto, egoistico, e quindi poco interessate a risolvere problemi di inefficienza globale. Sono rigurgiti da entrambe le parti: lo stato centrale si maschera dietro parziali concessioni per avere una condotta sempre più egemonica e le spinte locali sono frutto di paure e insicurezze.

Qui veniamo ad un giudizio tranchant, che ha trovato tra l'altro, verità nei fatti.

Un federalismo che nasce da spinte opposte è maggiormente strumento di interessi egemonici che di perseguimento dell'efficienza economica. Il mito della "ricchezza autonoma" ha come base scientifica proprio il cosiddetto "residuo fiscale", che varia a seconda del grado di solidarietà e della dinamicità di crescita differenziata delle componenti subcentrali. In realtà in passato i tentativi di colmare il gap, mediante i trasferimenti da regione a regione, sono stati deludenti, avendo favorito in fondo solo clientelismi locali. Nonostante il supporto alle regioni del Sud non è mai stato messo in discussione (sebbene i modi siano stati diversi), viene da chiedersi, come,

pur partendo dalle stesse basi scientifiche, sussistano articolazioni basate su posizioni così opposte. La Riforma del Titolo V, promossa dal centro sinistra sotto il nome di “decentramento”, al cambio di legislatura è diventato il progetto “devolution” del centro destra. Come è avvenuto?

La lunga marcia verso una semplificazione (quasi una rivoluzione, come affermano Mény e Wright, 1994) della pubblica amministrazione ha avuto l'effetto di modernizzare anche la macchina comunale e di aumentare il livello di attività locale. Ma la destra italiana innesta su questa impostazione l'introduzione di un sistema che incentivi una maggiore concorrenza fra pubblico e privato. Secondo alcuni, si riconosce, in questa posizione, l'idea generale dello “stato minimo” e del principio di sussidiarietà come salvaguardia del cittadino nei confronti dello stato. Ma, come si può vedere, non è sui principi che si è discorsi, bensì sull'attuazione e trasformazione degli stessi nel tempo. I punti cardine della riforma sono la flessibilità (la possibilità di una differente autonomia per ciascuna regione, con un sistema di deleghe maggiorate a chi si assume maggiore responsabilità), il principio di esclusività e quindi di competenza residuale dello stato, e la riforma della corte costituzionale per impedire l'insabbiamento dei tentativi di riforma necessari. Ci fu, in quegli anni, un grande lavoro di elaborazione dei costi standard per i servizi pubblici, per instaurare questo meccanismo; ma la situazione contingente, la non maturità della presa di consapevolezza della svolta e l'incapacità di gestire un così grande cambiamento senza impossessarsene, cambiò i connotati genetici stessi dell'intuizione iniziale.

Le fughe in avanti, quando il Paese non è pronto a seguirli, non hanno mai prodotto grandi risultati.

La globalizzazione esige un modello di relazioni intergovernative, secondo cui ogni livello cura solo l'attività che lo riguarda; ma per superare le resistenze e gli attriti in un clima generale di incomprensione dei tempi attuali, si rende necessaria una massiccia dose di compromesso (da qui l'idea di luoghi di ricomposizione come le conferenze stato-regioni e simili istituti).

Per un'Italia narcisa e immatura, il federalismo e l'applicazione della sussidiarietà, in realtà, sono rimasti un surrogato della “concertazione”, ovvero si sono cristallizzati in una formula silicizzata che premia una finta “collegialità” come garanzia da mali ignoti. Nel loro iter, le intenzioni iniziali inciampano nella loro stessa ombra: dal favorire il cammino delle comunità, si accelera verso un meccanismo incentivante e premiale per cui il Paese non è pronto. Da ciò che è conquistato autonomamente dalle comunità si passa all'imposizione egemonica di principi innovativi per tutti; dalla proposta di modelli di governo differenziati si arriva alla posizione di superiorità di

alcuni; dalla volontà di modernizzare il sistema si giunge all'approvazione di una riforma il cui significato è ormai demodé.

La difficoltà delle riforme mostra uno status di instabilità assai più profondo della vita sociale e politica del nostro Paese.

Dopo il crollo del Muro di Berlino e l'attentato alle Torri Gemelle, tutti auspicano ad una reinvenzione del modo di fare politica, caratterizzato da un occidentalismo rinnovato. Ma sempre Bauman ci riporta a come la comprensione del mondo da parte dell'uomo, pur in una "società della conoscenza", sia sempre più individualista e fluttuante. Nonostante abbia un bagaglio immane di tradizione e di cultura, non è più capace di fare i nessi: dalla sfera personale al grande schermo della politica, non si può più dare per scontato di essere d'accordo su comuni principi, che poi assumono, nel mentre, forme cangianti. Il banco di prova è la loro attualizzazione.

Ciò che più mette a rischio il bene comune non sono tanto leggi ingiuste (anche!), ma l'instabilità del nostro barometro interno.

4.4. Uno sguardo retrospettivo

Mény, Wright, 1994: Nessun termine è così abusato e allo stesso tempo così impreciso come quello di cambiamento.

Berlinguer, 1978¹³: Una politica di rinnovamento profondo, di trasformazione del modo di vivere e di produrre, esige la strumentazione dell'intervento volto a correggere gli squilibri cronici della nostra società, a dare razionalità democratica alla direzione dello sviluppo, a espandere le potenzialità creative del nostro popolo. [...] Ma che cosa è mancato, più precisamente?

Bertolissi, 1997: A volte, valorizzare nuovi compiti non significa edificare organizzazioni complesse, dotate di competenze interferenti l'una con l'altra: poiché le istituzioni riportano alle scienze umane, che sono basate su uno schema storico legato al concetto di situazioni nuove o di strutture nuove che si sovrappongono ad altre, riferirsi al federalismo in generale, e specificatamente a quello fiscale come capacità di risolvere, equivale a cercare nel posto sbagliato.

Abbiamo scorso negli ultimi due capitoli, la significativa marcia condotta da Francia e Italia nel cammino delle riforme; e proprio a questo punto del

¹³ Cit. in INU Istituto Nazionale di Urbanistica (1981), *Regioni/Programmazione/Pianificazione Territoriale. L'esperienza comprensoriale delle Regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali*, INU Edizioni.

percorso si rende ancora più evidente il perché della necessità di un approfondimento delle ragioni e radici storiche dei due ordinamenti, quello italiano e francese.

“La” riforma amministrativa è l’obiettivo principe di tutti i governi ed ha come fine il rafforzare le basi della propria legittimità di fronte alla domanda sociale. Esso, infatti, altro non è che un tentativo di risposta istituzionale alle crisi politiche e finanziarie, un mezzo necessario di risposta politica alle richieste sociali. La riforma è una delle componenti permanenti dell’azione governativa. Tuttavia, per comprendere la complessità del cambiamento attuale, occorre riflettere su alcuni punti.

In primo luogo, in un Paese, il passato è un fattore determinante per le implicazioni storiche e il bagaglio culturale che condizionano l’impatto delle novità che vi si introducono. I cambiamenti impattano su di un substrato che può reagire ed interpretare gli stessi stimoli in modi differenti. In tal senso, passando in rassegna l’evoluzione storica e i caratteri identitari dei due Paesi, si è potuto osservare come, in Francia e in Italia, le stesse pressioni globali ed europee abbiano avuti in realtà effetti a volte divergenti, a volte omologhi, a seconda del livello di accoglimento, di maturazione del consenso, delle contingenze di schieramento che si sono venute a creare, sebbene il termine stesso di “riforma” sia sempre associato al miglioramento del bene comune ed essa sia sempre, in un certo senso, legittimata. In secondo luogo, si può affermare, che l’amministrazione è sempre “riformanda”, anzi che la maggior parte delle riforme di oggi era già contenuta nelle riforme di ieri; ma la debolezza dei politici, la riluttanza dei funzionari e la resistenza del cittadino spinge spesso verso risposte parziali e pragmatiche, che necessitano fin da subito ulteriori e successivi aggiustamenti. Spesso tali tentativi nascono già incompiuti o anacronistici, perché i programmi, seppure innovatori, sono mediati da un complesso gioco di variabili, storicamente radicate, che ne indeboliscono i risultati. Ma il dilemma che ci sembra di scorgere, non è neppure quello di un antagonismo fra innovazione e tradizione, per cui spesso si abusa di un pretestuoso e forzato utilizzo dei due termini; ma qualcosa di più sotterraneo e fondativo.

Le riforme sono sempre esistite specie le riforme associate al cambiamento di scala, quelle che hanno poi un impatto fisico immediatamente visibile sulla pianificazione urbanistica, sono sempre state quelle su cui si è concentrata la maggiore aspettativa. Il film qui citato nella prefazione dimostra proprio come sul cambiamento istituzionale si concentri l’attesa di una sperata moralizzazione dei costumi, della società, dei modi dello stato. Identicamente, tali attese le abbiamo viste negli anni della programmazione regionale, dove nei testi ad essa contemporanea, si possono scorgere i toni di

un'attesa del riequilibrio nazionale. Il mito della riforma di scala, della programmazione omnicomprensiva e responsabile, a cui si aggiunge anche quello più recente associato allo sviluppo e crescita dei corpi intermedi decentrati, emergono come costanti all'interno della storia del governo del territorio italiano.

A essi si possono aggiungere altri fattori ricorsivi: il permanere di un conflitto strisciante fra l'elemento statale centrale e il locale subcentrale; la contrapposizione tra un sentore popolare dal basso e le ingerenti pressioni globali; l'aspetto ideologico e demagogico che spesso ha orientato il dibattito politico più che le questioni reali.

Tuttavia, essi dimostrano, come afferma Bertolissi (1997) che il problema non è la riuscita o meno di alcuni atti, ma che si è sbagliato il bersaglio.

Come asseriscono Mény e Wright, la riforma delle autonomie locali ha assunto dagli anni Ottanta in poi, il marcato carattere di modernizzazione della pubblica amministrazione e della società. Le politiche di innovazione erano ormai avvertite come necessarie. Il già citato esempio del referendum sulle regioni in Francia, lo dimostra: dopo un rifiuto netto, il popolo le accoglie, ormai certo di dover virare verso una "moderna" integrazione europea. È strumentale al perpetuarsi del potere politico che vi sia una riforma che ne cambia gli elementi vitali: tuttavia, da quanto abbiamo narrato, è evidente che pure le spinte innovatrici sono arrivate "fino ad un certo punto", per poi finire confondendosi e sconfessandosi. La Francia, ad esempio, è stata senza dubbio una protagonista dell'europeizzazione, per poi finire a riaffermare, *mutatis mutandis*, un nuovo spazio di sovranità nazionale in cui la pubblica amministrazione si ritaglia il suo potere di mediazione.

Inoltre, l'emergenza finanziaria più recente ha inoltre legittimato un superamento dei limiti delle normali riforme amministrative: essa, dallo stato, è stata concepita come un mezzo per scongiurare la radicale messa in crisi dell'intero modello della pubblica amministrazione, che da cinghia di trasmissione fra la società e il potere politico si è trasformata in un apparato astratto e troppo energivoro. Come se potesse bastare il tentativo estremo per mascherare la necessità di un ripensamento dei fondamenti dello stato moderno e della sua organizzazione.

È una endemica incapacità a rispondere alle domande profonde poste dalla necessità di rivedere, riconsiderare, rifondare i presupposti del governo del territorio ad apparire come una costante dei progetti politici riformatori. Il non lasciare spazio alla domanda di senso (di "fondazione", si potrebbe dire) degli ordinamenti collettivi riformandi, col tempo, ha ostacolato sempre di più il dispiegarsi di un ideale di lungo periodo, che si strutturasse in passaggi successivi con continuità.

L'esacerbarsi del conflitto fra schieramenti, noto a tutti, ha indotto il presidente Violante ad individuare in esso un monito di grande valenza e riflessione dal punto di vista del cambio di prospettiva delle moderne istituzioni. Egli avverte, infatti, come il nostro ordinamento post-costituente sia fondato su strutture politiche snelle e leggere e partiti di ricomposizione sociale molto forti, com'era tipicamente nella fase di uscita dalla guerra che abbiamo attraversato. Ma ad oggi i partiti non recitano più un ruolo altrettanto popolare ed è necessario che le strutture governative possano compensare questa debolezza, giacché la stabilità è il primo obiettivo della democrazia. Tale prospettiva era preannunciata persino da Calamandrei negli Atti della Costituente: certo non si può dire che non eravamo stati avvertiti.

Per contro, altro estremo tentativo di ricementare dal basso la società è stato quello del ruolo dei corpi intermedi e dei gruppi di rappresentatività sociale. Su di essi si è concentrata infatti una retorica di retroguardia, ovvero votata alla salvaguardia di spazi di ricomposizione sociale, che già avevano fatto la loro epoca. Prima consolidandovi attorno un consenso locale bipartisan e poi mutandone l'essenza in punti di rivendicazione dei propri interessi, hanno spesso scambiato il bene comune con la difesa dei propri particolarismi. Non se ne discute gli indubbi successi e validità, ma il riproporre tali meccanismi di associazione come risolutivi in un clima di sfiducia e di incertezza esistenziale è non aver capito la gravità del problema, o forse volerlo coprire, per non dover ripensare d'accapo forme nuove e vecchie.

La riforma Delrio sulle città metropolitane, seppur giustificata dalle condizioni al contorno e ragionevole nella sua impostazione, mostra le stesse debolezze e incertezze, perché parte intrinsecamente dalla stessa insufficienza pre-legislativa alle spalle.

Appare comunque interessante perché offre a tutti (politici, amministratori, cittadini) una grande occasione: quella di chiarire il rapporto fra istituzioni ed obiettivi, fra azione politica e fini antropologici collettivi e ci consente di riflettere su quale sia l'origine e l'attualità degli ordinamenti che regolano il vivere insieme.

5. IL QUADRO PIÙ RECENTE

5.1. Una lunga marcia: la legge Grand Paris e dintorni

Crozier et Thoening, 1975: les rapports fournis par la littérature sont pourtant plus conceptuels qu'empiriques, comme le note Benson. Ils prennent la forme de typologies abstraites, énoncent des conditions théoriques ou des programmes critiques beaucoup plus qu'ils ne proposent des analyses empiriques, ou ne testent sur des données concrètes des approches nouvelles. [...] Le problème du changement demeure entier et ouvert car les univers étudiés sont traités de façon statique.

MacIntyre, 1988: ciò che Burns e Stalker dicono circa la necessità di consentire l'iniziativa individuale, di reagire con elasticità ai mutamenti della conoscenza, di moltiplicare i centri di decisione e di risoluzione dei problemi può essere tranquillamente generalizzato nella tesi che un'organizzazione efficiente deve essere in grado di tollerare al suo interno un alto grado di imprevedibilità.

Abbiamo descritto diffusamente, nel capitolo 4, la lunga marcia della decentralizzazione in Francia. Chi volesse fare un ripasso, o anche solo avere una conferma dell'impostazione dell'azione politica che fu condotta in quegli anni, si attardi qualche secondo sulla relazione Merchier¹ al Senato nel 2000.

Il concetto di decentralizzazione viene ripreso in tutti i suoi capisaldi: come risposta dello Stato, come ricerca di efficacia dell'azione pubblica,

¹ Michel Mercier, fu l'autore di un dossier registrato al Senato il 28 giugno del 2000, in cui il futuro presidente del Dipartimento Rhône illustra un significativo bilancio della riforma amministrativa compiuta fino ad allora, al fine di proporre miglioramenti per l'esercizio delle competenze locali.

come riconosciuta rilevanza del ruolo locale, come argine alla frattura sociale. In seguito, nel rapporto, vengono analizzate tutte le contraddizioni/obiezioni/imperfezioni del processo: dal punto di vista del diritto, dell'economia, della giustizia.

Dal documento emerge accorata la ricerca di un equilibrio e di una prossimità da ricrearsi; colpisce lo sfondo etico che permea l'intenzione dei sottoscrittori. La situazione di impraticabilità civica preoccupa la società, a cui si risponde con lo sforzo istituzionale, con la dottrina politica e con un costruito significato attribuito allo "small is more".

La Francia fronteggia il declino dei legami sociali con la risposta politica, tutto viene ricondotto chiaramente ad un'iniziativa in tal senso; ciò trova la sua espressione compiuta nella strategia di riforma attuale delle *Métropoles*² (acte III). Tale passaggio è di cruciale importanza, perché dalla stessa impostazione deriva anche la Legge Delrio promulgata in Italia. Come è accaduto?

Dopo la legge sulle responsabilità locali nel 2004, la decentralizzazione riprende al sua marcia, all'interno di un programma di rivisitazione complessiva delle forme territoriali nelle sue diverse taglie, fino ad arrivare alla legge MAPTAM (*loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles*) e alla successiva loi NOTRe del 2015 (Nouvelle Organisation Territoriale de la République).

Tale fase si caratterizza con l'intento di migliorare l'attribuzione delle competenze trasferite alle collettività in ragione, appunto, della loro taglia. Gli obiettivi sono quelli di semplificare l'azione territoriale, renderla più efficace e meno costosa (Marcovici, 2014). Si agisce mediante due capisaldi: la regione e la *métropole*. In tale prima accezione, la metropoli si configura come una "città molto grande", che si esprime per le dimensioni della sua popolazione e quella della sua agglomerazione, per il suo peso culturale ed economico, oltre che per il suo potere di attrazione e diffusione. Proprio per la sua taglia, si trova a confrontarsi con domini sociali ed economici molto grandi e ad occuparsi di numerose materie. Il rapporto Krattinger e Gourault propone nel 2009 al Senato una visione della *métropole* come una "nuova forma di intercomunalità", come risposta a bisogni insorgenti più ampi.

Molte strutture all'insegna dell'intercomunalità erano state istituite; tuttavia, tali forme si sono organizzate per rispondere a bisogni più limitati e non sono in grado di prendersi carico delle aree metropolitane e del loro sviluppo. Il legislatore ha tentato di rimediare con la legge del 16 dicembre del 2010 (n. 1563), introducendo, per aree di grande taglia, le *métropoles*, sotto

² Si veda Intervista a Bruno Coudret (§ 6.4).

la forma amministrativa di un nuovo EPCI. Quindi, da una parte occorre stabilire una fattispecie per queste grandi aree urbane (diversa dalle altre già istituite nella lunga marcia della decentralizzazione); dall'altra, bisognava "agganciare" tali dispositivi alla scala europea ed al clima competitivo delle moderne metropoli. In sottofondo, il senso di inferiorità perdurante in Francia, relativo al non avere aree urbane di grande taglia conduce al forzare il processo per permettere a queste strutture di rivaleggiare con Francoforte, Monaco, Milano, Torino ecc.

Ma quale è il bilancio delle *métropoles* istituite dalla legge del 2010?

La letteratura è molto critica in merito alla fattispecie introdotta in allora. Se è vero che fu una necessità riconosciuta da tutti quella di dare vita ad un ente adatto alle dinamiche metropolitane, la forma giuridica di tale assetto è stato oggetto di profonde controversie.

Il rapporto Balladur del 2009 propone di rivedere il funzionamento dell'intercomunalità e di creare la *métropole* (concordemente all'art. 72 della Costituzione), come una vera e propria collettività locale e non semplicemente come un *établissement public*: ciò, proprio in considerazione della volontà di differenziare le *métropoles* dalle diverse forme di intercomunalità nel frattempo introdotte, che non erano riuscite a razionalizzare l'azione amministrativa. Quale è il merito di tale visione? Quella di far tendere evolutivamente le grandi agglomerazioni alla formazione di una *métropole* a statuto particolare e di scindere l'area urbana dal resto del dipartimento, in modo da non creare doppioni, ma far sussistere il dipartimento solo laddove non è stata istituita la *métropole* (con la possibilità di esercitare la "clausola di competenza generale", spettante negli altri casi al dipartimento). Tale approccio è simile all'impostazione della legge Delrio italiana, ove la soppressione delle province avviene solo in presenza di una nuova Città Metropolitana.

Alla fine, sotto le pressioni del Ministero dell'Interno, la creazione delle *métropoles* esce nella legge del 2010 molto "in ritiro", rispetto a quanto preconizzato dal Rapporto Balladur: la *métropole* viene configurata come un EPCI e non come un vero ed autonomo ente territoriale e la sua istituzione è a discrezione dei politici locali, con inoltre la soppressione della clausola di competenza generale. Dal bilancio di questa azione governativa, il processo di metropolitanizzazione appare modesto e l'intercomunalità ne esce rinforzata (Marcovici, 2014). La stessa metropoli in tal modo istituita si configura come una "super intercomunalità"³.

Da cosa si può vedere che un siffatto modello di *métropole* era votato all'insuccesso? Dal fatto che soltanto una *métropole* fu creata ai sensi di

³ Si veda Intervista a Xavier Desjardins (§ 6.1).

quella legge (quella di Nice-Marseille, le quali vicende politiche sono così particolari da non poter essere prese come esemplari di un vero processo metropolitano in atto⁴).

Del resto, questo primo atto legislativo ha, da una parte conferito una specifica natura “metropolitana” ad un nuovo EPCI; dall’altra ha così ribadito un solo regime per tutte le *métropoles* (presupposto questo, che varierà nella legge del 2014). Allo stesso tempo, il legislatore non ha dotato l’istituzione metropolitana di particolari incentivi o incoraggiamenti: ammette una sola possibilità, quella di istituire la *métropole* come fusione di intercomunalità esistenti. Per volontà del Senato, tuttavia, la legge volle introdurre il “principio di interesse metropolitano”, che, seppur in modo vago, apriva un varco a una possibile applicazione: esso non è altro che una rivisitazione del principio di interesse intercomunale già consolidato. L’applicazione prevista è però confinata ad una sola materia: quella socioculturale, educativa e sportiva. Secondo il Regolamento delle Collectivités Territoriales, l’esercizio di alcune competenze già può essere “in via ordinaria” trasferito dallo Stato, dalla Regione e dal Dipartimento alla *métropole*: tuttavia la scelta di questo “confinamento” l’ha di fatto resa vana.

Proprio all’interno di questo processo, si situa la vicenda della loi Grand Paris 597 del 2010. L’esperienza parigina, pur costituendo un caso a sé, può essere utile a comprendere le diversità introdotte dalla prima legge di istituzione delle *métropoles* del 2010, alla seconda del 2014.

La necessità di organizzare i rapporti tra Parigi e le collettività locali della “zona densa” (principalmente la cosiddetta Petite Couronne, vale a dire i tre dipartimenti confinanti, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne) si attesta proprio in quegli anni. Per soddisfare i nuovi bisogni degli abitanti, fu creata una Segreteria di Stato per lo sviluppo della regione della capitale (2009-2010), con l’intento di immaginare un nuovo pool di servizi pubblici.

Il progetto urbano promuove lo sviluppo economico sostenibile, la solidarietà e la creazione di posti di lavoro nella regione della capitale e mira a ridurre gli squilibri sociali, territoriali e fiscali a vantaggio dell’intero territorio. Concretamente, la legge del 3 giugno 2010 prevede la nascita di importanti centri economici intorno alla capitale e la creazione di una rete di trasporti pubblici per collegare questi poli agli aeroporti, alle stazioni ferroviarie di alta velocità e al centro di Parigi. La Grand Paris si basa sulla realizzazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri, il cui finanziamento delle infrastrutture è fornito dallo Stato: la rete si articola attorno a

⁴ Si veda nota 2, Intervista ad Anna Geppert.

contratti di sviluppo territoriale, definiti e condotti congiuntamente dallo Stato, dai comuni e dai loro raggruppamenti.

Amministrativamente parlando, in allora, il legislatore non intese raggruppare le comunità dell'Ile-de-France in nuove strutture di governo. Allo stesso tempo, nel 2009, le autorità locali della Petite Couronne e di Parigi crearono autonomamente Paris Métropole, un *syndicat mixte* aperto congiunto. Si può dire che fu l'unico caso di progetto politico-territoriale a scala metropolitana ancora su base volontaria, dettato da un futuro infrastrutturale condiviso; tuttavia, possiamo aggiungere che Parigi è l'unico caso in cui tale necessità "metropolitana" sia stata effettivamente avvertita e non "costruita".

Il giudizio complessivo degli esperti sostiene che la forma di *métropole* istituita dalla legge del 2010 manca di una vera attrattiva: la libera iniziativa lasciata alla politica locale è naufragata. Principalmente per tre motivazioni: il trasferimento di competenze è troppo grande e il nuovo tipo di EPCI inadatto. Avendo voluto costituire la *métropole* con la forma di una grande intercomunalità, i piccoli comuni "perdono" le loro competenze comunali e, al contempo, non esiste, per statuto, una vera specificità per i raggruppamenti metropolitani, per cui di fatto il regime ripercorre quello delle *communautés urbaines*.

A questo punto, per comprendere la natura delle attuali *métropoles*, dobbiamo rivolgerci alla legge MAPTAM del 2014, la quale conferisce ad esse uno statuto riformato.

La *loi MAPTAM* del 27 gennaio 2014 (la seconda promulgata sul tema metropolitano) ha invece previsto per la metropoli della Grande Parigi, una sua propria forma: un EPCI, ma con uno status speciale a partire dal 1° gennaio 2016.

A oggi, in seguito alla legge MAPTAM, a partire dal 1° gennaio 2015, l'EPCI parigino raccoglie 212 soggetti (161 comuni, 42 intercomunalità, 8 dipartimenti dell'Île-de-France), che rappresentano 9,3 milioni di abitanti, ovvero l'88% dell'agglomerato di Parigi. Secondo lo statuto della Métropole du Grand Paris, il suo perimetro può anche comprendere, a determinate condizioni, i comuni dei dipartimenti della Grande Couronne appartenenti ad un EPCI che hanno almeno un comune nella Petite Couronne, nonché i comuni in continuità con un comune della prima corona. La logica è quindi libera ed aperta.

Questo EPCI è costituito "in vista della definizione e attuazione di azioni metropolitane per migliorare l'ambiente di vita dei suoi abitanti, per ridurre le disparità tra i territori che compongono, per sviluppare un modello sostenibile urbano, sociale ed economico ". Questi obiettivi dichiarano di promuovere "una maggiore attrattiva e competitività a vantaggio dell'intero ter-

ritorio nazionale”: appare, quindi, quasi più importante il bene della nazione che l’”interesse metropolitano” indicato dal Senato come condicio nel 2010.

La metropoli parigina esercita automaticamente, in luogo e al posto dei suoi comuni membri, le competenze enumerate dalla legge in quattro settori: pianificazione spaziale metropolitana, politica abitativa locale, sviluppo economico, sociale e culturale, protezione dell’aria e dell’ambiente. Inoltre, i comuni membri possono decidere di trasferire anche altre competenze. L’esistenza di questo nuovo EPCI non impedisce il mantenimento, in Île-de-France, di varie istituzioni pubbliche specializzate per la gestione di determinate competenze (Île-de-France Mobilités, ex Sindacato dei trasporti, Société du Grand Paris, ecc.), o i diversi istituti di pianificazione pubblica.

Dal caso limite di Parigi, allarghiamo ora l’analisi alla situazione generale venuta crearsi dopo l’applicazione della MAPTAM.

5.2. Il futuro ruolo delle grandi aree urbane in Francia

Marcovici, 2015: Pour répondre à son ambition de renforcer la démocratie locale, le Gouvernement a axé son action sur la composition et la désignation des instances locales. Mais ces réformes sont-elles suffisantes pour rapprocher les citoyens de leurs collectivités territoriales rénovées?

Péguy, 1910⁵: je crois que l’on trouverait aisément dans l’histoire du monde un très grand nombre d’exemples de personnes qui apercevant soudain la vérité, la saisissant, ou l’ayant cherchée l’ayant trouvée, rompent délibérément avec leurs intérêts, sacrifient leurs intérêts, rompent délibérément avec leurs amitiés politiques et même avec leurs amitiés sentimentales. Je ne crois pas que l’on trouve beaucoup d’exemples d’hommes qui ayant accompli ce premier sacrifice, et s’apercevant ensuite, comme il arrive communément, que leurs nouveaux amis ne valent pas mieux que les premiers, aient eu le deuxième courage de sacrifier aussi délibérément leurs deuxièmes intérêts, leurs deuxièmes amitiés.

Le critiche al sistema metropolitano introdotto dalla legge del 2010 hanno portato alle modificazioni introdotte dalla legge MAPTAM del 2014, attualmente vigente. Dovendo tenere conto delle controversie già in atto fra i politici locali, il governo ha dovuto fare necessariamente dei passi indietro

⁵ Si veda nota 6, capitolo 3.

rispetto al suo progetto iniziale di nuovo statuto per le *métropoles*, come pilastro portante dello scheletro del Paese.

Le motivazioni dell'affermazione delle *métropoles* vengono ribadite anche dal governo del 2012; essa è al tempo stesso demografica ed economica. Tuttavia, la legge precedente aveva lasciato insoluti alcuni aspetti in merito alla definizione del ruolo delle grandi aree metropolitane: prima di tutto, le condizioni necessarie per essere chiamate *métropoles* (criteri) e le modalità della loro creazione (volontaria o d'ufficio).

In questo campo di dibattito, numerose consultazioni hanno avuto luogo, da cui il ritardo con cui la legge è stata promulgata. Almeno due progetti di legge furono riformati, per le proteste che si scatenarono, anche in modo violento.

L'articolo 43 della legge della MAPTAM recita: «La *métropole* est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré».

È chiaro l'intento di differenziare “per rango” il ruolo delle *métropoles* rispetto a tutto il resto del Paese come motore di crescita: ma come?

L'istituzione d'ufficio delle *métropoles* inizia a partire dal 2014 con le prime undici (Lione, Marsiglia, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Nice, Lille, Strasburgo ed infine i perimetri in fase di revisione di Rouen, Tolone e Rennes); altre aree metropolitane potranno essere istituite su base volontaria. Poiché l'istituzione delle *métropoles* comportava una forte revisione delle competenze della “matriosca” degli enti locali, il governo non se la sentì di rendere obbligatorio per le comunità locali un tale cambiamento che avrebbe certo scombussolato l'equilibrio dei poteri fra dipartimento, regione, intercomunalità e *métropoles*. Il disegno della legge è senz'altro molto comprensibile: ma su questa impostazione si scatenarono i contrattacchi da parte dei politici locali.

Secondo Marcovici (2014, 2015a, 2015b), la MAPTAM ha tre punti cardine: una parcellizzazione istituzionale, un allargamento dell'eleggibilità per divenire *métropoles* e il mantenimento di super-super-intercomunalità dai mezzi, però, insufficienti.

Al posto di inserire nella legge la struttura “trasversale” di EPCI per tutte le *métropoles*, si optò per il riconoscimento di “statuti multipli”. In particolare furono introdotti 6 regimi differenti: EPCI come *métropoles* ordinarie di diritto comune, due *eurométropoles* (Strasburgo e Lille) e poi Lione, Marsiglia, Nizza e Parigi sono a sé stanti (introdotte con un articolo ad hoc).

In sintesi, sotto la pressione dei politici locali, il governo ha accettato la mediazione di adattare alle specificità lo statuto delle *métropoles*. Perché? Secondo Marcovici, perché il governo, avendole definite, una volta per tutte, con caratteristiche funzionali allo Stato, può in questo modo permettersi il lusso di concedere una finta identità ad esse.

Si capisce che la concezione della legge del 2014 è ben lontana dal senso originario della super-intercomunalità intesa come decentralizzazione per una maggiore autonomia degli enti locali: la logica è quella invece, secondo alcuni, di una crescente responsabilizzazione (e forse anche strumentalizzazione) ai fini nazionali. La specificità sarebbe quindi una modalità di far digerire alle suscettività locali un nuovo accentrimento statale che si consolida sulle città più importanti, introducendo un percorso di metropolizzazione a molteplici velocità. Si afferma così implicitamente il principio che la *métropole* non è l’invenzione di un “nuovo” livello amministrativo ma solo l’accrecimento, tramite statuto, delle funzioni di una grande intercomunalità. A questo punto, da una parte, diventa accettabile che sia lo stato a crearle “d’ufficio” qualora se ne verificano le condizioni essenziali (demografiche). E, in questo modo, secondo gli autori, si “rammenda” il nucleo principale dell’insuccesso della legge sulle *métropoles* del 2010: l’istituzione volontaria. Dall’altra parte, si riconosce anche la possibilità di un accesso volontario, qualora esistano condizioni economiche di gravitazione locale che lo giustifichino (ribadendo la possibilità di percorsi differenziati). La mediazione rappresentata dalla legge è principalmente dovuta al compromesso attuato in considerazione delle diverse posizioni espresse dal Senato e dall’Assemblea nazionale. Inoltre, la scelta di trasferire le competenze in maniera diversa per ogni *métropole*, deriva proprio dalle divergenze, in merito al ruolo di queste ultime, da parte delle due camere. In tale mancanza di omogeneità rispetto all’attribuzione delle competenze in campo amministrativo si può notare la stessa incertezza che caratterizzò il referendum italiano: le deleghe di regioni, province, aree metropolitane e comuni sono tutt’altro che scontate...

Tali timori hanno poi appesantito la struttura delle *métropoles* stesse: esse escono dalla legge come dotate di Consiglio, Conferenza metropolitana di coordinamento con i comuni membri e Consiglio di orientamento e sviluppo su questioni di indirizzo e pianificazione. Si è voluto, in un certo modo,

caricarle di “momenti di democrazia”, aggiungendo anche il suffragio universale del consiglio, da espletarsi in contemporanea a i consigli comunali.

Ma le obiezioni degli enti territoriali, così come l’istanza di creare plurimi luoghi concertativi e rappresentativi, sono giustificate?

Cosa è accaduto dalla legge del 2010 a quella del 2014, per cui raggiungere un consenso sulla questione metropolitana in Francia, ormai di dominio pubblico, è diventato così difficile? Cosa si è incrinato irreversibilmente per cui ogni atto legislativo appare segnato dalla mediazione di un’intenzione e del suo contrario? A dire il vero, infatti, l’intento originario era quella di promulgare un’unica legge (derivante dal disegno di legge del 2013), che contenesse la rivisitazione territoriale che poi ha trovato sede in due atti, la MAPTAM e la NOTRe: ma non si riuscì ad avere il consenso su tutto l’impianto per far uscire un’unica legge.

Del resto, moltissime analogie, in Italia le abbiamo vissute non in merito alla legge Delrio sulle città metropolitane, ma sul referendum costituzionale, che poi conteneva, *in nuce*, gli stessi temi di dibattito.

In uscita della legge MAPTAM, la DATAR segnala, all’interno del suo documento “Territoires 2040”⁶ che la vera necessità è, ancora una volta, quella di rimodulare la presenza dello stato sul territorio francese. Le preoccupazioni sono destinate dalla mancata capacità di attrazione delle città intermedie, tale da favorire, al contrario, il concentramento in alcune grandi conurbazioni, le quali “rubano” addetti e abitanti a quelle minori delle altre regioni. Il problema, in Francia, sembra non “essere metro-poli” quanto “essere poli”. Senza questo passaggio non si capirebbe il titolo della Loi NOTRe, appunto su la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

L’ultimo atto di tale riassetto complessivo dell’organizzazione dello Stato sul territorio è appunto la NOTRe del 2015⁷. Alla distribuzione delle competenze locali si associano anche gli obiettivi più generali di semplificazione dell’azione pubblica e di razionalizzazione dello stato. La legge vorrebbe anche interpretare al meglio la domanda di democrazia che sale dai territori periferici. Per cercare di alleggerire il “découpage” territoriale, subito dopo l’introduzione delle *métropoles*, il legislatore si occupa di definire le “nuove” regioni, conferendo loro una taglia maggiormente confacente alle sfide competitive odierne. Il numero delle regioni passa, a partire dall’inizio del 2016, da 22 a 13. Un po’ d’incertezza rimane: la creazione delle *métropoles* prima, e delle regioni poi, implica che alcune di queste ultime, ormai aggregate, presentano più *métropoles*, che, a questo punto, non possono essere intese

⁶ DATAR (2010), *Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires. Territoires 2040. Revue d’études et de prospective*, 2, Paris.

⁷ Si veda Intervista a Claire Delpech (§ 6.3).

come capoluoghi di regione (altre regioni invece non ne hanno neanche una). La rivalità intra-territoriale aumenta.

Parallelamente, un altro fronte si apre sulla soppressione dei dipartimenti: dapprima, se ne contempla la revisione entro il 2021, ponendo in agenda l'idea di estinguerli. Ma non c'è maggioranza in parlamento per la revisione della costituzione che sarebbe necessaria in questo caso, per cui si arriva al compromesso di prendere in considerazione la soppressione dei dipartimenti nel caso di istituzione della *métropole*, decisione da riesaminare comunque nel 2020 (disegno che, per altro, era già stato ipotizzato da Balladur nel 2009).

Una questione interessante riguarda le intercomunalità rurali; poiché la MAPTAM non prevedeva nulla di specifico, in seguito a lunghe consultazioni, fu introdotto uno specifico strumento, proprio in considerazione della grande presenza di unioni intercomunali rurali, effettivamente molto diffuse sul suolo francese. In questo frangente, si può osservare un tratto, appunto, significativo: l'immagine che prevalentemente gli enti locali e i loro politici attribuiscono alla legge di rivisitazione territoriale è quella del riconoscimento di una identità. Si chiede l'introduzione di una "struttura rurale" perché si crede, implicitamente, che solo l'affermazione identitaria delle proprie peculiarità garantisca il benessere territoriale.

Favorevoli o contrari si possa essere in merito alla intercomunalità rurale, è questo dato ad essere significativo: ciò che interessa è la garanzia di una identità singolare, in quanto essa è avvertita come unica condizione possibile per l'esercizio dei propri poteri e per lo sviluppo delle proprie visioni. Lione (che contiene la suo interno comuni rurali) avrà un'esperienza diversa ma per precise intenzioni politiche⁸.

Moltissime sono le critiche poste da giuristi e politologi nei confronti di queste due leggi costituenti l'"acte III" della decentralizzazione; non entriamo in merito dei meccanismi istituiti dalle due leggi, ma ciò che ne emerge è un articolato sistema che cerca di "arrampicarsi sugli specchi" per tenere insieme un impianto che non trova nella società una sua reale legittimazione. Si dà vita ad un'azione legislativa, ma in realtà si è perso il senso del perché ne valga la pena. La questione metropolitana, in realtà, non è né nell'agenda dei politici, né nel pensiero dei francesi.

Ritornando all'obiezione sulla lontananza a-democratica delle intercomunalità metropolitane, alcune distonie emergono. In primo luogo, il fatto che sostanzialmente, non si sia fatto ricorso alla consultazione degli elettori nella creazione di nuove *collectivités*, quand'anche fosse stato possibile per legge attuarle. Ciò ha contribuito ad una inefficace informazione rivolta ai cittadini

⁸ Si veda Intervista a Bruno Coudret (§ 6.4).

in merito alle novità introdotte nella riforma strutturale degli enti locali. Altro nodo sollevato è quello del cumulo dei mandati, molto similmente al dibattito sul super-senatore che si è avuto in Italia con la riforma Renzi-Boschi; il punto concerne l'assenza di restrizioni nei riguardi degli eletti, che esercitano contemporaneamente la carica di parlamentari "centrali" e allo stesso tempo quello di rappresentanti "locali", che possono, appunto, cumulare i mandati. In terzo luogo, il voto concesso o no agli stranieri diventa un tema su cui discutere, ma che si allarga ad un interrogativo ancor più fondato: la questione è, infatti, se si tratti (per gli ordini sovracomunali) di esercitare un voto "comunque municipale" oppure no. Di conseguenza, si potrà decidere dell'accesso ai residenti stranieri.

Ciò che viene osservato dagli autori, è che in realtà gli EPCIs non hanno una "vita democratica loro propria" e questo è senz'altro un deficit di impostazione della legge, ma anche un deficit di maturazione della politica che ancora non sa cogliere gli effetti di sintesi (appunto "politica"), all'interno delle questioni metropolitane. Ad esempio, il dibattito intorno al suffragio universale ha promosso la maggiore partecipazione dei cittadini, ma al tempo stesso ciò che si nota è che, essendo nuovamente eletti, i rappresentanti dei vari comuni non debbono per forza essere espressione della giunta comunale, per cui sono rappresentanti dei propri elettori e molto meno espressione della leadership del proprio comune. Gli esperti considerano questa come un'insufficienza della legge, ovvero il non aver dotato la nuova comunità di una sua "propria natura politica", ma di aver aggiunto l'elezione ad una finzione, un puro meccanismo giuridico. Ma anche questa obiezione è parziale: è una generalizzata incomprensione del ruolo politico degli organi di rappresentanza odierni a rendere senza senso una modalità "vecchia" di designare i propri candidati, prima ancora che un deficit di democrazia. Anche quando possiamo votare, non sappiamo "per quale ruolo" stiamo votando.

Ritorniamo così agli interrogativi iniziali. È una mancanza e inefficacia delle leggi o è un problema profondo del soggetto che è alla base della società e dei suoi ordinamenti?

In un certo senso, le due cose potrebbero non sembrare poi così contraddittorie. Ma la diversità si vede dalla lettura che diamo dei fatti, dalle cause che riscontriamo come agenti, dai rimedi che mettiamo in campo per cercare una soluzione.

È vero: la crisi economica, la decadenza dello stato e l'ascesi del neoliberalismo hanno fatto virare l'opinione pubblica verso una chiave interpretativa del territorio decisamente meno votata alla coerenza e uniformità; ma, anche questa, è di fatto una lettura parziale, non perché dica cose non vere, ma perché restringe a priori il campo di osservazione, dettando i limiti categoriali

del dove cercare un punto di sintesi. Esso non si trova né nella politica (nell'analisi dello shift da progressismo a neoliberismo), né nella pianificazione territoriale (da programmazione regionale a competizione metropolitana): tutto troppo poco per lo sgretolarsi delle istituzioni, che appare trasversale a qualsiasi colore abbiano e a qualsivoglia indirizzo intraprendano.

A volte, l'aver chiaro la gravità del problema non ti consente del tutto di intuire la soluzione, ma almeno ti permette di escludere alcuni rimedi, in fondo, solo palliativi.

Il ricreare il più possibile un equilibrio all'interno dei conflitti fra enti comunali, metropolitani e regionali attraverso un delicato meccanismo di attribuzione giuridica non centra il bersaglio di ciò che è all'origine del conflitto stesso; le deleghe possono anche essere eque, ma, senza amministrazioni che abbiano il senso del loro ruolo e della cittadinanza di cui sono al servizio, alla fine ci si trova a litigare delle briciole (in termini di spazi decisionali, di risorse finanziarie,...). E non è innanzitutto una necessità etica; ma di lealtà, di realismo, di apertura, perché gli stravolgimenti economici e sociali sono tali che non è possibile demandare l'operato quotidiano o di lungo termine ad una linea di condotta del tutto prestabilita secondo un "a priori".

Eppure la letteratura su tali temi è piena di questi argomenti: si ripercorrono soluzioni che non fanno altro che colpire le conseguenze e non l'origine.

Anche l'investire in termini di allargamento della partecipazione alla vita democratica rischia di accrescere i luoghi di ascolto e scambio, senza che però il cittadino sia così attivo da coglierli, perché non incontrano più il suo "modo" caratteristico di vivere in società. Ma è davvero di una finta democrazia diretta di cui il cittadino ha bisogno? O implicitamente gli suggeriamo che il problema sia questo, rimandando tutto ad una sfera utopica, in modo che non "rompa le scatole" sul resto? O stiamo forse coprendo la voragine di senso che sta attanagliando le coscienze e quindi anche il legame di fiducia sociale? A tali affermazioni si potrebbe concludere: non è compito della politica affrontare questioni di senso.

Posto in questi termini, può risultare vero: ma favorire il dialogo fino all'esplicitarsi dei bisogni veri della comunità non ha forse un valore politico?

5.3. I comuni italiani: unioni, fusioni e città metropolitane

Husserl (1911): Non dalle filosofie, ma dalle cose e dai problemi deve provenire l'impulso alla ricerca.

Mattarella (2016): L'unità non è soltanto una questione di ordinamento giuridico o di solidità istituzionale. L'unità è

anzitutto un fondamento etico e sociale comune, trasfuso in sentimenti e comportamenti vissuti.

Come si è potuto constatare attraverso la disamina dei processi di governance attuatisi negli ultimi anni, la ricerca di nuovi equilibri territoriali e di una nuova dimensione metropolitana ha caratterizzato il governo del territorio un po' in tutti i Paesi europei.

Intendiamo ora, quindi, analizzare quali sono le specificità del caso italiano, se presenti, e quale contributo l'esempio nostrano, in paragone con quello francese, può apportare ad una maggiore definizione degli interrogativi iniziali.

Abbiamo già approfondito varie volte come queste normative nascano da un medesimo processo parallelo dovuto principalmente al rescaling europeo, ai fenomeni di globalizzazione e di impostazione post-keynesiana dell'economia e dall'affermarsi del paradigma della governance multilivello.

Del resto, anche UN-Habitat sostiene da tempo che il XXI sarà il secolo delle città: resta da capire in quali forme e con quale protagonismo. Le megacities, le metropoli o le città medie?

Come riportano Vitali e Vandelli (2019)⁹, la ricerca di nuove strutture metropolitane non ha un modello univoco e i criteri di cui si è tenuto conto, all'interno di una storia politica-istituzionale non lineare, possono essere di tipo residenziale, relazionale, funzionale, gravitazionale ecc. ciò che è chiaro è che tale processo induce un ripensamento dei significati di *urbs* e *civitas*. Non si approfondisce, in questa sede, l'analisi delle diverse impostazioni con cui gli enti metropolitani, le città-regione o consorzi di comuni sono stati concepiti e attuati; nei casi più noti in letteratura, ciò è avvenuto secondo varie forme di collaborazione e associazione, con finalità e compiti che appaiono perseguiti con differenti accezioni. Si rimanda, per essi, all'ampia e aggiornata pubblicazione di Zimmerman (2017) e alla rivista *Métropoles*¹⁰, per andare, invece, più direttamente al centro del presente lavoro.

Focalizzando l'attenzione, appunto sull'evoluzione delle forme istituzionali italiane, è necessario un richiamo alla legge che per prima annoverò le città metropolitane all'interno dei livelli di governo del nostro ordinamento; la legge n. 142/1990 proponeva un'idea di ente metropolitano come nato "a cascata" dalla regione, secondo, quindi, un modello di government, in un certo senso, *top-down*. Come noto, la legge non ebbe successo e le città metropolitane -così ideate-, ancorché in alcuni punti siano state istituite secondo

⁹ Vitali W., Vandelli L. (2019), *Il cammino accidentato verso le città metropolitane*, in Vitali W., *Un'agenda per le città*. Darwingbooks, il Mulino, Bologna.

¹⁰ Si veda Bibliografia.

la norma, sono rimasta lettera morta. Eccezione risulta essere Bologna, la quale, al centro di un laboratorio politico di una certa sinistra, dà vita ad un accordo volontario con comuni e provincia. Tale esperienza può trovare un valido riferimento di similarità nel caso di Lione e nell'iniziativa politica di Gérard Collomb¹¹.

Nell'intento di recuperare alcuni aspetti salienti di ciascun passo, che ha portato nel 2014 all'attuale legge, si possono sottolineare alcuni tratti dell'ordinamento degli enti locali del 1990. Nella 142, il legislatore lascia alla Regione la possibilità di istituire la città metropolitana; per delimitarla, la legge segnala alcune condizioni, ma non fissa veri e propri criteri. Le condizioni menzionate nella legge sono la stretta integrazione delle attività economiche, la presenza di servizi essenziali alle attività sociali e culturali, le caratteristiche territoriali. I criteri, invece, che erano nel frattempo emersi nel dibattito urbanistico – come riporta Mariano (2011) – sono la dimensione demografica, i bacini di spostamenti casa-lavoro, la continuità territoriale e la densità abitativa. Nel frattempo, alcuni cambiamenti nei metodi di costituzione cambiano di poco nella legge n. 436/1993 e nella n. 265/1999; quest'ultima prevedeva che, per costituire un ente metropolitano, fosse necessaria l'iniziativa degli stessi enti locali (in particolare, l'accordo doveva riguardare il sindaco del comune capoluogo ed il presidente della provincia), con sottoposizione a referendum popolare fra la cittadinanza coinvolta. Questa è l'impostazione che venne recepita nel TUEL, Testo Unico degli Enti Locali, del 2000 e nella riforma del Titolo V della Costituzione. Con la legge costituzionale, nell'art. 114, le città metropolitane entrano a far parte degli enti necessari al governo della nazione.

Nel solco delle progressive modifiche al meccanismo di costituzione delle città metropolitane (tra cui anche il decreto legge Lanzillotta del 2007), un ulteriore passo fu quello della legge sul federalismo fiscale (di cui abbiamo parlato diffusamente nel capitolo 4), la quale nel 2009 introduce, oltre a disposizioni particolari per Roma Capitale, anche norme transitorie per le città metropolitane. La proposta è che la costituzione del nuovo ente possa avvenire per iniziativa di: capoluogo e provincia di concerto, oppure, capoluogo e 60% della popolazione o 20% dei comuni, provincia e 60% della popolazione o 20% dei comuni. Nello spirito di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza – sanciti dalla riforma del Titolo V –, all'istituzione delle città metropolitane non debbono insorgere nuovi costi; per cui la legge

¹¹ Gérard Collomb è politico francese di grande fama, appartenente al partito socialista. È stato sindaco di Lione dal marzo 2001 al luglio 2017 e dal maggio 2017 fino all'ottobre 2018 Ministro degli Interni del governo Philippe. Per la sua attiva partecipazione alla questione metropolitana come pensiero politico, si fa riferimento a lui anche nell'intervista a Bruno Coudret (§ 6.4).

rimanda a successivi decreti la soppressione delle province. Arrivati dunque agli anni della *spending review* (un po' in tutti i campi della pubblica amministrazione), ci si è affrettati a definire norme di accorpamento e fusione dei livelli (province e unioni di comuni), ma l'impianto della riforma degli enti provinciali non è stato mai completato, lasciandolo zoppo e incompiuto. Nell'emergenza del governo Monti, infatti, la Corte costituzionale nel 2013 dichiarò comunque inadeguato l'utilizzo del decreto come strumento per portare avanti riforme strutturali dell'ordinamento. Tuttavia, per evitare che si andasse al voto per il rinnovo delle province, si decise di convertire velocemente due disegni di legge, che prevedevano la soppressione delle province in luogo delle città metropolitane.

Fedeli (2017) puntualizza alcune criticità nel passaggio da province a città metropolitane. Infatti, il grado di innovazione amministrativa nel percorso fin qui riassunto appare molo basso e la riforma, pur partita con grandi intenzioni, si è limitata a proporre la sostituzione delle province laddove si insediano le nuove città metropolitane. La riforma eredita, infatti, una serie di problematiche: in primo luogo, l'instabilità del bilancio delle finanze pubbliche, coniugata ad una fragilità politica endemica a tutti i livelli. In secondo luogo, gli stessi nuovi enti nascono sotto la cattiva stella di una non raggiunta maturità della coscienza del proprio ruolo, se non in alcuni rari casi; la mancanza di reale incisività dovuta all'incompiutezza della riforma e la limitata legittimità delle province, che nel tempo non si erano costruite un consenso all'interno del sistema istituzionale, sono i maggior fardelli che la neo-legge si porta dietro fin dalla sua promulgazione.

Le città metropolitane di Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia vengono istituite sulla medesima perimetrazione delle province destituite; non c'è quindi ricerca dell'ottimo spaziale, ma solo un atto giuridico, dettato da logiche di tipo tradizionale. Non hanno quindi l'intenzione di rappresentare fisicamente la complessità dei contesti su cui sorgono, e non nascono in risposta ai requisiti di performance suggeriti dall'OECD. Crivello e Staricco (2017) comparano le FUA (Functional Urban Areas) individuate da Espon (2007) con le perimetrazioni delle ex-province; il risultato è che, solo nel caso di Bologna e Firenze, la città metropolitana coincide quasi con le relative FUA, mentre nella maggior parte dei casi, essa è più piccola dell'area metropolitana sancita dalla legge (Roma Napoli e Milano hanno invece aree metropolitane "istituzionali" più piccole dell'area funzionale reale). Questo tema della non omogeneità delle situazioni metropolitane nelle diverse città italiane è oggetto anche del Rapporto ISTAT del 2017. In questo processo di istituzione, molti sottolineano l'elemento top-down della legge e la conside-

rano essa come un ultimo atto di “centralizzazione mascherata” del potere dello stato. Questo aspetto è sostenuto, oltre a Crivello e Staricco, anche da Perulli (2013), Alulli e Tortorella (2013), Harrison et Hoyler (2013), Fricke e Gualini (2018), Nelles et al. (2018), mentre Drodz (2013) e Del Fabbro (2018) rivendicano, invece, pattern disomogenei a seconda dei casi, in cui, comunque, prevale, trasversalmente, la mancanza di una responsabilità politica locale a scala metropolitana.

Ma interrogiamoci innanzitutto su quali intenzioni, quali presupposti, e quale significato complessivo la legge Delrio volesse promuovere, quale visione d’insieme articoli e trasmetta nell’approccio alla governance del territorio.

L’impostazione della legge appare trasparentemente sin dalla presentazione del volume di Luciano Vandelli¹², scritta dallo stesso Ministro Graziano Delrio. È interessante esaminarlo per comprendere non solo lo scopo dell’azione normativa, ma anche il contesto etico-giuridico in cui si situa tale provvedimento.

La legge n. 56/2014 si presenta con la finalità dichiarata di costituire “un nuovo patto per la repubblica”, articolando la sua visione fondativa su tre principi di base, che ne sostengono la capacità coercitiva: l’elezione diretta garantita su due livelli di governo (comuni e regioni), l’avvio delle città metropolitane in Italia, l’auspicato superamento del campanilismo municipale. Il quadro che viene prefigurato è quello di città aperte, ponti di collaborazione, in cui attivare il protagonismo degli amministratori pubblici. La fiducia è posta esplicitamente nella capacità dei nuovi enti istituiti di pensarsi come attori del governo di area vasta: le province, le cui funzioni sono state divise fra regioni e comuni, sono dedicate al mero coordinamento fra comuni con assemblee e consigli costituiti da sindaci e consiglieri non remunerati. Le città metropolitane sono, invece, pensate come enti territoriali di area vasta, costitutivi della repubblica (da distinguersi dalle unioni di comuni che sono invece enti locali non necessari, ma costituenti solo per l’esercizio aggregato di funzioni comuni).

L’impianto delle competenze delle città metropolitane (sebbene possano essere sancite precisamente solo dal loro proprio statuto, in rispetto delle singole autonomie) annovera, tra tutte, lo sviluppo economico e il rafforzamento della competitività del sistema paese, anche se, in Italia, il divario fra grandi centri gravitativi e il resto dello stivale è meno marcato che altrove (20 milioni di abitanti metropolitani generano circa il 35% del PIL). Un’altra funzione chiave esercitata da questo nuovo soggetto è il livello di relazione istituzionale “alla pari” con enti omologhi italiani e con le altre metropoli

¹² Si veda Bibliografia.

europee, nonché con le istituzioni europee stesse (già alcune grandi città sono membre del Comitato delle Regioni nella UE). È chiaro che, a queste aree, si attribuisce una priorità strategica *nel Paese e per il Paese*, nell'ottica di costruire politiche urbane più appropriate ed esercitare un potere unitario di negoziazione sulla decisione di interventi di interesse nazionale. Tale impostazione è avvalorata dall'organizzazione, avvenuta di seguito, del Programma Operativo Nazionale PON-Metro, derivante dalla programmazione UE 2014-2020, che ha come finalità sviluppare gli obiettivi dell'Agenda Urbana Europea¹³, facendo leva sulle grandi aree urbane per la realizzazione della Strategia Europa 2020.

La legge Delrio, sebbene sia maggiormente conosciuta per l'introduzione della dimensione metropolitana, comprende tre oggetti che vengono in essa normati: oltre alle città metropolitane, le sopravvissute province e le unioni e fusioni di comuni. Tale impostazione ribadisce, appunto, il fatto che possano esistere in Italia due soli livelli (regionale e comunale) e che l'area vasta si configuri come un governo funzionale (di condivisione delle istanze, ma non di ulteriore rappresentanza politica) che si articoli secondo diverse caratteristiche: dal tessuto periurbano e diffuso delle unioni e fusioni di comuni, allo strutturarsi di comunità gravitazionali di rango superiore nel caso delle nuove città metropolitane.

A riguardo delle unioni di comuni, la legge, in questo caso, si situa in continuità con l'iter istituzionale che si stava compiendo fin dalle Bassanini. L'esercizio pluricomunale di alcune funzioni era già sponsorizzato dal D.L. 112/98: la cooperazione nell'associazionismo intercomunale è diventata da allora sempre più decisiva. Come richiama Vandelli (2014), sebbene il vincolo della fusione fosse decaduto nel 2000, la riforma del titolo V dà rilievo centrale all'associazionismo tra comuni, perché in conformità ai tre principi sopra richiamati, quello di adeguatezza non è certamente verificato nel caso di comuni troppo piccoli (< di 5mila abitanti) per le competenze che debbono esercitare. In tal senso, in seguito, interverranno le misure adottate dalla spending review (D.L. n. 95/2012). La natura di questi raggruppamenti è quella di non essere costituzionalmente necessari, ovvero non costituiscono un'articolazione dello stato sul territorio, ma sono gruppi legati da plurime funzioni collettive e da un vincolo di contiguità geografica, in cui si individua un comune capofila che ha maggiori risorse, a beneficio di un bacino più ampio di soggetti. Il vantaggio è inequivocabilmente nella gestione delle risorse: i dispositivi messi in atto si integrano con la disciplina del patto di stabilità, che già erano stati anticipati dalla legge n. 147/2013.

¹³ Si veda Intervista ad Anna Geppert (§ 6.2).

Attraverso la flessibilità nell'attribuzione delle competenze e degli incentivi predisposti per chi si adopera per una unione o fusione di comuni, la legge cerca di ricreare le condizioni per ripensare i processi reali di funzionamento dei territori. Si potrebbe aggiungere che la legge si configura come una "call" votata ad un approccio bottom-up che faccia leva sulla capacità e volontà degli attori locali di autodeterminarsi e decidere il proprio pattern di sviluppo, mediante la costituzione di distretti socio-sanitari, forme consortili ecc.

Inoltre, agganciata ad una forma stabilita costituzionalmente (quella della città metropolitana), la conurbazione sembrerebbe dunque libera di articolarsi.

Ma allora dove questo meccanismo ha il suo punto debole?

Coesione, partecipazione, collegialità... sono tutti modelli condivisibili, ma allora cosa non li sta facendo funzionare?

In risposta a questo, la legge Delrio attribuisce la motivazione della mancata coesione alla frammentazione in livelli: in tale senso, propone un'unità che, da ora in poi, sia strutturata non più su stratificazioni di diversi livelli di competenza, ma sia semplificata al massimo nelle "stanze" di due livelli (regione e comune), in modo che l'area vasta sia amministrata dai medesimi amministratori. A sostegno di ciò, anche in seguito alla riforma costituzionale del 2001, l'istituzione comunale, all'interno dei principi di sussidiarietà/adequatezza/differenziazione, aveva comunque retto (mentre il ruolo provinciale era rimasto insoluto, andando incontro ad accorpamenti, ridimensionamenti, tagli ecc.). Inoltre, a supporto di tale visione, vengono citati i processi storici di radicamento dei comuni in Italia e la legittimazione sociale già sancita dalla legge n. 142/1990.

A questi due presupposti abbiamo già dedicato paragrafi precedenti¹⁴, analizzandoli nella loro robustezza di riferimenti, ma anche nel loro portato ideologico.

Esemplificando al massimo, si potrebbe dire che la ricetta di "coesione" (parola presente in tutti i provvedimenti di governo del territorio d'Europa negli anni più recenti), che viene proposta dalla legge n. 56/2014, è di fatto simile ad un sandwich: poiché c'è uno scollamento tra diversi livelli, appiccichiamoli uno all'altro fino a farli diventare un unico strato. In altre parole: convergenza di obiettivi e unica classe di amministratori.

Da qui deriva la legittimazione della allocazione delle funzioni: non più frammentate all'interno di ogni singola materia tra i vari livelli, ma distinte tra ciò che è di prossimità e ciò che appartiene all'area vasta. Tale impostazione è anche quella ribadita da Anna Geppert nell'intervista del capitolo 6.

¹⁴ Si veda in particolare il paragrafo 4.2.

Implicitamente, tale soluzione prende le distanze dall'impostazione promossa con la riforma del titolo V, anzi ne sottolinea l'insuccesso.

Allo stesso tempo, all'interno del disegno del governo del territorio di Delrio, c'è un implicito aggancio alla riforma costituzionale Renzi-Boschi. La riforma, nata con un disegno di legge presentato dal Governo Renzi l'8 aprile 2014, si prefiggeva appunto, come già richiamato nel paragrafo 4.3, il superamento del bicameralismo paritario e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione. Il provvedimento proponeva in particolare una radicale riforma del Senato della Repubblica, la cui principale funzione sarebbe diventata quella di rappresentanza degli enti territoriali in seno al governo centrale; in tal senso, esso si ricollega fortemente con il delinearci di funzioni anche politiche agli enti locali. A fronte di un assottigliamento dei livelli amministrativi (prevista l'eliminazione di ogni riferimento alle province), vi sarebbe stata una camera (quella del Senato, appunto) che avrebbe avuto il ruolo di riportare a Roma le difficoltà di applicazione e implementazione di leggi e provvedimenti, e avrebbe costituito una sorta di "cassa di compensazione" delle "autonomie rese silenziose". Inoltre, proponeva la soppressione della competenza concorrente, nonché riversava sullo Stato - con competenza esclusiva - varie materie che il processo di regionalizzazione del 2001 aveva fatto sfociare in numerosi episodi di conflittualità tra Stato e regioni. Eppure, anche questo disegno, che sembrerebbe essere di senso opposto a quello della riforma del Titolo V del 2001, è naufragato!

La Corte avendo dichiarato anticostituzionale la soppressione delle province tramite decreto, ha reso diverso il cammino istituzionale che Delrio aveva ipotizzato. Le unioni di comuni non sono rimaste disattese, ma hanno avuto esiti diversi in contesti differenti ed al di sotto delle aspettative.

Al di là delle buone intenzioni dell'inizio, che cosa insegna questo iter accidentato?

Gli aspetti critici che possono essere sollevati, a riguardo di questi temi, non attengono direttamente o esclusivamente al provvedimento stesso, ma, in qualche modo, il percorso tortuoso di queste istituzioni (nella difficoltà innanzitutto di essere comprese e, poi, di essere attuate) mettono in luce alcuni fraintendimenti che si possono analizzare meglio.

Innanzitutto, la tendenza a far coincidere le operazioni di decentramento, come quelle attuate negli anni Novanta, con un malinteso concetto del *re-scaling*. Alcuni autori sostengono vi siano stati due processi in antitesi; il primo avrebbe favorito una decentralizzazione e il secondo invece avrebbe snaturato il primo, creando enti che favoriscono la centralizzazione e l'uniformità fra capoluoghi, eliminando le conquistate autonomie e gli approcci sussidiari. Il *re-scaling*, così come descritto nel capitolo 2, non significa che,

poiché i poteri vengono riscaldati verso l'alto (e verso il basso) con l'introduzione della UE, la multilevel governance che si sviluppa serve per ricreare le condizioni inalterate che ricompongano la politica locale. Non si tratta di un processo di ricomposizione del decentramento, ma di un processo totalmente nuovo. In tal senso, quello che manca è una "modernità" nell'approcciare il *rescaling*. Quest'ultimo, appunto, non è un sostitutivo del decentramento, anzi: senza il decentramento, operato ormai trent'anni addietro, non ci sarebbe il *rescaling* oggi. Così come si può affermare che il federalismo del Duemila non ci sarebbe potuto essere, con questi connotati, senza l'unità di Italia del 1861: ma è dire che sono in contraddizione? Nient'affatto. Nessuno neanche si sognerebbe di metterli in contraddizione, tanto il secondo non mette in dubbio il primo. Cosa allora non è chiaro?

Il dibattito degli anni Novanta ha prodotto un folto sottobosco di interpretazioni non limpide e viziate del concetto di collegialità delle decisioni. Sull'onda delle "autonomie", una volta decentrate ad esse alcune competenze e dopo aver fatto crescere anche il livello di capacità e consapevolezza degli enti locali e regionali, si è pensato che tutto ciò che sembrava scardinare la tendenza ad una sempre maggiore indipendenza e autodeterminazione delle decisioni a livello locale era "contro" questo processo. Per cui, laddove si promuoveva, come nel caso della legge n. 56/2014, una non sovrapposizione delle competenze, ma una allocazione unitaria a un solo livello di decisione (senza collegialità), questo principio è stato considerato antitetico al percorso fatto e "lesivo" dal punto di vista delle garanzie di democraticità. Ma se richiamiamo l'assunto riportato nei capitoli precedenti, per cui l'assetto della repubblica oggi (ma anche in altri stati moderni è così) ha bisogno di istituzioni forti in quanto si è in presenza di rappresentanze comunitarie e politiche deboli (contrariamente all'assetto che ha dato vita alla Costituente), è chiaro che il rafforzamento delle istituzioni nell'attribuzione di competenze, non più collegiali ma univoche, va in questa direzione, e non in una presunta "revoca" delle libertà locali. Un certo atteggiamento di insicurezza, o di non rassicurazione, ha accompagnato questo dibattito sfalsandone completamente i contenuti. A questo clima sociale contemporaneo si riferivano Baumann e Beck.

L'insicurezza personale, che trova in una società debole e senza proposte il suo diretto amplificatore, e l'incapacità della politica a strutturare il dialogo sui fondamenti del vivere insieme hanno minato alla base il processo di europeizzazione, nella sua cascata discendente verso la riforma dei territori.

Per questo stesso motivo, si è arenato il processo di trasformazione delle province e la riforma costituzionale Renzi-Boschi. Per salvaguardare la collegialità, per paura che il nuovo assetto non garantisse le autonomie dal

basso, si è fatto fallire un processo di riforma delle istituzioni indispensabile da decenni. Non si è trattato né di un dissidio politico, né di un costrutto squisitamente ideologico “di schieramento”, semmai essi ne sono stati la conseguenza. A generare la confusione è stato un senso diffuso di instabilità e insicurezza che ha impedito di fare un salto deciso e decisivo verso un ammodernamento delle istituzioni che ci governano. Si è votato “contro” un processo che già sta avvenendo, e che avverrà, anche senza il nostro permesso. Non si è stati in grado di capire il segno dei tempi.

Allora la Delrio non ha nessuna colpa?

La legge propone risposte adeguate, dal punto di vista istituzionale, in linea di massima. Fa riferimento a cambiamenti già in atto che, in fin dei conti, il legislatore deve solo assecondare e portare, magari anche in una successiva fase, a compimento: non deve avere molta fantasia e originalità. Tuttavia, parte da un presupposto che non può più dare per scontato: il provvedimento presuppone un assetto sociale (quello che ha generato i rapporti istituzionali fino ad oggi) che ormai non è più condiviso e non se ne ha più evidenza da tempo.

In questo senso, la legge non pone obiettivi sbagliati, ma è convinta di poterli perseguire per mezzo della forza stessa della legge, ma ciò che fa funzionare la legge è qualcosa che viene prima della legge stessa.

Coerentemente con l'omologo fenomeno francese, anche la nascita delle città metropolitane italiane avviene in un periodo storico in cui le istituzioni non possiedono più legittimazione in sé e nemmeno capacità di intendere e interpretare il loro ruolo. Così pure gli elettori.

Occorre chi sia in grado di saper vedere e attuare le predisposizioni, pur giuste e adeguate ai tempi, della legge: chi è questo soggetto?

Specie nel periodo post-bellico, numerose forme di governo metropolitano furono istituite e poi rivisitate: basti pensare alla Greater London Authority nel 1963, ma anche a Madrid, Rotterdam, Bordeaux, Strasburgo, Barcellona, Copenhagen... In principio, come ricorda Mariano (2008), esse avevano come precipuo compito quello di erogare servizi comuni, mentre nel periodo più recente possiedono maggiormente un ruolo dal punto di vista della programmazione economica e della competitività alla scala globale. Negli anni, differenti approcci hanno cercato di dare soluzione all'esigenza di formare realtà amministrative proprie, che regolassero alcuni fenomeni a scala, appunto, metropolitana.

Una di essi è la scelta della “riforma” metropolitana: partendo dalla fiducia weberiana, si crede che, nell'ideazione di organismi *super partes*, il consolidamento dei poteri possa avvenire, grazie anche ad uno studio della perimetrazione dei fenomeni stessi. Esiste anche l'opzione della cosiddetta

public choice, dove questo meccanismo del consolidamento dei poteri viene messo in discussione, proponendo invece di “lasciare essere” un certo grado di frammentazione perché essa collabora al creare migliori condizioni di concorrenzialità. L’ipotesi “neoregionalista” afferma, per contro, la necessità di integrare i diversi modelli istituzionali presenti sul territorio a livello locale, mediante un’ampia partecipazione degli attori e il coinvolgimento di un soggetto capace di renderne sinergiche le iniziative. Tali concetti si inseriscono infatti nella teoria moderna della governance, dove lo stile di governo si basa sull’interazione di reti miste.

A riguardo, l’iniziativa del 2014 in Italia e Francia coniuga tutti e tre gli approcci e li fa coesistere nella loro diversa matrice culturale. Tuttavia, tutto il passato (dei modelli, delle riforme) e tutta la cultura (istituzionale, politica, amministrativa) non riproducono automaticamente nell’oggi una buona attuazione delle misure. In tal senso, la cieca fiducia weberiana in una riforma che mettesse a posto il problema della coesione ha mostrato tutta la sua ingenuità, sia nello Stivale che Oltralpe, dove allo slancio etico non è seguito lo «spettacolare sforzo di produzione del pensiero» (Polanyi, 1954).

5.4. Uno sguardo contemporaneo

Chesterton, 1908: Il male non è che i sapienti non vedono la risposta, ma che non vedono l’enigma.

Polito, 2018: tutta questa nostalgia del passato può avere talvolta effetti comici: ma va presa sul serio perché è molto moderna. Risponde appieno alla paura di una società che è stata disillusa dalla retorica del futuro, dalla promessa di uno scambio tra sacrifici e nuove opportunità, rivelatasi in Italia vuota e beffarda. È figlia della grande paura della competizione di una fetta del Paese che spera di potersi rifugiare nella protezione di un Leviatano pubblico, così forte da poter fare a meno di tutti, compresi gli altri Stati europei. [...] sono l’effetto, e non la causa, di un malessere nazionale che spinge oggi la maggioranza degli italiani a sperare nel passato. Forse il problema più grande de nostro Paese.

Severino, 1979: Lo sguardo che vede crescere il deserto non appartiene al deserto. Sta “dall’altra parte”. E in esso è riposta ogni possibilità di salvezza.

Ci sono certamente numerose differenze tra l’introduzione delle *métropoles* e la riforma dei *départments* che è avvenuta nell’Esagono e quella delle città metropolitane e delle province della Penisola, come documentano

Mazzoleni (2016) e Di Ronza (2016). Esse, comunque, su molti punti, si sono concluse (si fa per dire) con un nulla di fatto: la riforma strutturale degli enti intermedi si è arenata sia in Francia che in Italia.

Riguardo al recente cammino delle istituzioni di Italia e Francia, ci si riferisce ad esso, mettendo in campo una duplice lettura. Una prima interpretazione “contrastiva” sottolinea, da un lato, gli aspetti divergenti tra le due situazioni, quasi a voler stigmatizzare o una netta prevalenza dell’ordine francese rispetto alla confusione italiana e dall’altro, vuol fare di queste due riforme la bandiera del contrasto fra centralismo e localismo. In una seconda lettura “analogica”, le due esperienze vengono ricondotte all’impronta storica comune impressa dal bonapartismo, e su di essa si innesta il paradigma interpretativo analogico dell’oggi.

Secondo De Briant (2016), infatti, le difficoltà incontrate dai due Paesi nell’implementazione dei nuovi organismi metropolitani fa emergere dei tratti comuni del background storico ed è in base ad essi che le reazioni all’affermarsi di un nuovo modello non sono state particolarmente felici. L’autore adduce, nell’articolarsi del suo parallelismo Italia-Francia, numerose motivazioni: la comune evoluzione costituzionale, che ha attraversato di questi tempi nodi difficili, le resistenze allo smantellamento in tre livelli funzionali della struttura statale, la maglia territoriale dei prefetti che sopravvive organicamente al di qua e al di là del confine, per citare alcuni esempi. Tuttavia, sebbene il tentativo di riconoscere una struttura comune sia comunque apprezzabile e non possa essere negata, nell’analisi della complessità di questi contesti, un’ottica esclusivamente storica e giuridica non basta e non può bastare. Le istituzioni non sono solo storia, ma sono una storia che continua. La domanda allora si sposta sull’oggi: cosa emerge di questi Paesi attraverso uno sguardo a noi contemporaneo? ... che metta insieme gli elementi originali della tradizione, ma che restituisca anche un’immagine aggiornata delle sfide odierne cui i due stati si trovano a dover dare risposte?

Nel riferirci alla letteratura più recente (segnatamente nell’arco 2016-2019), vediamo come Gibelli e Camagni (nel 2018), al contrario, sostengano, da tempo, una lettura divergente delle due situazioni: nel domandarsi, infatti, come mai nel vasto pubblico, l’introduzione delle città metropolitane abbia ottenuto una così scarsa attenzione nel panorama politico e disciplinare, a fronte di una importante innovazione istituzionale che andrebbe prevista, la risposta viene individuata nel confronto (considerato impari) tra il cammino “spedito” delle *métropoles* e lo stentato avvio delle città metropolitane. Oltre al fatto che anche la Grand Paris e la Grand Lyon, per citare le *métropoles* più famose, hanno anch’esse numerosi problemi di legittimazione (prima) e di azione (poi) – così come riportato anche nel capitolo delle interviste –, le

argomentazioni proposte, che sottolineano le differenze, ad esempio fra Parigi e Milano, sembrano piuttosto criticare le politiche urbane di quest'ultima piuttosto che indagare le cause.

Allarga ancora maggiormente il campo delle riflessioni, l'opinione di Fedeli (2017) in merito all'istituzione delle *metropolis*, intendendo con questo termine l'entità metropolitana *sui generis*, non per forza rappresentata da un modello statutale predefinito. La studiosa si interroga sul nuovo ruolo strategico di questi organismi, avanzando un'ulteriore domanda capitale: ha ancora significato un modello metropolitano, quando siamo in un'era ormai post-metropolitana? In altre parole, occorre porre sul piatto prioritariamente un problema di comprensione delle nuove condizioni di cittadinanza, che devono necessariamente avere implicazioni nell'organizzazione di una nuova governance. Si mette così in discussione che possa esserci corrispondenza, in termini di risposta alle esigenze dei cittadini, fra l'instaurarsi di un modello metropolitano e la situazione attuale. Certamente, come è anche affermato da Fedeli, il modello di cittadinanza in senso classico non ha, ad oggi, più motivo di esistere: non si tratta più di problemi sociali o "della società in genere", ma, poiché la cittadinanza è divenuta "urbana", anche le questioni sociali sono ormai "questioni urbane". Quindi, semmai, ciò su cui occorre intendersi è quale tipo di risposta urbana dare alle popolazioni fluttuanti che caratterizzano la nostra società.

La problematica sollevata ci permette di riprendere (sebbene parzialmente) le tre maggiori obiezioni che, in letteratura, sono state espone criticamente nei confronti delle moderne istituzioni metropolitane, di cui si è già parlato diffusamente nel capitolo 2.

La prima obiezione, cui ci si richiama, attiene alla forma spaziale delle odierne metropoli. La letteratura non è concorde in merito al futuro delle dimensioni geografiche degli organismi urbani: cicli ricorsivi di allargamento e implosione rendono difficilmente prevedibile la sequenza degli stadi e vi sono varie evidenze che, sebbene in alcuni casi si assista ad una esplosione, in molti casi la città, seppur economicamente viva, può trovarsi a perdere abitanti e attività a vantaggio di una dislocazione o di un'espansione verso territori più lontani. Dove si situa dunque la legittimazione di un modello spaziale di riferimento?

Tale obiezione presenta senz'altro alcuni punti di verità, ma non dà elementi significativi per rispondere alla richiesta di beni e servizi dei cittadini sul territorio. Il problema non è nella definizione delle configurazioni metropolitane, spazialmente intese: ogni Paese ha la sua (anche se appaiono simili), ma non è nella uniformità delle definizioni che si trova la risposta ai fenomeni urbani. Che si tratti di modelli più o meno di scala "metropolitana"

o più o meno di scala “regionale” (come anche promosso nel Rapporto Urbanit 2016 e dalla posizione di ANCI Italia¹⁵) non cambia: essi si pongono comunque in risposta a problemi “urbani”, tipici della nostra società ormai resa totalmente “urbana”, come del resto lo stesso Soja afferma¹⁶. In tal senso, una “dimensione” urbana privilegiata (anche nei meccanismi della governance) va comunque affermata, proprio in risposta ai fenomeni cui tutti assistiamo, indipendentemente dalla forma spaziale che assume precisamente la città. Camagni, a supporto, offre una numerosa documentazione di come, una volta raggiunto l'*equilibrium* spaziale nelle maggiori metropoli mondiali, esse debbano continuamente fare il salto nell'ammodernare servizi e infrastrutture per mantenere un livello alto di qualità della vita, e che solo questa capacità, cangiante e dinamica, permette loro di rilanciarsi continuamente.

La seconda obiezione che mina alle fondamenta le istituzioni metropolitane è un attacco alle posizioni neoliberali (su scala globale), che hanno effettivamente guidato buona parte della campagna a favore dell'introduzione dei nuovi organismi. Su questo siamo ritornati molte volte nel volume: il fatto che alcuni luoghi “scelti” rappresentino il motore economico su cui si concentrano investimenti e responsabilità non significa necessariamente che la differenziazione dia una definitiva spallata all'*equalization*. Inoltre, il sistema di mutualizzazione dei servizi e di condivisione delle imposte fiscali, contenuto nella riforma, sulla carta, va nell'ottica opposta. Sono i meccanismi iniqui con cui si passa all'applicazione che non rispecchiano la natura delle disposizioni originarie (dando man forte quindi anche ad una lettura retorica a riguardo)! La terza, e forse più omnicomprensiva, argomentazione critica concerne il deficit di democrazia insito nell'istituzione di organismi metropolitani. Non solo in quanto, per ora, essi prevedono (ma non ovunque) l'elezione indiretta del Consiglio Metropolitan; ma, in generale ciò che si adduce è la mancanza di visibilità del dibattito pubblico¹⁷, cui si sostituisce un organo di tipo consensuale (il Consiglio, appunto) che approva di fatto decisioni su cui i politici si sono già accordati altrove, ma senza che ve ne sia contezza da parte dei cittadini. Concludendo con le tre obiezioni, occorre richiamarsi a quanto già illustrato in precedenza: la globalizzazione, il processo di *rescaling* europeo e la necessità di una governance multilivello non permettono più (anche a livello di politica delle organizzazioni, non solo a livello di organizzazioni politiche!) di concepire la rappresentanza negli organi come una ricomposizione (e spartizione) degli interessi, bensì, ad essa,

¹⁵ Si veda (tra gli altri) Alulli e Tortorella (2013).

¹⁶ Soja E.W. (2007), *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Pàtron Editore, Bologna.

¹⁷ Si veda Intervista a Xavier Desjardins (§ 6.1).

si sostituisce un esercizio coordinato ed univoco (condotto da chi ne fa parte ora), in un'ottica di democrazia dell'alternanza. In tal senso, l'articolazione su due livelli¹⁸, quello istituzionale della *métropole* e della prossimità dei comuni, rende accettabile e necessaria una partecipazione da parte dei cittadini che non è relegata al solo esercizio del voto a suffragio universale. Alcuni autori (tra cui anche De Briant) sostengono che, alla base, vi sia una mancanza di comprensione del modello della multilevel governance che abbia fatto naufragare il tentativo delle istituzioni metropolitane: ovvero, il mancato riconoscimento reciproco del fatto che tutti i livelli sono “collaboranti” ad esercitare un governo. Ma è vero? Semmai è proprio il contrario: in altre parole, ciò che manca è un esempio serio e concreto di guida di tutti gli apporti cooperativi, non lo spazio che ad essi è attribuito (che nella legge è previsto).

Pennacchi (2019)¹⁹ ci riporta ad uno sguardo contemporaneo a questo tipo di problematiche, ricordando che le grandi questioni che sconvolgono il nostro tempo sono tutte legate alla percezione di una “catastrofe” in corso o possibile. Tutte, infatti, veicolano una domanda di rivitalizzazione della politica e della democrazia che sta investendo diversi versanti, fino a soppiantare la “cultura della crisi” (Fregolent e Savino, 2014) e riconducendola ad una lettura addirittura catastrofica.

A questo riguardo, è significativo quanto ribadito nel Rapporto su Sussidiarietà e Crisi demografica del 2017: poiché si assiste a delle mutazioni (decrecita felice, denatalità, invecchiamento, migrazioni dei giovani) che hanno aspetti congiunturali, ma anche di natura strutturale, le dinamiche in controtendenza che è possibile mettere in campo non possono essere accompagnate e corrette solo migliorando il sistema. Ovvero, poiché le trasformazioni che occorrono intaccano l'autocoscienza e riguardano anche il livello “esistenziale” dei cittadini, non si possono affrontare queste situazioni senza porsi come obiettivo ultimo il sostegno all'iniziativa e al protagonismo sociale delle persone. Fin qui, il valore di un approccio sussidiario alle questioni di tipo istituzionale; ma se non ci sono più compagni sociali in grado di sostenere adeguatamente le istituzioni? Anzi, se in grande parte tentano subdolamente di sostituirsi ad esse, non avendo fino in fondo capito il loro specifico ruolo? Neppure le formazioni nate dal basso possono chiamarsi fuori dalla tentazione dell'egemonia e del positivismo...

¹⁸ Si veda Intervista ad Anna Geppert (§ 6.2).

¹⁹ Pennacchi L. (2019). *Beni comuni e politica progressista: l'erosione della democrazia e il futuro della sfera pubblica*, in Sacconi L., Ottone S. (2019), *Beni comuni e cooperazione*. Darwinbooks, il Mulino, Bologna.

Anche le associazioni, i partiti, la grande categoria degli enti intermedi...sono pur fatti di singoli, immersi nel contesto di cui sopra, in cui predomina un senso di diffuso scetticismo. Come recitano i Rapporti CENSIS citati in incipit del libro, la paura del futuro attraversa le nostre società e at-tanaglia anche le istituzioni. Non si tratta di considerazioni, quindi, secondarie o riguardanti materie specifiche: ma di una struttura sociale (e ancor prima antropologica) che ci riporta al tema della “riforma di un’epoca” e non “un’epoca di riforme”.

Il mondo odierno è già oltre i modelli collaborativi della Healey²⁰, dove, appunto, la presenza di un legame sociale è dato per scontato e ci si concentra sul come organizzarlo.

Anche la legge Delrio si basa sul *collaborative planning* e sulla democrazia deliberativa. Ma non è questo il punto: mentre, in questi modelli, l’enfasi è data sulla qualità dei processi e la definizione dei ruoli, pur buoni ma non sufficienti, la questione che può far fallire o risorgere tutto è l’uomo-cittadino, qualsiasi ruolo ricopra, sia esso chiamato ad essere soldato semplice o comandante generale.

Per rendere ancora più esplicita la conclusione cui mi appresto, mi servirò del caso rappresentativo di una delle *cités* di Lione, presa ad esempio da Donzelot (2012). Molto acutamente l’autore sottolinea, nel titolo del suo libro sull’intervento in aree degradate prioritarie per la nazione, che si tratta di casi che restituiscono un tipico approccio di «costruzione della cittadinanza urbana»²¹.

Nel caso della riqualificazione del quartiere popolare della Duchère, oggetto di finanziamento statale, la città lionese scelse di puntare sul tema dell’educazione come fattore aggregativo, mediante la messa in rete di *collèges* e *lycées* che potessero fungere da cerniera fra i diversi luoghi e la variegata e multicolore composizione sociale.

Tuttavia, il *collège Shœlcher* è una struttura che si configura fisicamente più come barriera che come cerniera: i professori dei quartieri alti e gli studenti dei quartieri più poveri accedono da due strade diverse e non si incontrano mai e la scuola e il quartiere vivono in un reciproco isolamento. La risposta statale di finanziamento, partita da buoni intenzioni, sembra fallire.

Ma per iniziativa di un gruppo di educatori, si attrezza una nuova sala professori e la si arreda opportunamente affinché sia luogo di incontro con i parenti (addirittura si inseriscono richiami alla cultura africana in modo da consentire una interlocuzione anche culturale con le famiglie). L’idea è quella di

²⁰ Basti qui citare: Healey P. (2003), *Città e istituzioni: piani collaborativi in società frammentate*, Dedalo, Bari.

²¹ Si veda in Bibliografia.

tenere aperto il pian terreno della scuola come punto di incontro del quartiere, in modo che sia sentito come punto di riferimento per l'aiuto allo studio, ma anche come presenza sul territorio. Il pian terreno si apre infatti anche agli espulsi che, per motivi disciplinari (assai ricorrenti e prolungati) non possono accedere al resto della scuola. I sindacati boicottano l'iniziativa, ma alcuni professori resistono e la loro presenza cambia anche le percentuali dei successi scolastici: la recidività dei provvedimenti disciplinari si riduce del 50%.

Da questo esempio si può evincere una considerazione di estremo realismo.

L'*urbs* (come luogo fisico) e la *civitas* (come comunione di idee e di valori) non saranno mai la trasposizione automatica una dell'altra. Il tentativo di investimento, anche di tipo strutturale, non ricrea automaticamente i processi: ogni generazione di cittadini deve ridecidere costantemente per l'apertura o per l'isolamento. Occorre quindi rinunciare ad ogni forma di politica?

No. Solo se il governo della polis si adopera per il confronto fra ipotesi e proposte e ne riconosce l'efficacia di risposta ai problemi e li asseconda, può effettivamente svolgere il proprio indispensabile ruolo e traghettarsi con fiducia verso il futuro. E questa è una politica.

6. INTERVISTE

Le interviste, svolte alla fine del 2017, hanno coinvolto studiosi, amministratori e attori del processo di metropolizzazione.

L'articolazione dei colloqui si è svolta concentrando il dialogo in 4-5 domande-chiave che, sottoposte precedentemente al vaglio degli intervistati, cercavano di mettere in luce lo specifico contributo che ciascuno poteva offrire all'interno della discussione più generale sul tema. Il fattore maggiormente evidente, e che li accomuna, è il loro coinvolgersi nel processo e, quindi, il parere, il punto di vista, il vissuto che possono portare all'intero sviluppo della trattazione.

Le interviste hanno un duplice intento: da un lato, dare spazio alle domande che possono sorgere nella lettura del libro e quindi poter entrare nel merito di alcuni approfondimenti e situazioni specifiche. Dall'altro, scatenare nel lettore ulteriori interrogativi che possono emergere nell'incontro con gli intervistati, così come è accaduto nell'esperienza di dialogo avvenuta con l'autore.

All'inizio di ognuna di esse, è presentato un breve profilo del relatore e dei suoi ambiti di indagine e di esperienza.

Trascritte in lingua francese e tradotte in italiano (cercando di mantenere il registro orale, veloce e vivace), esse sono state accuratamente riviste dagli autori.

6.1. Xavier Desjardins

Xavier Desjardins è professore alla Université Sorbonne di Parigi e insegna geografia urbana ed urbanistica ai giovani aménageurs. Già ricercatore all'interno del CRIA (Centre des Réseaux, par l'Indutrie et l'Aménagement)

– dove l’ha incontrato l’autrice anni fa – e poi dell’ENeC (Espace Nature et Culture) si è occupato fin dai primi passi della tesi di dottorato del gioco degli attori della governance francese, degli strumenti urbanistici di volta in volta riformati e soprattutto dell’intercomunalità.

Questa intervista, svoltasi nel giugno del 2017 nel suo ufficio di Rue Gay Lussac, permette di inquadrare le problematiche affrontate nel volume non solo dal punto di vista disciplinare, ma anche calandole nella concreta attualità delle vicende politiche e sociali dell’Esagono, all’indomani delle elezioni presidenziali.

1 – Tematica generale: il governo del territorio

ID: *Nelle diverse pubblicazioni, molta attenzione è dedicata alla pianificazione spaziale, ma anche alla caratterizzazione dell’ambiente, ai problemi dell’identità e alla partecipazione locale.*

Ecco cosa scrive nel suo L’aménagement du territoire en France¹: “Se gli obiettivi, i metodi e i mezzi di intervento devono essere ridefiniti, l’organizzazione intenzionale dello spazio per lo sviluppo economico, l’equità sociale o la conservazione delle risorse ci sembra sempre un’ambizione d’attualità”.

Mi racconta qual è l’origine e il perché della sua passione?

Perché considera il governo del territorio così importante?

XD: Il perché io lo ritenga importante, può spiegare il perché della passione.

Penso che questo sia il primo elemento: lo sviluppo del territorio, a livello nazionale e regionale, in Francia, per molti, è obsoleto, superato: a questa scala, è considerato un esercizio superato.

Per una ragione: perché in Francia, infatti, si è soliti associare molto la pianificazione del territorio ai tempi del generale De Gaulle, a presidenti molto potenti, a funzionari con una forte legittimazione, all’azione forte dello Stato e, per loro, la pianificazione territoriale può essere fatta solo in questo particolare contesto; ciò sia in virtù della forza onnipotente dello Stato, sia della capacità di intervenire nella vita delle imprese, che, negli anni Sessanta, sono ancora pubbliche e quindi possano essere delocalizzate (per mano dello Stato) ecc.

¹ Desjardins X. et Génaeau De Lamarlière I. (2016), *L’aménagement du territoire en France*. Les études, La documentation française, Paris.

E così, per molti, questa è la pianificazione del territorio: oggi, in realtà, essa è più nulla di tutto ciò.

Quello che dico è fin troppo comune: il governo del territorio deve essere una forma di discussione collettiva sulle modalità di suddivisione del territorio, ed è sempre necessaria!

Ovviamente, ci sono metodi completamente diversi perché, infatti, ad oggi, è molto meno presente lo stato, in paragone con le autorità locali e le associazioni che hanno potere di autodeterminarsi. Le aziende sono orientate molto più indirettamente che direttamente perché, per l'agricoltura o per i posti di lavoro, lo stato non è più nel capitale sociale, quindi ci sono modi diversi...; ma l'esigenza di pensare al futuro dei territori è sempre utile e necessaria.

E poi, l'altra ragione, che trovo interessante, è che la pianificazione dello spazio è anche una chiave per verificare le politiche pubbliche: economiche, sociali, ambientali, ...per rivelare problemi di coerenza tra queste politiche, perché confliggono fisicamente nel territorio e nello sviluppo ...è uno strumento valido, perché è un modo di guardare con un nuovo sguardo alle politiche pubbliche.

2 – Tematica generale: aggregazione e decentralizzazione

ID: Lei definisce la pianificazione spaziale come una delle sfaccettature del governo del territorio dello stato. Per governare e tenere meglio sotto controllo questo territorio, prima c'è stata, negli anni, una frammentazione delle comunità e dopo un'aggregazione ad alta velocità (ai fini di una maggiore cooperazione). L'aggregazione dei comuni è stata una scelta vincente?

È ancora attuale? È rispondente alle sfide attuali?

Qual è il rapporto tra la cooperazione intercomunale e il cambiamento amministrativo portato in Francia dal decentramento?

XD: Il primo elemento fondamentale è che in Francia abbiamo 36000 comuni e che è una particolarità storica ed è importante anche perché c'erano stati tentativi di riforma nel 1960-70, che fallirono tutti tentando di fare come in Italia negli anni Sessanta... In Francia c'è stato un progetto del 1970 di fusione dei comuni che è stato un fallimento totale; da sempre, ci è voluto molto tempo per cercare di unire i comuni, ma comunque rimane questa particolarità dei 36.000 comuni. Il decentramento è iniziato con Mitterrand nel 1982, ma è soprattutto negli anni Novanta che si affermò l'idea di decentralizzare i poteri: ciò che fu molto condiviso da tutti è che prima del decentramento era neces-

sario consolidare i comuni. Non era possibile dare poteri a entità così piccole... questa è stata immediatamente considerata una stupidità.

Ma il decentramento del 1982 fu fatto trasferendo poteri molto importanti ai comuni e, in particolare per noi, di elaborare i piani urbanistici. È il comune che elabora direttamente il “Plan d’Occupation du Sol” (oggi “Plan Local d’Urbanisme”) ed è la legge del 1982 che trasferisce tale competenza. Ciò che è interessante del decentramento è che, per realizzarlo, si supponeva fosse necessario anticipare il raggruppamento dei comuni. Ci sono leggi diverse per incoraggiarli a riorganizzarsi (anche se un po’ lontane fra loro), ce n’è una aggiunta nel 1992 (la prima legge) e la legge del 1999 che istituì realmente i raggruppamenti di comuni in tutto il paese. La legge del Chevènement... ma anch’essa era molto complicata nel suo intento di incoraggiare i raggruppamenti di comuni.

In effetti, ciò che è interessante, è che il raggruppamento di comuni viene fatto prima per problemi di governo del territorio; questo è veramente alla base del ragionamento. C’erano tre argomenti per incoraggiare gruppi di comuni.

Il primo era una questione di equilibrio sociale nelle *agglomérations*. Il fatto è che, le *agglomérations* hanno al loro interno molti comuni: il fatto che ciascun comune si potesse occupare di pianificazione urbana piuttosto che potesse specializzarsi anche socialmente (nelle comunità di sinistra nell’accoglienza delle popolazioni della classe operaia, mentre in quelle di destra maggiormente delle popolazioni borghesi) -tanto più che c’era un fondo di specializzazione dei comuni espressamente dedicato- Era necessario che qualcuno si adoperasse per evitarlo!

Il secondo elemento è che, con il decentramento, si promuove fortemente lo *sprawl* urbano e la periurbanizzazione tra le grandi città, perché le piccole città di corona è proprio questo che vogliono!

E il terzo elemento è che ogni comune aveva politiche economiche estremamente in competizione tra loro (ecc. per la localizzazione dei supermercati) e, così, è stato detto: per eliminare questo, raggruppiamo i comuni per costringerli a riflettere insieme sulle dinamiche economiche, sulla pianificazione e sull’equilibrio sociale.

Ed ecco qui, vediamo che la storia dell’intercomunalità in Francia è strettamente legata alle preoccupazioni di governo del territorio.

Questo ragionamento, dopo la legge del 1999, si è molto sviluppato nell’intercomunalità e in un modo tale che oggi quasi nessuno tornerebbe indietro, perché è entrato a far parte delle abitudini.

Va detto che quasi nessuno oggi...: vediamo nelle elezioni presidenziali che l’estrema destra, potente con Marine Le Pen, e una parte della sinistra

con Jean-Luc Mélenchon, entrambi... si sono impegnati in campagna elettorale contro i raggruppamenti dei comuni, dicendo che raggruppare i comuni è dare un sacco di potere alla sfera tecnica. Quindi l'intercomunalità ne è uscita criticata per due motivi.

Il primo è che non vi è alcuna elezione a suffragio universale diretto delle intercomunalità, dal momento che le elezioni dirette si tengono solo a livello comunale. La seconda critica è che, in assenza di un processo di organizzazione del consenso tipicamente politico, le intercomunalità sono quindi nelle mani della sfera tecnica.

3 – Tematica generale: intercomunalità e metropolizzazione

ID: *La Francia ha una lunga storia di lotta contro la segregazione e la frammentazione territoriale. Pensiamo appunto alle leggi sull'intercomunalità. Inoltre, le leggi più recenti hanno istituito grandi bacini urbani (métropoles) a cui sono stati associati statuti speciali.*

Può inquadrare questi passaggi nell'evoluzione generale dello sviluppo in Francia?

Le métropoles hanno la stessa origine e gli stessi obiettivi di cooperazione delle aggregazioni intercomunali?

XD: Questa è una domanda interessante, che entra sempre più nello specifico...

Ciò che è da notare è che, di raggruppamenti intermunicipali, ne esistono tuttora diversi tipi: all'interno delle diverse strutture di gruppi intercomunali, stabilite per legge, l'idea è che le strutture più integrate siano presenti dove ci sono le grandi città. Infatti, avevamo in Francia, ad esempio, le *communités urbaines* che sono il nome delle comunità più integrate e che erano riservate alle *agglomérations* di oltre cinquecentomila abitanti.

ID: *Ma, per voi, questa idea derivava da un'evidenza?... e così, dopo, si è fatta la riforma, oppure...*

XD: Sì, la riforma delle *métropoles* avviene dentro una continuità per le città più grandi, occorre che la cooperazione intercomunale sia sempre più assodata e quindi abbiamo un nuovo grado evolutivo di cooperazione, proprio con le *métropoles*. Ma in realtà, è un consolidamento di ciò che già esisteva. E ciò è vero, da un lato, ...tuttavia la scorsa settimana ero a una conferenza sull'intercomunalità in Francia, su "le *métropoles* e le politiche

abitative”, c’erano sei colleghi che hanno studiato le *métropoles* per vedere se sono cambiate alcune cose con la loro istituzione, perché... con la *métropole*, che cosa cambia?

Il primo elemento: la *métropole* ha alcune competenze in più condivise a livello di intercomunalità, ad esempio rispetto alle comunità urbane.

Secondariamente, ciò che è cambiato soprattutto è l’affermazione dell’importanza delle grandi città sul territorio. Il nome è più importante del cambiamento legislativo che c’è dietro, perché il nome significa “qui, ci sono in Francia, città molto particolari, che sono chiamate metropoli”

Cosa significa questa scelta di istituire delle *métropoles* sul suolo francese?

Come primo elemento, questa è una scelta di continuità, perché rafforza la cooperazione all’interno delle città più grandi.

In secondo luogo, è anche una politica a lungo termine dello stato francese, quella di rafforzare le grandi città cosiddette “de croissance”. Questo è un carattere tipico “francese” ben noto; c’è Parigi, che è molto grande e dopo è pressoché vuota di città importanti. Quindi c’è sempre stata la volontà, rispetto a Parigi, di avere altre città più robuste, e ciò è anche una politica di lungo corso della Francia, che, negli anni Sessanta, le chiamava “*métropoles d’équilibre*”. È come se lo stato dicesse: “Occorre riprendere alcune città in Francia che devono essere rafforzate, perché Lione è grande, ma in confronto a Milano è molto piccola, Marsiglia va bene, ma è troppo piccola rispetto alle altre città europee...”.

ID: *È un po’ diverso dall’Italia, perché – lei lo ha descritto molto bene – si tratta di un percorso, ma in Italia non abbiamo avuto questo cammino dal basso, perché l’istituzione delle Città Metropolitane (beh, abbiamo avuto anche la fusione dei comuni) non è avvenuta in modo molto condiviso dal basso ... ci sono ovviamente dei motivi evidenti a vantaggio della loro istituzionalizzazione: la necessità di un ridimensionamento dello sprawl urbano, eccetera... ma abbiamo appena avuto le elezioni dei sindaci e abbiamo visto che la popolazione non conosce il recente inquadramento della Città Metropolitana all’interno del governo del territorio. E anche i sindaci non la conoscono!*

XD: Ma in Francia è lo stesso! la gente non conosce l’intercomunalità, è solo il sindaco che è conosciuto... il problema è lo stesso.

ID: *Perché penso che il percorso istituzionale che è stato compiuto sia molto ragionevole ma i cittadini non lo percepiscono...*

XD: È difficile sapere con certezza se la situazione può effettivamente essere così descritta: il sindaco è conosciuto ma allo stesso tempo, le persone non sono molto interessate a ciò che succede giorno per giorno nei tavoli intercomunali. Ma una cosa è chiara: i cittadini non sono più “contro” l’intercomunalità... c’è una forma, si può dire, di fiducia. Si dice: “noi li deleghiamo e poi loro gestiscono la cosa pubblica come vogliono”... questo è considerato il modo generale di “fare intercomunalità”. In realtà, è difficile da dirsi perché non c’è un vero coinvolgimento da parte dei cittadini: tuttavia, ciò che è sicuro è che non c’è più una sfiducia manifesta.

Alcuni colleghi, Fabien Dessage e David Guéranger, hanno fatto un libro di denuncia sull’intercommunalità – sono politologi – che si chiama “La politica confiscata”². È un libro molto interessante; essi propongono, sull’intercomunalità, dei punti di snodo che, per me, sono cruciali. L’intercomunalità, secondo loro, ha due problemi. 1. Abbiamo suffragio universale indiretto, quindi non sappiamo chi sta andando a governare; 2. Nell’intercomunalità, il dibattito è sempre nascosto, perché sono all’ordine del giorno solo decisioni consensuali, discutono tra loro sindaci e si accordano... ma in realtà non c’è dibattito pubblico e poiché i dibattiti non sono pubblici, le persone non possono reagire, implicarsi... Se non c’è più dibattito pubblico, allora non ci sono più cittadini.

Ciò che è interessante è che il problema di deficit democratico che loro segnalano dipende meno dal fatto che non ci sono elezioni dirette che dal fatto che non vi è alcun dibattito sulle decisioni intercomunali intraprese giorno per giorno. Tutto è fatto in una forma che non consente ai cittadini di comprendere le posizioni degli uni e degli altri.

Questo è esattamente lo stesso problema che troviamo sulla scena europea. È la questione della distanza e del dibattito consensuale tra sinistra e destra... la stessa identica problematica, ma su un’altra scala.

ID: *Sì, mi è davvero piaciuta la citazione che hai usato nel 2006³: la politica è sempre “dissenziante”!*

XD: Certo, è necessario lasciare spazio affinché le ragioni del dissenso siano esplicite.

² Si veda Bibliografia: Dessage F., Guéranger D. (2011).

³ Rancière J. (2005), *Chroniques des temps consensuels. La librairie du XXI siècle*, La Seuil, citato in Desjardins X. (2006), *Intercommunalité et décentralisation: Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*. PUCA.

4 – Tematica generale: le maggiori istanze del dibattito attuale

ID: *Stiamo discutendo proprio dei temi di questi giorni: qual è il suo giudizio sintetico su ciò che ha studiato, discusso, approfondito?*

Quali sono, secondo lei, le questioni e i settori di intervento più urgenti e attuali nell'ambito della pianificazione territoriale?

Dove siamo arrivati oggi nel governo del territorio in Francia?

XD: Penso che la questione sul governo del territorio che è anche in discussione in Italia (è la stessa anche in Inghilterra) è il ruolo che hanno le Città Metropolitane all'interno del territorio nazionale. E questo è un dibattito molto forte. Spiego un po' quale è il dibattito pubblico corrente.

Ci sono già tre cose valide che possiamo osservare.

La prima è che, quando guardiamo alle dinamiche della creazione di posti di lavoro, è sicuro che nella città ce ne sono di più.

La seconda cosa è che nelle metropoli, gli abitanti non hanno le stesse posizioni politiche nazionali come negli altri territori. Ad esempio, è molto chiaro che Marine Le Pen ha ottenuto oltre il 30% delle elezioni nazionali nel 2017 (secondo turno del presidente), ma punteggi molto bassi nei comuni di Parigi o Lione.

E poi, il terzo elemento è che oggi gli operai sono più presenti al di fuori delle metropoli e tutto ciò fa sì che ci sia un dibattito articolato e complesso, che è allo stesso tempo economico, politico e sociale su questo argomento: le Città Metropolitane si sviluppano a scapito degli altri? C'è questo argomento che aleggia. Un geografo, Christophe Guilly, ha molto segnato il dibattito con un libro che si chiama *La Francia periferica*⁴.

Il libro dice: le *métropoles* stanno crescendo velocemente, ok, e, dopo, afferma che lo stato nazionale è molto a favore della creazione delle *métropoles*. Nelle *métropoles* ci sono i più ricchi, i dirigenti delle aziende ecc., e gli immigrati, perché essi sono principalmente nelle metropoli. Secondo l'autore, gli immigrati sono quindi serviti meglio dei poveri delle campagne, perché i poveri delle aree rurali sono in luoghi in cui l'economia è meno fiorente e così via. Così -in un certo senso- si porta Avanti un discorso in cui si sostiene vi sia una sorta di alleanza tra la classe borghese urbana e gli immigrati, perché i due insieme fanno funzionare le *métropoles*, e coloro che ci perdono sono i poveri bianchi della periferia al di fuori della *métropole*. Ho caricaturato un po'... ma in realtà, questo discorso, è molto quello che gli amministratori locali sostengono, perché dicono: "È vero, siamo bianchi e ci

⁴ Si veda Bibliografia: Guilly C. (2014).

sono molti poveri, e per di più non abbiamo servizi pubblici, ecc.”. Sono radicalmente contrario a questo discorso, ma radicalmente! Perché, a mio parere, ci sono diverse considerazioni da fare.

Il primo è che l’argomento di avere meno nelle campagne che nelle grandi città è, nei fatti, folle, non è per nulla vero. La seconda argomentazione è che gli spazi “vincenti” dell’economia non sono principalmente urbani, sono gli spazi meglio articolati con flussi globalizzati... ma li troviamo anche nella campagna francese! Leggere l’evoluzione contemporanea dell’economia territoriale con il prisma della sola questione metropolitana è molto riduttivo.

Ciò che colpisce è che questo discorso della frattura fra le *métropoles* e il resto del territorio nazionale ha un vero peso politico. Dapprima, in Francia, l’amministrazione centrale dello Stato deteneva la responsabilità dei quartieri popolari delle grandi città (“la politique des cités”, così si chiamava); allo stesso tempo, gestiva anche le politiche per la ruralità, e le due spesso si trovavano in contraddizione localmente. Nel 2012, per evitare questa contrapposizione, fu presa la decisione di fondere le due competenze e la scelta del nome del Commissariato Generale fu “Egalités des Territoires”. In realtà, il nome viene bene proprio in risposta a questo discorso di estrema destra, che oppone le grandi città alle aree rurali e peri-urbane⁵.

Abbiamo assistito ad un rilancio di questo dibattito: quando sono state istituite le *métropoles* in Francia, nel 2015, qualcuno ha detto “beh, ancora delle iniziative per le grandi città!” Ma, in effetti, le leggi sulle *métropoles* non hanno accordato ad esse nessun denaro pubblico, ma questo discorso politico è comunque presente. Penso che dovremmo lavorare molto, intellettualmente intendo, su questo argomento, perché vedo che ci sono due tematiche di ricerca che dobbiamo affrontare.

Deve essere fatta nuova ricerca su questi temi.

Penso che dovremmo lavorare di più sulla formazione delle *métropoles*. Quali sono le loro capacità, in quanto motori dell’economia? In una tale filiera economica può essere vero, in altre non è vero, non è vero per il turismo o per le politiche agricole, oppure sì, ma a queste condizioni, ecc.

Le *métropole* e i loro territori periferici (nel raggio di circa cinquanta chilometri) devono essere attori di partnership consolidate. Oggi, in un territorio così decentrato amministrativamente parlando, cosa si può fare per incoraggiare le parti a fare cooperazione?... perché, se è vero che la metropoli trascina il resto del territorio, come creare questa cooperazione?

Nel 2015 abbiamo avuto una cosa molto interessante che è il “patto metropolitano”. Lo stato ha proposto di finanziare progetti di cooperazione tra

⁵ Si veda capitolo 3.

le metropoli e i loro *hinterland*. I territori hanno proposto collaborazioni su alimentazione, istruzione, turismo, ecc.

È un nuovo modo di fare la pianificazione territoriale “orizzontale”, a partire dalla reciprocità tra territori, non per impulso dello Stato.

6.2. Anna Geppert

Past president di AESOP Association of European Schools of Planning nel biennio 2016-2018 (periodo in cui si situa l'intervista), professore ordinario alla Università della Sorbona di Parigi, i suoi interessi di ricerca si concentrano sui modelli di pianificazione strategica spaziale, sulla politica di coesione e lo sviluppo sostenibile dei territori.

Poliglotta e cosmopolita, Anna Geppert riassume in sé tante culture e approcci, grazie alla sua esperienza internazionale.

Nell'intervista, si affrontano temi utili per il paragone fra Francia e Italia e anche una loro contestualizzazione nell'ambito della pianificazione europea degli ultimi decenni; l'intervistata pone uno sguardo disincantato sullo status europeo del planning e conduce una critica acerba con estremo raziocinio.

Ciò che colpisce della Geppert è la profondità con cui si fa le domande e cerca le risposte.

Le riflessioni che riporta circa il futuro, anche in campo disciplinare, acquisiscono ancora più importanza in virtù del suo impegno in AESOP a favore della formazione delle nuove generazioni di planners.

1 – Tematica generale: il processo di europeizzazione e le *métropoles*

ID: *È ormai certo, come sostiene tutta la letteratura scientifica, che esiste una relazione tra il processo di globalizzazione economica, il “riscaldamento” europeo e la nuova gerarchia delle città. Questo fenomeno arriva a determinare la scelta dei motori urbani che devono competere a livello globale (questi, in Francia come in Italia, sono le “istituzioni metropolitane”).*

Vorrebbe parlarci di questi processi e spiegarci perché afferma che questi sono argomenti per pianificatori urbani, per coloro che si occupano di città, anche se in realtà entrano in gioco scale ben più ampie?

AG: Sulla prima domanda, sull'europeizzazione e la metropoli: a dir la verità, ciò che io posso dire completa l'articolo che ho già scritto sul

*rescaling*⁶. Ecco, in questo articolo, io tratto delle *métropoles* in Francia – nel senso di “istituzioni metropolitane” – e della trasformazione avvenuta all’interno della governance. Si parla di una riforma che va avanti in Francia dal 2010, con diversi passaggi, diverse leggi speditive che hanno creato queste entità. E la domanda posta da questo articolo è se ciò che osserviamo in Francia è simile a ciò che Neil Brenner descrive nel suo libro del 2004 sul *rescaling* in Europa occidentale. E la mia risposta complessiva è: sì!

Quindi, come è necessario guardare a questo fenomeno?

In primo luogo, attraverso l’evoluzione storica, in quanto lo stesso Neil Brenner interpreta il fenomeno con quattro fasi di ricomposizione dello Stato. Quest’ultimo, dapprima si “ritira” per poter procedere in questa evoluzione, e, per la Francia, io ritengo che questo declino avvenga dopo la prima crisi economica (1974); in particolare, io sostengo che questo declino avviene attraverso il decentramento, che trasferisce i poteri di pianificazione ai comuni e alle regioni. E poi, secondo passo, quello che Neil Brenner ci ha detto (mescolo un po’ le tematiche e cerco di sintetizzarle) è che, negli anni Novanta, lo stato che si è ritirato non è più esattamente nella logica del “laissez-faire” e attendere, ma diventa attivo, sostenendo le istituzioni, precisamente quelle metropolitane, le quali saranno in grado esse stesse – come dice nel suo testo – di competere con le principali città europee e mondiali e di entrare nella competizione globale. Allo stesso tempo, ciò che Neil Brenner dice è che noi ci attendiamo da queste città che esse siano in grado di gestire anche la questione delle disuguaglianze territoriali, in particolare dei quartieri in difficoltà all’interno delle grandi metropoli; che siano quindi abbastanza potenti da prendersi carico di problemi di disuguaglianza territoriale, che, storicamente, sono sempre stati problemi di competenza dello stato.

La domanda che viene posta, infine, è se queste nuove entità realizzino effettivamente un equilibrio tra le due parti (l’urbano e il rurale, la metropoli e la periferia) e se alla fine davvero attendano alle due finalità. È facile verificarlo, da un lato, se si dà uno sguardo alle competenze che hanno assunto: queste città hanno campi di intervento che riguardano l’azione economica, la pianificazione territoriale, la politica della città, il sostegno ai quartieri popolari.

Ma, per rispondere a questa domanda, dobbiamo guardare anche a cosa stanno facendo queste città. E questo è difficile oggi, semplicemente perché sono istituzioni molto nuove e non abbiamo un bilancio tracciato, perché stanno appena iniziando a esercitare queste competenze. Dal momento che non posso trarne un bilancio, quello che ho osservato, in prima battuta, è quale è il territorio (nel senso di spazio geografico) di questa *métropole*.

⁶ Si veda Bibliografia: Geppert (2015).

Questo territorio è davvero una “regione urbana”? Ovvero, lo spazio geografico individuato assolve a questo requisito di scala che pare necessario per poter gestire l’equilibrio di tutte le componenti facenti parte di una regione urbana? E qui, in effetti, la risposta è no!

La prima motivazione della risposta è legata alla storia di questa riforma: abbiamo parlato di aree urbane, ma, quando si guarda concretamente, tra le città che sono state denominate per legge *métropoles*, ebbene: abbiamo sedici *métropoles*. Su sedici, ne abbiamo quattordici che sono esattamente lo stesso perimetro delle intercomunalità, *communautés urbaines* che già esistevano... e questo fatto non ce lo aspettavamo.

Quindi, alla fine, ciò che abbiamo di fronte è un’alleanza di territori molto forti, che è dotata di forze aggiuntive, ma difficilmente diventeranno la forza trainante dello sviluppo e, in ogni caso, lo saranno indirettamente; non saranno loro gli attori che organizzano l’intera regione geograficamente determinata, semplicemente perché, spazialmente, non la coprono completamente.

Utilizzando gli esempi più interessanti, ho confrontato la dimensione della *métropole* – intesa come superficie – con due criteri statistici. I confini dell’abitato urbano fisico (ovvero la *built-up area*), e la sua regione urbana, cioè la zona funzionale, dove abbiamo una certa densità di spostamenti casa-lavoro, ecc. Ad esempio, si può vedere che la città di Lione è più piccola persino della *built-up area*, quindi è vero che, a Lione, la competenza sociale e le politiche di riqualificazione urbana appartengono alla scala della *métropole*; ed è anche vero che, nella parte aggregata in virtù dell’istituzione metropolitana, ci sono territori in difficoltà che quindi entrano a far parte della *métropole*. Tuttavia, non c’è perfetta sovrapposizione fra le aree individuate statisticamente e i confini istituzionali e, quindi, la questione della disuguaglianza e della lotta tra queste due parti dell’area lionnese continua a porsi.

Secondo esempio, diametralmente opposto, è quello di Marsiglia: è una delle metropoli che ha il territorio più ampio, è quattro volte Parigi. Tuttavia: Marsiglia non corrisponde realmente a un’area urbana, perché, mentre Marsiglia corrisponde a Marsiglia, Aix-en-Provence è formata da tutti i territori intorno, che sono territori che non hanno problemi condivisi perché storicamente... sì, ci sono relazioni, ma... possiamo dire che è una regione metropolitana ma non una regione urbana, in sintesi è un’area metropolitana poli-nucleare con diversi centri. Ma se uno guarda quale è il luogo ove si riscontrano relazioni di prossimità, per le quali è necessario porre in campo questioni che riguardano la complessità delle relazioni sociali... ebbene, non lo trova! E poi, quando guardo a come i sindaci mettono in pratica questa

métropole, che è stata loro imposta⁷, vedo che stanno costruendo un accordo in base al quale, facendo un sacrificio molto grande, sono in definitiva i singoli sindaci delle municipalità o le intercomunalità (che già esistevano prima), ad approvare il loro proprio bilancio, a prendere le loro decisioni e quindi la *métropole*, sì, è stata istituita... ma oggi, in termini di funzionamento istituzionale, è del tutto artificiale.

Ho ritrovato esattamente la stessa cosa nel caso della *métropole* Grand Paris. Quest'ultima, sulla carta, gestisce un budget di quattro miliardi di euro, enorme! Ma c'è un accordo metropolitano che prevede che ogni territorio (nella Grand Paris è molto più complicato perché ci sono intercomunalità, EPCIs...) ha lo stesso ruolo che aveva prima, quindi non c'è mutualizzazione reale dei servizi, ovvero: il denaro passa, sì, dalla *métropole*, ma per tornare poi direttamente, come prima, nei comuni. Oggi, la *métropole* di Grand Paris gestisce – su quattro miliardi – cinquantasei milioni di euro e con questi cinquantasei milioni fa solo gli autobus con il carburante sostenibile e un po' di operazioni commerciali di branding.

Quindi, quello che sto osservando è che creeremo, sì, istituzioni forti, ma ora, a medio termine, queste istituzioni sono di due famiglie e ci sono posti dove abbiamo una comunità urbana molto forte e piccola che diventa più forte, e, altre, dove si crea un nuovo territorio, istituzionalmente parlando, un grande spazio, più grande di prima, ma dove alla fine i sindaci fanno i furbi e riescono a darsi man forte. E, quindi, si ritorna sempre allo stesso punto: perché se, singolarmente, ognuno di loro riesce a mantenere la propria posizione, di nuovo “chi è forte è forte” e “chi è debole è debole”. Questo è proprio quello che ho detto nell'articolo, in relazione alla tua domanda. Il messaggio più importante è che, da un lato, non è più necessario apportare ulteriori cambiamenti di scala e, dall'altro, che l'allineamento di queste posizioni è da prevedersi a lungo termine; perché, infatti, a lungo termine può essere che queste stesse dinamiche che riguardano le istituzioni, a poco a poco, trasformeranno questo gioco delle parti e renderanno più coerente la loro dimensione spaziale.

Un esempio nel quadro della Grand Paris, sono i documenti di pianificazione normativamente vincolanti. Oggi è la *métropole* che ha la competenza della pianificazione (parliamo di pianificazione spaziale che non ha competenza sulle finanze pubbliche): ebbene, non sappiamo assolutamente nulla di

⁷ La *métropole* di Marseille Aix-en-Provence raggruppa il territorio intorno alle Bouches-du-Rhône, è il risultato della fusione di sei intercomunalità. Creata il 1° gennaio 2016 dalla legge MAPTAM per porre fine alla frammentazione amministrativa del territorio, ormai divenuta critica, è frutto anche della significativa opera di mediazione di Jean-Claude Gaudin (si veda anche Intervista a Bruno Coudret, § 6.4).

ciò che sarà, perché Parigi è particolare in Francia, perché essendo la capitale è anche lo Stato direttamente ad occuparsene. Ma, ancor di più, perché nella realtà della Grand Paris c'è un'area urbana, che corrisponde pressoché alla regione Île de France, su cui insiste uno *schéma directeur d'urbanisme* che è vincolante, e la *métropole*, che è più piccola (sette milioni di abitanti rispetto agli undici dell'area urbana), ha anch'essa una competenza urbanistica; ma il "sandwich" dei livelli e delle competenze, in questo caso, è molto vicino. Quindi, c'è una rivalità tra questi due livelli e non sappiamo ancora come usciremo da questa sovrapposizione nella pianificazione urbana.

Quindi, abbiamo ancora questioni aperte su questo versante...

2 – Tematica generale: la metropolizzazione in Francia

ID: *Molti degli approcci alla governance europea hanno origini francesi (dalla DATAR in poi). L'attenzione ai pôles régionaux de croissance e alle città come luoghi strategici per la convergenza di fondi e finanziamenti è, in ogni caso, la "via francese" alla politica europea. Questo rescaling europeo ha avuto effetti positivi in Francia? Penso, ad esempio, alla creazione delle Regioni e all'istituzionalizzazione delle métropoles, città che hanno una giurisdizione specifica e diverse dalle altre.*

AG: Quindi, il focus della seconda domanda riguarda il *rescaling* in Francia (rispetto all'Europa) e i suoi effetti positivi.

Il rapporto tra la Francia e l'European Spatial Planning è molto particolare, perché lo sviluppo dello spazio europeo è nato ai tempi di Jacques Delors, un francese, e tutte le politiche europee sullo spazio sono di ispirazione francese: ad esempio, la concettualizzazione del policentrismo, che si ispira all'idea delle *métropoles d'équilibre* francesi. Anche il modo di attuare la politica di coesione si è ispirata dalla pianificazione territoriale francese. Dico cose molto conosciute, ma solo per giustificare la mia risposta: è difficile dire che è stata fatta "sul modello" della Francia, perché la Francia non è euro-compatibile!

Cioè, in un certo senso, la Francia era euro-compatibile con le politiche di pianificazione degli inizi. Non ha subito, come altri paesi (i Paesi Bassi, per esempio), un cambio di paradigma. Ma c'è un paradosso: la Francia, che è stata l'ispiratrice per l'elaborazione delle politiche europee, non è sempre stata, di ritorno, una buona allieva. Ciò che è sorprendente e distintivo (e lo è ancor di più se penso alla domanda posta, la metropolizzazione), è che la Francia, nella sua politica nazionale, non ha fatto grandi cose "all'europea".

In buona sostanza, abbiamo visto, timidamente, all'epoca ancora della DATAR, documenti nazionali che "hanno fatto riferimento a", che hanno parlato di policentrismo ed è probabile che ci fossero nel documento del 2004 che è stato chiamato "France 2020" le cartografie che raffiguravano dell'Europa, la maglia del policentrismo... e quindi si è pensato: "beh, c'è scritto ciò che è necessario fare!" Quando è stato il momento per la Francia di mettersi al lavoro, non ha voluto in alcun modo attuare politiche di pianificazione di tipo strutturale. In fin dei conti, abbiamo solo diffuso alcune parole chiave, senza necessariamente andare molto oltre.

Abbiamo avuto un primo esempio di cooperazione metropolitana nel 2003-2004, il primo documento della DATAR, dicendo "ecco, creeremo delle città forti in Europa, che entrino a far parte della competizione internazionale" e poi abbiamo fatto anche una call verso i territori: "proponi i tuoi progetti e ti sosterremo". Nell'invito all'azione, l'attenzione è stata posta piuttosto nella governance che nel progetto. L'intento era mostrare cosa è la nuova governance: ma, nonostante questi tentativi, la risposta alla sua domanda è che l'innovazione è accaduta in realtà molto raramente. Cosa accade in quel frangente?

Sono stati scelti quindici territori, poi ventuno, e poi ventidue; dopo, finalmente, sono arrivate anche le risorse per sostenere gli studi, ma non ci sono mai stati finanziamenti da parte dello stato per accompagnare il progetto di strutturazione di questi territori. E così, infine, queste cooperazioni metropolitane si sono rapidamente perse e sono state dimenticate dalla politica a livello locale, nazionale, oltre che dalla letteratura scientifica. Al momento in cui siamo ritornati su questa questione, anche la riforma istituzionale ha seguito un po' lo stesso copione. Come faremo città forti? Perché lo faremo?

Il mio secondo elemento di risposta è l'assenza di una forte politica dello stato (perché le risorse economiche sono state messe sulle politiche "green", la filosofia "smart", il miglioramento tecnologico... in tutte le politiche settoriali, piuttosto che sulla pianificazione). Quindi, ciò che resta della politica è la politica dei politici! I sindaci si sono concentrati sul fare lobby per i loro territori e la situazione attuale è questa. È effettivamente un peccato, perché la Francia, che ha ispirato questa politica di pianificazione, oggi è in panne.

Un ultimo punto che può essere sollevato è la questione della "New Liberal Agenda". In effetti, possiamo dire che, se uno va a guardare dove finiscono le risorse, beh... i finanziamenti vanno alla Grand Paris: anche perché se ne ha bisogno per strutturare lo "zoccolo duro" di questa iniziativa. Ma se osservo la ripartizione del denaro pubblico, abbiamo investito sulla Grand Paris che è, in effetti, l'unica città francese che è davvero a livello internazionale e si può difendere sulla scena mondiale da sola, senza porvi altri

finanziamenti a sostegno. Se guardo alle politiche dichiarate a sostegno della metropolizzazione, forse sono un flop, ma, se verifico dove sono finite le risorse, le ritrovo lì.

3 – Tematica generale: cooperazione e/o competizione

ID: *In un contesto di forte concorrenza, l'Europa sostiene il modello di cooperazione e solidarietà tra le comunità, per promuovere la coesione territoriale alle diverse scale: federazione di stati, partnerships, unioni urbane. Questo punto di vista è stato proposto dalla Francia nell'ambito della pianificazione del territorio già negli anni Novanta con l'istituzione di communautés urbaines, communautés des communes, ecc. Può essere una buona soluzione anche per l'Italia?*

Le chiedo la sua opinione anche in quanto presidente di AESOP-Association of European Schools of Planning, che si interroga sulle questioni cruciali della pianificazione, in modo complementare e comparativo fra le diverse realtà europee.

AG: Una prima riserva è che le *communautés urbaines*, le *agglomérations*, le *métropoles*, l'*intercommunalités*, le più antiche del 1990... furono istituite non per questioni di solidarietà, ma per questioni di gestione! Le prime cose che le intercomunalità hanno trattato sono stati i rifiuti, le strade, la gestione tecnica insomma. Infatti, nonostante la ricomposizione in atto – e nonostante la retorica – è molto difficile vedere un vero progetto, non nel senso operativo, ma nel senso di visione globale per questi territori, appunto, fino ad oggi. Non so se siamo effettivamente un esempio di grande successo, tuttavia è vero che c'è questa lunga esperienza di cooperazione.

All'interno dei perimetri delle intercomunalità, c'è davvero un'esperienza acquisita e, da questo punto di vista, per quello che so dell'Italia, penso che ci sia, da parte vostra, qualcosa da imparare. In Italia questo processo, inizialmente è stato respinto, e ora si sta iniziando a metterlo in piedi di nuovo.

Non molto tempo fa ero a Firenze, e lì, hanno mostrato una mappa dove prima c'erano le province ma ora tutto l'assetto generale è in discussione, perché una diversa logica non genera più gli stessi perimetri. In Francia, la questione delle perimetrazioni rimane una problematica difficile ed un percorso effettivamente è stato fatto: probabilmente l'intercomunalità è il modello più avanzato oggi, a questo riguardo. Senza dubbio, ciò che è importante trarre da questo modello, a mio parere, è l'importanza di operare a entrambi i livelli, vale a dire: la regione urbana e la prossimità. Perché abbiamo constatato che

la regione urbana è un buon modello per rispondere a questioni ampie – la mobilità per esempio – ed è un buon modello per stabilire solidarietà fra territori. L'esempio francese, in particolare, può risultare interessante in materia fiscale, in cui l'intercomunalità è stata progressivamente portata ad implementare una fiscalità unica, che evita quella competizione -che si gioca a scala assai locale- tra i comuni vicini di casa che cercano di attrarre i supermercati ecc. Ci sono buone idee e buone cose, anche se la scala resta un tema ancora difficile.

Ma penso che, da questo punto di vista, l'esempio francese, nonostante le difficoltà, sia comunque una "via" che può effettivamente portare a una qualche forma di cooperazione e solidarietà territoriale. Tutto ciò, sui due livelli: il livello di prossimità, oggi come oggi, non se la passa molto bene. I sindaci, specialmente nei piccoli comuni, hanno un enorme ruolo di dialogo con gli abitanti, di sostegno, e non esclusivamente alla persona; la gente è veramente presa in carico individualmente ed ha bisogno di questi posti per essere in grado di riprendere la strada.

In Francia c'è sempre una competizione tra i sindaci e l'intercomunalità, anche se i due livelli sono, sotto le apparenze, altamente integrati; c'è una logica per cui i sindaci sono riusciti a darsi man forte (un autore che ha scritto molto sul potere di sindaci è Le Galès⁸). Abbiamo avuto le ultime elezioni municipali, che hanno mostrato esattamente il confine tra i due: le elezioni comunali non sono andate molto bene. Il problema è che il presidente dell'intercomunalità e del consiglio non è eletto a suffragio universale, è indiretto. Quindi, in questa tornata, si è votato contemporaneamente (sui due livelli). Avevamo due liste: nella lista municipale si indicano coloro che vanno all'altro livello. Risultato: nelle campagne, c'era molto poco interesse sull'intercomunalità perché i cittadini continuano ad aspettarsi molto da quello che viene deciso tra di loro, al livello più prossimo. Queste elezioni, che avrebbero dovuto rafforzare la legittimità democratica dell'intercomunalità, hanno avuto il più basso livello di partecipazione della storia. Quindi, non si può fare cose troppo complicate... In ogni caso, dobbiamo avere una relazione diretta con gli elettori, perché, per contro, in Francia non siamo effettivamente molto bravi nella partecipazione pubblica...

4 – Tematica generale: la formazione e le competenze per la pianificazione urbanistica

ID: In una tua recente pubblicazione, possiamo leggere che il problema dell'aggiornamento dell'agenda urbana dell'Unione Europea a livello

⁸ Si veda Bibliografia.

locale è anche un problema di competenze all'interno della formazione dei pianificatori, della disciplina urbanistica in generale. Intende con questo sottolineare che è una formazione "ad hoc" l'unica in grado di combinare le politiche di settore dell'UE, all'interno del sistema urbano di ciascun paese?

AG: L'Agenda Urbana, dopo che io ho scritto questo articolo, in realtà ha subito una battuta di arresto. Penso sia importante dire molto chiaramente che oggi, per me, l'Unione Europea non ha più politiche di pianificazione territoriale e l'Agenda Urbana non è un documento di pianificazione del territorio. Rimane un po' di retorica, ciò che resta dei tempi dell'ESPD, ma l'Agenda Urbana non è affatto in continuità con questa linea, perché non ha più un principio guida per l'azione delle città, nessuna visione, è solo una serie di priorità (che sono priorità tematiche), tra le quali possiamo trovare una o due che sono un po' più sulla pianificazione territoriale, la mobilità, le popolazioni urbane emarginate, ecc. Ma la stragrande maggioranza è chiaramente legata al cambiamento climatico, alla transizione energetica... a tutti questi elementi di crescita intelligente, che stanno condizionando le dinamiche economiche di quei settori economici in cui noi cerchiamo di difenderci nella competizione globale.

Inoltre, questa impasse, che è assai evidente nell'Agenda Urbana, la ritroviamo anche nel primo bilancio europeo per la politica di coesione. Nel 2014-2020, il periodo attuale, abbiamo obiettivi tematici che possono essere integrati con la politica urbana, con la mobilità, la comunicazione: ma, chiaramente, l'impostazione è divisa per settori.

La difficoltà di implementazione di questa politica è dovuta al fatto che sarà iscritta in un programma di azione locale in cui spesso la città, gli attori locali... devono trovare anche altri partner se vogliono cercare di cogliere tutte le opportunità, a riguardo della concessione di "investimenti territoriali integrati" (che sono in linea di principio gli strumenti più adeguati), in modo da creare un patchwork, un bouquet di azioni, che non è, in ogni caso, una politica urbana. Se c'è dell'interesse per la formazione dei pianificatori su questo argomento, beh... È una scommessa che deve essere in grado di anticipare questo approccio e di declinare bene la cosa, perché, poiché non si può cambiare la politica europea, si devono mettere in evidenza quegli elementi che non erano ricompresi nei servizi dei territori, realizzando operazioni veramente articolate, perché i cosiddetti "investimenti integrati" al momento... non lo sono affatto! Semplicemente, perché non parlano dei bisogni reali dei territori.

C'è un problema. Se guardiamo chi “mette in pratica” la politica di coesione, si vede che la maggior parte delle volte sono persone che sono formate molto bene: avvocati, economisti che hanno intrapreso la strada della governance amministrativa, ma che hanno pochissima formazione sul “territorio”, perché non sono pianificatori. E se si vuol fare qualcosa, devi creare un equilibrio fra quelle competenze. Potrebbe essere, che sia proprio la formazione dei pianificatori a dar loro più elementi per capire e comprendere questi strumenti e usarli al meglio! Del resto, qui alla Sorbona, tengo un corso studentesco proprio con questo approccio: potrebbe essere benissimo questa una soluzione... e le università possono avere un ruolo di apprendimento permanente (nel senso di “long life learning”) e possono anche formare un gran numero di amministratori e contribuire al consolidamento di una cultura territoriale, di urbanistica e di pianificazione.

6.3. Claire Delpech

Claire Delpech è responsabile della Commissione Finanza e Fiscalità dell'Assemblée des Communautés de France (AdCF), associazione dei rappresentanti politici delle intercomunalità dell'Esagono. Essa federa 985 intercomunalità e *métropoles* le quali raggruppano l'80% della popolazione francese. Ha un ruolo di rappresentanza presso gli organi dello stato ed è camera di compensazione delle istanze provenienti dai territori. Facilita l'applicazione del decentramento dei poteri, in particolar modo sui temi della pianificazione territoriale, dello sviluppo economico, dei trasporti e della gestione ambientale.

In particolare, l'intervistata si è occupata da tempo e con passione di questi temi, al fianco delle amministrazioni locali: per la sua esperienza, ella ha potuto attraversare i passaggi evolutivi, dal formarsi delle intercomunalità, fino alla creazione delle *métropoles*. Può quindi mettere in luce alcuni segnali risultanti dalla implementazione sul campo e voci inespresse che provengono dal territorio.

1 – Tematica generale. Il processo dell'intercomunalità

ID: Il processo di formazione delle intercomunalità esiste da molti anni nei territori francesi. Ad esso è associato anche un costante cambiamento di scala, attuato nel passato mediante numerose leggi (ormai indietro nel tempo), fino ad arrivare alle ultime Lois MAPTAM e NoTRe.

Che cosa ha osservato durante questo processo e in che modo esso ha cambiato il rapporto tra l'urbano e il periurbano, la politica abitativa, la

reazione alle sfide economiche, fiscali e finanziarie, dal punto di vista delle autorità locali?

CD: È davvero una domanda molto ampia. Questo processo di intercomunalità è effettivamente antico ed ha avuto un suo punto d'innescò forte con la legge Chevènement, che ha posto in essere diverse categorie di intercomunalità, quelle che appaiono anche nella configurazione attuale; essa ne ha, infatti, strutturato l'architettura panottica così come la possiamo definire oggi.

In quasi vent'anni, l'intercomunalità ha conosciuto diverse strade, tutte con un unico obiettivo molto importante da parte del legislatore: razionalizzare l'offerta di servizi e, allo stesso tempo, ottimizzare la spesa pubblica. Questo è davvero il filo conduttore che troviamo in tutte queste leggi, incentrate sul decentramento (come è richiamato in tutti i testi), più o meno compiute, più o meno forti, per l'intensità del decentramento che sono state in grado di attuare.

Se ci concentriamo, invece che sui risultati, sul processo, l'intercomunalità va progredendo in modo relativamente lento nel corso del decennio 2000-2012, con un numero crescente di intercomunalità, "guadagnando" sempre più comunità; si tratta di un dispositivo non obbligatorio, ma incentivante al raggruppamento. In quel momento, infatti, abbiamo ritenuto di mettere in opera un dispositivo incitativo, molto potente, grazie alle sovvenzioni statali. Infatti, si può guardare all'intercomunalità anche come percorso incrementante: questo continuo aumento del numero e della popolazione interessata ha un'unica zona nera, che è l'Ile de France, che rimarrà per molto tempo "la cattiva allieva" dell'intercomunalità.

Dal 2010, questo processo adotta una nuova visione dell'intercomunalità: si hanno meno incentivi, perché ci sono meno possibilità finanziarie, ma si punta maggiormente al discorso della razionalizzazione, dell'organizzazione territoriale. C'è una "doppia direttrice" che si va a sviluppare, sebbene non in contrasto. La mappa dell'intercomunalità ha già fatto passi avanti ma, in quel frangente, l'intercomunalità è chiamata a mettere in discussione il proprio perimetro per diventare più efficace e soddisfare meglio le esigenze dei territori. E questo è stato attuato nel contesto della cooperazione inter-municipale interdipartimentale, che sarà fatta in due ondate.

Una prima, negli anni 2004-2005, e poi c'è una seconda ondata con la legge NoTRé che lei ha menzionato. C'è un intero periodo di Rapports⁹ che si inseriscono in questo contesto, per spingere, in questo senso, le intercomunalità a

⁹ L'AdCF ha numerosi strumenti divulgativi tra cui mensili e periodiche pubblicazioni, rese pubbliche e accessibili. I suoi Rapports vengono illustrati in audizione al Senato.

fondersi insieme. Siamo arrivati, infatti, nel primo periodo 2000-2010, ad avere dei prefetti che poco si erano preoccupati di creare intercomunalità adeguate funzionalmente al loro perimetro geografico di riferimento. Quindi avevamo molte piccole intercomunalità, che non potevano fare grandi cose... il che non permetteva all'intercomunalità di esprimere le sue proprie prerogative, in termini di condivisione e di mutualizzazione dei servizi.

Fino a quando, nel 2010, si arriva, con i *régroupements à fiscalité propre*, alla quasi copertura totale dell'intercomunalità sul territorio nazionale, con l'eccezione che ho menzionato prima. Dal 2010, si riducono il numero delle *communautés*, perché sono costrette a raggrupparsi tra di loro, attraverso una seconda ondata di cooperazione intercomunitaria, fino ad arrivare, nel gennaio 2010, al numero di 1.160 intercomunalità. Quindi, abbiamo questa "doppia direttrice" che consta, allo stesso tempo, dell'avanzata del modello dell'intercomunalità, e, dalla stagione dopo il 2010, di questa progressione, che non è semplicemente una ricomposizione e compattazione del territorio nazionale, ma è parte dell'organizzazione stessa, della struttura stessa dell'intercomunalità, che quindi viene ad evolversi.

2 – Tematica generale: l'ultima tappa e la metropolizzazione

ID: *L'altra faccia della medaglia del processo di metropolizzazione è, per alcuni, la richiesta -da parte delle più grandi comunità del Paese- non solo di una certa autonomia, ma anche di un quadro generale di proposta da parte dello Stato, per rendere coerenti le azioni e le strategie delle métropoles. Altri pensano che la metropolizzazione causerà la scomparsa dei dipartimenti.*

A che punto siamo con le métropoles in Francia?

CD: Per collegare con la domanda precedente, possiamo dire che l'intercomunalità è veramente, per missione, nata per soddisfare gli obiettivi economici e sociali del territorio nazionale. In particolare, per uno strumento molto importante che è la mutualizzazione della fiscalità economica. Dal momento che nel territorio si attiva un'intercomunalità, si condivide la risorsa fiscale con un insieme di comuni.

Ora, veniamo alla sua seconda domanda... l'ultima tappa della metropolizzazione: da come appare negli ultimi anni, potremmo dire che si tratta di un "surplus" di intercomunalità, perché è emersa la necessità di riorganizzare il territorio nazionale attraverso metropoli forti, dove lo *sprawl* urbano è stato favorito e dove si cerca di realizzare un'omogeneizzazione delle

competenze, dei grandi percorsi urbani nel territorio nazionale, ecc. anche se oggi, in ultima analisi, si assiste ad un fenomeno molto “eterogeneo”. Infatti, quando paragoniamo Brest, che è una piccola metropoli, a Lille, che è molto grande, o Nancy, che assomiglia in tutto a Montpellier, ecc. l’obiettivo era quello di avere metropoli che combinassero spazi di forte polarità con frange periferiche e rurali. La legge NOTRe è molto forte su questo argomento, con l’intento di concepire grandi città strutturanti, ma ancor più incidendo su città di medie dimensioni, laddove ciascuno deve impegnarsi nella aggregazione dei propri margini periferici.

ID: ... e il legame tra intercomunalità e metropolizzazione..., queste due sono coerenti o no?

Perché la letteratura scientifica non concorda pienamente sulla coerenza tra le due...

CD: La metropolizzazione e l’intercomunalità sono lo stesso movimento, perché le *métropoles* sono intercomunalità. Quindi la domanda posta è: quali sono i legami intercorrenti tra queste *métropoles* e ciò che viene chiamato *hinterland*, o entroterra, o periferia? ... ovvero: che ne è di quei territori che non sono parte delle *métropoles* e che fanno invece parte di altre intercomunalità?

... Con, in aggiunta, una domanda che oggi non è ancora risolta, che è quella del ruolo dei Dipartimenti! Perché in questi grandi territori regionali (tutto è stato cambiato... la mappa delle Regioni anche è stata cambiata¹⁰), lì, la *métropole* è attiva e molto forte e i Dipartimenti si sono ritirati per concentrarsi di più, invece, su territori grande da riorganizzare...

3 – Tematica generale: le riforme e la coesione territoriale

ID: *Proprio a riguardo di questa riforma territoriale, articolata in diversi passaggi, che reazioni ricevete dai territori che monitorate?*

Di cosa si tratta? ... di un passo verso la neutralità fiscale e finanziaria o una vera strada verso la coesione sociale?

CD: C’è un desiderio, attraverso la metropolizzazione, di servire meglio quei gruppi di popolazione che oggi sono realtà forti, in termini di gravitazione di abitanti e di sistemi locali del lavoro.

¹⁰ Si veda capitolo 5.

Quindi il tentativo è quello di mettere insieme le competenze più “strutturanti” di queste istituzioni, che sono lo sviluppo economico, le residenze popolari, i trasporti, ecc. con potenti strumenti di finanziamento, attraverso la mutualizzazione dei costi economici. C’è un vero desiderio di farlo, e il processo, che si sta tentando di avviare, è proprio di metterli alla prova con la reale eterogeneità dei territori.

Ci sono territori che hanno assistito ad un fortissimo successo di questo modello, penso in particolare alla *métropole* di Lione, per esempio. Ci sono territori per i quali c’è ancora da riflettere: penso alla *métropole* di Lille, che è un sito molto particolare, perché si tratta di tre polarità con una frangia rurale molto grande, e che non ha più visto (dopo l’istituzione della *métropole*) fenomeni di *sprawl* urbano, e quindi ha prodotto una certa concentrazione nelle zone centrali. Quest’ultima *métropole*, per esempio, ha davvero un profilo estremamente specifico... è veramente difficile rispondere in modo generale e questa logica è molto recente... anche la letteratura scientifica non ha ancora elementi per un bilancio.

Con il processo di metropolizzazione, si è dato vita, da una parte, ad una concentrazione di mezzi, strumenti, tecnicità, finanziamenti pubblici e privati sulla *métropole*, ma, dall’altra, si continuerà a progredire in termini di organizzazione istituzionale, sia riconciliando ancora di più i poteri a livello di intercomunalità, sia definendo il suo ambito di azione (sia per le intercomunalità che per le *métropoles*, che oggi sono troppo “strette” nel loro reciproco perimetro).

ID: *Il tentativo di riforma era piuttosto incentrato sulla fiscalità o sull’aspetto sociale di condivisione?*

I territori sono obbligati a stare insieme?

CD: Penso che il vero motore dell’iniziativa sia più vicino alla coesione sociale, piuttosto che alla ricerca di una neutralità fiscale e finanziaria, che sta diventando sempre più complessa, perché le autorità locali sono sostenute dalle dotazioni dello Stato e quindi sono, oggigiorno, meno attive nella gestione fiscale dei loro territori.

Su questo tentativo di coesione sociale, possiamo citare la legge sull’edilizia adottata nel 2017. Essa mette nelle mani delle intercomunalità e delle *métropoles* degli strumenti per riequilibrare gli squilibri sociali. In altre parole, si tratta di agire su fenomeni di concentrazione di popolazioni povere, in alcune parti dei loro territori, in modo da bilanciare quelle zone che hanno pochissime risorse, per poi intervenire nell’accoglienza ai poveri all’interno

della loro giurisdizione..., lo stesso vale anche per il reperimento di alloggi convenzionati.

4 – Tematica generale: il ruolo dell'Associazione

ID: Veniamo all'argomento dell'Associazione che lei rappresenta.

Cos'è l'AdCF? Quali sono i suoi obiettivi e le sue azioni? Perché l'Associazione è così importante in questa situazione? Che ruolo svolge (così come altre reti di attori) nel contesto di una rinnovata forma di democrazia e partecipazione?

CD: L'Assemblea è un'associazione che federa le intercomunalità e il cui ruolo è quello di animare il processo di attuazione della stessa. Quindi, siamo molto presenti sul campo, nel processo di accompagnamento dei politici locali, per spiegare loro il contenuto e la natura delle decisioni amministrative e per comprendere le loro difficoltà di implementazione; allo stesso tempo, siamo molto presenti presso il legislatore, per sostenere l'intercomunalità e far sì che le leggi che escono consentano uno sviluppo armonioso dell'intercomunalità. E ancora, infine, abbiamo un ruolo di migliore conoscenza, divulgazione e formazione su questo tema dell'intercomunalità.

5 – Tematica generale: attuazione e primi esempi

ID: Dopo la promulgazione delle leggi, tutte le forze sono ora impegnate nella fase di sperimentazione e attuazione delle nuove forme previste.

Da un punto di vista pratico, come entrano in gioco le competenze, gli aspetti di contrattualizzazione, la valutazione, ecc.?

Nella prassi dei territori, quali sono, secondo lei, le esperienze più importanti, più singolari e innovative?

A questo riguardo, sono anche in contatto con l'Agenzia di pianificazione di Lione (caso che lei ha citato poc'anzi)... ha in mente altri esempi? Cosa ha osservato? Quali sono, secondo lei, gli esempi più singolari e innovativi...

CD: Nello spirito di questa evoluzione delle competenze, per le intercomunalità le competenze provengono da comuni: sono infatti i comuni che hanno la clausola generale di competenza e trasferiscono queste competenze alle intercomunalità. Ci sono diverse categorie di intercomunalità: il tutto funziona un po' come un gioco di carte e, a seconda della categoria di cui si

fa parte, si esercitano diverse funzioni. La categoria di intercomunalità più integrata – possiamo dire così – dal punto di vista delle competenze, è la *métropole*. A livello medio, ci sono categorie meno integrate.

Questo trasferimento di competenze in ciascuna categoria è stato graduale, negli ultimi anni: il legislatore ha completato nel tempo il panottico delle competenze, per ogni categoria. Quindi, non c'è mai stata davvero una comunità che si è ritrovata con un set di competenze e basta, è un approccio ancora tutto in divenire, e quindi anche il bilancio che noi potremmo trarre da queste esperienze, deve necessariamente tenere presente, in qualche modo, questo “costante progredire verso una situazione a regime”.

Oggi le intercommunalità urbane, le *métropoles*, le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération* sono competenti su un gran numero di settori: l'organizzazione di aree abitative, sullo sviluppo economico, sui trasporti, sui servizi ambientali, su molti servizi alla popolazione...

ID: *Quali città sono più innovative nell'attuazione di questa riforma?*

CD: Possiamo fare riferimento a Rennes, che ha intrapreso molte iniziative, specialmente sul problema degli alloggi popolari. Anche la *métropole* di Grenoble, che è stata molto attiva sull'ambiente; poi la *métropole* di Lille, che ha fatto molto sulla questione della coesione sociale, Montpellier sull'urbanistica, Orléans sui trasporti. E poi ogni comunità ha la facoltà di sviluppare il suo “cuore” di competenze e, in un certo senso, è evidente che ci sono alcune comunità che sono più dinamiche di altre e che, in questa partita, cercano di giocare d'anticipo.

6.4. Bruno Coudret

Bruno Coudret è funzionario della Grand Lyon e uomo vicino a Gérard Collomb nella formazione del grande progetto politico di metropolizzazione della seconda città francese. Con un passato al servizio dell'*aménagement* di stato, non nasconde (anzi traspare limpidamente dai suoi commenti) il riconoscimento dell'elemento positivista nell'impianto istituzionale francese.

La Grand Lyon è ad oggi indubbiamente l'esempio più riuscito di *métropole* (anticipatore della legge istitutrice, conforme e innovatore rispetto ad essa). Interessante è, quindi, il punto di vista interno all'esperienza lionnese che l'intervistato offre: egli mostra luci ed ombre del processo tout court ed esprime chiaramente critiche e speranze. Tutte le problematiche riguardanti

l'istituzione delle *métropoles*, vengono qui analizzate concretamente dal di dentro dell'operatività e dell'applicazione.

Di lui si apprezza soprattutto la capacità di approfondire tutte le sfaccettature del problema e, grazie al suo essere funzionario di esperienza, il saper cogliere la catena evolutiva dei cambiamenti, o presunti tali.

1 – Tematica generale: il governo del territorio in Francia e la Grand Lyon

ID: *Parlando di governo del territorio in Francia, la professoressa Anna Geppert ha recentemente scritto: «The French call their institutional design a millefeuille: the more layers of puff pastry, the more cream, the better the cake, until it gets indigestible. Relations between levels are complex, with overlapping competences and competing policies».*

La Métropole de Lyon è un'autorità locale creata il 1 ° gennaio 2015. Riunisce 59 comuni e 1,3 milioni di abitanti, ha recentemente rimpiazzato il Dipartimento Rhône-Alpes.

La “millefoglie” è così più efficiente adesso? Nel caso di Lione, possiamo considerare la rappresentazione francese del governo del territorio “a millefoglie” come ormai obsoleta perché decisamente migliorata e variata?

BC: Sono personalmente proprio nel vivo dell'argomento, perché ho appena editato un libro¹¹, che tratta dell'origine delle prime leggi sul decentramento in Francia e narra la storia, vista dall'interno, del processo di decentramento dal 1982 con Gaston Defferre¹². Esplora, nel suo complesso, l'inizio e la fine di quel processo di decentramento che fu avviato in allora.

Eccoci alla prima domanda. La risposta è che è troppo presto per dirlo!

Ma, soprattutto, l'approccio proposto a Lione è di tipo dichiaratamente politico, portato avanti dai politici locali e dai candidati presidenti della *métropole*.

Il secondo elemento è che è stato anche un approccio in termini di immagine, con la volontà di mostrare che, per recuperare competenze in campo sociale, si può concepirle all'interno di un paradigma unico, tra l'“umano” e l'“urbano”...

¹¹ Si veda in Bibliografia.

¹² Uomo politico molto noto in Francia, socialista e sindaco di Marsiglia, è stato ministro del governo Mitterand. Proprio per il suo operato in quella fase della sua vita politica, il suo nome è legato per sempre all'attuazione del decentramento amministrativo in Francia, che ha accresciuto il potere dei sindaci e diminuito quello dei prefetti. Si veda capitolo 3.

In effetti, l'organizzazione dei servizi della *métropole*, così come deciso in via politica, mostra che essa ha difficoltà a far convivere, nelle sue prerogative, l'urbano e l'umano... in altre parole, la pianificazione e il sociale. Nell'organizzazione dei servizi, così come è configurata oggi, è fondata su due blocchi che sono a tenuta stagna: da un lato, i vecchi servizi della *communauté urbaine* lionese, quindi inerenti la pianificazione territoriale; dall'altra i vecchi servizi del Conseil Général du Rhône, cioè il sociale. Quindi, il sistema a "millefoglie", possiamo dire che non esiste più come regola di funzionamento del Département, ma, d'altra parte, è sempre molto presente a livello dei comuni, in quanto la *métropole* non è, a statuto, una collettività territoriale nel senso vero del termine... è la Costituzione che lo dice (all'articolo 72)! Infatti, la *métropole* è piuttosto un super EPCI, con un potere molto molto forte dei comuni membri che sono, più o meno, gli ex comuni della *communauté urbaine*! Il perimetro della *métropole* non è stato ampliato rispetto a prima e, quindi, i poteri che avevamo nella vecchia strutturazione continua ad averli in mano ora.

In Francia, in questo senso, la millefoglie si è ulteriormente rafforzata dalla creazione di *métropoles*, con una nuova categoria di EPCI che sono, appunto, le *métropoles*. Da aggiungere a ciò, è la particolarità della *métropole* di Parigi, nella quale abbiamo creato un'altra categoria, per testare in via sperimentale la formula dell'EPC territoriale. Quest'ultimi sono effettivamente i veri centri di potere nel seno della *métropole* di Grand Paris. D'altra parte, la millefoglie esiste ancora! È vero che rafforzando il ruolo e il potere degli EPCI in relazione ai comuni, siamo passati da 2.060 EPCI a 1.200 strutture di questo tipo (innalzando la soglia per far parte di una intercomunalità a trentamila abitanti, con in più l'obbligo per ogni comune di far parte di una intercomunalità); c'è ancora la millefoglie, ma d'altra parte, abbiamo un numero di strutture decisionali che è effettivamente ridotto. Abbiamo un minor numero di regioni, tredici rispetto alle ventidue precedenti, un numero di EPCI che è stato ridotto del quaranta per cento, e abbiamo comuni che si stanno gradualmente fondendo (ne avevamo in passato quasi 37mila, e ora siamo a 35mila).

2 – Tematica generale: il processo a partire dall'intercomunalità

ID: *Il processo intercomunale nei territori francesi esiste da molti anni. È anche un costante cambiamento di scala, implementato attraverso leggi promulgate ormai indietro negli anni: è stato poi perseguito dalle leggi MAPTAM e NOTRe, fino alle ultime leggi.*

Quali sono gli elementi più rappresentativi di questo processo all'interno dell'intercomunalità a Lione?

C'è continuità tra l'intercomunalità e la metropolitizzazione nel caso lionnese?

BC: Per quanto riguarda la seconda risposta, nella *métropole* di Lione, occorre sapere che la *communauté urbaine* era già una struttura intercomunale altamente integrata. I comuni, in partenza, avevano trasferito i servizi urbani: l'igiene, le strade, ecc. E poi, dagli anni Novanta hanno trasferito anche la pianificazione urbanistica. Quindi, ora abbiamo un Plan Local d'Urbanisme che viene messo in atto. È un fatto ormai storico. Inoltre, dall'inizio degli anni 2000, i comuni hanno trasferito competenze di sviluppo economico e di trasporto. Quindi, arriviamo oggi alla *métropole* in continuità con ciò che è stato fatto, ai tempi, con la *communauté urbaine*.

D'altra parte, quando si comincia a parlare di condivisione delle competenze sociali dei comuni... è una piccola rivoluzione! E passerà molto tempo prima di evolvere verso un trasferimento dell'integralità delle funzioni sociali. I politici locali non sono favorevoli a questo processo. Quindi, stiamo assistendo ad un doppio movimento: in un verso, la direzione intrapresa riguarda la contrattualizzazione degli aspetti sociali. Contemporaneamente, la seconda direzione è quella di mutualizzare i servizi sociali dei comuni verso la metropoli, e senza trasferimento! Abbiamo scelto la mutualizzazione per armonizzare i benefici dell'azione sociale e degli interventi, e anche per ridurre le spese. È ben noto, nel caso della *métropole* di Lione – e quindi dell'intercomunalità che esisteva prima – che si tratta di un approccio già molto integrato, il quale spiega bene, inoltre, – per tornare al primo tema – che il sindaco vuole continuare a fare come faceva un tempo nella vecchia *communauté urbaine*, per detenere il vero potere decisionale nel seno della *métropole*.

3– Tematica generale: i tratti innovatori della *métropole*

ID: *Qual è il maggiore cambiamento causato dall'istituzionalizzazione della métropole in relazione alla percezione dei cittadini e delle imprese? Come è visibile questo cambiamento di scala e di modello di governance?*

È una domanda che riguarda l'implementazione pratica di questo processo...

BC: Va notato che, storicamente, abbiamo soprattutto esperienza sulle modalità di funzionamento all'interno della *communauté urbaine*, più che di quella del Département. Communauté che, per sua natura, ha pochi contatti

diretti con i cittadini; quindi la partecipazione è relativamente sottosviluppata, anche se si comunica e si fa marketing, in realtà c'è pochissima interlocuzione diretta con i cittadini. L'unico elemento rilevante è la gestione dei reclami che, nella *communauté urbaine* è stata fatta con l'istituzione di un call center per centralizzare tutte le denunce dei cittadini.

Oggi la nostra realtà è ancora molto orientata alla trattazione degli aspetti economici e relativamente poco a quelli sociali; abbiamo una partnership molto attiva con le imprese e l'università, come già dai tempi della *communauté urbaine*, e c'è un ruolo in crescita, in questo frangente, anche per le regioni. La legge NOTRe ha dato loro molta importanza e, pertanto, molte di queste regioni hanno relazioni di competenza un po' complicate con le *métropole*. Non è la situazione che abbiamo in Spagna, ad esempio, in Catalogna – per citare contesti ora di attualità¹³ – ma siamo davvero in una fase in cui, l'una e l'altra – la regione e la *métropole* – si stanno cercando!

Da una parte e dall'altra, tuttavia, il ruolo dei cittadini è quasi inesistente! Abbiamo fatto una riforma istituzionale tecnocratica e razionale, ma assolutamente “estranea” ai cittadini. Dove la coproduzione delle decisioni non è la concertazione delle forze, ma avviene utilizzando risorse sociali che non sono sviluppate nella *métropole* di Lione. Il sistema di governance di cui disponiamo è un sistema che fa molto affidamento sui rapporti tra i sindaci: non possiamo decidere nulla in un comune della *métropole* senza che il singolo sindaco sia coinvolto. Quindi, è, allo stesso tempo, una forma di “potenza-supremazia” della *métropole*, perché quando vengono prese le decisioni diventa attuativo il provvedimento; ma, d'altra parte, lì si gioca anche la ricerca di un consenso che a volte è un consenso totalmente silenzioso! Perché è un sistema in cui la metropoli, che pur è depositaria di un patto fra comunità, non ha necessariamente la capacità di decidere da sola.

Il sindaco continua a credere che i cittadini siano comunali, non metropolitani, anche se i servizi ai cittadini sono gestiti dalla *métropole*. Anche nelle ultime elezioni, non c'è stato un cambiamento nel modello di funzionamento, e gli abitanti pensano che ci sia un'“appropriazione”, un “abuso” di potere da parte di rappresentanti politici che essi non conoscono e non scelgono. La metropoli ha mantenuto il nome della *communauté urbaine*, ma già ai tempi della stessa, i cittadini non avevano assolutamente visibilità su quale

¹³ L'intervistato fa riferimento alla situazione di contrasto avvenuta in Catalogna, dove il 1° ottobre 2017 si è indetto un controverso referendum sull'indipendenza della regione (dichiarato anticostituzionale e, quindi, sospeso). Al di là dell'esito del caso specifico, Coudret intende qui situare la situazione lionese all'interno degli eventi e dei contesti territoriali che vivono le medesime tensioni.

istituzione aveva l'incarico di fare cosa... ma, ad ogni modo, erano soliti presentarsi dal loro sindaco; ecco, in questo senso, molte cose sono cambiate.

4 – Tematica generale: limiti e spazi di manovra

ID: *Quali aspetti rimangono oggi più oscuri e imprecisi?*

Quali elementi possono essere decisivi per una maggiore velocità operativa delle métropoles? E quali riguardo a Lione?

Quali sono i limiti e gli spazi di manovra?

Questa volta, si tratta di una domanda di prospettive per il futuro...

BC: L'aspetto più oscuro è oggi, a mio avviso, il ruolo dei comuni, e specialmente a riguardo delle risorse sociali (per le ragioni che ho già fatto presente). Le leggi MAPTAM e NOTRe si sono occupate dei comuni in Francia e, la loro attuazione, nel contesto della *métropole* di Lione – e ciò è significativo – ha fatto sì che essa sia stata creata sullo stesso perimetro della precedente *communauté urbaine*; quindi abbiamo creato una logica d'insieme per questi comuni, senza chiederci se, a lungo termine, i comuni sarebbero scomparsi o sarebbero diventati *arrondissements* dell'area metropolitana, ovvero substrutture integrate nella metropoli. Penso che l'intento politico delle leggi sia, sempre di più, orientato a costruire una più forte integrazione dei comuni nella metropoli.

Per il secondo aspetto, ciò che è stato decisivo nella concettualizzazione della *métropole*, in senso generale così come nel caso particolare di Lione, è il rafforzamento della coppia regione-*métropole*. Determinante perché, anche se le regioni sembrano coprire le metropoli sulla scena internazionale, i due lavorano in modo relativamente separato: senza dubbio sussistono fra di loro relazioni più di tipo competitivo piuttosto che di complementarietà.

Il secondo elemento è che, oggi, continuiamo a ragionare in relazione al comune. Una delle evoluzioni che devono essere prodotte è pensare per *bassin de vie*¹⁴, per uscire da una logica strettamente comunale. Zone funzionali di servizi per integrare chi non è attualmente nel perimetro amministrativo: per noi, in particolare, è il caso di tutta la parte dei comuni vicino all'aeroporto Saint-Exupéry che non fanno parte della *métropole* amministrativa di Lione. È, tuttavia, un aspetto problematico, per una metropoli che si considera internazionale, il non poter disporre direttamente del proprio aeroporto! Quindi, penso che, alla fine, si debba avanzare ragionando per zone

¹⁴ Per l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques), la definizione recita: «Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants».

funzionali di prossimità, integrando così quelli che non si trovano nel perimetro della metropoli, ma che si riferiscono allo stesso bacino di servizi.

Il terzo elemento è la possibilità di percepire questa accelerazione nella crescita come elemento di appartenenza alla metropoli. Oggi, sono più i politici che vogliono che Lione sia riconosciuta nelle classifiche internazionali, rispetto a quanto lo riconoscono i cittadini, che, per contro, non hanno la sensazione di appartenere a una metropoli moderna, europea e internazionale.

L'ultimo elemento – sempre come marcia di accelerazione verso il cambiamento – si inserisce nel quadro della contrattualizzazione, segnatamente quella dei servizi sociali. Oggi il ragionamento è orientato piuttosto a mutualizzare i servizi. Noi vogliamo andare verso una maggiore applicazione della sussidiarietà tra comuni: vale a dire, che le *métropoles* sono nate per affidare i servizi – entro un certo ambito di prossimità – convenzionalmente e direttamente ai comuni che già ora li stanno erogando. Ma se guardiamo i duecento comuni nella metropoli di Lione – Lione, che è la più grande, ha trecentomila abitanti, e il più piccolo comune ne ha meno di duemila – è chiaro che la contrattualizzazione tra comuni non può essere la stessa quando si parla di grandi o di piccoli nuclei. Analizzando le figure amministrative che hanno competenza sui servizi di prossimità, si nota che “servono meglio” gli enti più piccoli rispetto alla *métropole* stessa. In una logica necessariamente egualitaria dei servizi pubblici, non possiamo avere dei servizi che vengono forniti dal sindaco di un comune della *métropole* che non sono gli stessi di un altro comune gestito da un altro sindaco che fa parte della stessa *métropole*... Quindi queste sono le evoluzioni repentine che potrebbero avvenire a Lione, ma anche in altre *métropoles* della Francia.

E poi... mi si chiede quali sono i limiti e gli spazi di manovra...

I limiti, ne ho già accennato un po', sono che i sindaci non si sono ancora mentalmente spostati da una cultura di cooperazione e coesione intercomunale a una di metropolizzazione a pieno titolo. Qui si inserisce un problema di governance. I sindaci sono partiti principalmente da questioni esecutive di gestione amministrativa, ma, per il 2020, la legge stabilisce che la rappresentanza nella *métropole* da parte dei comuni avverrà per collegi elettorali e non tutti i sindaci (dei piccoli comuni ma anche quelli dei comuni di grandi dimensioni) saranno necessariamente rappresentati nel Consiglio metropolitano. C'è davvero un braccio di ferro tra questi piccoli sindaci, e nel nostro caso soprattutto da parte dei sindaci della *métropole* occidentale – che sono in realtà la maggioranza dei sindaci di destra, sostenitori di Gérard Colomb, il presidente di ora, e anche di quello precedente¹⁵. Hanno fatto di tutto per

¹⁵ Si veda nota 8, capitolo 5.

cambiare la legge e il meccanismo di attribuzione della rappresentanza ai sindaci nel 2020. Questo pone una vera questione di governance perché, per legge, le elezioni del 2020 devono essere disconnesse dal regime “per comuni” e, tuttavia, la pressione politica... vuole che le leggi siano cambiate affinché tutti i sindaci possano far parte del Consiglio metropolitano.

In Francia, abbiamo avuto, del resto, lo stesso problema con la *métropole* a statuto speciale di Marsiglia. Alla fine di tutta trafila, per ottenere l’adesione dei sindaci (nella fusione metropolitana di Marsiglia e Aix-en-Provence), attraverso il lavoro di Jean-Claude Gaudin¹⁶... si è allargato il Consiglio Metropolitano a tutti i sindaci, prima della legge MAPTAM. Quindi, abbiamo dei limiti nella governance e nel ruolo che mantengono i sindaci secondo quanto previsto al 2020.

Il secondo limite è lo “shock culturale” che intercorre, nell’impostazione, tra il settore sociale, che è gestito dal Consiglio, e lo sviluppo economico, che è gestito dalla *communauté urbaine*. È una questione di cultura dei servizi di competenza metropolitano-comunale, che è anche il modello di funzionamento secondo cui si ripartiscono le finanze pubbliche: ovvero, molto complicato: costruito sulla base di un discorso di collegamento tra l’economia e il sociale, che era, nella logica passata della *communauté urbaine*, quello di privilegiare lo sviluppo economico sul sociale.

Il terzo limite è sempre correlato alla storia dell’ex *communauté urbaine*. All’interno dell’istituzione metropolitana, c’è molto più la cultura di un processo improntato sull’ottenimento del risultato: tale “difetto” è da attribuirsi all’impostazione dell’ex *communauté urbaine*, ed è allo stesso tempo la sua forza, quando si trattava di recitare il ruolo di una *communauté urbaine*... vale a dire di gestire i processi ecc. L’impatto di questo metodo si è visto in maniera più o meno grande nella misura in cui si hanno pochi rapporti diretti con i cittadini. Quale non è il caso, ad esempio, del Conseil Général du Rhône, dove, nella competenza sociale, le relazioni dirette sono molto importanti. Quindi, in questo “culto” del processo che è stato trasferito dalla ex *communauté urbaine*, tremila funzionari che sono stati trasferiti dal Département non si riconoscono in questo approccio e, a questo, si va ad aggiungere quella sensazione di mancanza di appartenenza di cui parlavamo prima, e in particolare, a riguardo della modalità di procedere nelle questioni sociali.

Quindi, c’è una mancanza di riconoscimento delle competenze e, prima di tutto, esse non erano, in realtà, collegate, fino a poco tempo prima, al sociale.

¹⁶ Si veda nota 2, Intervista ad Anna Geppert.

Infine, l'ultimo elemento, sempre riguardo al limite: il cittadino metropolitano non è riconosciuto dal sindaco, perché il cittadino per il sindaco è comunale! Anche se ci sono di mezzo competenze e funzioni metropolitane! Questo pone un problema per la *métropole* circa il posizionamento del proprio ruolo, mediante la comunicazione e la partecipazione. Nel resto del processo (di interlocuzione con i cittadini), i sindaci si presentano come già aggregati e concedono alla metropoli di essere la sede della consultazione e concertazione delle decisioni, ovvero ciò per cui è giuridicamente obbligatoria. D'altra parte, se la *métropole* ha già intrapreso un processo di miglioramento dei servizi, compresi quelli sul sociale, è ancora più necessario forzarla a continuare; perché, in realtà, i sindaci temono queste relazioni dirette tra la *métropole* e i cittadini e cercano di posizionare il loro comune a contatto diretto con i cittadini, anche se spesso questi servizi hanno dietro la metropoli!

Quindi questi sono i limiti che abbiamo, che sono molto legati alla storia recente, ovvero dal momento in cui abbiamo semplicemente trasposto alla *métropole* il funzionamento della ex *communauté urbaine*. Dunque, l'approccio che resta, è un approccio prevalentemente economico e urbano, con relativamente poca integrazione, nella pratica, sul sociale, soprattutto per quanto si osserva a proposito dei funzionari che gestiscono il sociale, sentiti come un corpo secondario rispetto agli altri, anche se solo in apparenza. In termini di marketing, la città continua a mostrare l'integrazione tra l'umano e l'urbano e non la impedisce nella realtà; propone un ideale di forte connessione in termini organizzativi, dal momento che in oggi i servizi appaiono due blocchi totalmente omogenei ed ermetici, lo sviluppo territoriale e il sociale: quest'ultimo conta pochissimo a livello di posizioni apicali in questa nuova istituzione metropolitana e i funzionari dei settori consolidati hanno preso il sopravvento nel momento in cui si è trattato di fondersi. Non c'è il reale desiderio di unire le competenze tradizionali dell'ex *communauté urbaine* con le competenze del *département*.

Si dovrebbe quindi arrivare, in tutto questo tempo che è passato, ad un possibile passo, atteso entro il 2020, che è la rimodulazione di nuove elezioni per distretti elettorali (al fine di chiarire il collegamento con i sindaci: non tutti i comuni, infatti, saranno necessariamente rappresentati al consiglio metropolitano). Inoltre, sarà opportuno riproporre il tema in termini generali, né necessariamente sul sistema di governance, né sulla fusione tra le competenze del sociale e lo sviluppo, né nei rapporti con i cittadini.

Oggi possiamo considerare che la metropoli di Lione, che ha uno status speciale ed è l'unica a gestire l'insieme delle competenze sociali, rimane comunque un super EPCI, allo stesso modo delle altre *métropoles* francesi. E io aggiungerò anche che, fin dall'inizio, questa metropoli, prima ancora della

legge MAPTAM, era quello che era per la lobby di certi politici, per intercessione politica dei sindaci dei comuni, delle *agglomérations*! Se si asseconda questo discorso, si può arrivare a venti, ventidue metropoli che non hanno alcun significato a livello europeo, ma sono istituite laddove tutti i sindaci metropolitani si accordano soltanto per istituire una *métropole*...

Evidentemente, questo ragionamento è nell'aria – come si può leggere nella letteratura sull'argomento. Conferiremo ancora più potere e attenzione, dal punto di vista del governo centrale, a Lille, come già secoli fa. In questo contesto, se confrontiamo i sistemi di governance di riferimento delle principali città europee, Lione ha molto da dire sull'integrazione, ma non c'è nulla di innovativo sui sistemi di governance. Credo che l'Agenzia di Pianificazione Urbana di Lione sia l'ente che dovrebbe agevolare il cambiamento del nostro sistema di governance, sia attraverso i rapporti con lo Stato e la regione, sia a lungo termine con i comuni. Questo è un piccolo dilemma per le grandi città, come Copenhagen, Stoccolma, Torino, Birmingham, Barcellona... abbiamo predisposto una mappatura in termini di competenze e sistemi di governance: per cambiare alcune cose al nostro interno, ci occorre seguire i cambiamenti che stanno operando in altre realtà simili alle nostre... Come una metropoli europea può intraprendere e progredire nell'esercizio di tutte le sue competenze sociali?

Rispetto a quanto detto all'inizio, Lione è un po' alla testa di questo discorso e penso che una metropoli non possa trascurare questo aspetto della componente sociale. Guardando anche Lille, che è il punto di riferimento in Francia, è indicativo che non tutti i presidenti vogliano far convergere le funzioni sociali! Per Macron, l'obiettivo è trasferire tutte le competenze sociali alle *métropoles* – quelle attuali e quelle di domani – ma, a parte noi, nessun presidente desidera l'intero trasferimento. Sui settori fondamentali (educazione primaria, disabili...) non vogliono; quindi a Lione abbiamo effettivamente una situazione particolare. Penso che per le città europee... il loro futuro sarà molto più incentrato sulle relazioni dirette con i cittadini, ma probabilmente esse riusciranno ad avverarsi principalmente sulla cooperazione economica e lo sviluppo, e relativamente poco sul sociale.

6.5. Jens Denissen

Jens Denissen, tedesco di origine ma maturato all'École Nationale Supérieure du Paysage di Versailles, è il Coordinatore territoriale del Sentier Métropolitain du Grand Paris e fondatore del Voyage Métropolitain. Queste due originali pratiche di costruzione della conoscenza del territorio metro-

politano sono raccontate all'interno dell'intervista: spiccano per la diversità dei contenuti e degli approcci rispetto a tutto quello di cui si è parlato. Tuttavia, ciò che è notevole nel contesto di questo volume, è che esse, pur apparendo esperienze bizzarre e inconcludenti, mettono a tema obiettivi e domande che nessuno più si fa. Cosa hanno a che vedere uno con l'altro questi territori messi insieme? Che esperienza faccio del luogo in cui vivo? Come trasmetterlo ad altri?

1 – Tematica generale: il Voyage Métropolitain

ID: *«Il Voyage Métropolitain è un laboratorio di mediazione territoriale su scala parigina che, attraverso l'organizzazione di esplorazioni pedonali collettive, mira a contribuire attivamente alla costruzione di una narrativa metropolitana comune e condivisa», afferma il sito.*

Cosa hai osservato durante questo viaggio? Quali sono il modello e il metodo? Qual è l'origine di questo viaggio metropolitano?

JD: Effettivamente, sono temi molto nuovi...

Non ci sono davvero modelli per i viaggi metropolitani...

ID: *Quando è nato?*

JD: È nato dall'esperienza che ho avuto con il mio amico geografo: avevamo lavorato insieme a Marsiglia nel 2013, e io allora avevo scritto la mia tesi di laurea al termine degli studi sull'esperienza del "Sentiero Metropolitano" di Marsiglia, dal titolo "Je regarde 2013". Ciò di cui si trattava era un percorso, non è lo stesso del "voyage", ma l'idea di base era lì: andare a piedi nella zona suburbana... abbiamo davvero scoperto Marsiglia... e quindi il "sentier" nel 2013 fu concepito come un vero e proprio "strumento" di scoperta della metropoli.

Quando, con il mio collega, siamo ritornati su Parigi, non è stato facile trovare un percorso, perché ciò che abbiamo capito è che la formula del "sentier" è troppo fissa, è come costruire un'autostrada!

È così: o andiamo a sinistra o a destra! Così abbiamo appena pensato a un modello che permette lo stesso di scoprire i territori, raccontandone però le storie "sui" territori, andando "nel" territorio suburbano, rivelando la complessità, la consistenza e la pervasività della metropoli. Cercavamo uno strumento che permettesse ciò senza un tracciato vero e proprio e quindi lo abbiamo chiamato "voyage" metropolitano, con l'idea di fare un viaggio ogni mese, e

ogni volta viene aperto al pubblico. Questo perché in realtà c'è una differenza metodologica. Il “sentier” è come un libro: uno lo disegna e poi la gente può andare anche da solo. Per noi, invece, l'idea è quella, sì, di camminare insieme, di promuovere uno spazio itinerante, ma ciò può anche permettere l'incontro tra le persone e non solo tra chi cammina e i territori, ma anche tra le persone che camminano.

2 – Tematica generale: il Sentier Métropolitain di Grand Paris

ID: *Le Voyage si trova all'interno di un'altra iniziativa: “il Sentier Métropolitain di Grand Paris”, in altre parole il viaggio fa parte di una costruzione più grande. Quale è questa costruzione?*

JD: Sì, dopo... è anche vero che il “voyage” è all'interno del “sentier”... è vero, ed è allo stesso tempo strano...

Il “voyage” ha già tre anni nella mia concezione, e quindi, da un punto di vista mio personale, il “sentier” viene dopo, perché sul “sentier” abbiamo cominciato sette mesi fa, quindi è più verosimile che il “sentier” venga dopo il “voyage”: il primo è un po' il risultato, per me, che sono l'attore di questo progetto: in realtà il “sentier” è una via di formalizzazione! Il “voyage” non è una parte all'interno del “sentier”, ma quest'anno abbiamo deciso che il “voyage” diventa uno strumento per tracciare il percorso che seguiamo nel “sentier”, va insieme e consente di iniziare il pubblico a questi sentieri, aprendolo anche al grande pubblico.

ID: *Potremmo dire che il “sentier” è più formale e il “voyage” è più informale?*

JD: Il “voyage” è un'associazione, con un collettivo di sette persone, ed è un progetto volontario, non c'è una retribuzione; abbiamo ricevuto una commessa da parte dell'Atelier du Grand Paris¹⁷ per fare alcuni workshop e abbiamo fatto delle “marce” per loro nel 2014.

Mentre il “sentier” è un progetto che si compone di gruppi diversi, c'è un progetto che è anche un libro chiamato “La rivoluzione Parigi”, che è stato fatto nel 2014, che è una marcia tra Créteil, Versailles e Saint-Denis (e il fondatore dell'iniziativa di Marsiglia fa parte anche del “sentier” metropolitano).

¹⁷ Il sito <https://www.ateliergrandparis.fr> recita: «L'Atelier du Grand Paris attua attività di ricerca, sviluppo, valorizzazione e animazione legate alle sfide di Grand Paris, in particolare attraverso il suo consiglio scientifico. È un luogo di sperimentazione, creazione e diffusione».

Per noi, è qualcosa che è necessario fare! Perché oggi, sì, costruiremo il Grand Paris Express, la metropolitana, ma non c'è alcuna riflessione su come possiamo "spacchettare" questi diversi territori in modo molto più semplice e più ricco, perché quando camminiamo incontriamo il territorio meglio che in un tunnel della metropolitana!

E nel "sentier" abbiamo dei dossier di progetto... è un progetto che finalmente è un vero progetto di territorio. Gli attori istituzionali capiscono che ha senso, e quindi ci sono finanziamenti stanziati per questo scopo.

Riguardo alla costruzione più grande... ci sono molti gruppi che fanno passeggiate, marce, ecc. Vogliamo che sia una rete di attori, una piattaforma, che associa le diverse iniziative locali, perché questo modello possa vivere, e quelli che hanno un pubblico molto locale possano esistere e anche essere più visibili a livello metropolitano. Il "sentier" è anche una struttura culturale a livello metropolitano, e ad oggi ancora non lo vediamo perché lo stiamo facendo... ma penso che tra due o tre anni... sarà un vero strumento di comunicazione, perché l'impatto comunicazionale è molto forte perché è legato al territorio. Non è solo un articolo, non è un progetto che è su internet, ma è un vero progetto sul territorio.

Quindi, l'idea di una costruzione più grande, per me, è in una sorta di auto-resistenza, di impegno e di coinvolgimento da parte di coloro che vanno a piedi, di una cultura pedonale nella città.

La portata del "sentier" è questa: "puoi camminare in periferia e scoprire anche cose interessanti, quindi anche camminare diventa interessante". Per me, la costruzione più grande è piuttosto lì, nel punto in cui c'è una cultura, c'è un modo di essere nella metropoli che non è la RER¹⁸, la metropolitana e l'auto, e infatti è di una infrastruttura di mobilità che si tratta, anche se è piuttosto una mobilità di svago o di scoperta. Ed è importante, perché per coloro che si muovono per lavorare, il viaggio tra due stazioni metropolitane è importante!

La vera questione è il ruolo del camminare, il luogo dei pedoni in città: si dice anche che è un progetto di territorio e sviluppo, anche se non costruiremo strade vere, ma c'è la consapevolezza, la presa in considerazione dei pedoni nel progetto urbano, che oggi non è proprio il caso di molti progetti...

3 – Tematica generale: la cultura metropolitana

ID: *Durante i "voyage", spieghi ai partecipanti le basi teoriche e pra-*

¹⁸ La RER (Réseau Express Régional Île de France) è la rete ferroviaria urbana e suburbana, che, dal 1969, collega Parigi e la periferia. Sono 5 linee (A, B, C, D, E) che possono essere paragonate, come modello di trasporto, ad una metro veloce o ad una ferrovia sotterranea.

tiche di questo approccio, per scoprire meglio la diversità e la complessità del territorio. Il sottotitolo della presentazione del “voyage” è: “Verso una cultura metropolitana condivisa”.

Quali reazioni ricevi dai cittadini che guidi?

Qual è il ruolo della trasmissione della conoscenza del territorio “attraverso l’altro” per la ricomposizione di una lettura unificante di luoghi e comunità?

ID: Veramente la cultura metropolitana tu l’hai già anticipata!

JD: In un certo senso, è anche la cultura dei pedoni e del periurbano, non necessariamente della metropoli...

Dando un’occhiata a tutti i viaggi che abbiamo organizzato, per marciare nel territorio della Grand Paris, la domanda che ci poniamo è: come raggrupperemo e faremo sintesi di tutto questo?

Passiamo molto tempo nella Petite Couronne durante le nostre passeggiate organizzate, e ci piacerebbe molto passare dentro Parigi, e anche a Châtelet, perché è il centro della periferia! È qui che arriva la RER, quindi non possiamo fare un sentiero di Grand Paris e non passare attraverso Châtelet...: ma tecnicamente non è possibile!

Ponendo la questione su “dove andare a Parigi?” è come cominciare a distinguere “Parigi” da “ciò che normalmente diciamo di Parigi”, è una vera domanda di ricerca! “Come dire Parigi nella Grand Paris?”! “Cosa scopriamo di Parigi mentre siamo a Parigi?”. È un cambio di sguardo su Parigi... e dei sobborghi che sono una piccola scoperta, in cui possiamo dire: “possiamo scoprire Parigi!”.

ID: Una cosa che ho conosciuto attraverso di voi e il vostro metodo¹⁹ è la conoscenza del territorio “attraverso l’altro”. Mi riferisco a me stessa: io non sono in grado di conoscere Parigi, quindi la conosco con te. Vale a dire: questo è il senso della conoscenza condivisa, che non è come il caso in cui uno spiega qualcosa all’altro, ma si può fare esperienza con l’altro, e questo è diverso dai metodi tradizionali di partecipazione...

JD: Lei ha partecipato effettivamente ad un “voyage” un po’ speciale, abbiamo fatto davvero degli interventi di condivisione e delle riflessioni molto profondi, l’abbiamo fatto per la prima volta!

¹⁹ L’autore ha partecipato attivamente al “voyage” e segue le iniziative del gruppo.

L'idea comunque è lì: poter dire “non conosco grandi cose su Grad Paris, ma insieme possiamo creare un quadro di conoscenza in cui ciascuno può portare qualcosa... il formato è un po' nuovo: ci sono delle piccole conferenze, ci fermiamo cinque minuti, spieghiamo una piccola cosa e iniziamo a discutere... è più per la diffusione e perché, così, si costruisce una diversa conoscenza: è un'esplorazione collettiva!

E anche se dobbiamo guidare la marcia, siccome anche noi non conosciamo tutto, ciò permette di mettere tutti sullo stesso livello e ogni contributo ha lo stesso valore, e la gente si dice: “è molto difficile non dirigere” ...ma qui non siamo in una “trasmissione di conoscenza”, ma in una sorta di “costruzione di un sapere da parte di chi cammina”, durante tutto il giorno. E poi abbiamo avuto due viaggi che sono stati straordinari perché c'erano persone che venivano proprio da quel territorio e dicevano “là, ci sono cose da vedere!” e ci spiegavano... è un dibattito itinerante: è fatto di luoghi e di comunità (ma è una parola che si usa troppo “le comunità” in Francia!)

ID: ... sì, ci sono i luoghi e i villaggi...

JD: ma lei sa perché non esiste una parola “comunità” in Francia? Tu, tu pensi alla “comunità”, un quartiere dove le persone si conoscono... ma in Francia c'è solo lo Stato e l'individuo.

E tra lo stato e l'individuo non c'è nulla.

Vale a dire: in Inghilterra l'etnia è un dato per lo stato perché lo stato pensa che sia parte della tua identità, ma per la Francia no. In Inghilterra il termine “comunità” è molto denigratorio: dire per esempio “la comunità marocchina” dà l'impressione che sia una cosa chiusa. Il modello d'integrazione francese è complicato, perché non è possibile accettare, da parte dello Stato, che tu possa integrarti nascendo nella tua comunità... devi parlare francese, non va bene che tu viva prima in una città e poi se incontri un francese... no, non esiste! La parola “comunità” è una parola che ... è storia politica! È l'organizzazione della società.

4 – Tematica generale: il Voyage, il Sentier et la (Très) Grand Paris

ID: *Il Voyage e il Sentier attraversano gli spazi sconosciuti della Grand Paris, che è più ampia del perimetro che è stato scelto per la nuova metropoli, alla fine di un lungo dibattito.*

Il Voyage stesso fu ideato in relazione al Grand Paris Express, un network di trasporti che collega Parigi al di fuori della Petite Couronne.

Queste iniziative possono contribuire a costruire il futuro prossimo di una comunità più ampia che si sta ancora costruendo (“precorrendo i tempi”)?

JD: In effetti siamo già andati oltre la Grand Paris, perché nell’immaginario della gente, oggi, la Grand Paris è la metropolitana! E poi, politicamente, la metropoli della Grand Paris oggi, lo sa molto bene anche lei, è un progetto, ai più, totalmente “estraneo”... quindi il nostro lavoro è davvero rilevante! Il “voyage” e il “sentier” sono strumenti di pre-figurazione della condivisione di questo spazio. Come funzionano? Come possiamo condividere questo? ... Ecco l’idea di contribuire alla costruzione di una comunità più ampia: la comunità di Grand Paris, che è necessariamente eclettica e composita perché fatta di una pianura intera di città.

Molto personalmente, il “voyage” io l’ho ideato perché conoscevo bene la frattura che c’è tra il centro e la periferia. Per me, il “Voyage Métropolitain”, è sempre stato un progetto politico, non in senso “partigiano”, ma, nel senso più profondo di ciò che facciamo, sul “come viviamo in una grande città”.

Le rispondo sulla seconda questione.

Il progetto parla alle istituzioni pubbliche e agli attori del turismo e dello sviluppo; siamo riusciti a creare una cosa molto ibrida, perché in un progetto turistico di solito non si fa della pianificazione del territorio, tuttavia il nostro è un progetto turistico che nasce dallo sviluppo e, allo stesso tempo, abbiamo voluto difendere un piccolo approccio “artistico”, per creare nuove rappresentazioni del territorio e in cui c’è anche un perché pedagogico! Tutto ciò che stiamo imparando attraverso l’esperienza (costruire la conoscenza attraverso l’esperienza è tutto il resto di cui abbiamo parlato), nell’arte contemporanea, è un dato fondamentale; vale a dire che non diamo necessariamente tutte le spiegazioni, ma restituiamo il posto al sentimento individuale... alla fine è un progetto un po’ artistico, urbano e paesaggistico, politico e turistico! ... Tutto questo, è molto interessante anche per farsi delle domande su cosa sia una metropoli! Perché, infine, se ti avvicini alla metropoli dai diversi punti di vista, puoi trovare cose interessanti per tutti e, quindi esplorarla, trasformando i modi e le abitudini di viverla di tutti...

Noi non governiamo affatto questo processo, se io penso a Foucault e alla biopolitica... Penso che camminare in questo modo sia anche biopolitico²⁰!

²⁰ Il pensiero biopolitico, nel dibattito filosofico e politologico, fa riferimento ad una concezione organicistica che mette insieme il potere e le azioni di controllo del governo con le implicazioni che essi hanno sulla vita e sul corpo delle popolazioni. Michiel Foucault ne parla principalmente a riguardo dell’epoca di esplosione del capitalismo.

Perché se trasformi – nel senso positivo del termine – “delicatamente” abitudini, “tutti a camminare!”... non è un progetto totalitario! Ho un amico architetto che ha pensato un po’ al termine “utopia”: diciamo che in vent’anni se “tutti i sabati la gente si metterà a camminare”... beh, cosa succederà in quel momento? La città e la metropoli si stanno trasformando ed è molto interessante affermare che se dovessimo farlo (il camminare nello spazio urbano), sono convinto che anche se non avremo bisogno di fare per forza i “voyage”, ma il semplice fatto di reintrodurre anche solo un po’ di mobilità dolce, questo trasformerà il tessuto economico, culturale... ma per “il treno del governo del territorio è molto difficile attaccare questi vagoni”!

ID: *Quali sono, a tuo avviso, i limiti dell’esperienza del “Voyage Métropolitain”?*

JD: È piena di limiti!

Primo: non possiamo camminare dovunque. Secondo: il tempo, non possiamo camminare tutto il tempo, e così oggi, si limita ad essere un progetto nel tempo libero, del tempo libero. Il limite è anche culturale: c’è un pubblico a cui questo format non dice assolutamente niente! E c’è anche un problema di integrazione: possiamo pensare al pubblico locale, ben istruito che ha studiato, sì, ma dovremmo anche iniziare a lavorare meglio con le associazioni... Mi piacerebbe davvero collaborare con coloro che lavorano con i rifugiati, mi piacerebbe portare gli immigrati a camminare con noi... perché questi giorni di cammino hanno anche il valore di un incontro, di conoscere il territorio perché le persone che arrivano qui non conoscono la città.

C’è anche il limite del numero perché questa cosa non la si può fare in quattrocento. Se il pubblico sarà più misto, cambieremmo, per far partecipare le scuole per esempio ...

Anche fare una passeggiata per due giorni -non solo in giornata- è un’esperienza diversa! Perché se ti svegli in una foresta a dieci chilometri da Parigi... sei completamente “altrove”! ... usare anche altri mezzi di trasporto... dividerlo con le associazioni locali, con l’arte contemporanea, con le associazioni che si occupano di agricoltura urbana, ...per creare nuove relazioni con il territorio. Mi piacerebbe moltiplicare e integrare la nostra esperienza...

È incredibile: la gente mi chiede di dare loro i tracciati, in modo che possano fare il percorso da soli... ma l’idea è il viaggio! ... non andare da solo! ... non è proprio la stessa cosa!

È un altro modo di costruire le cose...

CONCLUSIONE

[...]

*E poi si parte e tutto è OK e tutto
è per il meglio e inutile.*

*E ora che ne sarà
del mio viaggio?
Troppo accuratamente l'ho studiato
senza saperne nulla. Un imprevisto
è la sola speranza. Ma mi dicono
che è una stoltezza dirselo.*

Eugenio Montale, *Satura*, 1971

Il crollo del Ponte Morandi del 14 agosto del 2018 è stato un avvenimento ricco di significati per la realtà genovese.

Oltre al dolore individuale e collettivo per la perdita di abitanti e visitatori, lavoratori e turisti, italiani e stranieri, il fermarsi un attimo a pensare al proprio passato, presente e futuro ha rappresentato un momento unico di riflessione per la comunità.

La cittadinanza ha assistito in quei giorni ad uno spettacolo a dire poco irresistibile di solidarietà e condivisione: i soccorritori, le forze dell'ordine, i volontari. Oltre ad un moto spontaneo di collaborazione e unità, di straordinario rilievo sono i significati politici che questo evento ha portato con sé.

La scelta di organizzare una commemorazione pubblica ad un mese di distanza, nella piazza centrale della città, dove erano presenti 4mila persone. La testimonianza della rappresentante degli sfollati, la parte più lesa della città insieme alle vittime che, quasi con timore, pubblicamente afferma: «abbiamo ancora molti problemi e vogliamo ritornare alla normalità... ma nelle istituzioni abbiamo trovato un interlocutore».

Il ponte che collegava Genova con il mondo, improvvisamente la divide e le urge di ripensare il proprio rapporto con gli altri, come spostarsi verso chi è fuori, come far muovere chi è dentro. Ma chi è Genova?

Dal primo giorno utile di ritorno dalle vacanze, si decide di non interdire la circolazione ai mezzi privati, ma di caricare di servizi il trasporto pubblico.

La risposta è stata grandiosa.

In un solo giorno assistiamo alla rivoluzione: gli accessi in metropolitana passano da 15mila a 45 mila, vengono inseriti nella fascia mattinale e serale 4 nuove percorrenze ferroviarie a titolo gratuito per gli spostamenti pendolari. In soli 20 giorni, si registrano 1.500 accessi all'applicazione car pooling che organizza le flotte: 2.500 viaggi in condivisione. La gente, risvegliata da un comune senso di responsabilità, si interroga sulle proprie scelte, si informa e decide autonomamente dove e come muoversi. Il sistema complessivamente regge, inaspettatamente.

Incredibile lo sforzo degli uomini sulla strada: 24 ore su 24 ci sono vigili o operai che costruiscono i completamenti per infrastrutture alternative. La gente si ferma agli incroci per ringraziarli...cose mai viste, se si pensa che sono vigili urbani!

Sorprendente la risposta della gente non solo nella pianificazione dei viaggi, ma anche nella condotta di guida: consapevoli del disagio, l'ordine con cui ci si incolonna e con cui si asseconda le indicazioni della polizia fa la differenza. Le capacità normalmente attribuite agli archi stradali vengono superate dalla prova dei fatti: una sinergia così tra l'infrastruttura e l'utente non si era mai vista.

I fatti "civicamente" rilevanti non finiscono qui: gli operatori portuali si mettono d'accordo e in poco tempo danno la loro disponibilità a destinare parte del loro sedime in concessione per l'apertura di una nuova strada di percorrenza per le merci in adiacenza la porto. Un ambito così oligarchico e concorrenziale esce dagli schemi tradizionali per affermare un evidente bene comune superiore. Dalle riviere, ad ovest e ad est di Genova, dalle associazioni, dai gruppi, dalle aziende pur così messe a dura prova dai disastri ambientali di poco successivi al crollo del ponte, arrivano (gratis) pasti, forniture di materiali e prodotti, gru ed escavatrici per togliere di mezzo le macerie e ricominciare. Inoltre, alcuni cittadini genovesi raccolgono l'appello del sindaco per chi è nelle possibilità di ospitare gli sfollati: 130 famiglie accolgono da subito nelle loro case chi è in difficoltà.

Tutto questo ha contribuito in maniera eccezionale ad una percezione del "noi" profonda e differente.

Non la “coesione per la coesione” risponde alle sfide presenti: non tutte le risposte sono in grado di affrontare lo smarrimento. Né l’etica, né la legge riescono a riemergere dalla gravità degli accadimenti.

Tutti abbiamo bisogno di vedere questi fatti accadere, per poterci fidare di nuovo e scoprire cosa ci consente di ripartire in ogni circostanza.

È solo una vita che accade e ci invita che può far uscire le comunità dall’apparenza e dall’anonimato.

L’atteggiamento del ricercatore si gioca tutto nel riconoscere dove e quando accade, fino a contribuire, comunitariamente, ad una migliore convinzione civile.

Nella proposta di un “cammino dello sguardo”, la redazione del presente volume intendeva, infatti, offrire un’occasione per guardare a quello di cui non ci si era ancora accorti, o a quello che si pensava già di vedere. Affinché possa avverarsi ciò che dice Albert Camus: «Quella solidarietà possiamo ritrovarla in ogni momento, e non solo nella sofferenza».

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2017), *Sussidiarietà e... crisi demografica. Rapporto sulla sussidiarietà 2016/2017*, ItacaLibri, Castel Bolognese, Ravenna.
- AdCF (2016), *Grandes communautés: de l'exception à la généralisation ?*
- AdCF (2016), *Le profil de développement des agglomérations et métropoles françaises*.
- AdCF (2016), *Premiers repères sur les 15 métropoles françaises*.
- AdCF (2017), *Audition sur le rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi sur la ville et la cohésion urbaine* (Sénat, 31 mai 2017).
- Agence d'Urbanisme Aire Métropolitaine Lyonnaise (2016), *Gouvernance des métropoles européennes*, Dossier de synthèse.
- Albrechts L. (2010), More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environ. Plan. B Plan. Des.*, 37: 1115-1127. <https://doi.org/10.1068/b36068>.
- Allulli M., Tortorella W. (2013), Cities in search of Policy. The urban issue in the National Political Agenda. *Métropoles*, 12: 0-22.
- Amore R. (2015), *La métropolisation de l'action publique à l'épreuve des réalités territoriales*. Entre renouvellement, dysfonctionnement et nouveaux défis: Le cas de l'agglomération grenobloise. Séminaire «Les mutations de l'action publique», Université de Grenoble Sciences Po Grenoble.
- Ansell C., Gash A. (2008), Collaborative governance in theory and practice. *J. Public Adm. Res. Theory*, 18: 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Arendt H. (1968), *Men in Dark times*, Harcourt, Brace and World, New York.
- Arendt H. (1991), *Tra passato e futuro*, Garzanti, Milano.
- Arendt H. (1998), *Vita activa*, II, 7, *La dimensione pubblica: l'essere in comune*, Bompiani, Milano.
- Armellini P. (2003), *Introduzione al pensiero federalista*, Aracne, Roma.
- Bacqué M., Biewener C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Coll. Politique et sociétés, La Découverte, Paris.
- Bardazzi S. (1986), *Pianificazione delle aree metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.
- Bartaletti F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bauman Z. (2016), Le risposte ai demoni che ci perseguitano, Intervista di Casati D., *Corriere della Sera*.

- Beaucire F. (2011), *Les aménagements des territoires*, in J.-P. Charvet, M. Sivignon (a cura di), *Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain*, Coll. « U », Armand Colin, Paris: 289-322.
- Beck U. (1986), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- Beck U. (1998), Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités. *Lien Soc. Polit.*, 15. <https://doi.org/10.7202/005056ar>.
- Beck U. (2003), *Comprendre l'Europe telle qu'elle est* (traduit de l'anglais par Camille Noël), Revue Dissent.
- Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. (2016), Varieties of Second Modernity and the Cosmopolitan Vision. *Theory, Cult. Soc.*, 33: 257-270. <https://doi.org/10.1177/0263276416671585>.
- Beck U., Grande E. (2010), Varieties of second modernity: The cosmopolitan turn in social and political theory and research. *Br. J. Sociol.*, 61: 409-443. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2010.01320.x>.
- Bertolissi M. (1997), *Rivolta fiscale. Federalismo. Riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, CEDAM, Padova.
- Biland É. (2012), Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales. *Politix*, 96, 17. <https://doi.org/10.3917/pox.096.0017>.
- Blair G.S. (2016), Approaches to Metropolitan Area Study. *Metrop. Anal.* <https://doi.org/10.9783/9781512807769-005>.
- Blatter J.K. (2006), Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *J. Urban Aff.*, 28: 121-150. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00264.x>.
- Bontje M., Musterd S. (2012), Understanding Shrinkage in European Regions, *Built Environ.*, 38: 153-161. <https://doi.org/10.2148/benv.38.2.153>.
- Boudeville R.J. (1977), *Lo spazio e i poli di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Brenner N. (1998), Global cities, glocal states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Rev. Int. Polit. Econ.*, 5: 1-37. <https://doi.org/10.1080/096922998347633>.
- Brenner N. (1999), Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Stud.*, 36: 431-451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>.
- Brenner N. (1999), Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies*, 36, 3: 431-451.
- Brenner N. (2003), Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *Eur. Urban Reg. Stud.*, 10: 297-324. <https://doi.org/10.1177/09697764030104002>.
- Brenner N. (2004), *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N. (2004), Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Rev. Int. Polit. Econ.*, 11: 447-488. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>.
- Brenner N. (ed.) (2013), *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, JOVIS.

- Brenner N., Jessop B., Jones M., Macleod G. (eds.) (2003), *State/space*, Malden, Blackwell.
- Brenner N., Schmid C. (2015), Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19: 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>.
- Bridge G., Butler T., Le Galès P. (2014), Power relations and social mix in metropolitan neighbourhoods in North America and Europe: Moving beyond gentrification? *Int. J. Urban Reg. Res.*, 38: 1133-1141. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12125>.
- Brouant J.P. (2015), *Droit de la cohésion territoriale*. Coll. « Systèmes ». LGDJ, Paris.
- Brouant J.-P. (2016), La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, *Les Ann. la Rech. urbaine*, 99: 93-101. <https://doi.org/10.3406/ar.2005.2629>.
- Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini, Rimini.
- Calafati A. (2014), Città e aree metropolitane in Italia, *GSSI Urban Studies*, 1-22.
- Calamandrei P. (1947), *Archivio degli Atti dell'Assemblea Costituente della Repubblica Italiana*.
- Camagni R. (2014), *Città metropolitane? No, solo province indebolite. Istituzioni e Federalismo*, www.lavoce.info.
- Camagni R. (2014), *Ruolo e contraddizioni delle aree metropolitane maggiori*. ANCI Toscana, Convegno "Pianificazione strategica e Città Metropolitane". Sesto Fiorentino, 1° dicembre 2014.
- Camagni R., Gibelli M. (2018), *Milano Città Metropolitana: al bivio fra deregolazione e nuova progettualità di area vasta*, Meridiana.
- Camus A. (2012), *Il futuro della civiltà europea*, Castelvecchi, Roma.
- Cappuccitti A. (a cura di) (2006), *Il nuovo manuale di urbanistica* (direttore scientifico Benevolo L.), Mancosu, Roma.
- Caravita B. (2009), *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giapichelli, Torino.
- Cassese S. (2016), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli stati?*, il Mulino, Bologna.
- Castells M. (2015), La sociedad del riesgo humano, *La Vanguardia*, 3 aprile.
- CCE (1990), *Il Libro Verde sull'ambiente urbano*.
- CENSIS (2010), *44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2010*, FrancoAngeli, Milano.
- CENSIS (2016), *50° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2016*, FrancoAngeli, Milano.
- CGET (2017), *Orientations méthodologiques pour l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité*. Direction de la Ville et de la Cohésion urbaine.
- CGET (2017), *Orientations méthodologiques pour l'élaboration du rapport «politique de la ville»*. Direction de la Ville et de la Cohésion urbaine.
- Chamboredon J.-C., Lemaire M. (2006), Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Rev. Française Sociol.*, 11, 3. <https://doi.org/10.2307/3320131>.
- Chauvel J. (2015), *La question du Grand Paris (2001-2012)*. Thèse de doctorat en science politique soutenue le 10 décembre 2015, Université Panthéon-Assas, 1-477.

- Chesterton G.K. (1908), *Ortodossia* (ed. it. Lindau, Torino).
- Choay F. (1996), *La règle et le modèle: sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Seuil, Paris.
- Choay F. (1998), *Urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil, Points, Essais.
- Choay F. (2006), *Pour une anthropologie de l'espace*, Seuil, Paris.
- Città metropolitana di Firenze (2015), *Documento di Indirizzo per l'avvio del procedimento relativo al Piano Strategico Metropolitano di Firenze*.
- Città metropolitana di Genova (2014), *Statuto. Approvato con la Deliberazione della Conferenza metropolitana di Genova n. 1 del 19 dicembre 2014*.
- Città Metropolitana di Torino (2015), *Torino Metropoli Internazionale 2025. Il terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino*.
- Cohen J.L. (2017), *Architecture, modernité, modernisation* (Collège de France). Fayard, Paris.
- COM 616 (2008), *Decisione relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera*. GU-EU
- Comune di Bologna (2014), *Il piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa*.
- Coudret B. (2017), *De la Décentralisation À la Monarchie républicaine. Quand le peuple s'éveillera*. Le Livre actualité Éditions.
- Cremaschi M. et al. (2015), *Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités: regards croisés France/Italie*, Planum Publisher.
- Crivello S., Staricco L. (2017), Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach, *Urban Research & Practice*, 10: 228-238.
- Crozier M., Thoenig J.-C. (1975), La régulation des systèmes organisés complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *La regulation des systemes organises complexes: Le cas du systeme de decision politico-administratif local en France*. *Rev. Française Sociol.*, 16, 3. <https://doi.org/10.2307/3321128>.
- Cunningham-Sabot E. (2007), Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process? *Futur. Shrinking Cities Probl. Patterns Strateg. Urban Transform. A Glob. Context*, 17-28.
- D'Alessandro E. (2016), Creative and Inclusive Centrality for the Metropolitan City. *Procedia – Soc. Behav. Sci.*, 223: 321-326. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.378>.
- DATAR (2013), *Les systèmes urbains français et la métropolisation*, dossier 10.
- Davoudi S., Strange I. (eds.) (2009), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, Routledge, London.
- De Briant V. (2016), La gouvernance pu l'évidence du multiple. La cas des Métropoles en France et en Italie, *Studia Europaea*, 61/2016.
- De Martino U. (2008), *Il governo delle aree metropolitane*, Officina, Roma.
- Del Fabbro M. (2018), The institutional history of Milan metropolitan area. *Territory, Politics, Governance*, 6, 3. Routledge, Taylor and Francis Group.
- Del Fabbro M. (2018), The institutional history of Milan metropolitan area. *Territ. Polit. Gov.*, 6: 342-361. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1369895>.

- Desage F., Guéranger D. (2012), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, Vulaines-sur-Seine.
- Desjardin X. (2007), *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*. Thèse de Géographie et aménagement. Université Sorbonne, Paris.
- Desjardins X. (2006), *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA.
- Desjardins X. (2008), *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*. Ecole doctorale de Géographie de Paris, UMR 8504 Géographie-Cités, Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement.
- Desjardins X. (2014), La réforme par le changement d'échelle : Retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale. *Geogr. Econ. Soc.*, 16: 147-153. <https://doi.org/10.3166/ges.16.147-153>.
- Desjardins X., Fleury A. (2014), Les espaces publics dans les territoires de densités intermédiaires: conceptions, usages et potentialités. *Revue Géographique de l'Est*, 54: 3-4.
- Desjardins X., Généreau De Lamarlière I. (2016), *L'aménagement du territoire en France. Les études, La documentation française*, Paris.
- Dessage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions communales*. Editions du Croquant, Vulaines sur Seine.
- Di Ronza C. (2016), *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità. Saggi e articoli*, Istituzioni del Federalismo, 4: 915-939.
- Donati D. (2015), *La legge 56/2014 e il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo*. Formez Webinar.
- Donzelot J. (2013), *La France des cités. Le chantier de la citoyenneté urbaine*, Fayard, Parigi.
- Drozd D.J. (2009), *Nebraska and Lancaster County's Demographic Trends*. Presentations. 4. <https://digitalcommons.unomaha.edu/cparpresentations/4>.
- Drozd D.J. (2013), *Nebraska differences between metro and nonmetro areas*. Center for Public Affairs Research, UNO.
- Drozd M. (2016), La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance «stratégique» du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité. *Métropoles*, 19: 0-25.
- Dupres C. (2009), L'intercommunalité au cœur des nouvelles dynamiques des territoires, *Le Monde Supplément* au n. 19992.
- Dupuy G. (2002), Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1: 141-156.
- EC (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission.
- EC (2006), *Cohesion policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*. Communication from the Commission to the Council and Parliament, Brussels, 13 July. COM(2006) 385 final. Brussels: European Commission.
- EC (2018), *Urban agenda for the EU*.
- Einstein A. (1934), *Come io vedo il mondo* (1^a ed. it. 1955; traduzione e prefazione di R. Valori, Giachini, Bologna).

- Elinbaum P. (2014), Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano Europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial. *Investig. Reg.*, 57-78.
- Eliot T.S. (1934), *Cori da "La Rocca"*, ItacaLibri, Castel Bolognese, Ravenna.
- Emmi P.C. (2008), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times, *Journal of the American Planning Association*. <https://doi.org/10.1080/01944360701755584>.
- Epstein R. (2005), Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit*: 96-111.
- ESPON (2014), EU-LUPA European Land Use Patterns. *Final Report*, 1-25.
- Estèbe P. (2015). *L'égalité des territoires, une passion française*, Coll. «La ville en débat», Puf, Paris.
- Eurocities (2013), *Metropolitan areas in action. Concluding report*. Amsterdam.
- Fabrizi M. (1983), *L'urbanistica italiana dal dopoguerra a oggi. Storia ideologie immagini*, De Donato, Bari.
- Faludi A. (2012), Multi-Level (Territorial) Governance: Three criticisms. *Planning Th. and Practice* 13, 2. Routledge, Francis and Taylor Group.
- Faludi A. (2013), Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: A critical review. *Environ. Plan. A* 45: 1302-1317. <https://doi.org/10.1068/a45299>.
- Faludi A., Peyrony J. (2011), Cohesion policy contributing to territorial cohesion - Future scenarios. *Eur. J. Spat. Dev.*, 1: 1-21.
- Fargion V., Gualmini E. (a cura di) (2019), *Tra l'incudine e il martello: Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Darwingbooks, il Mulino, Bologna.
- Faure A., Emmanuel N. (2013), Métropole/région: une gouvernance sédimentée et incarnée. *Pouvoirs locaux, La Documentation Française*, 56-60.
- Fedele M., Moini G. (2006), Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche; *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1: 71-98.
- Fedeli V. (2017), Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions for Processes of Urban Regionalisation? *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 265-274. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0430-7>.
- Feiock R.C. (2005), Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation, *J. Am. Plan. Assoc.*, 71: 463-464.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Finances L.E.S., Locales P., La S., La L.D.E., Des C., Gestion Q., Ressources D.E.S., Sein A.U., Bloc D.U., Lourdes A.U.P.D.E. (2015), *Les défis de la cohésion dans les territoires*.
- Fol S. (2013), La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation? *Inf. Geogr.*, 77, 6. <https://doi.org/10.3917/lig.773.0006>.
- Fol S., Cunningham-Sabot E. (2010), Déclin urbain » et shrinking cities: Une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine, *Ann. Geogr.* 119: 359-383. <https://doi.org/10.3917/ag.674.0359>.
- Fol S., Gallez C. (2012), The role of social data in investment assessment: current practice and potential improvements, *Financ. urban access*, VREF Work.

- Fossati A., Levaggi R. (2001), *Dal decentramento alla devolution. Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano.
- Fregolent L., Savino M. (2014), *Città e politiche in tempo di crisi*, FrancoAngeli, Milano.
- Fricke C. (2016), Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective, *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 291-305. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0450-3>.
- Fricke C., Gualini E. (2014), Berlin as (implicit) metropolitan space: contradictions of the institutional construction of scale, *Territory, Politics, Governance*, 6, 2.
- Fricke C., Gualini E. (2018), Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective. *Territ. Polit. Gov.*, 6: 199-221. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1351888>.
- Gallez C. (2014), L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale: Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes. *Geogr. Econ. Soc.*, 16: 183-206. <https://doi.org/10.3166/ges.16.183-206>.
- Geppert A. (2009), Policentricity: can we make it happen? From a concept to its implementation. *Urban Research and Practice*, 23. Routledge, Francis and Taylor Group.
- Geppert A. (2014), Planning systems facing heritage issues in Europe: From protection to management, in the plural interpretations of the values of the past. *Eur. Spat. Res. Policy*, 21: 9-12. <https://doi.org/10.1515/esrp-2015-0001>.
- Geppert A. (2017), Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France Vae victis! *Spat. Res. Plan.*, 75: 225-241. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0492-1>.
- Geppert A., Colini L. (2015), The EU Urban Agenda: Why, How and for Whom? *Disp.*, 51: 93-96. <https://doi.org/10.1080/02513625.2015.1134971>.
- Giddens A. (1997), *Sociology*, Polity Press, Cambridge.
- Gourgues G., Rui S., Topçu S. (2013), Critique de la participation et gouvernementalité. Gouvernamentalité et participation, *Lectures critiques. Participations*, 6 : 5-33.
- Gremion P. (2005), *Modernisation et progressisme, la fin d'une époque, 1968-1981*, Editions Esprit, Paris.
- Groppi T., Olivetti M. (2001), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino.
- Groud H. (2000), L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement. *Ajda*, 12: 967-976.
- Gualini E. (2003), *Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy*, 2: 616-636. <https://doi.org/10.1080/1350176032000101280>.
- Gualini E. (2006), The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *Eur. Plan. Stud.*, 14, 881-904. <https://doi.org/10.1080/09654310500496255>.
- Gualini E. (ed.) (2015), *Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*, Routledge, Francis and Taylor Group, New York.
- Gualini E., Mourato J.M., Allegra M. (ed.) (2013), Conflict in the City Contested Urban Spaces and Local Democracy, *JOVIS*, 1-287.

- Guichard O. (1976), *Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locale*, Documentation française, Paris.
- Guilluy C. (2014), *La France périphérique*, Edition Flammarion, Paris.
- Harrison J., Hoyler M. (2014), Governing the new metropolis, *Urban Studies*, 5, 51 (11). <https://doi.org/10.1177/0042098013500699>.
- Harrison J., Hoyler M. (2014), Governing the new metropolis, *Urban Stud.*, 51: 2249-2266. <https://doi.org/10.1177/0042098013500699>.
- Harvey D. (1969), *Explanation in Geography*, Edward Arnold Editor.
- Harvey D. (1998), *L'esperienza urbana*, il Saggiatore, Milano.
- Healey P. (2003), *Città e istituzioni: piani collaborativi in società frammentate*, Dedalo, Bari.
- Healey P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, *Int. J. Urban Reg. Res.*, 28: 45-67. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00502.x>.
- Healey P. (2006), Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space, *European Planning Studies*, 14, 3, April 14.
- Hegel G.W.F. (1820), *Lineamenti di filosofia del diritto*. True World of Books. Delhi, India.
- Heinelt H., Razin E., Zimmermann K. (eds.) (2011), *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Frankfurt am Main.
- Heinelt H., Zimmermann K. (2011), How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?, Some Reflections on Recent Developments in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 6: 1175-1192.
- Hooghe L. (ed.) (1996), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*; Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration. Governance in Europe*. Lanham.
- Hooghe L., Marks G. (2003), Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review*, 97, 2: 233-245.
- Husserl E. (1911). La filosofia come scienza rigorosa, *Rivista Logos* (ed. it. 2005, Laterza, Bari).
- INU Istituto Nazionale di Urbanistica (1981), *Regioni/Programmazione/Pianificazione Territoriale. L'esperienza comprensoriale delle Regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali*, INU Edizioni.
- IRES Piemonte (2015), *Inquadramento Socioeconomico e Territoriale per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino*.
- Istat (2017), *Rapporto Annuale*. Streetlib, Roma.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jessop B., Brenner N., Jones M. (2008), Theorizing socio-spatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401. doi:10.1068/d9107.
- Jordan A. (2001), The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government, *Policy & Politics*, 29, 2: 193-208.
- Jordan A. (2002), *The Europeanization of British Environmental Policy: A Departmental Perspective*, Basingstoke, Palgrave.

- Kerrouche E. (2012), Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète, *Revue Française d'administration publique*, 141: 37-53.
- King D., Le Galès P. (2011), *Conceptualiser l'État contemporain*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Knaap G.J. et al. (eds.) (2012), *Planning for States and Nation/States in the U.S. and Europe*, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Kochler-Koch B., Eising R. (eds.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London.
- Kohler-Koch B. (1996), Catching up with change: the transformation of governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 3, 3: 359-80.
- Kok W. (2004), *Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Krattinger Y., Gourault J. (2009), Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, *Sénat*, 471.
- Krukowska J., Lackowska M. (2016), Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions, *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 275-289. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0447-y>.
- Kuo N.-L., Shih J.N. (2017), Public policy and administration research. *Policy Anal. Taiwan*, 14: 187-206. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t89hhq.18>.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Le Galès P. (2010), Urban Governance in Europe : The Government of What? *Pôle Sud*, 32: 137-151. <https://doi.org/10.1002/9781444395105.ch65>.
- Le Galès P. (2014), States in Europe: Uncaging societies and the limits to the infrastructural power, *Socio-Economic Rev.*, 12: 131-152. SASE annualmeeting 2013, University of Milan, Italy. <https://doi.org/10.1093/ser/mwt022>.
- Le Saout R. (2000), L'intercommunalité, un pouvoir inachevé. *Revue française de science politique*, 50.
- Le Saout R., Madoré F. (2006), Les effets de l'intercommunalité. *Annales de Géographie*, 684.
- LegAutonomie, Associazione Autonomie Locali (2015), *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*.
- Legge Delrio n. 56, 2014. *Gazzetta Ufficiale* 7 aprile 2014.
- Legge regionale 10 aprile 2015, n. 15, 2015. Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione (Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni). *Bollettino Ufficiale* n. 12 del 9 aprile 2015.
- Lelévrier C. (2010), La mixité dans la rénovation urbaine: dispersion ou re-concentration? *Espaces et Sociétés*, 140-141: 59-74.
- Limouzin P. (1998), L'intercommunalité: une nouvelle territorialité? *Annales de Géographie*, 107.

- Lipietz A. (2001), *Aménagement du territoire et développement endogène*, in Giugou J. et al., *L'aménagement du territoire. Conseil d'analyse économique*. La Documentation française.
- LOI n. 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Legifrance 18/07/18.
- Malandrino C. (1998), *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma.
- Manitiu D.N., Pedrini G. (2020), *Europa 2020: smartness e sostenibilità delle città italiane*. <https://doi.org/10.14650/90222>.
- Marcovici E. (2014), *De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014*, La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales, 8.
- Marcovici E. (2015a), *L'acte 5 de la déconcentration ou la nécessaire métropolisation de l'action de l'État dans les territoires*. La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales, 4.
- Marcovici E. (2015b), *Acte 3 de la décentralisation – La simplification et la démocratisation annoncées seront-elles au rendez-vous?* La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales, 46.
- Mariano C. (2008), *Governare la dimensione metropolitana: democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, FrancoAngeli, Milano.
- Martin L., Paasi A. (2016), Afterword: spatialities of transnational lived citizenship. *Glob. Networks*, 16: 344-349. <https://doi.org/10.1111/glob.12116>.
- Martinez-Fernandez C., Weyman T., Fol S., Audirac I., Cunningham-Sabot E., Wiechmann T., Yahagi H. (2016), Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses, *Progress in Planning*. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2014.10.001>
- Mau S., Mewes J., Zimmermann A. (2008), Cosmopolitan Attitudes through Transnational Practices?, *Global Networks*, 8: 1-24.
- Mazzoleni M. (2016), *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio. Saggi e articoli*, Istituzioni del Federalismo, 4: 885-913.
- Memy Y. (1999), Territoire et représentation politique, *Esprit* (Mars-Avril).
- Mény Y., Wright V. (1994), *La riforma amministrativa in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Mercier M. Sénateur (2000), *Rapport d'information sur la décentralisation Sénat français*.
- Merlin P., Choay F. (2005), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris.
- Metzger J., Schmitt P. (2012), When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region, *Environment and Planning A*, 44: 263-280.
- Miglioretti P. (2016), La démocratie participative dans les politiques culturelles métropolitaines: quel changement dans la conduite des politiques publiques?, *Métropoles*, 19.
- Mobilio G. (2017), *Le città metropolitane: Dimensione costituzionale e attuazione statutaria. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino.
- Moisio S., Paasi A. (2013), From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space. *Geopolitics*, 18: 267-283. <https://doi.org/10.1080/14650045.2012.723287>.

- Mondain M., Morel-Journel C. (2016), *Quatrièmes rencontres nationales Territorialiser les politiques de l'habitat: un éclairage par les spécificités des territoires en déprise*, 1-7.
- Murphy A. (2008), Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter. *Geographies of Governance in the European Union*, 72, 1/2: 7-18.
- Murphy A.B. (2008), Rethinking multi-level governance in a changing European Union: why metageography and territoriality matter, *GeoJournal*, 72, 1-2: 7-18.
- Nelles J. et al. (2018), The role of the governance network in building metropolitan scale. *Territory, Politics, Governance*, 6, 2.
- Nelles J., Gross J.S., Kennedy L. (2018), The role of governance networks in building metropolitan scale, *Territ. Polit. Gov.*, 6: 159-181. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1421478>.
- Offner J. (2006), Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écart, *Revue française de sciences politiques*, 56, 1: 27-47.
- Paasi A. (2009), The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *International Studies*, 35: 121-146. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008456>.
- Paasi A. (2010), Regions are social constructs, but who or what «constructs» them? agency in question introduction, *Environ. Plan. A*, 42: 2296-2301. <https://doi.org/10.1068/a42232>.
- Paasi A., Metzger J. (2017), Foregrounding the region. *Reg. Stud.*, 51: 19-30. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>.
- Pagliarin S. (2018), Linking processes and patterns: Spatial planning, governance and urban sprawl in the Barcelona and Milan metropolitan regions. *Urban Stud.*, 55: 3650-3668. <https://doi.org/10.1177/0042098017743668>.
- Papa Benedetto XVI (2007), *Lettera Enciclica Spe Salvi*, Editrice Vaticana, Roma.
- Parnet C., Lyon S.P. (2016), *Deux visages de la métropole: les trajectoires différenciées de l'adoption des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*. Congrès AFSP, Sciences Po Lyon, 1-30.
- Péguy C. (2015), *Nous sommes tous à la frontière. Textes choisis par Hans Urs von Balthasar*, Editions J. Verlag, Freiburg.
- Perec G. (1997), *Espèces d'espaces*, Galilée, Paris.
- Perroux F. (a cura di) (1966), *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Perulli P. (2013), Return of the State and attempts of centralization in Italy, *Métropoles*, 12.
- Petraccone C. (1995), *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi. Storia e Società*, Laterza, Bari.
- Peyrony J. (2010), L'avenir de la politique de cohésion. *Territoires 2040*, http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/t2040_n2_9peyroni.pdf.
- Piattoni S., Polverari L. (2016), Handbook on Cohesion Policy in the EU. *Handb. Cohes. Policy EU*. <https://doi.org/10.4337/9781784715670>.
- Pirni A. (2012), I giovani italiani, la 'non politica' e nuovi cleavages. *Rivista Italiana di Sociologia*, Firenze University Press.

- Pirni A., Raffini L. (2016), The rielaboration of the collective sphere: New paths of sociality and groups-formation among the new generations. *Partecip. e Conflitto*, 9. <https://doi.org/10.1285/i20356609v9i3p799>.
- Polanyi K. (1954), *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston (ed. it. 1974, Einaudi, Torino).
- Polito A. (2018), Il governo della nostalgia, *Corriere della Sera*, 12 settembre.
- Protière G. (2012), Le statut des métropoles en France, *Revue Est-Europa*: 289-304.
- Protière G., Protière G. (2012), Le statut des métropoles en France, *Revue Est-Europa*: 289-304.
- Provincia di Bologna (1994), *Le aree metropolitane in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Rancière J. (2005), *Chroniques des temps consensuels. La librairie du XXI siècle*, La Seuil, Paris.
- Rangeon F. (2000), *La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité: une réforme consensuelle?*, in Marcou G., De Bruycker P., *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Editions du CNRS, Paris.
- Rees J. (2013), Challenging governance theory: From networks to hegemony, *Volunt. Sect. Rev.*, 4: 144-145. <https://doi.org/10.1332/204080513x663822>.
- Reimer M. et al. (2014), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge, London.
- Remond B. (2003), En Panne! *Pouvoirs locaux*, 59: 24-29.
- Richer C. (2008), *Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité. Information géographique*, Armand Colin.
- Rosavallon P. (2017), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia. Le Navi*, Castelvecchi, Roma.
- Rota F., Salone C. (2012), *Aims, functions and structures of European Investment Promotion Agencies. A Comparative Analysis*, in Bellini N., Danson M., Halkier H. (eds.), *Regional Development Agencies: The Next Generation?. Networking, Knowledge and Regional Policies*, Routledge, London.
- Sacconi L., Ottone S. (2019), *Beni comuni e cooperazione*, Darwinbooks, il Mulino, Bologna.
- Salet W., Thornley A. (2007), Institutional Influences on the Integration of Multi-level Governance and Spatial Policy in European City-Regions. *J. Plan. Educ. Res.*, 27: 188-198. <https://doi.org/10.1177/0739456X07307207>.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning, Environment*. <https://doi.org/10.4324/9780203986493>.
- Salet W., Vermeulen R., Savini F., Dembski S. (2015), Planning for the new European metropolis: functions, politics, and symbols, *Plan. Theory Pract.*, 16: 251-254. <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>.
- Salone C. (2013), Governance as a 'social object': A 'realist' interpretation. *Dialogues Hum. Geogr.*, 2: 370-373. <https://doi.org/10.1177/2043820612465388>.
- Schmitt P. (2002). The concept of "region": Theoretical and methodological notes on its reconstruction, *European Integration*, 24, 3: 179-200.

- Schmitt P. (2013), Planning for Polycentricity in European Metropolitan Areas – Challenges, Expectations and Practices, *Planning Practice and Research*, 28, 4: 400-419.
- Secchi B. (1984), *Partiti amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Severino E. (1979), *Téchne. Le radici della violenza*. Rusconi, Milano.
- Shaw D., Sykes O. (2004), The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning. *Int. Plan. Stud.*, 9: 283-306. <https://doi.org/10.1080/13563470500050437>.
- Shaw K., Tewdwr-Jones M. (2016), “Disorganised Devolution”: Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 211-224. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0435-2>.
- Soja E.W. (2007), *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Pàtron, Bologna.
- Stead D., Cotella G. (2011), Differential Europe. DISP, *The Planning Review*, 186, 3.
- Storper M. (2012), Governing the large metropolis A research agenda. Working papers du Programme Cities are Back in Town. *Territ. Polit. Gov.*, 2: 115-134.
- Supreme Court of Canada, Secession du Québec, Secession of Quebec, 1998. 2 SCR 217.
- Tenzer N. (2003), L’Etat garant ou l’impensé de la décentralisation, *Pouvoirs locaux*, 59: 77-82.
- Tintori S. (1989), *Piano e pianificatori dall’età napoleonica al fascismo. Per una storia del piano regolatore nella città italiana contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Tissot S. (2005), Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des quartiers sensibles. *Genèses*, 60: 123-178.
- Tomàs M. (2016), Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain, *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 243-252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>.
- Tortorella W., Chiodini L. (a cura di) (2010), *Rapporto cittalia 2010: cittadini sostenibili*, Roma.
- Urbanit (2016), *Le Agende urbane delle città italiane*, il Mulino, Bologna.
- Urbanit (2017), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, il Mulino, Bologna.
- Vadelorge L. (2005), *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l’Etat et des collectivités locales (1960-2005)*. Programme interministériel d’histoire et d’évaluation des villes nouvelles, Le Manuscrit.
- Vandelli L. et al. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Verones S. et al. (2012), An Italian Urban “Fashion”. The URBAN 1 Programme as a catalyst for the institutional planning shift, *Italian Journal of Planning Practice*, 2.
- Villani A. (1969), *Il potere locale. Regioni, province e comuni in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Violante L. (2017), *Democrazie senza memoria. Vele 128*, Einaudi, Torino.

- Vitali W., Vandelli L. (2019), *Il cammino accidentato verso le città metropolitane*, in Vitali W., *Un'agenda per le città*, Darwingbooks, il Mulino, Bologna.
- Wendeln M. (2014), *L'égalité territoriale en France: la rançon de l'histoire*. metropolitiques.eu, 12 mai 2014 [en ligne], www.metropolitiques.eu/L-egalite-territoriale-en-France.html.
- Williams G. (1999), Metropolitan governance and strategic planning: A review of experience in Manchester, *Melbourne and Toronto. Prog. Plann.*, 52: 1-100. [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(99\)90003-X](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(99)90003-X).
- Zimmerbauer K., Paasi A. (2013), When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations, *J. Rural Stud.*, 30: 31-40. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.11.004>.
- Zimmermann K. (2017), Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany; *Raumforsch. und Raumordnung. Spat. Res. Plan.*, 75: 253-263. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0480-5>.
- Zimmermann K., Getimis P. (2017), Metropolitan Governance in Europe. *Raumforsch. und Raumordnung, Spat. Res. Plan.*, 75: 201-201. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0491-2>.
- Zimmermann K., Getimis P. (2017), Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue, *Spat. Res. Plan.*, 75: 203-209. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3>.