

Commissione di lavoro CSS sul “Governo delle città”

Società e territori da ricomporre
Libro bianco sul governo delle
città italiane

Sintesi del rapporto conclusivo
aprile 2011

La Commissione di studio sul “Governo delle città” ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2008 e li ha conclusi all’inizio di quest’anno.

Ad essa hanno partecipato, oltre al Presidente del CSS Sergio Ristuccia, un gruppo multidisciplinare composto da: Giuseppe Dematteis* (coordinatore), Piero Amerio, Lorenzo Bellicini, Matteo Bolocan, Marco Cammelli, Carlo Donolo, Francesca Governa, Guido Martinotti, Luigi Mazza, Gabriele Pasqui e Paolo Urbani.

Questo rapporto si avvale anche dei risultati di un forum organizzato a Roma nel dicembre del 2010 assieme all’Associazione *italiadecide*, con interventi di Giuliano Amato, Gianni Alemanno, Giovanni Caudio, Marco Causi, Francesca Ciluffo, Matteo Del Fante, Vincenzo De Luca, Linda Lanzillotta, Pierfranco Pellizzetti, Giuseppe Pericu, Margherita Petranzan, Enrico Seta e Giovanni Vetritto.

La commissione del CSS è stata assistita da una segreteria formata da Nicola Crepax e Arianna Santero. Questo testo raccoglie contributi di tutti i membri della commissione. È stato curato da Giuseppe Dematteis, con l’aiuto di Marco Cammelli e Guido Martinotti. Editing di Arianna Santero.

* *Giuseppe Dematteis* ha insegnato Geografia economica dal 1968 al 1985 presso la Facoltà di Economia dell’Università di Torino e Geografia urbana e regionale dal 1985 al 2009 presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, di cui è ora professore emerito. Ha diretto il Centro Eu-Polis presso il Dipartimento Territorio del Politecnico e dell’Università di Torino. È membro del Comitato direttivo del *Consiglio italiano per le scienze sociali* e socio corrispondente dell’Accademia delle Scienze di Torino. È autore di circa 400 pubblicazioni scientifiche, tra cui, su tematiche urbane, i volumi: *Il fenomeno urbano in Italia*, 1992; *The Italian Urban System towards European Integration*, 1999; *L’Italia delle città*. Rapporto SGI, 2008; *Le città del mondo. Una geografia urbana*, 2011

Sommario

1. Perché occuparsi delle città (pag. 3)

Una grande risorsa trascurata. Origine e scopo del libro bianco. Due ottiche temporali. Pubblico/privato: questione chiave per la vita delle persone, delle società e delle istituzioni.

2. Cambia il mondo, cambiano le città (pag. 5)

Una svolta epocale. Crescita edilizia e speculazione finanziaria. In Italia la casa rende. Quattro tipologie di domanda di casa. Credito facile e oneri di urbanizzazione. La crisi del mercato immobiliare. Cambiamenti sociali e funzionali. Popolazioni non residenti. Sistemi urbani multicentrici. La meta-città. Perdita dei confini. Aree metropolitane, problema irrisolto. Reti globali e competizioni tra città. Città sempre meno autonome. Scomposizione orizzontale e verticale. Tentativi di ricomposizione orizzontale. La ritirata del governo centrale. Le nuove politiche degli anni '90. Dispositivi poco coordinati. Riforme istituzionali insufficienti. Domanda di azione locale senza strumenti efficaci per esercitarla. Le città offrono benessere, ma i cittadini sognano un'altra città. Cambia il vissuto delle persone. Relazioni interpersonali rarefatte. Si restringe lo spazio sociale. Individui e comunità.

3. Un passato che minaccia il futuro (pag. 15)

Le grandi città trascurate: perché? 150 anni di uniformità. Centralismo amministrativo. Esistono solo i comuni, non le città. Federalismo fiscale e autonomie. Centralizzazione finanziaria. Le politiche: la logica della intermediazione. Leadership che non rompono con il passato. Manca una cultura innovativa. Il "cubo" unità di misura. Il futuro del settore immobiliare. Meno case e meno risorse pubbliche. Tre partite da giocare. Il welfare, la casa e la rendita urbana. Nord e Sud. Città medie e piccole più vivibili. Città grandi in crisi, soprattutto al Sud. Malessere metropolitano. Il problema della sicurezza. Componenti dell'insicurezza. Governare l'insicurezza. Crisi di fiducia e partecipazione. Ricchezza privata e "miseria" pubblica. Punti di forza e di debolezza. Urge decidere se e come decentrare

4. Nove proposte per le città (pag. 23)

a) Politiche innovative:

1. macro strumenti per macro obiettivi
2. recupero del generale vs particolare (visione spazio-temporale ampia, attuazione negoziale delle città metropolitane, loro competenze e poteri gestionali, rappresentanza politica, procedure regolative e funzionali, pianificazione strategica).
3. Risorse finanziarie e regolative, terzo settore
4. Governo del territorio (controllo della rendita immobiliare, Governo dei flussi, costruire la città
5. Il sociale (ridefinire il welfare, spazi sociali pubblici, politiche dell'immigrazione)

b) Veste istituzionale adeguata

6. Principi (regimi di autogoverno differenziati e *bottom-up*)
7. Statuto città: funzioni e risorse (abiti su misura, coordinamento settoriale, semplificazione dei procedimenti, normative contabili)
8. Politiche e sedi centrali dedicate (adeguare il "centro", la voce delle città nel Consiglio dei ministri)
9. Strumenti: norme e misure praticabili subito

1. PERCHÉ OCCUPARSI DELLE CITTÀ

Quasi l'80% della popolazione italiana vive in città. Le città, per le funzioni direzionali, cognitive e di servizio che svolgono, sono i centri propulsori e diffusori dello sviluppo regionale e nazionale. Ciò significa che la gestione delle risorse umane, naturali e patrimoniali del paese dipende in larga misura da come sono organizzate le città e le reti di relazioni che fanno capo alle città.

Ma il modo sregolato con il quale l'urbanizzazione si è sviluppata in Italia nell'ultimo mezzo secolo ha fatto sì che, oltre a essere una importante risorsa, le città siano anche divenute problemi per le criticità derivanti dalle radicali trasformazioni fisiche e sociali di cui sono investite per ineguaglianze e conflitti, per il contributo al peggioramento ambientale e alla qualità della vita, in termini di consumo del suolo, di inquinamento, consumo energetico, spreco del tempo, e senso di insicurezza. Soprattutto perché il loro malfunzionamento contribuisce a convincere i cittadini che né le forme tradizionali di rappresentanza, né le istituzioni siano in grado di governare e risolvere i problemi comuni.

Per questi motivi il governo delle città dovrebbe essere oggetto prioritario delle politiche pubbliche e del dibattito politico culturale. In molti paesi lo è, ma non in Italia, dove la scarsa consapevolezza del ruolo economico e sociale che le città svolgono nel loro insieme, fa sì che manchi una politica urbana a livello nazionale.

Il CSS, che in passato si è occupato in varie occasioni di questa tematica, ha ritenuto che essa fosse oggi di particolare attualità e ha incaricato una commissione di studio di approfondirla e di redigere su di essa il presente rapporto diagnostico documentato e propositivo. Ciò allo scopo di richiamare l'attenzione dei politici, degli operatori economici e sociali, dei media e dell'opinione pubblica sull'urgenza del problema urbano e di suggerire un'agenda praticabile già nel breve-medio periodo.

Questo testo viene ora diffuso *online* e sarà pubblicato a fine anno assieme a una serie di saggi che ne approfondiscono le tematiche. Esso intende mettere a fuoco la problematica urbana, inquadrarla nelle tendenze evolutive in atto in Europa e nel mondo, analizzare i punti di forza e di debolezza del nostro sistema urbano, delle norme, delle istituzioni e delle politiche che lo governano. Dopo aver segnalato i rischi a cui il paese va incontro in assenza di un efficace governo urbano, esso indicherà alcuni obiettivi realistici, suggerendo le strade praticabili per realizzarli.

Il problema urbano sarà esaminato sia nelle sue implicazioni di breve-medio periodo, sia in quelle di più lungo termine.

Nel breve-medio periodo le città vanno viste come la sede di risorse e di attori su cui far leva per uscire dalla crisi e per una ripresa competitiva e coesiva dello sviluppo nazionale. Inoltre occorrerà tener presente, più di quanto s'è fatto finora, quanto il buon governo urbano potrà dipendere dalle prossime decisioni del Governo e del Parlamento in materia di città metropolitane, di federalismo fiscale e autonomie.

In una prospettiva di più lungo periodo, che tuttavia va costruita a partire da oggi, le città vanno pensate e attrezzate come una grande infrastruttura funzionale e territoriale a sostegno della società e dell'economia del paese. In altri Paesi europei è già così. Pur con approcci in parte diversi, le politiche urbane nazionali, regionali e locali orientate allo sviluppo e alla coesione sociale rappresentano un patrimonio decisivo dell'azione pubblica in paesi

Una grande risorsa trascurata

Origine e scopo di questo testo

Due ottiche temporali

come la Gran Bretagna, la Francia, la Germania, la Spagna, i Paesi Bassi e quelli scandinavi. Molte città europee, sorrette da norme e politiche nazionali, sono il campo d'azione privilegiato per le strategie di innovazione energetica e di riqualificazione ambientale degli insediamenti umani; per la promozione della mobilità sostenibile; per l'«abitare» inteso anche come spazio di vita individuale e collettiva, come condizione per realizzare un nuovo welfare non schiacciato sull'esistente, ma aperto a processi di valorizzazione delle risorse umane.

Più in generale dal governo delle città dipendono la ridefinizione e il riequilibrio di rapporti essenziali per la vita democratica: tra particolare e generale, tra immediato e strategico, tra pubblico e privato, tra centro e periferia, tra autonomia e interdipendenza, tra governo e governance; tra sviluppo, occupazione, uso del suolo e rendita immobiliare e finanziaria; tra rappresentanza democratica, partecipazione, scelte e responsabilità degli eletti. A prima vista, questi temi potrebbero sembrare oggetto di tante trattazioni distinte del problema urbano, ma se vogliamo andare oltre la semplice analisi dobbiamo vedere le loro interdipendenze. In questa prospettiva una questione-chiave è quella del rapporto pubblico/privato, visto nei termini dell'esperienza concreta quotidiana che intessa la governance della città e la vita dei cittadini.

Nell'ambito dei *processi di individualizzazione* che investono sia la società, sia l'esistenza privata, questo profilo acquista un'importanza non inferiore a quella di temi macro-sociali più tradizionali. Quello che i singoli individui si aspettano dalla governance è essenzialmente *una città per vivere bene*: un luogo, cioè, ove affrontare al meglio i problemi connessi con la loro vita familiare, con il lavoro, lo studio, il tempo libero, la salute e così via. Problemi non banali, perché sul piano esistenziale vivere significa anche maturare aspirazioni e progetti tra speranze e timori, cercare realizzazioni di sé, intravedere futuri praticabili per se stessi e per i propri figli e nipoti. Oggi questo mondo esistenziale vive di aspirazioni e speranze, di ansie e insicurezze, spesso originate in uno spazio ben più largo di quello locale, grazie alle diverse capacità di comunicazione e di spostamento promosse dal *mondo globalizzato*, che le interazioni a distanza e le messe in scena mediatiche contribuiscono a portare anche nell'ambito antropologico e psicosociale.

Per quanto concerne il rapporto tra pubblico e privato sotto il profilo socio-economico e istituzionale, è evidente la necessità di fissare in modo chiaro sia l'estensione dei rispettivi ambiti - vale a dire che cosa va collocato nell'uno o nell'altro ambito - sia le relazioni reciproche, e cioè le forme e le regole della reciproca cooperazione a cominciare dalle premesse e in particolare dalla identificazione e messa in sicurezza, per l'uno e per l'altro, degli elementi indisponibili.

Oscillazioni e incertezze su questi aspetti hanno fatalmente proiettato un cono d'ombra sullo sviluppo e indebolito le premesse di strategie di medio-lungo periodo, offerto il fianco alla rendita immobiliare e finanziaria, riportato al centro (basti pensare ai fondi di finanziamento) la definizione delle più importanti politiche pubbliche di settore e le relative negoziazioni tra operatori pubblici e privati, reso ancor più problematica la possibilità di distinguere tra rappresentanza politica e rappresentazione di interessi, certamente legittimi ma da tenere distinti.

Sia il sistema pubblico che gli operatori privati hanno sofferto di queste dinamiche, ma il governo delle città, che proprio alla combinazione di questi ingredienti affida per intero operatività e ruolo, è quello che ne ha sofferto di più.

**Pubblico / privato:
questione chiave...**

**... per la vita delle
persone...**

**... delle società e
delle istituzioni**

2. CAMBIA IL MONDO, CAMBIANO LE CITTÀ

Nel corso del XX secolo la popolazione umana mondiale è raddoppiata due volte e l'ultimo raddoppio ha portato tre miliardi di individui in più sul pianeta nel breve volgere di tre decenni. La coincidenza fortuita tra l'avvio del terzo millennio e il "sorpasso" della popolazione urbana sulla popolazione rurale, decretato dal *Population Office* delle Nazioni Unite, ha acceso l'attenzione mediatica su questi dati, rendendo l'opinione pubblica consapevole del fatto che il grosso della crescita demografica mondiale si è verificato, o si è riversato, nelle aree urbane e ha fornito il "combustibile" per la colossale ondata di urbanizzazione di quella che è stata definita l'era delle città. Ciò ha avuto una serie di conseguenze che conviene brevemente esaminare per capire l'entità del cambiamento.

Anzitutto la crescita della popolazione urbana ha avuto un peso determinante sulle dinamiche edilizie e immobiliari-finanziarie che hanno interessato la società e il territorio urbano dalla seconda metà degli anni '90 ai primi dieci anni 2000. Occorre prendere atto del fatto che ci troviamo di fronte al più alto salto di scala della dotazione di capitale fisso edilizio della storia del pianeta: da un lato, infatti, la dirompente crescita di quei paesi che oggi il Fondo Monetario Internazionale definisce "economie emergenti", si concretizza in un processo di urbanizzazione, infrastrutturazione e industrializzazione dalle dimensioni storiche su scala globale. Basterà ricordare che nel 2009 gli investimenti in costruzioni in Asia superano quelli Europei e che quelli in Cina superano ormai di gran lunga quelli degli Stati Uniti.

Inoltre gli anni 2000 sono, per quasi tutte le "economie avanzate" – con le uniche eccezioni di Germania e Giappone, e poco altro - anni della crescita prima (1998-2005/2006) e dello scoppio poi (2006/2010) di una bolla immobiliare che per dimensioni ha pochi confronti storici. Nulla ha "reso" come gli immobili – e la speculazione finanziaria ad essa collegata - per un lungo ciclo espansivo. Nella sostanza territoriale anche nelle economie avanzate si è costruito molto e si sono costruite soprattutto molte case. Sommando i due fenomeni, il salto di scala nella dotazione di capitale fisso edilizio mondiale è stato eccezionale. In generale si può dire che ovunque negli anni 2000 le città, o meglio le aree metropolitane, divenendo il focus della hybris speculativa immobiliare-finanziaria, hanno ampliato la funzione di perno dei processi di trasformazione sociale, economico-finanziaria e fisica.

Così, gli anni del salto di scala della globalizzazione, paradossalmente, sono anni di concentrazione, in aree insediative sempre più ampie ma delimitabili, di eccezionali dinamiche di insediamento, di investimento nel settore delle costruzioni e di speculazione immobiliare strettamente connessa con i processi di finanziarizzazione dell'economia. Nelle aree avanzate questa ultima dinamica trova nella finanza 'creativa' dei "derivati" e dei "subprime" lo strumento in grado di moltiplicare le dimensioni del debito di una bolla immobiliare già di per sé sorprendente. La bolla immobiliare è la chiave di volta di una costruzione finanziaria ad alto rischio, il suo scoppio produce una delle maggiori crisi da debito della storia. Peraltro, è proprio la difficoltà competitiva nel contesto globale del modello economico del capitalismo avanzato, che produce quello che potremmo definire un arroccamento finanziario che ha trovato leva nel boom immobiliare, a sua volta alimentato attraverso il credito facile.

Una svolta epocale

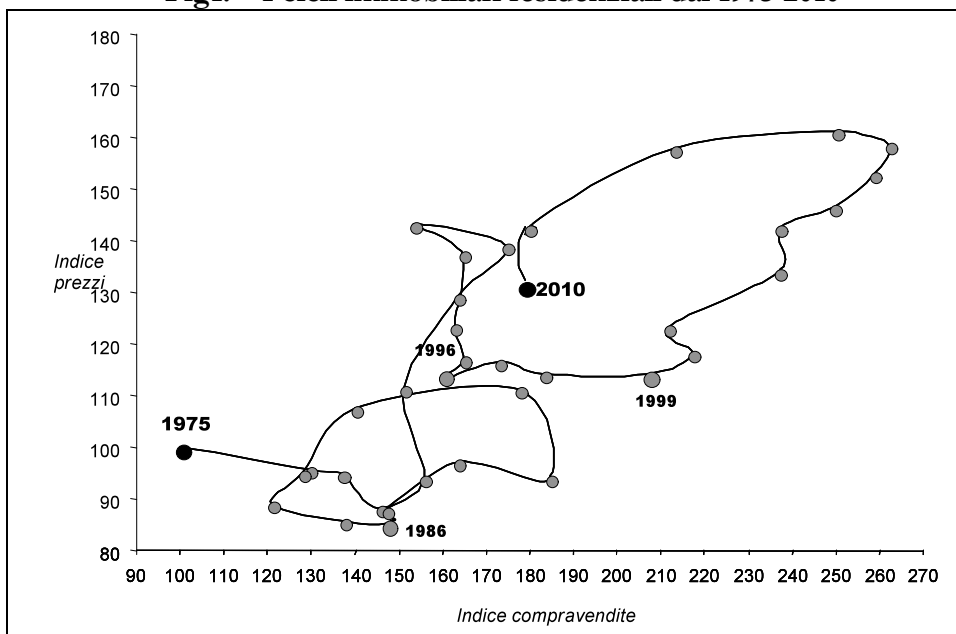
Crescita edilizia e...

**... speculazione
finanziaria**

Per quanto riguarda il nostro paese, la crescita edilizia è stata sempre una componente importante delle strategie economiche private e pubbliche, ma quello che oggi sorprende, anche in questa fase di crisi del mercato immobiliare, è l'eccezionale differenza dei margini di rendimento delle operazioni immobiliari rispetto alle altre attività economiche, ad esclusione di quella finanziaria strettamente correlata. Una recente analisi del CRESME, che mette a confronto i rendimenti medi annui ricavati con diverse forme di investimento tra il 1995 e il 2010, dimostra che la casa ha avuto rendimenti migliori dell'oro¹, nonostante i tre anni di flessione, pur contenuta, del prezzo degli immobili.

La crescita del valore della casa sul mercato in questo ciclo edilizio è dunque un'altra componente del cambiamento. Nulla ha reso come la speculazione immobiliare negli anni 2000, soprattutto nelle grandi aree urbane. E soprattutto il differenziale tra costo di costruzione e prezzo di vendita (all'interno del quale è compresa la valorizzazione immobiliare, oltre al costo finanziario e agli oneri di costruzione e di urbanizzazione) non è mai stato così ampio². In sostanza nelle aree di concentrazione urbana del paese i rendimenti sono stati così elevati da consentire di affrontare anche l'eccezionalità della caduta del prezzo e delle compravendite della crisi successiva. Negli ultimi tre cicli immobiliari residenziali (Fig. 1) non si sono mai compravendute tante abitazioni (in 10 anni è il 30% dello stock abitativo del paese) e non sono mai costate così tanto.

Fig1. – I cicli immobiliari residenziali dal 1975-2010



Fonte: elaborazioni e stime Cresme/SI : per le i compravendite su dati CRESME, OMI-Agenzia del Territorio, Ministero dell'Interno, Archivi Notarili; per i prezzi su dati: dati CRESME, Consulente Immobiliare, Borsini immobiliari, Gambetti UBH.

¹ Secondo l'analisi del CRESME i Titoli di Stato (BTP) hanno restituito un rendimento medio annuo nel periodo del 4,4%; il mercato azionario ha reso il 2,8% sulla piazza di Milano e il 5% sulla quella di New York; l'oro è cresciuto dell'8%; mentre il valore di una abitazione in un grande area urbana italiana ha reso il 9,3% annuo e in una media città italiana l'8,1%.

² Nelle grandi aree metropolitane, si costruisce con 1.000/1.200 euro al m2 e si vende a 4/6.000 euro al m2 (senza considerare i picchi).

Una evidente “euforia irrazionale” ha spinto molti operatori economici (famiglie comprese) verso l’immobiliare. Senza ombra di dubbio l’*immobiliarista* è stata la figura economica emergente degli anni 2000 insieme ai manager della finanza e delle comunicazioni. Ma l’esuberanza non aveva solo basi irrazionali. Sono state quattro diverse tipologie di domanda crescenti e concomitanti a determinare il gonfiarsi della bolla speculativa degli anni 2000: la domanda di case legata al boom demografico delle famiglie italiane e straniere (di cui pochi si rendono ancora conto); la domanda di qualità, dovuta ad una sorta di “ascensore sociale” che famiglie già proprietarie hanno intrapreso con dimensioni diverse rispetto al passato negli anni 2000 (vendo la casa di minor qualità per comprarne una di maggiore qualità); la domanda dei *city users, dei temporanei*, di cui si parlerà in seguito; la domanda speculativa di investimento³.

Dal 1998 al 2007 queste quattro crescenti e concomitanti tipologie di domanda, sono state sospinte nella loro fase espansiva, da altri due importanti motori: da un lato il credito facile e la speculazione finanziaria ai vari livelli che è stato possibile sviluppare da quel credito (anche se il fenomeno in Italia non è certo paragonabile a quello degli Stati Uniti); dall’altro l’interesse della pubblica amministrazione locale agli oneri di urbanizzazione e costruzione, come importanti risorse delle casse comunali ha fatto vedere di buon occhio la crescita a chi avrebbe dovuto regolarla. In sostanza la pubblica amministrazione è stata cointeressata per motivi di bilancio alla dinamica espansiva.

La crisi ha messo in discussione questo quadro complesso di domande: in tre anni dal 2007 al 2009 il mercato immobiliare italiano ha perso poco meno del 30% delle compravendite del 2006, e dal 2008 al 2010 ha perso il 15% del valore. Il 2010 appare come anno incerto di stabilizzazione: compreso tra una ripresa contenuta delle compravendite (alimentate anche dalla quota di investimenti legati allo scudo fiscale), e l’accelerazione della caduta dei prezzi. Si può sostenere che la crisi immobiliare non è ancora finita e che il 2011 appare ancora incerto. L’attività edilizia di nuova costruzione si è ridotta in tre anni di più del 40% (negli Stati Uniti del 75%, in Spagna del 90%). In Italia l’inventurato è valutabile prudenzialmente

Quattro tipologie di domanda di casa

Credito facile e oneri di urbanizzazione

La crisi del mercato immobiliare

³ La proiezione della popolazione italiana 2001-2011 elaborata dal CRESME sulla base dei dati ISTAT, considerando la crescita del 2011 sui valori medi del periodo, porta ad un incremento totale di popolazione di 4,2 milioni di residenti. Negli anni ’50 la crescita fu di 3,1 milioni, negli anni ’60 di 3,5, negli anni ’70 di 2,4, negli ’80 di meno di 220.000 abitanti e negli anni ’90, di altri 220.000 abitanti. La crescita è stata alimentata sostanzialmente da un flusso di immigrazione eccezionale che vede il nostro paese passare in poco meno di 20 anni da 200.000 stranieri a poco meno di 5 milioni. La crescita demografica, a livello regionale è stata guidata dal Lazio, dalla Lombardia, dal Veneto e dall’Emilia Romagna: o meglio dalla metropoli regionale lombarda, da quella veneta e da quella emiliana (in sostanza pianura padana e fascia pedemontana che la circonda) e metropoli regionale romana. Queste regioni che nel 2001 vedono concentrato sul loro territorio ca. il 40% della popolazione italiana, rappresentano il 64% dell’incremento demografico degli anni 2001-2011. Va anche detto che la crescita della famiglie è stata ancor più rilevante di quella della popolazione, dato che quest’ultima risente dei tassi di natalità, in Italia molto bassi. Negli anni 2000 si è vissuto il più grande boom delle famiglie dal secondo dopoguerra nel nostro paese: è stato un boom di nuove famiglie italiane; è stato un boom di famiglie immigrate; e le famiglie sono diventate “più piccole”. Il boom demografico, sottovalutato, ha fatto sì che la domanda primaria fosse un pilastro eccezionale per il boom immobiliare: una ondata di famiglie italiane e straniere che ha visto 300 mila nuove famiglie all’anno tra il saldo di quelle che nascono e quelle che si estinguono. Negli anni ’70 erano state 265.000, negli anni ottanta 128.000.

in più di 200.000 abitazioni. Gli enti locali rincorrono gli imprenditori edili e promotori immobiliari affinché ritirino le concessioni edilizie e comincino a pagare gli oneri.

Per quanto riguarda gli aspetti sociali e le trasformazioni funzionali i cambiamenti non sono stati meno importanti, ma fatichiamo a darcene una rappresentazione adeguata. Ad esempio la crescita della popolazione urbana e il ridursi della popolazione rurale viene sovente pensata come se si trattasse semplicemente di due vasi comunicanti, uno che si svuota e l'altro che si riempie. Ma si tratta di un modello ingenuamente meccanico e fuorviante che non si può estendere dai sistemi fisici a quelli sociali perché in realtà il fenomeno è interattivo. Crescendo, la città si trasforma e, svuotandosi, la "campagna" cambia profondamente natura, mentre anche la popolazione che si sposta si trasforma e deve far fronte a nuovi problemi. Una rappresentazione puramente meccanica della crescita urbana impedisce di capire che cosa sta avvenendo e che cosa occorre fare. L'urgenza di occuparsi delle città comprende dunque anche quella di fornire categorie interpretative non viziate da rappresentazioni fuorvianti o ferme alla città di ieri, perciò incapaci a farci comprendere i processi in atto.

Infatti negli ultimi decenni le città sono diventate qualcosa di diverso da come continuiamo a pensarle e a figurarcele con riferimento a concetti e immagini validi nel passato. Le città – in particolare le grandi città - non sono più entità socio-territoriali nucleari ben distinte dalla "campagna". Non sono più comunità locali omogenee, ma luoghi abitati e frequentati da popolazioni diverse, di diversa provenienza, anche "multietnica", e con appartenenze e identità plurime. In tutto il mondo esse sono in larga parte formate da PNR (Popolazioni Non Residenti): pendolari, *city users*, *metropolitan business-persons*, e non si identificano più solo con il comune da cui prendono il nome.

Esso, pur mantenendo una posizione dominante, ha da tempo riversato popolazione e attività su quelli contigui, fin a formare *sistemi urbani multicentrici*, che nelle grandi aree metropolitane possono arrivare a comprendere, come nel caso di Milano, alcune centinaia di municipalità connesse tra loro da flussi intensi di persone, informazioni, decisioni, servizi, energia e materiali vari e con forti squilibri demografici, non solo nelle densità, ma anche nella composizione per età dei residenti tra il centro fortemente invecchiato e la "città diffusa" periurbana, caratterizzata da popolazione attiva e più giovane.

In molti casi – tipico da noi quello del medio Veneto - i singoli agglomerati urbani sono stati avvolti da una trama edificata rada, ma diffusa e continua, che impedisce di distinguerli tra loro. Le sue forme prendono diversi nomi: agglomerazioni suburbane, conurbazioni, aree metropolitane, città diffusa, periurbanizzazione, città-regione, ecc.. Nel loro insieme danno origine a quella che è stata chiamata *meta-città* (una città "al di là" e al di fuori degli insediamenti tradizionali).

Rispetto alle realtà urbane tradizionali possiamo dire che la nuova forma urbana sta soffrendo gli effetti di una doppia espansione. Sul piano orizzontale assistiamo a una progressiva "recessione dei confini" che si perdono nella indeterminatezza di quelle che Michele Sernini, con grande precisione linguistica e concettuale chiamò "terre sconfinite" e Aldo Bonomi, con maggiore enfasi, "città infinita". Sul piano verticale abbiamo la sovrapposizione di "strati" di popolazioni con diversa stanzialità, che, da un lato, ripropongono i tradizionali problemi di segregazione e integrazione al "mosaico urbano" dei diversi gruppi sociali e dall'altro introducono nuove

Cambiamenti sociali e funzionali

Popolazioni non residenti

Sistemi urbani multicentrici

La meta-città

Perdita dei confini

frizioni come quelle tra chi abita lo spazio urbano e vi si identifica e chi semplicemente lo usa e ne sfrutta i vantaggi.

Entrambe queste dinamiche, introducendo diversi gradi di indeterminazione nel confine della città, incidono sulla coesione della comunità urbana e sulla capacità di governo delle tradizionali istituzioni municipali e amministrative, le cui competenze sono invece rigidamente confinate.

A questi vistosi cambiamenti non è corrisposta in Italia alcuna effettiva forma o modalità di governo capace di adeguarsi e di gestirli. L'esempio più clamoroso è quello delle aree metropolitane, di cui si parla da più di cinquant'anni (Convegno di Limbiate, 1957) senza apprezzabili risultati. Infatti, dopo lunga gestazione parlamentare, esse furono previste dalla Legge 142/1990 con forme di governo differenziate rispetto all'ordinario modello degli enti locali primari, ma mai attuate. Né si fecero passi avanti nei fatti con il TU 267/2000 che prevede analoga disciplina. Quanto all'art. 114 della Costituzione (novellato), che eleva a rango costituzionale le "città metropolitane", (espressione infelice e contraddittoria per indicare dei nuovi enti locali sovracomunali), esso non ha prodotto ancora nulla di concreto, anche se la Legge 42/09 sul federalismo fiscale prevede una disciplina transitoria per la costituzione delle città metropolitane, che però rimane inattuata, ad eccezione forse del caso di Roma capitale, per cui c'è un D.L., in fase di approvazione. Eppure è evidente che la costituzione dei governi metropolitani faciliterebbe la governance della città estesa, che supera la dimensione del territorio del comune centrale, per far partecipare al suo governo le municipalità circostanti, già di fatto integrate in un unico sistema funzionale metropolitano.

D'altra parte la meta-città è solo la manifestazione più evidente di trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione funzionale, economica, sociale e politico-istituzionale dell'urbano. La globalità - intesa come la potenziale connessione di ogni luogo del pianeta con tutti gli altri attraverso le "reti lunghe" della finanza, delle imprese produttive e commerciali, della conoscenza e della cultura - ha fatto sì che le città diventassero gli "ancoraggi" preferenziali di tali reti. Preferenziali perché le città sono i luoghi dove si addensa la domanda di beni e servizi, si condensa e si elabora la conoscenza, cioè la materia prima strategica dello sviluppo economico odierno, dove si concentrano i servizi materiali e immateriali per la produzione e il commercio internazionale, la gestione e il controllo delle imprese, la finanza, i media ecc.

Le fortune dei centri urbani a vocazione globale dipendono sempre più da come essi riescano a offrire vantaggi competitivi capaci di attrarre i "nodi" delle reti, sotto forma di investimenti in nuove attività motrici dello sviluppo locale. Di qui nasce la competizione tra città per mantenere o migliorare la propria posizione a livello regionale, nazionale, europeo e globale.

La conseguenza è che il governo della città da principale regolatore e gestore delle risorse locali tende a trasformarsi in mediatore tra gli interessi locali e quelli degli attori sovralocali, detentori delle risorse da cui dipende lo sviluppo locale. Perciò le città stanno perdendo gran parte di quella autonomia funzionale che era il presupposto delle vecchie istituzioni comunali. In più, essendo la città reale un aggregato di più comuni - privi, come s'è detto, di un coordinamento metropolitano - questa sua frammentazione indebolisce i governi locali nei rapporti con i poteri forti esterni: dal grande capitale immobiliare ai gestori delle reti infrastrutturali e

**Aree metropolitane,
problema irrisolto**

**Reti globali e
competizione tra
città**

**Città sempre meno
autonome**

delle *utilities* (autostrade, ferrovie, porti, aeroporti, telecomunicazioni, energia, acquedotti, raccolta rifiuti...), a cui essi cedono di fatto funzioni e competenze.

I sistemi funzionali urbani – cioè le vere città odierne nella loro forma allargata di aree metropolitane - risultano così scomposti sia orizzontalmente (tra più comuni), sia verticalmente (tra diverse razionalità e gestioni di settore) e quindi largamente incapaci di perseguire – e persino di pensare – obiettivi rispondenti al loro interesse generale. Ciò risulta evidente dalle carenze delle politiche pubbliche locali rispetto ai benchmarking europei in tema di ambiente, risparmio energetico, consumi di suolo, trasporti pubblici, housing sociale, rigenerazione urbana e servizi.

Anche l'esercizio effettivo della rappresentanza elettorale e del controllo democratico sugli eletti risulta gravemente limitato dalla frammentazione orizzontale e verticale dei poteri e delle responsabilità dei centri di decisione.

In alcuni casi le amministrazioni comunali hanno cercato di far fronte a queste criticità con forme di cooperazione orizzontale, come consorzi, agenzie di sviluppo, partenariati pubblico-privati, progetti integrati, piani strategici sovracomunali, progetti di area vasta in occasione di “grandi eventi” e simili. Ma è chiaro che una riforma del governo urbano locale, capace di dare ad esso un minimo di autonomia e di efficacia e di rafforzarne il ruolo dei grandi sistemi urbani motori dello sviluppo del paese, può solo venire da una presa di coscienza politica a livello nazionale, che porti a compimento alcune riforme già da tempo avviate, ma poco applicate e rimaste a metà strada nel loro iter legislativo.

Nel nostro paese è mancata la consapevolezza della specificità e insieme della ineludibile multidimensionalità dei problemi urbani. Tale consapevolezza è, in altri contesti europei e nord-americani, piuttosto consolidata, poiché è nata almeno dagli anni '60 del secolo scorso e ha dato origine a strategie e programmi a diversa scala, oltre che a specifici strumenti istituzionali e di governo. In Italia, l'istituzionalizzazione di un ambito nazionale di politiche per le città è come noto molto tardiva. L'istituzione nel 1987 del Ministero delle aree urbane finisce presto per esaurire la sua forza propulsiva. Il Ministero in quanto tale dura solo fino al 1993, e svolge un ruolo limitato ad alcune, seppure importanti, iniziative (Piano parcheggi, disegno di legge su Roma capitale, mondiali di calcio di Italia '90). Il Dipartimento per le aree urbane, incardinato nella Presidenza del Consiglio, dura alcuni anni di più, ma non gioca un ruolo davvero centrale nel processo di elaborazione di politiche urbane, che si struttura negli anni '90 con altri protagonisti. A livello centrale: il Ministero dei Lavori Pubblici e poi delle Infrastrutture; il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione, e poi dell'Economia, anche attraverso il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; il CIPE; più tardi anche il Ministero dell'Interno, in particolare sui temi della sicurezza. A livello locale: i Comuni e le Province con i loro organi di rappresentanza come ANCI e UPI, che trovano un'arena rilevante nella Conferenza Stato – Città e Autonomie Locali istituita nel 1996.

Questo campo di attori piuttosto articolato mette in atto, tra la metà degli anni '90 e i primi anni 2000, in forme spesso assai disorganiche e poco pilotate unitariamente, un ciclo di politiche urbane innovative. Tali politiche trovano linfa, in Italia come in Europa, in almeno due fenomeni politico-istituzionali di scala continentale e globale. Uno è la profonda crisi, a partire dagli anni '70, del compromesso sociale e politico sul quale si è costruita, in tutte le sue differenze e articolazioni, la ricca esperienza del welfare europeo

**Scomposizione
orizzontale e
verticale**

**Tentativi di
ricomposizione
orizzontale**

**La ritirata del
governo centrale**

**Le nuove politiche
degli anni '90**

(con l'affermarsi delle logiche partenariali e del *New public management*). L'altro è la crisi di legittimità e di centralità degli Stati nazionali, nelle due direzioni dell'uropeizzazione delle politiche pubbliche e della crescente rilevanza dei soggetti locali (regionali e municipali) come attori di politiche.

Molto sinteticamente, la stagione innovativa delle politiche urbane italiane di questi anni può essere ricondotta a quattro filoni principali: 1) i programmi integrati complessi di rigenerazione urbana, spesso connessi ai più generali processi di sviluppo immobiliare che hanno investito le città italiane durante il lungo ciclo di crescita edilizia a cavallo tra gli anni '90 e 2000; 2) le politiche di sviluppo economico e di sostegno all'innovazione tecnologica; 3) i programmi di lotta all'esclusione sociale "area based" (europei, come Urban, e nazionali, come i Contratti di Quartiere); 4) più recentemente, in modo piuttosto problematico, le politiche urbane per la sicurezza.

Non è questo il luogo per descrivere in modo dettagliato gli strumenti e i programmi. È tuttavia importante sottolineare che la stagione delle "prove di innovazione" ha prodotto una enorme proliferazione di dispositivi raramente coordinati, sia dal punto di vista delle fonti di finanziamento sia sotto il profilo dell'integrazione funzionale e della loro gestione.

Inoltre, il ciclo delle *urban policies* variamente connotate come integrate, strategiche, partecipate e così via presenta molti tratti ambigui e può considerarsi, nel complesso, un insuccesso dal punto di vista degli effetti generali sulle città italiane. Il tema delle politiche urbane integrate, che aveva costituito l'asse centrale dell'uropeizzazione di questo campo di *policy* a partire dagli anni '90, è ora largamente uscito dall'agenda politica. Alla progressiva perdita di centralità nell'agenda pubblica del tema urbano, si è accompagnata una manifesta incapacità delle politiche di affrontare e trattare efficacemente i principali problemi della città.

Accanto alle politiche integrate e "speciali", che a loro volta spesso hanno dialogato poco e male con le politiche ordinarie e settoriali, a partire dagli anni '90 sono state messe in campo politiche istituzionali che, direttamente o indirettamente, hanno mirato a creare condizioni di efficacia ed efficienza per affrontare i problemi urbani: dalla Legge 142/1990 alla Legge 81/1993; dalle riforme cosiddette "Bassanini" all'istituzionalizzazione con la Legge finanziaria del 1996 degli strumenti di programmazione negoziata; fino alla Riforma del Titolo V della Costituzione. Soprattutto va sottolineato che, nonostante alcuni successi parziali, l'approccio alle riforme si è rivelato inadeguato a radicare cambiamenti di lungo periodo.

Tutte queste vicende hanno inciso in modo pesante sugli elementi costitutivi dell'ordinamento istituzionale delle città italiane, sovrapponendo alle contraddizioni originarie ulteriori ed inediti problemi cui, come vedremo tra breve, sono state date risposte del tutto insufficienti. Se è vero infatti che a partire dall'Unità l'anomalia italiana è rappresentata da un sistema a centro debole e a forti e differenziati sistemi locali cui corrisponde una rigida centralizzazione normativa, con relativa uniformità, e amministrativa, con il predominio della amministrazione statale (centrale e periferica) e del suo modello sugli enti territoriali, quanto è maturato successivamente e in particolare negli ultimi decenni ha aggiunto ulteriori contraddizioni.

Da questo punto di vista, le dinamiche più importanti sono tutte in vario modo riferibili al radicamento nei sistemi locali di politiche pubbliche e di interventi amministrativi in precedenza assenti o interamente esercitati a livello centrale: tra i primi, il complesso degli interventi legati al welfare e ai diritti sociali (assistenza, sanità, casa, ecc.) e alla competizione sui mercati e

Dispositivi poco coordinati

Riforme istituzionali insufficienti

Centro debole e sistemi locali forti

Domanda di azione locale...

nelle reti globali dei sistemi economici locali; tra i secondi, la ridefinizione del rapporto pubblico/privato in senso ampio, dalla rendita immobiliare alla edizione del c.d. "secondo welfare" o alle relazioni con i gestori (sempre più privati) dei servizi pubblici locali. Né gli uni né gli altri, oggi, sono affrontabili solo dal centro senza un rilevante intervento - non solo gestionale ma anche regolativo - dei sistemi locali, in grado di dare conto delle peculiarità dei diversi contesti e dei relativi attori.

Le città, investite frontalmente da simili processi, non solo non hanno conosciuto quella corrispondente riallocazione di funzioni e risorse pubbliche che era lecito attendersi, ma hanno dovuto fare i conti, come e più del restante governo locale, con le implicazioni della crisi senza sbocchi del vecchio sistema. La spina dorsale amministrativa dello stato apparato, già pregiudicata dal regionalismo degli anni '70, viene definitivamente spezzata dalla riforma costituzionale del Titolo V (2001). Per queste ragioni abbiamo ora un centro privo dei dati di base⁴ rispetto alle dinamiche locali e dunque da un lato sovraccaricato di compiti anche di dettaglio ai quali non è in grado di fare fronte dall'altro chiamato a decisive responsabilità sistemiche come quelle connesse alla gestione della finanza pubblica senza adeguati strumenti, e perciò costretto ad appoggiarsi a organismi, come la Ragioneria generale, per cultura e tradizione non attrezzati per simili esigenze.

I mutamenti fisici, economici e istituzionali degli ultimi decenni non possono non agire sugli stati di benessere e di malessere delle persone. Alla città sono stati sempre associati stati di benessere. Come: la qualità della vita, le opportunità, la partecipazione sociale. Nella meta-città è difficile discriminare tra stati di benessere urbani e non urbani. Indubbiamente l'urbanizzazione crescente, e l'urbanismo come modo di vita, già ben radicati nel modello territoriale italiano (come classicamente segnalato da Cattaneo), nel corso del '900 si sono ulteriormente rafforzati. I cittadini italiani, come anticipato, sono ormai in grandissima prevalenza abitanti di città. E ciò ormai da più generazioni, per cui si può parlare dei loro stati di benessere nell'ecologia urbana come di un'esperienza storica ed antropologica consolidata. Anche in Italia si è già compiuto il ciclo reattivo che dalla città come attrattore porta alla ricerca di soluzioni abitative peri-urbane in centri minori prossimi alla città principale o nel tessuto insediativo disperso (*sprawl*) principalmente lungo gli assi viari più importanti. Inoltre c'è stata la gentrificazione dei centri storici, mentre la popolazione meno abbiente si è ammassata nelle grandi periferie suburbane compatte, cresciute principalmente negli anni 1950-'70.

Sembra tuttavia che tra gli abitanti delle città, ormai ben esposti anche ai flussi comunicativi globali, vada crescendo la domanda di un'altra città. Domanda di verde, di sicurezza, di mobilità sostenibile, di cultura accessibile, di abitazioni a prezzi abbordabili. Forse è in formazione una nuova cultura urbana che, dalla memoria rielaborata delle qualità urbane storiche delle nostre città, si trasferisce nel cuore della città più moderna. È un gioco tra il patrimonio del passato ancora visibile e l'idea di una città futura più vivibile e anche più capace di allevare cittadini. Attualmente questo equilibrio tra aspirazioni private e benessere pubblico lo si persegue solo nei centri minori, come rivela la realtà dei "piccoli comuni virtuosi". O altrimenti è costretta a prendere la strada illusoria e insostenibile della villettopoli autodistruttiva di

**... senza strumenti
efficaci per
esercitarla**

**Le città offrono
benessere...**

**... ma i cittadini
sognano un'altra
città**

⁴ Basti pensare che alla armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci dello stato, regioni e province, presupposto elementare per il reciproco raffronto e integrazione, si è provveduto con un'apposita previsione legislativa nel dicembre del 2010. Per i bilanci delle Asl, data la diversità da regione a regione, l'obiettivo non è stato ancora raggiunto.

città. Invece la grande città al momento non risponde. In qualche caso progetti urbani integrati e piani strategici hanno rimesso faticosamente in moto il governo locale verso traguardi più ambiziosi, o anche semplicemente di recupero dei ritardi accumulati (Torino, Rimini, ...), ma si tratta ancora di casi sporadici, mentre il terreno della città vivibile e sostenibile è il terreno obbligato per il rinnovamento urbano in Italia, se si vuole rispondere al fabbisogno e alla domanda di benessere delle giovani generazioni ed anche offrire condizioni di vita accettabili alla crescente quota anziana della popolazione.

Se dagli aggregati sociali passiamo ai singoli e alle famiglie ci accorgiamo che non solo cambiano le città, ma anche le persone e queste ultime al più profondo livello della mentalità e della sensibilità che, in articolazione con l'ambiente materiale e sociale, concorrono a strutturarne l'identità. Da un lato sono le atmosfere e i ritmi attraverso i quali la città è «vissuta» sul piano psicosociale che contribuiscono a cambiare il mondo personale. Dall'altro lato, quest'ultimo, già investito dai due grandi processi di individualizzazione e di globalizzazione sopra accennati, produce, a sua volta, istanze di cambiamento nel tradizionale tessuto umano-sociale delle città imponendo nuovi problemi alla governance.

Pur guardandoci da eccessive generalizzazioni, in questo quadro di cambiamento (che avviene con varie zone d'ombra tra persistenze del «vecchio» ed un «nuovo» sovente contraddittorio) è possibile rintracciare almeno tre fattori (tra loro non disgiunti) di speciale rilevanza che incidono sia sull'assetto urbano che sul mondo relazionale del singolo: a) la fine del lavoro fordista e del contesto sociale connesso; b) la crescita vertiginosa delle tecnologie informatiche; c) le trasformazioni in atto nella comunicazione.

La dismissione delle grandi industrie, mentre cambia il volto della città (nuovi quartieri abitativi nelle aree ove sorgevano le fabbriche, modifiche nel trasporto pubblico e privato, spostamento degli assi tradizionali centro-periferie, ecc.), vale anche a cambiare spazi, tempi e contenuti della vita relazionale, non solo per quanto concerne l'abitare, lo spostarsi ed il lavorare, ma anche nella sfera della personalità. Si pensi, ad esempio, ai *comportamenti di acquisto*, divenuti oggi così importanti nella strutturazione della soggettività e dell'identità: gli ipermercati e i centri commerciali che vanno sostituendosi ai negozi tradizionali sembrano promuovere più ampie occasioni di relazione, ma, in realtà, le restringono e ne cambiano i contenuti. Questo perché il possibile *dialogo interpersonale* si trova ad essere sempre più ridotto, sostituito dal rapporto unidirezionale (e «muto») tra il singolo individuo e l'impersonale «macchina tecnologica» che organizza ed offre il prodotto.

Gli effetti non solo positivi sul piano psicosociale delle tecnologie informatiche e della comunicazione vengono oggi variamente valutati. Quella che si riscontra è, in generale, una riduzione sociale dell'*interlocuzione* ed il rinforzo di una *iper-privatizzazione* dello spazio di vita dovuta alla possibilità di fruire di una informazione *portata in casa* ad ogni livello, non solo «informativo» in senso stretto, ma anche, ad esempio, a scopi formativi e/o di intrattenimento. *È lo spazio sociale, un tempo funzionale a quello personale, che tende a restringersi.* E lo stesso effetto, relativamente alle relazioni urbane, è prodotto dalla comunicazione internet: mentre per un verso offre l'intero «mondo» con cui relazionarsi, per altro verso contribuisce al silenzio di parti importanti di quel tessuto umano-sociale che rendeva la città una specie di *corpus* vivente.

Ovviamente sono situazioni fluide, diversamente vissute dai diversi soggetti individuali e collettivi, in relazione non più soltanto alle differenze

Cambia il vissuto delle persone

Relazioni interpersonali rarefatte

Si restringe lo spazio sociale

socio-economiche tradizionali, ma a quelle di ordine esistenziale in cui entrano l'età, le reti sociali, gli *habitus* comportamentali e così via. La «città vissuta» odierna mette in scena condotte massificate, ma, dietro alla scena, esalta differenze e disuguaglianze che richiedono una particolare attenzione e nuovi strumenti di lettura da parte delle istituzioni di governo urbano.

Tuttavia la città mantiene una sua corposa realtà esistenziale e socio-politica, non solo perché è lo spazio in cui si svolge tanta parte della vita privata e pubblica, ma anche perché è in essa che i due mondi del sociale e del personale si fondono nelle concrete pratiche della vita. Il «pubblico» ed il «privato» spesso considerati come separati nell'ottica politico-sociale, se vengono visti non solo *dall'esterno* come mere categorie di comportamento, ma *dall'interno* dell'esperienza concreta della persona, ci appaiono non così nettamente separati, bensì come aspetti, diversi ma non disgiunti, del *campo unitario* nel quale il pensare, sentire ed agire si articolano con il contesto fisico e sociale. E la città è parte essenziale e privilegiata del contesto che unisce situazioni della comunità e vicende di persone. Persone il cui modo personale e soggettivo di vedere e affrontare le situazioni non può essere ignorato se si vuole che la comunità politica possa disporre di un tessuto umano-sociale sufficientemente coeso, sicuro e partecipativo, ove sia possibile apprestare sufficienti condizioni di sicurezza e ridurre al minimo emarginazioni imposte e subite.

Individui e comunità

3. UN PASSATO CHE MINACCIA IL FUTURO

Oggi il problema del governo delle città italiane va visto come un problema nazionale soprattutto per quanto riguarda le grandi città, dove si concentra un quarto della popolazione del paese, dove la presenza d'interessi nazionali e locali richiedono l'interrelazione stabile e continua tra centro e periferia. Queste città, in quanto nodi di interconnessioni materiali (trasportistiche e logistiche) e immateriali (funzionali e direzionali) vanno viste nel loro insieme come una grande rete infrastrutturale a supporto della vita economica, sociale, politica e culturale del paese. Inoltre le loro dotazioni di risorse umane, immobiliari, imprenditoriali, istituzionali e culturali fanno di esse i territori d'elezione per la creazione di "valore urbano". Sono anche il luogo di eccellenza per sperimentare le politiche comunitarie della *convergenza*, della *competitività* e della *coesione*.

Le grandi città trascurate: perché?

Con queste premesse occorre spiegare il paradosso per cui un paese come il nostro, con una rete urbana così densa e diramata, non sia in grado di riconoscere il ruolo che spetta alle città e il contributo che potrebbero dare allo sviluppo nazionale, con il risultato di perdere delle grandi opportunità e di sovraccaricare ulteriormente un governo centrale già per suo conto in difficoltà. Il fatto è che per imboccare questa strada è necessario optare per la differenziazione, mentre nella nostra storia c'è sempre stata una buona ragione per considerare tale eventualità come il male peggiore e l'uniformità come l'unica strada praticabile.

Dunque la prima ragione è storica. Le città, specie in Italia, hanno una storia secolare, ma il loro assetto istituzionale vigente ha meno di due secoli, da quando cioè - da noi come nel resto dell'Europa continentale - lo Stato nazionale post rivoluzione francese procede al definitivo azzeramento del "diritto dei luoghi" che dall'alto medioevo fino a quel momento era stato dominante. Le istituzioni locali naturalmente rimangono, ma sono legittimate e conformate dall'alto, dal centro, e non dal basso e dal proprio

150 anni di uniformità

sistema, venendo per così dire calate in un compatto modulo istituzionale i cui presupposti giuridici dureranno pressoché invariati fino ai giorni nostri. Il corollario è una rigida uniformità dell'assetto istituzionale e del relativo regime giuridico, che è effetto e contemporaneamente ragione della legittimazione dall'alto.

La seconda ragione è politica e matura nel secolo scorso. È un secolo segnato fin dall'inizio dal rilievo delle città e del loro prodigioso sviluppo che gli artisti dell'epoca sapranno cogliere ed esprimere prima di ogni altro, ma che malgrado ciò manterrà uniformità per garantire al centro, prima fascista poi repubblicano, il controllo *politico* dei sistemi locali. Ciò non significa che non vi siano aree territoriali o settori o periodi di tempo nei quali si introducano deroghe, eccezioni, regimi speciali, normative o apparati transitori che dell'uniformità, a ben vedere, rappresentano l'altra faccia della medaglia. Significa, più semplicemente, che l'uniformità permette al centro politico il controllo *ordinario* del sistema e che se vi sono obiettive o comunque non resistibili esigenze *particolari* queste, *per decisione del medesimo centro politico*, avranno una risposta differenziata.

Naturalmente le ragioni della centralizzazione non sono solo proprie del centro: altrettanto forti, e tradizionali, sono le spinte in questo senso che vengono dai sistemi locali che nello stato centrale vedono la garanzia di risorse e di tutela rispetto alla propria debolezza economica (come soprattutto nel Mezzogiorno), mentre più recenti, ma di eguale segno, sono le preoccupazioni di comuni e province rispetto al "neo-centralismo" regionale.

In ogni caso, quello che conta è che l'uniformità resta il carattere dominante del sistema locale e spiega perché, malgrado le impegnative affermazioni in materia operate dalla Carta costituzionale all'inizio (art. 5) e di recente (regionalismo differenziato e sussidiarietà nel testo del 2001) il Tuel (Testo unico degli enti locali, 2000) non si discosti, per quanto qui interessa, dalla tradizione.

L'uniformità è estesa a tal punto che non vi è alcuna gradazione neppure per la disciplina di profili naturalmente connessi alla dimensione del comune, come l'assetto di governo, l'organizzazione amministrativa e il relativo rapporto con le sedi politiche, i controlli, ecc.. Altrettanto avviene per compiti, funzioni o servizi pubblici, ed anzi si può aggiungere che il recente "pacchetto sicurezza" (2008) non gradua l'estensione dei poteri dei sindaci nella prevenzione e repressione dei pericoli all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana correlandoli, come sarebbe necessario, alla dimensione degli enti o della natura delle aree interessate.

Il discorso potrebbe essere diverso, anche se ancora tutto da verificare, per quanto riguarda due importanti processi in gestazione, federalismo fiscale e carta delle autonomie, il cui punto di approdo dovrebbe essere quello di passare dall'uniformità di regime giuridico e di modelli all'uniformità di metodologie di definizione e valutazione di processi e prodotti. Ma la c.d. Carta delle autonomie è rimasta al palo e il Governo solo in extremis, nella convulsa fase finale della adozione dei decreti delegati sul federalismo fiscale (marzo 2011), ha accettato di introdurre qualche indicazione sul regime finanziario delle città metropolitane.

La terza, e attuale, ragione della centralizzazione, quella economico-finanziaria, è dovuta insieme alla necessità del controllo del deficit e della spesa pubblica e all'interpretazione, molto influenzata dalla Ragioneria generale dello Stato, ma agevolata dal principio della esclusività della responsabilità statale verso al Ue, del rispetto del patto di stabilità.

**Centralismo
amministrativo**

**Esistono solo i
comuni, non le città**

**Federalismo fiscale
e autonomie**

**Centralizzazione
finanziaria**

Quale e quanta uniformità sia stata utilizzata a questi fini, non è necessario dire, basti pensare non solo all'entità dei tagli ma al metodo della c.d. "manovra d'estate" del luglio 2010 e alla stessa attuazione del federalismo, che proprio su questi punti si sono frontalmente scontrate con le regioni e i comuni. Dunque ancora una volta il passato ha condizionato il presente, e il futuro.

Lo stesso si può dire se dal piano istituzionale e normativo, passiamo a considerare le politiche urbane. Qui sono almeno tre le eredità del passato che influenzano negativamente l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica.

Innanzitutto, i modelli dominanti di regolazione politica locale nel nostro paese hanno visto un ruolo centrale dell'intermediazione politica, con la conseguente riduzione dell'autonomia, dell'autorevolezza e della legittimità dell'azione di policy. Ciò è avvenuto, in forme diverse, prima e dopo la crisi di Tangentopoli. Prima, con la dominanza dei partiti nel controllo delle amministrazioni e delle scelte di politiche pubbliche. Dopo - a valle di una fase innovativa di rottura (la "stagione dei Sindaci") della quale forse si è sopravvalutato il peso e la capacità di radicamento - si è avuto un ritorno a logiche tradizionali di intermediazione e di scambio, nelle quali tuttavia pesa la crisi radicale delle forme tradizionali di rappresentanza. Pesa soprattutto la crisi dei partiti politici, che sembrano sempre più riprodurre lobby e interessi privatistici.

In stretta connessione con questi processi, la seconda eredità del passato che ha pesato e continua a pesare nella crisi di governabilità delle città italiane e nell'inefficienza dell'azione amministrativa è la scarsa presenza di classi dirigenti urbane capaci di generare rotture significative. Tra i fatti più significativi si possono citare: il baratro nel quale sono precipitate città come Napoli e Palermo che pure erano state tra le più vivaci protagoniste della "primavera" post 1993; le performance in generale assai modeste delle Regioni nella gestione delle risorse nazionali ed europee; il ritorno di logiche tradizionali, basate sulla spartizione tra interessi particolari e spesso sulla corruzione, in un contesto nel quale - in assenza di attori politici forti come i partiti della prima Repubblica - sembrano piuttosto le *lobby* occulte e i gruppi di potere a governare i processi politici e amministrativi; il ruolo mai venuto meno, ma oggi forse rafforzato, della criminalità organizzata nella gestione della cosa pubblica.

Tutti questi fenomeni evidenziano una crisi delle leadership politiche che avevano guidato la fase propulsiva della metà degli anni '90, ridando speranza a molti cittadini. Ovviamente è indispensabile distinguere tra città e città: ognuna di esse ha una storia peculiare. Tuttavia, in generale sembra venuta a mancare la volontà di strutturare nuove classi dirigenti locali meno vincolate ai partiti e agli interessi particolari quando non occulti. Sembra essersi affievolita la capacità di costruire una speranza di riscatto, soprattutto per le città e i territori più fragili e deprivati.

Infine, terza eredità del passato, è la mancanza, nel nostro paese, di una cultura innovativa sulla città e sulle politiche urbane, e ciò da diversi punti di vista: culturale, tecnico, del management, del dibattito pubblico. Da una parte, hanno pesato i limiti culturali della classe politica e delle élite tecniche, limiti che hanno comportato una sostanziale inerzia delle agende urbane. Se si osserva il processo di costruzione delle agende politiche negli ultimi dieci anni, soprattutto nelle aree urbane più grandi, emerge con chiarezza il fatto che, con l'eccezione del tema securitario, esse hanno presentato una sostanziale continuità rispetto a quelle degli anni '80. Le innovazioni simboliche e la retorica della competitività urbana hanno dominato la scena,

Le politiche: la logica della intermediazione

Leadership che non rompono con il passato

Manca una cultura innovativa

ma il modo in cui è stata interpretata la transizione urbana è stato di fatto tradizionale e, per così dire, novecentesco. Esso ha riguardato soprattutto la realizzazione di grandi infrastrutture, l'accompagnamento della dismissione industriale attraverso grandi progetti urbani, la ricerca di soluzioni di ingegneria istituzionale per affrontare i problemi di governance. Scarsa è invece stata la capacità, tecnica e politica, di produrre innovazioni significative di policy su temi decisivi come quelli ambientali, della mobilità, dell'housing sociale e del nuovo welfare.

Passando ai cambiamenti sostanziali osservabili nelle nostre città, cominciamo con quelli che si legano alla materialità dell'ambiente costruito. Anche nel nostro paese gli anni 2000 sono stati anni di debito, di grande produzione edilizia e di speculazione immobiliare. Abbiamo vissuto un ciclo che ha poco da invidiare, letteralmente, a quello degli anni '50 e '60. Un ciclo espansivo che ha visto la pubblica amministrazione e l'urbanistica "solidali" con la dinamica del salto di scala della dotazione di capitale fisso edilizio e con la speculazione immobiliare. Questo scenario, nel nostro paese è stato arricchito, dalla componente del debito pubblico accumulato negli anni '80 e 'ripartito' negli anni 2000. Il nodo del debito pubblico si è tradotto, soprattutto in questi anni 2000, in una particolare penalizzazione dei trasferimenti destinati agli enti locali. Il processo di trasformazione urbana e la speculazione immobiliare si sono così arricchiti di un nuovo interesse in gioco: si tratta, in sostanza, dell'interesse della pubblica amministrazioni agli oneri di costruzione e urbanizzazione come fonte di primaria importanza per le entrate per l'ente locale. Come ricorda recentemente un ex Sindaco in una interessante pubblicazione⁵ - "Nelle nostre città circola da qualche tempo una nuova e strana unità monetaria: si chiama cubo, non è cartacea, né metallica e non è soggetta a privilegio statale. Il cubo è l'unità di misura delle volumetrie, dei diritti edificatori. È una moneta astratta, non si vede, non si tocca, ma è alla base di tutte le trattative urbanistiche, può essere utilizzato per comprare, cedere, scambiare o barattare".

La crescita edilizia è stata una componente importante delle strategie economiche degli enti locali del nostro paese negli anni 2000. Ma proprio le modalità di cointeressenza (trasparenti o meno) e, soprattutto, le modalità di valutazione del valore del "cubo" rappresentano un aspetto centrale della riflessione sulle politiche urbane dei prossimi anni.

Per quanto riguarda l'evoluzione del settore immobiliare lo scenario che abbiamo davanti si presenta assai diverso da quello che abbiamo vissuto. Nonostante la riapertura del credito nel 2010 (dopo le drastiche restrizioni 2008-09) e le attuali condizioni favorevoli del costo del denaro e dei tassi di interesse sui mutui, pesano sui prossimi anni, da un lato i rischi di inflazione legati soprattutto al costo dell'energia, dall'altro il cambiamento di scenario delle dinamiche demografiche.

Nei prossimi dieci anni è stimabile una significativa riduzione della domanda primaria, a causa della storia demografica del nostro paese e del minore contributo alla crescita delle famiglie della componente italiana. In sostanza la crescita sarebbe caratterizzata prevalentemente dalle dinamiche migratorie e il saldo tra nuove famiglie formatesi e quelle estinte sarà, nella migliore delle ipotesi (senza però considerare possibili esodi derivanti dalla grande onda di cambiamento che interessa i paesi del nord Africa) dimezzata rispetto a quella dei primi dieci anni 2000.

Il "cubo" unità di misura

Il futuro del settore immobiliare

⁵ M. De Gaspari, *Malacittà. La finanza immobiliare contro la società civile*, Mimesis, Milano Udine, 2010, p.11.

Ne emerge un quadro di articolazione della domanda assai diverso da quello che ha alimentato il sesto ciclo immobiliare dal secondo dopoguerra. In sintesi: mentre i primi dieci anni 2000 hanno visto un significativo ruolo per la nuova costruzione e un ritorno alla fase espansiva delle città (soprattutto nelle più dinamiche conurbazioni metropolitane); il prossimo ciclo edilizio immobiliare sarà caratterizzato da una minore forza della domanda, da una maggiore attenzione alla trasformazione e alla riqualificazione del costruito, e da una maggiore competizione territoriale. La riduzione dei potenziali di mercato aprirà una fase di selezione territoriale maggiore, anche per quanto riguarda le maggiori città, di quelle del decennio passato, con un'ulteriore penalizzazione del sud del paese.

D'altro lato il tema della finanza locale resta una delle questioni chiave dello scenario futuro. È evidente che i prossimi anni saranno condizionati dal federalismo fiscale e dalle modalità con le quali verrà attuato. Il nodo delle risorse pubbliche (e del debito pubblico) è oggi la questione centrale alla base della trasformazione del paese (ma potremmo dire del suo vivere civile). In questo contesto l'immobiliare, nelle sue varie forme, giocherà più partite.

La prima sta nella valorizzazione del patrimonio pubblico. Il federalismo fiscale ha trovato il suo primo atto, ancora non perfezionato, nel federalismo demaniale. La scarsità di risorse porterà a processi di valorizzazione basati sulla trasformazione edilizia e di destinazioni d'uso. Il terreno è quello della contrattazione pubblico e privato. La seconda sta proprio nel federalismo fiscale: è dalle varie imposte patrimoniali e dai redditi derivanti dall'investimento immobiliare (si pensi alla 'cedolare secca' sugli affitti) che deriverà una quota rilevante delle risorse degli enti locali. La terza, ripropone il modello del ciclo passato, sta negli oneri di costruzione e urbanizzazione, sta nel "cubo", il valore della unità monetaria affermatasi, come s'è detto, tra la seconda metà degli anni '90 e questi primi dieci anni 2000. Nello stesso tempo è facile prevedere che gli enti locali saranno pressati da una crescita della domanda abitativa sociale maggiore di quella del passato, come esito lungo della recessione e dei processi di immigrazione.

Questo tema si lega a quello delle risposte date ai problemi sociali, di benessere e malessere delle famiglie, di vivibilità dei contesti urbani. Sotto il profilo del welfare va sottolineato il fatto che in Italia non si sono mai praticate – se non occasionalmente - vere e proprie politiche urbane a scala nazionale, tanto meno integrate, cioè politiche in cui le componenti sociali, economiche ed urbanistiche venissero congiuntamente considerate. Vi sono state invece diverse fasi di sostegno dell'abitazione economica, e soprattutto un affidamento sostanziale alla logica della rendita urbana e agli interessi prevalenti del blocco immobiliare. Queste sono le forze che hanno plasmato realmente la città. L'offerta ha plasmato la domanda. In tempi più recenti si è fatta sentire una domanda di maggiore qualità del costruito e una certa sensibilità a questioni di sostenibilità, specie energetica, degli edifici, ma qui è l'unico caso in cui la domanda è più avanzata dell'offerta, dato che il settore immobiliare in Italia non risulta sempre ben attrezzato per portare il costruito all'altezza delle qualità anche ambientali oggi richieste, ormai anche per legge.

Un dato dirimente per la valutazione del sistema urbano italiano sotto il profilo delle sue prestazioni di benessere è poi la dicotomia tra Nord e Sud.

Meno case e meno risorse pubbliche

Tre partite da giocare

Il welfare, la casa e la rendita urbana

Nord e Sud

Tutte le classifiche disponibili⁶ confermano che nella parte alta si collocano principalmente città e capoluoghi del Centro-Nord e nella parte bassa quelli del Sud. Con molta stabilità delle posizioni relative, seppure ci siano singoli movimenti verso il basso e verso l'alto di grande rilievo (verso l'alto come Salerno e Lecce, e verso il basso come Roma e Bologna). Proprio la relativa stabilità, se non proprio delle singole posizioni, della sua struttura di fondo della classifica fa pensare che essa rifletta dati sistemici abbastanza marcati e a breve difficilmente modificabili. In sostanza si può dire che dove ci sono stati cicli abbastanza lunghi di buon governo urbano, è cresciuto e si è stabilizzato il benessere degli abitanti ed anche la loro relativa soddisfazione. Inoltre in questi luoghi si è consolidato un circuito virtuoso tra buongoverno, qualità urbane e benessere, che in qualche modo si autoalimenta. Il contrario vale nei casi più infelici.

Il buongoverno va preso in senso molto relativo, come un effetto congiunto di tanti fattori che riguardano il ceto politico, le altre componenti della classe dirigente, le macchine municipali, le forze della società civile. Nei casi felici si nota anche che sono stati avviati esperimenti di rinnovamento urbano, nuovi quartieri con qualità elevate del costruito (si pensi ad esempio al fondovalle dell'Adige tra Rovereto e Bolzano), nuovi tipi di mobilità urbana, ed anche impegni più seri di integrazione delle nuove popolazioni immigrate. Inoltre in questi contesti anche il patrimonio storico è più curato, messo in valore, e recuperato come parte dei processi coesivi che tanto contribuiscono al benessere urbano.

Dopo la dicotomia Nord-Sud, che conferma dati ben noti di tipo economico e sociale, un aspetto caratteristico del nostro sistema urbano è il fatto che le migliori ed anche più stabili qualità urbane produttive di benessere (quindi anche in termini di cura dei beni comuni, di fornitura di beni pubblici, di cooperazione pubblico-privato) hanno luogo in città di medie dimensioni. Si tratta di capoluoghi di provincia o anche in centri urbani "minori", cioè dell'ordine delle decine di migliaia di abitanti. Minori quindi per popolazione, non certo per bellezza dei centri storici né, sovente, per dotazioni di servizi. In questi luoghi effettivamente la vivibilità è più alta, ed infatti da tempo essi sono anche meta ricercata di nuovi investimenti e di un flusso di cittadini alla ricerca di maggiore qualità della vita.

A questa qualità del livello medio e medio-piccolo fa invece riscontro la problematica situazione della maggior parte delle città maggiori che assume proporzioni critiche nel caso delle città metropolitane. Per diverse ragioni – scala dei problemi, accumulo di questioni non trattate tempestivamente, carenza di risorse da malgoverno, feudalizzazione dei mercati e della sfera pubblica – esse mostrano un carico di problemi spesso grave. Ciò si riverbera sulla vivibilità urbana ed infatti proprio in queste città maggiori, maggiore è anche lo scontento dei cittadini, che inutilmente premono per ottenere ambienti e servizi migliori (trasporto pubblico, housing sociale, politiche sociali, manutenzione ordinaria della città).

Queste città maggiori sono anche quelle che presentano, malgrado le luci da palcoscenico di cui si mascherano e malgrado spunti di architettura glamour localizzati, il volto più dimesso, trascurato e deprimente. Ciò è più

**Città medie e
piccole più vivibili**

**Città grandi in
crisi...**

**... soprattutto al
Sud**

6 Si può fare riferimento ai Rapporti annuali del Censis sulla situazione sociale del paese, compreso quello del 2010, che hanno sempre un capitolo dedicato a territori e città; all'indicatore QUARS sviluppato da Sbilanciamoci www.sbilanciamoci.org; ai dati ISTAT alla voce "indicatori ambientali urbani"; al Rapporto *L'Italia delle città* della Società Geografica Italiana (2009); al dossier annuale sulla qualità della vita curato da Il Sole 24 ore.

evidente (anche grazie a vecchi stereotipi che alimentano l'enfasi mediatica) nelle grandi città meridionali. Con poche eccezioni queste versano in uno stato cronico di crisi: crisi del governo locale, crisi fiscale, incapacità operativa, carenza di investimenti anche per la manutenzione corrente. Sono città vecchie, trascurate, quasi abbandonate, in cui il pittoresco dell'antico, sempre più *délabré*, ancora e sempre si mescola con i dolori della vita urbana impoverita e schiacciata sui livelli di sussistenza.

Ne consegue che in termini di politiche sono finora mancate policies e risorse specifiche per il trattamento dei problemi delle grandi aree urbane, che presentano ad oggi caratteri qualitativi troppo inferiori a quelli delle corrispondenti europee. Tanto più tenendo conto che in queste aree si concentra tanta parte della popolazione, delle attività produttive, delle funzioni direzionali, dei potenziali di futuro in termini di società della conoscenza. All'interno di queste città poi proprio le sedi delle principali funzioni pubbliche, a cominciare da ospedali, scuole ed università sono prossime alla fatiscenza. Di conseguenza, nelle aree urbane centrali a carattere metropolitano, assieme ai più elevati redditi famigliari, si concentra la maggior parte del malessere urbano, dei problemi sociali non trattati e in generale della penuria di vivibilità con gravi perdite anche in termini di opportunità e di potenzialità.

In particolare tutto ciò si riflette sul *problema della sicurezza* quale si è ormai impiantato nel sentire comune e nell'agenda dei governi locali e nazionali. La sua corposa realtà (talvolta svalutata in sede di governance, tal'altra ingigantita a fini di consenso politico) deriva dall'essere strettamente intrecciato alle vicende filogenetiche e storiche dell'essere umano che ha affidato alla sicurezza la sua stessa sopravvivenza. Essa va riconosciuta come un *bisogno* «forte» che, variamente plasmato in termini socio-culturali, ha presieduto da sempre alle pratiche di vita. In ogni tempo, le speranze progettuali, l'attivazione e la gestione delle risorse umane e materiali, le dinamiche dei sentimenti e quelle dello scambio sociale sono state vincolate, nelle loro possibilità di attualizzazione, dall'esistenza di condizioni di sicurezza capaci di consentire agli individui ed alle istituzioni di affrontare il presente e di prospettarsi il futuro. Il diffuso sentire che tali condizioni si facciano oggi alquanto precarie contribuisce ad enfatizzare il problema, imponendogli nuove dimensioni meno facili da fronteggiare, anche per la più stretta interdipendenza che vi trovano i versanti oggettivi e quelli soggettivi.

In effetti, essendo fondata sulla valutazione che i singoli e le comunità compiono delle *situazioni oggettive* in funzione della loro vita e dei loro progetti, la sicurezza ha sempre anche una *dimensione soggettiva*. Questa tende oggi ad ingrandirsi. Infatti, molte indagini (anche nostre) condotte in varie città europee negli ultimi quindici anni hanno evidenziato come alla strutturazione del *senso di insicurezza* concorrano non più soltanto le tradizionali paure della criminalità, ma almeno tre altre componenti: a) il disagio prodotto dal possibile degrado dell'ambiente abitualmente vissuto (sporco, vandalismi, presenze ritenute minacciose per le strade, ecc.); b) le preoccupazioni più specificamente intrapsichiche di non essere all'altezza delle richieste situazionali, di non possedere sufficienti capacità decisionali e/o relazionali, e così via) le inquietudini mosse dalla più generale (vicina o lontana) situazione sociale.

Sulle prime due componenti mostra un impatto notevole quella che abbiamo visto essere una «chiusura privatizzata» dello *spazio di vita* personale e, talvolta, anche l'eccessiva dipendenza delle tecnologie informatiche, mentre sul terzo aspetto incidono fattori oggettivi connessi allo «stato

Malessere metropolitano

Il problema della sicurezza

Componenti dell'insicurezza

generale del mondo» (crisi finanziarie, trasformazioni del lavoro e spesso delocalizzazione rispetto ai luoghi tradizionali, terrorismo latente, ecc.) che possono assumere contorni anche più vicini alla vita personale attraverso le difficoltà di trovare lavoro o di mantenere quello in atto, minacce di disoccupazione, difficoltà economiche e così via. Un impasto di preoccupazioni reali e di timori flottanti non ben definiti che si raggruppano nell'ambito cognitivo-affettivo personale, diversificandosi in vari aspetti secondo l'età, il ceto sociale, il livello socio-culturale.

Si tratta di problematiche che, visibilmente, riguardano solo in parte la governance urbana: ma la città mantiene comunque un ruolo centrale sul piano psicologico-sociale perché timori ed inquietudini agiscono in modo più immediato nell'ambiente in cui si vive, si lavora e si hanno relazioni. L'insicurezza maturata nel rapporto con il contesto urbano può allargarsi in atteggiamenti più generali, trascinando con sé sfiducia nel sociale, vittimismo anche irrealistici, pessimismo sul controllo delle cose e così via.

In sintesi, la governance urbana deve fronteggiare non solo gli *oggettivi fattori* di insicurezza che le sono propri, ma anche quei *sentimenti di insicurezza* che, pur avendo origini e contorni sfumati, si traducono comunque in percezioni negative del contesto di vita. Sentimenti che acquistano valenza «politica» perché nel corso del processo che ha trasformato il *pericolo* in *rischio* (causato dall'agire umano ed affrontabile dall'azione istituzionale) la sicurezza è sentita come un *diritto*, che deve essere tutelato come ogni altro a livello di welfare.

Fondamentalmente legato alla percezione negativa dell'ambiente, e quindi ad una *crisi di fiducia* nelle persone ed istituzioni deputate alla tutela sociale, il sentimento di insicurezza può facilmente tradursi in *manca di partecipazione attiva* alla vita pubblica. Per converso, la mancanza di partecipazione può rendere più difficoltosa ogni azione di governance diretta ad affrontare i problemi della sicurezza sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo.

Sui deficit di partecipazione, in larga misura connessi con la scarsa fiducia nelle istituzioni politiche e con la ben nota *disaffezione* politica, non è qui il caso di soffermarsi, se non per sottolineare come i processi di «privatizzazione» su accennati valgano sicuramente ad accentuare questo distacco dalla cosa pubblica. Va tuttavia ricordato che varie ricerche hanno messo in luce come crisi di fiducia e *disaffezione* politica siano assai meno marcate nei confronti delle istituzioni locali, anche nelle maggiori città.

In conclusione si può dire che finora il problema del benessere urbano è stato quasi del tutto lasciato all'iniziativa dei cittadini e fatto dipendere dal funzionamento del mercato immobiliare. Rispetto alle sfide che esso pone la componente dell'azione pubblica appare modesta, spesso indecisa e compromessa, priva di coerenza e di continuità. Così nelle città la ricchezza privata si è accompagnata nel modo più evidente alla «miseria pubblica». Nell'ultimo ventennio poi, con la crisi del pensiero urbanistico - che pure in Italia ha grandi e nobili tradizioni - una nuova forma urbis non è stata concepita, e al più si è lavorato a ridosso degli strappi che la crescita convulsa del costruito produceva. Così nuovi problemi si sono aggiunti a quelli vecchi mai risolti.

È chiaro che di questo passo nessun sistema urbano può veder garantita la propria riproducibilità e sostenibilità nel tempo, né tanto meno può sperare di preparare il sistema paese alle sfide del prossimo futuro insite nei mutamenti a scala globale già in atto.

Per quanto fin qui si è detto, i punti di forza della città sono interamente concentrati sui dati sostanziali, perché dal punto di vista istituzionale ad oggi non c'è nulla, salvo la pagina in bianco delle città metropolitane. In ogni

**Governare
l'insicurezza**

**Crisi di fiducia e
partecipazione**

**Ricchezza privata e
“miseria” pubblica**

**Punti di forza e di
debolezza**

caso, anche se può attraversare cicli più o meno positivi, la città resta forte in quanto tale per molti motivi: per la concentrazione di risorse (capitale fisso, imprese, istituzioni culturali, milieu creativi, ecc.) che vi si trova, per le funzioni strategiche comunque esercitate, per il peso specifico inevitabile nei confronti degli altri enti territoriali (regione compresa) e per la forza contrattuale nei confronti dei privati (basti pensare, da ultimo, alla rinegoziazione dei c.d. "derivati"), per le funzioni internazionali esercitate e per la visibilità mediatica che ne deriva.

In particolare, tra le risorse che troppo spesso vengono rimosse per l'emergere dei problemi più acuti, vanno sottolineate :

- l'eccezionale patrimonio di beni culturali con i loro effetti positivi sulla qualità della vita urbana, sull'immagine delle città e del paese e sul turismo culturale
- le grandi istituzioni culturali (università, centri di ricerca, accademie, musei, biblioteche, teatri, conservatori ecc) anch'esse presenti in molte città, con i loro effetti positivi sulla vitalità dei milieu urbani creativi, sulla formazione e nei rapporti con le imprese innovative.
- l'ingente capitale fisso in edifici, impianti e infrastrutture,
- le più solide capacità tecnico-amministrative dei propri apparati e agenzie locali
- il buon livello complessivo di internazionalizzazione delle imprese e delle istituzioni,
- la presenza di capitale sociale, espresso soprattutto dall'associazionismo e dal terzo settore.

Quanto alle debolezze, oltre alla uniformità di cui si è largamente detto e a problemi anche di notevole rilievo attinenti all'ordinamento e al funzionamento interno, pesano sulle città le tradizionali incertezze in Italia sui punti chiave dei rapporti centro-periferia a scala nazionale. Che riguardano, andando al dunque, tre elementi tra loro strettamente correlati: il ripensamento del centro (ministeriale e non), il ruolo delle regioni nelle relazioni tra amministrazioni centrali e enti locali, la questione del Mezzogiorno.

È quasi mezzo secolo che il discorso si inceppa intorno a questi punti senza trovare una soluzione, il che prova quanto l'incertezza nasca da lontano, ben prima del "federalismo" dei nostri giorni. Ma non si può certo mettere mano a quest'ultimo, neppure con la necessaria gradualità, senza prima stabilire se il sistema amministrativo italiano abbia o meno da essere essenzialmente decentrato e locale (come la Costituzione vigente già prevede); se le regioni debbano o no costituire il punto di sintesi dei sistemi locali (in sé e nei rapporti con il centro); quanto, infine, il centro nazionale vada coerentemente riformato e reso funzionale (per le cose da fare e quelle, non meno numerose, da dismettere) al proprio (nuovo) ruolo. Se insomma la soluzione debba seguire l'asse Spagna-Germania.

Naturalmente si può prendere la strada opposta, alla francese: confermare il (tradizionale) parallelismo amministrativo tra Stato (amministrazioni centrali e periferiche) e autonomie locali (province e comuni), lasciare le regioni (con la fattiva collaborazione, va detto, di molte delle interessate) ai margini di queste dinamiche, riproporre il ruolo di una amministrazione statale che al centro e nelle sue articolazioni periferiche mantenga un peso decisionale (e anche gestionale) determinante nei sistemi locali.

Ma scegliere è indispensabile. E lo è in particolare per le città, perché è vero che queste ultime dovranno avere "statuti" particolari, prevalentemente

Urge decidere se e come decentrare

negoziati con il centro nazionale, e si collocano dunque in una posizione particolare rispetto agli schemi appena richiamati: ma per tutto il resto, e in particolare per le risorse regolative e programmatiche che fanno delle regioni i loro più diretti e necessari interlocutori, le città e le relative fortune ne restano profondamente condizionate.

4. NOVE PROPOSTE PER LE CITTÀ

Dopo aver argomentato la necessità di porre rimedio alle gravi disfunzioni che impediscono oggi al sistema urbano italiano di svolgere il suo insostituibile ruolo di promotore dello sviluppo e della coesione, vengono ora presentate alcune proposte su come farlo. Si tratta di linee di azione di breve, medio e lungo periodo rivolte a definire nuove politiche urbane e a creare una cornice istituzionale che ne favorisca l'attuazione. Il loro elenco si dividerà in due parti, la prima relativa alle politiche innovative e ai loro contenuti. La seconda alla veste normativa e istituzionale richiesta per attuarle.

a) Politiche innovative

1. Macro strumenti per macro obiettivi. Risulta chiaro da quanto fin qui si è visto che il problema non è costruire le città, ma il loro governo: vale a dire gli obiettivi di fondo da perseguire, le politiche possibili per raggiungerli, gli strumenti necessari per porle in essere.

Strumenti e obiettivi differenziati

Il che significa, per quanto riguarda *gli obiettivi*, permettere alle energie concentrate nella città di diventare elementi positivi di sviluppo e di competizione, riportare la persona al centro del sistema, evitare lo sperpero del territorio. E per quanto attiene alla *strumentazione*, la formulazione di *politiche innovative* sui punti cruciali e la disponibilità di una attrezzatura e di una veste istituzionale adeguata.

Con l'avvertenza che il riferimento è alle città più grandi, vale a dire non tutti i capoluoghi di regione, e che la loro collocazione (al nord o al sud) è da questo punto di vista indifferente dato che in ogni caso la soluzione deve essere *differenziata*, e che si tratta di soluzioni non solo necessarie ma *possibili*, e dunque praticabili in un arco di tempo accettabile perché compatibili con i principi e le disposizioni costituzionali vigenti.

Resta ferma infatti la necessità che per il Mezzogiorno venga adottato un intervento organico basato non solo sulle risorse dei fondi di riequilibrio e perequativi previsti dal federalismo fiscale ma su una strumentazione, che in queste aree è necessaria, atta a garantire il determinante coordinamento decisionale e operativo tra istituzioni statali centrali e periferiche, agenzie nazionali e autonomie territoriali.

2. Recupero del generale vs particolare. Se è improponibile muovere dall'*a priori* della volontà generale e della legge come sua storica espressione, è invece doveroso e possibile bilanciare le dinamiche verticalizzate delle politiche di settore e la pressione disordinata degli interessi particolari, non necessariamente solo privati, recuperando la *dimensione di sistema* e le reciproche interdipendenze e compatibilità grazie alla più ampia proiezione spazio-temporale delle politiche cittadine e all'aperto confronto dei diversi soggetti in gioco.

Visione spazio-temporale ampia

In sede locale, la realizzazione delle **città metropolitane** potrebbe attuarsi facendo della procedura prevista dalla Legge 42/2009 una vera e propria negoziazione, caso per caso, tra centro e ciascun sistema locale, con *soluzioni ad hoc*. L'ideale sarebbe che l'atto iniziale del procedimento fosse costituito da un sintetico documento politico/istituzionale ove si indichino le esigenze che la città metropolitana è chiamata a soddisfare, per quali ragioni le istituzioni esistenti non sono in grado di realizzarle, quale veste istituzionale (più tendente alla variante "pesante" o "leggera") e quale ritaglio territoriale sia preferibile. Sembra preferibile evitare di introdurre un nuovo livello di governo, utilizzando l'ente provinciale o con attribuzione diretta di funzioni e competenze di governo metropolitano, o come promotore e coordinatore dell'intercomunalità metropolitana. In ogni caso:

- a parte le competenze più scontate in materia di ordine e sicurezza pubblica, si potrebbe pensare ad una legittimazione di massima ad intervenire (anche in forme incentivanti o consensuali) su *nuovi ambiti* come quelli riferibili al tempo, alla comunicazione, alla mobilità e alla logistica, sollecitando, qui come altrove, la presentazione di progetti o programmi da parte di privati, di gruppi o associazioni, di agenzie di settore;

- esercizio di poteri particolari inerenti alla *gestione finanziaria delle risorse*, entro i limiti comunitari, sia in termini di acquisizione (tributi, indebitamento, ecc.) che di investimenti e di spesa;

- il regime accordato deve contenere soluzioni, o consentire che la città o il sistema metropolitano autonomamente vi provveda, sui temi della *rappresentanza politica*, in particolare con riguardo alla legittimazione, oltre ai residenti, di forme ulteriori e diverse di espressione (anche telematica) di coloro che fruiscono della città e in varie forme vi pagano le tasse;

- ritorno ai *piani e programmi di nuova generazione*; disponibilità di risorse supplementari, *soprattutto regolative*, con finalità incentivanti; vincoli e procedure obbligatorie "di riscontro" preventivo, come la valutazione di impatto regolativo, o di coordinamento funzionale, come la previsione di aree funzionali a spesa necessariamente congiunta tra due o più apparati di settore;

- sul piano delle strutture, accanto ad un ripensamento dei rapporti in sede locale tra politica e amministrazione e alla messa a punto delle *regole per l'esternalizzazione di attività e servizi pubblici*, necessità di potere contare su strutture ad alta professionalità e istituzionalmente *neutre* (università, soprintendenze, ecc.) con un ruolo cruciale di garanzia dei dati tecnici e di rapporto dialettico, esplicito e verificabile, con le sedi decisionali politico-amministrative.

La *pianificazione strategica*, sia pure con tutti i necessari elementi di gradualità e di costante aggiornamento, assicura insieme il respiro del tempo medio lungo, l'individuazione delle invarianti e il reciproco riconoscimento degli attori in gioco, il riequilibrio della domanda rispetto alla offerta. Ciò che conferma, e nello stesso tempo precisa, ruolo ed oggetto della *partecipazione* nelle diverse forme della società civile, specie nei confronti dei gruppi immobiliari e finanziari.

3. Risorse. finanziarie e regolative. Per paradossale che possa sembrare, le risorse finanziarie non sono le sole e forse neppure le principali risorse di cui le città necessitano.

Naturalmente quelle *finanziarie* giocano un ruolo importante, specie se accanto alle imposte da rendita fondiaria e immobiliare il quadro degli strumenti disponibili si allarga fino a comprendere la cessione di *asset*

**Attuazione
negoziale delle città
metropolitane...**

**... e loro
competenze e
poteri gestionali**

**Rappresentanza
politica**

**Procedure
regolative e
funzionali**

**Pianificazione
strategica**

**Risorse e procedure
finanziarie**

pubblici urbani (mobiliari e immobiliari) e la costituzione di fondi di *venture capital* o di *private equity municipali* in partnership con investitori istituzionali e imprese private.

Con questi scopi si potrebbero sperimentare **forme innovative di finanziamento delle pubbliche amministrazioni** e in particolare dei Comuni. Posto che, nel nostro paese, si registra una inadeguata capitalizzazione delle imprese e ancor più una strutturale scarsità di capitale destinato all'innovazione, che la disponibilità di capitale a sostegno dell'innovazione è un potenziale *driver* per la crescita delle economie urbane e che la dismissione di *asset* pubblici urbani (mobiliari e immobiliari) è destinata inevitabilmente a proseguire, l'idea dovrebbe essere quella di destinare una parte (da quantificare) delle risorse provenienti da future cessioni di *asset* al finanziamento di uno o più *fondi di venture capital / private equity operanti a livello territoriale*. Questi fondi dovrebbero funzionare con una logica di *partnership / co-investimento* fra il medesimo fondo di *venture capital / private equity* "municipale" e da un lato il socio / promotore delle iniziative imprenditoriali, dall'altro uno o più investitori istituzionali privati o pubblici. I fondi *venture capital municipali* potrebbero inoltre finanziare anche *opere pubbliche innovative* e interventi nei campi della *rigenerazione urbana* e della *sostenibilità ambientale*

Ma egualmente rilevanti sono le utilità generate direttamente o indirettamente dalla disponibilità di *risorse regolative* vale a dire, come riprenderemo più avanti, dalla possibilità di apportare adattamenti alla forma di governo, alla organizzazione amministrativa, alle regole procedurali e contabili in funzione della specificità del contesto.

Un terzo ordine di risorse, in parte latenti e in parte invece già disponibili, attiene alla creazione di valore derivante dalla convergenza verso beni comuni di attività in senso lato riferibili al *terzo settore*, al volontariato, a prestazioni di carattere "civico" nonché, in determinati ambiti, alle stesse imprese. Anche in questo caso, la disponibilità di margini di adattamento o di integrazione della normativa vigente permetterebbe alle città la messa a punto di regolazioni appropriate al carattere specifico, e irrimediabilmente diverso, di ogni contesto.

4. Governo del territorio. Anzitutto, per ridare credibilità ed efficacia al governo del territorio e ridurne una parte non trascurabile dei costi amministrativi, occorre un'opera di semplificazione legislativa e regolamentare. L'obiettivo è rendere più trasparenti i processi decisionali, specie per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, riducendo al minimo indispensabile le opere di mediazione tecnica e giuridica, anche per contrastare le occasioni di scambio politico e professionale, fonti di corruzione politica e amministrativa. Il rapporto delle città con i privati ritorna determinante nel caso del governo del territorio, che anzi per **l'ambito urbanistico-territoriale** ne rappresenta storicamente il luogo di elezione.

Un governo effettivo del territorio richiede anzitutto la capacità di agire sulla *rendita fondiaria e immobiliare* e ciò presuppone da parte delle amministrazioni pubbliche l'attrezzatura tecnica e professionale (eventualmente con strutture ad hoc condivise tra più enti locali) necessaria per operare con tempestività in materia di determinazione di valori fondiari e di conti economici. Ciò, oltre a favorire il controllo sui consumi e sugli usi del suolo, fornirebbe le risorse necessarie per finanziare servizi, housing sociale e rigenerazione urbana.

Risorse regolative

Terzo settore

**Controllo della
rendita immobiliare**

Per quanto riguarda la *pianificazione territoriale e urbanistica*, va detto che le attuali forme consensuali e negoziate non sono in grado di garantire le esigenze sistemiche delle città senza un forte riequilibrio in favore del governo pubblico, cui vanno riportati il controllo della espansione peri-urbana, il *blocco del consumo di suolo agricolo*, il compattamento degli spazi anche con il *riuso degli edifici e delle aree dismesse* e le misure in genere rivolte alla *sostenibilità ambientale* degli interventi.

Occorre prendere atto che la pianificazione urbanistica generale (il PRGC) si dimostra ormai praticamente impraticabile - e comunque inefficace - nelle grandi città, mentre può essere praticata con successo nelle città piccole e medie, dove la cittadinanza esercita un effettivo controllo delle decisioni. Ciò significa prevedere la formazione di unità, a dimensione contenuta di popolazione e territorio, ovvero 'municipalità' a cui affidare il potere di produrre e adottare il piano urbanistico generale. Infatti un esercizio assimilabile alla democrazia deliberativa si può svolgere solo in una comunità di dimensioni tali da permettere che la popolazione possa essere adeguatamente coinvolta nella discussione dei temi politici del piano e nel controllo delle decisioni assunte.

Passando ad esaminare le principali dinamiche territoriali che incidono sulla vita e il modo di essere della città, la prima è quella dei *flussi*, e cioè di quanto è riferibile ad autostrade, servizi pubblici, alta velocità, telecomunicazioni, reti di energia.

Considerando anzitutto il rapporto tra pianificazione dello spazio e dei trasporti, è noto il legame tra le forme spaziali d'uso del suolo e il traffico e sembrerebbe naturale far procedere in modo cooperativo le decisioni di controllo dello spazio e di sviluppo della mobilità individuale e collettiva. Nella realtà questa collaborazione non è facile, pianificazione dello spazio e pianificazione dei trasporti rispondono a culture e logiche diverse, hanno processi decisionali diversi e orizzonti temporali spesso non coincidenti. Pensare di far agire congiuntamente le due forme di pianificazione è dunque illusorio, ma sarebbe possibile e auspicabile prevedere delle occasioni obbligatorie di confronto esplicito e di dialogo usando i rispettivi strumenti di pianificazione; ad esempio, istituendo delle forme reciproche di vincolo.

Di conseguenza, il governo delle città inteso come *governo di flussi* comporta la relazione con i gestori pubblici e privati che vi operano, vale a dire non solo con i vari governi pubblici ma anche con i "governi privati" che proprio nel settore dei *servizi pubblici*, sono oggi concentrati. Nel definire i compiti delle istituzioni della città e del governo loro riservato è dunque necessario precisare, e probabilmente articolare, le reciproche modalità di relazione.

Anche per questa ragione occorrerebbero investimenti sempre più cognitivi per la riqualificazione urbana, per la creazione di *smart cities* con *trasporto collettivo* intelligente e multimodale, efficienza e *risparmio energetico* in tutte le forme, accelerazione sulla *raccolta differenziata* secondo standard comunitari. In questo senso nuove forme di collaborazione tra *università e città* potrebbero svilupparsi per i progetti urbani, per le basi cognitive delle scelte e per la democrazia locale.

Tutto ciò presuppone una visione unitaria delle nuove opportunità offerte dalla **città digitale**. La sua programmazione ci permette ora di compiere il salto in capacità produttive e in benessere, che fu fatto quando vennero introdotte massicciamente le tecnologie e le grandi infrastrutture materiali (trasporti, attrezzature viarie, acqua, fogne, elettricità, telefonia, illuminazione pubblica eccetera). È noto che la Pubblica Amministrazione

**Piani urbanistici
generali
"municipali"**

Governo dei flussi

Costruire la città

rappresenta una piattaforma privilegiata per questo tipo di innovazioni, nella transizione da *eGovernment* a *eGovernance*. Ma la città dilaga ormai nelle organizzazioni produttive, nella diffusione di simboli e pratiche culturali, nell'insegnamento e negli stili di vita e di ideazione individuale e collettiva, nella visualità del *decor* urbano. Il governo di questi processi in una visione unitaria è ciò che permette la transizione verso una piena società della conoscenza, Questo significa innovazione, non solo tecnica, ma anche e soprattutto organizzativa e istituzionale, Occorre mettere in cantiere una grande *Cyberinfrastruttura*, cioè una infrastruttura per la società della conoscenza che non si limiti alle fibre ottiche o agli Hot Spots del WiFi, ma che colleghi le necessarie infrastrutture materiali con l'accesso alle informazioni, con le strutture di formazione, le procedure di interscambio e i servizi che le tecnologie per la informazione e la comunicazione mettono già oggi a disposizione di tutti. Essi vanno ripensati e riprogettati per accrescere le capacità individuali e collettive e per ridurre le disuguaglianze.

5. Sociale. Premesso che occorrerebbero politiche nazionali per sperimentare forme nuove di sostegno alle famiglie e agli individui soggetti a *povertà in termini reddito e di welfare materiale*, va notato che sono già possibili azioni a livello regionale e locale. Esse riguardano interventi di rigenerazione delle periferie e trattamento sistematico del problema dell'abitazione per i giovani, gli studenti, gli immigrati, per i marginali del mercato del lavoro. Sono inoltre possibili politiche dell'*housing sociale* condotte assumendo in modo radicale i nuovi bisogni e le nuove forme dell'abitare e sperimentando meccanismi innovativi di cooperazione tra pubblico e privato sociale. In particolare: sostegno e allargamento dell'affitto per specifiche tipologie di utenza (stranieri, anziani soli, studenti etc.), anche attraverso il ricorso a *meccanismi finanziari innovativi* come il microcredito e la costituzione di specifici soggetti consortili.

A questo proposito si deve riconoscere innanzitutto che la supplenza svolta finora dalle famiglie si avvicina la suo termine, sia per stress eccessivo di queste risorse materiali e morali, sia per ragioni demografiche. Inoltre il benessere del sistema urbano, e l'impiego di tutte le sue potenzialità umane, nella società della conoscenza e della competizione globale diventa la variabile strategica. Per queste ragioni – proprio per l'esaurirsi del precedente modello – occorre ridefinire il welfare per il prossimo futuro. La ricerca e progettazione più avanzata⁷ propongono l'idea di un *extended welfare*: una nozione sia descrittiva che normativa di stati di benessere, che includono il grado di autorealizzazione dei soggetti e quindi il loro potenziale di *capacitazione*, come membri della società nei loro diversi ruoli.

Non può essere che così in una società in cui conoscenza, saperi tecnici, *skills* specialistici e flusso di informazioni diventano fattori produttivi diretti. Ed essi nascono, evolvono e si consumano negli spazi urbani e in stretta connessione con questi. Diventa perciò dirimente che il governo dei sistemi urbani, nella produzione del welfare locale (ma con impatti di sistema) si orienti sempre più all'idea di *incentivazione e sostegno delle capacità*. Solo l'incontro tra *politiche attive di nuova generazione* e l'attivismo dei soggetti urbani potrà far recuperare i ritardi accumulati, correggere le distorsioni derivanti da

Ridefinire il welfare

⁷ Valga per tutti il riferimento al Rapporto Stiglitz: Stiglitz J. E a., *Report of the commission on the measurement of economic performance et social progress*, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

un lungo abbandono, e alla fine riportarci in Europa anche sotto questo profilo.

Gli obiettivi di recupero della coesione e della convivenza sociale, oltre a rappresentare il filo conduttore delle politiche fin qui indicate, richiedono una pluralità di interventi tra i quali hanno un peso determinante, quelli dedicati agli *spazi sociali e all'immigrazione*. Per quanto una parte crescente della socialità pratici le reti virtuali della comunicazione e dello scambio, resta infatti determinante, per bilanciare l'isolamento nel privato dei singoli, il contatto e lo scambio assicurati dall'incontro diretto e dunque dalla praticabilità degli *spazi collettivi e pubblici*. Si tratta dei luoghi più esposti al diverso, e non di rado conflittuale, uso delle innumerevoli "popolazioni" della città e delle relative tensioni: giovani *vs* anziani, studenti *vs* lavoratori, residenti *vs* esterni, per non parlare degli immigrati la cui dimensione praticabile per la socialità è costituita spesso dal solo spazio pubblico.

La cura di questi spazi e di tutti i servizi come scuole, attività culturali e luoghi di culto che assicurano, talvolta anche solo di fatto (v. biblioteche, presidi sanitari), *opportunità di incontro e coesione sociale* rappresenta un impegno strategico nel governo delle città. Anche perché non si tratta solo di problemi da risolvere o difficoltà da contenere ma anche, e in misura rilevante, di energie potenziali e capacità disponibili che il governo dei sistemi urbani deve imparare a suscitare.

Due importanti implicazioni vanno tenute presenti: anzitutto il c.d. degrado e più in generale le difficoltà incontrate dalle città su questo fronte sono riferibili più all'intreccio di queste problematiche, e dunque al mancato corretto inquadramento della questione e alla conseguente omissione del *coordinamento delle diverse politiche di settore*, che non alla carenza, peraltro reale, di risorse per i servizi alla persona, l'arredo urbano, la manutenzione e la vigilanza.

Inoltre c'è la necessità di ridefinire un quadro certo di competenze e di risorse *in materia di immigrazione*, tale da riconoscere alle città compiti chiari non solo in relazione all'emergenza ma anche sul tema di più lungo respiro dell'integrazione degli immigrati dei loro figli. Su questo secondo punto va ricordato che negli ultimi anni le città hanno perso gran parte della centralità che avevano acquisito nei decenni precedenti sul tema dell'integrazione⁸. Alle città sono assegnati essenzialmente compiti di gestione delle emergenze, e alle componenti più fragili della popolazione immigrata (minori non accompagnati, donne vittime di tratta, rifugiati e richiedenti asilo) e in tema di sicurezza⁹. La diminuzione delle risorse dei comuni rende arduo persino lo svolgimento di tali compiti. Pertanto l'urgente avvio nelle città di un *welfare locale*, costituito in buona parte dal capitale sociale (volontariato e non profit), opportunamente valorizzato dai governi cittadini, dovrà contare sulle risorse regolative e sulla disponibilità degli strumenti finanziari di cui si è detto in precedenza.

Porre al centro la città dei cittadini, significa anche rafforzare le forme di ascolto diretto dei soggetti individuali e collettivi che vivono e lavorano nelle città come occasione di quell'*empowerment* sociale che costituisce la prima e

Spazi sociali pubblici

Politiche dell'immigrazione

⁸ Soprattutto a partire dall'attuazione della riforma sul federalismo che ha portato, con la Legge finanziaria del 2003, all'eliminazione del Fondo nazionale per le politiche per gli immigrati oramai confluito nel Fondo Sociale Nazionale. Si veda D. Lgs. N. 286/1998, "Testo unico delle norme sull'immigrazione" come modificato dalla legge n. 189/2002, nota anche come Bossi Fini, e dalle tre leggi sulla sicurezza approvate tra il 2008 e il 2010.

⁹ Cfr. poteri straordinari dei sindaci previsti dal primo pacchetto sicurezza, L. n. 125/2008, art. 6.

più immediata possibilità di una partecipazione effettiva al pubblico attraverso il privato, e che contribuisce a formare un tessuto sociale più coeso e un maggiore senso di comunità.

b) Veste istituzionale adeguata

6. Principi. Le politiche innovative appena elencate non sono praticabili senza il corrispondente ripensamento della veste istituzionale e del regime giuridico delle città in chiave di adeguatezza e differenziazione, a cominciare dai principi.

Il punto di ricaduta di quanto fin qui osservato, e cioè la profonda diversità dei contesti locali e in particolare il *diverso grado di autogoverno* possibile delle città (specie, ma non solo, nel Mezzogiorno) in ragione delle condizioni in cui queste operano, suggeriscono di valutare caso per caso non solo *quale* tipo di *autonomia* riconoscere alle città in termini di contenuti, ma *se e quando avviare* tali processi di autogoverno spinto e *quando* invece *mantenere* il sistema in atto, con l'aggiunta di un forte (e in alcuni casi determinante) sostegno dello Stato, delle sue agenzie e della sua amministrazione periferica.

Considerando come si è detto che la situazione attuale è retta, al di là delle enunciazioni di principio, da criteri di forte centralizzazione, l'autonomia non può che rappresentare il punto di arrivo più che quello di partenza. Dunque non (solo) un diritto o un *a priori* ma uno spazio di libertà che va riconosciuto a chi è in grado di esercitarlo in concreto. Nei confronti di chi non può o non vuole farlo, per il tempo necessario a superare queste condizioni, va immaginato un *regime differenziato* e dunque il mantenimento dell'attuale regime con l'innesto di un forte impegno anche dello Stato.

È proprio per queste ragioni che lo "statuto" delle città, inteso in senso ampio come insieme di veste istituzionale, funzioni e risorse non solo deve essere inevitabilmente differenziato e confezionato di volta in volta ma va generato da *un procedimento che muove dal basso*. Da un sistema cittadino che con la capacità di indicare i macro-obiettivi perseguiti, il modo per farlo e le risorse necessarie, mostra in concreto la fondatezza delle proprie pretese di autonomia e l'effettiva capacità di esercitarla, mettendo contemporaneamente sul tavolo le risorse che a questi fini il sistema locale, per parte propria, è in grado di mobilitare.

Non è difficile misurare la profonda differenza che intercorre tra il significato della sequenza appena illustrata e la procedura dettata dall'art. 23 della Legge 42/2009, preoccupata soprattutto del rapporto tra gli attori esistenti (comuni limitrofi, provincia, regione) e il nuovo soggetto nascente (città metropolitana).

7. Statuto città: funzioni e risorse. L'esito della proposta avanzata dalle città sarà la messa a punto, da parte del Governo e del Parlamento, di un vero e proprio *pacchetto di misure* correlate alle condizioni specifiche dell'area considerata e al progetto formulato in sede locale, in modo da attrezzare adeguatamente il governo cittadino e da dotarlo degli strumenti necessari per la realizzazione delle proprie politiche.

Vi rientrano ad esempio, all'interno di un quadro di principi generali destinato a valere per tutti, margini di integrazione delle *forme di rappresentanza per le diverse "popolazioni"* dell'area cittadina e spazi significativi di autonomia nella definizione della forma di *governo metropolitano* e della organizzazione amministrativa, sia diretta che tramite agenzie. E ancora occorrerà studiare

Regimi di autogoverno differenziati...

... e bottom-up

Abiti su misura

modalità atte ad assicurare adeguate forme di *partecipazione e rappresentanza* dei sistemi cittadini alle sedi decisionali, nazionali e sovranazionali, le cui funzioni incidano in modo rilevante sulle città.

Inoltre, la città deve essere messa in grado di stabilire forme esplicite ed efficaci di *coordinamento* sia con i *piani di settore* delle agenzie nazionali operanti nelle reti (autostrade, ferrovie, servizi pubblici, alta velocità, telecomunicazioni, reti di energia) sia con i *gestori dei servizi pubblici locali*, specie nella forma di società (quotate o meno) a partecipazione pubblica.

Relazioni, specie queste ultime, che per essere soddisfacenti richiedono in ogni caso il superamento dei più vistosi ostacoli oggi presenti, quali il sovraccarico sull'ente locale di funzioni (proprietà, regolazione, rappresentanza degli utenti, azionista) tra loro sempre diverse e spesso in forte contraddizione, la sostanziale irrilevanza del frammentato azionariato pubblico rispetto al *management*, la frequente banalizzazione del peso delle città maggiori rispetto alle esigenze di garanzia dell'esteso anche se quantitativamente ridotto azionariato dei comuni limitrofi.

In merito alle funzioni, si rinvia a quanto osservato ai nn. 3-5 aggiungendo che va annoverato tra le risorse anche il riconoscimento di quote di autonomia da indirizzare a specifiche misure di *semplificazione dei procedimenti amministrativi* (ivi compreso lo sportello unico) e di *normative contabili* tali da consentire, anche nella prospettiva della attrazione di investimenti, un più corretto e riconoscibile rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese.

8. Politiche e sedi centrali dedicate. La prospettiva che si è delineata non sarebbe concepibile, e meno ancora praticabile, senza il corrispondente sforzo di *adeguare il "centro"* alle delicate funzioni che è chiamato a svolgere. Cominciando a provvedere alla definizione del quadro normativo di riferimento nelle materie più sensibili. Ad esempio: l'attesa riforma del codice civile in materia di fondazioni, associazioni e comitati, (essenziale nei rapporti tra città e soggetti sociali; l'adozione di misure di salvaguardia, come l'imposizione di **limiti al consumo di suolo** destinati a valere sull'intero territorio nazionale; norme e incentivi rivolti al riuso degli spazi e degli edifici dismessi.

Un *ruolo del centro* sarebbe particolarmente evidente *nella fase di avvio* del governo delle città, perché legato alla valutazione della proposta iniziale che segna l'avvio dal basso della procedura e alla successiva definizione in via legislativa e amministrativa del "pacchetto" di funzioni e risorse che Governo e Parlamento sono chiamati ad adottare. Ma non meno delicate sono *le fasi successive* e soprattutto il tempo ordinario del funzionamento a regime: primo, perché è essenziale evitare che le misure specifiche elaborate caso per caso siano progressivamente erose e infine cancellate a beneficio della (ri)espansione del regime comune; poi, perché è altrettanto importante che le città entrino come ingrediente necessario nella formulazione delle politiche di settore e nel funzionamento quotidiano degli apparati centrali e delle agenzie nazionali.

È difficile che compiti del genere, data la trasversalità del profilo e la pluralità dei soggetti centrali e locali in gioco, possano essere svolti con successo senza un *forte aggancio alla Presidenza del Consiglio*. Si tratta semmai di valutare quanto può essere affidato al sistema, certamente da rivedere, delle conferenze permanenti ove per l'appunto si registra l'eclissi della Stato-Città e quanto invece vada affidato, per il coordinamento funzionale dei lavori in sede legislativa o governativa, ad apposite previsioni dei regolamenti

**Coordinamento
settoriale**

**Semplificazione dei
procedimenti e
normative contabili**

**Adeguare il
"centro"**

**La voce delle città
nel Consiglio dei
Ministri**

parlamentari, o ancora alla figura, anch'essa rivista rispetto alle esperienze precedenti, di un *Ministro (senza portafoglio) delle città* in grado di garantire il rispetto della "variabile città" anche in seno al Consiglio dei Ministri. È comunque essenziale - specie se persiste l'attuale livellamento delle grandi città nelle sedi associative dei comuni - la necessità di una loro sede di rappresentanza e di consultazione presso le istituzioni centrali.

9. Strumenti. *Nessuna delle proposte qui espone conflitti con disposizioni costituzionali o principi dell'ordinamento.* Al contrario per la maggior parte o sono già previste da disposizioni vigenti - come le condizioni differenziate di autonomia, la sussidiarietà e la disponibilità di risorse proprie (artt. 116.3, 118 e 119 Cost.) - o sono realizzabili in via legislativa ordinaria. Il che non toglie che alcune di queste, specie per quanto riguarda il regime della rendita immobiliare o la riforma delle disposizioni del titolo secondo libro primo del codice civile, siano di particolare ed evidente delicatezza.

Un discreto numero, infine, non richiede neppure modifiche di questa natura, trattandosi di *misure amministrative* riguardanti l'azione e l'organizzazione degli apparati centrali e periferici dello stato o di atti di indirizzo rivolti alle agenzie nazionali operanti nelle grandi reti dei servizi pubblici.

**Norme e misure
praticabili**