

Governo delle città: profili istituzionali

(Marco Cammelli, novembre 2008)

Sommario:

1. note minime di metodo;
2. città. Nodi problematici:
 - 2.1. presupposti del governo locale;
 - 2.2. inversione attuale;
 - 2.3. anomalie che ne derivano;
3. problemi nuovi e risposte vecchie;
4. eppur si muove...
5. qualche ipotesi di prospettiva.

1. Note minime di metodo. Tra i molti problemi che il nostro tema pone, almeno non c'è quello del perché occuparcene. La rilevanza delle città è *in re ipsa* e basta aggiungere che secondo dati recenti (agosto 2008) più della metà della popolazione *mondiale* già oggi vive in centri urbani.

Tutti gli altri però ci sono, come è emerso dai primi due incontri della Commissione, e incidono in particolare sulla questione del punto da cui partire, dato che, sfortunatamente, i due elementi considerati (città e governo) sono tutt'altro che acquisiti.

Muovere da quello che le città *sono* oggi, ha il vantaggio di evitare di lavorare sulla "città ideale" e l'inconveniente che la strada è lunga, in buona parte ancora da percorrere, e che non si è d'accordo su quali siano gli elementi, chiave per la sua identificazione (progetto politico; dal territorio alla funzione, città rete e città infinita, ecc.), con il rischio di tornare al piano ontologico che si voleva evitare.

Forse è più utile muovere da quello che le città *fanno*, soprattutto se diverso dagli altri ambiti locali. E qui potremmo sbizzarrirci tra mille possibilità, dal diverso ruolo giocato nella rivoluzione francese ⁽¹⁾, alla competizione diretta sui grandi eventi ⁽²⁾, fino al comportamento elettorale dei "cittadini" rispetto agli abitanti delle aree rurali ⁽³⁾. Ma su questo, naturalmente, mi fermo.

⁽¹⁾ Lynn Hunt, *La rivoluzione francese. Politica, cultura, classi sociali*, Bologna, 1989, in particolare il cap. IV dedicato a *La geografia politica della Rivoluzione*, p.119 ss.

⁽²⁾ Expo universale, capitale europea della cultura, eventi sportivi, ecc.

⁽³⁾ Per questa via, si potrebbero intercettare dati potenzialmente interessanti. ad esempio, facendo girare l'archivio dei risultati elettorali dell'Istituto Cattaneo e distinguendo tre categorie di comuni per popolazione (< 15.000, cioè in Italia più del 90%; 15-100.000; sopra 100.000), per tutta la I Repubblica risulta che la DC cresce in progressione passando dai grandi ai piccoli, il PCI è più forte nei medi e nei grandi, gli altri sono si trovano più nelle grandi città, salvo il PSI che è distribuito senza differenze.

Anche su che cosa intendiamo per governo i problemi non mancano. E' un elemento apparentemente più compatto sul piano concettuale, ma al primo approfondimento si sfilaccia subito: v. determinismo vs. intenzionalità; governo di città e governo di flussi; (auto)governo degli interessi e governo democratico; progetti (pubblici e privati) e forza delle cose; cittadinanza e risorse; governo del territorio e politiche pubbliche.

Tutto ciò ha molte ragioni. Provo ad aggiungerne una. Ho l'impressione che queste differenze siano solo la punta dell'*iceberg* e che riaffiorino anche in questa occasione antiche contrapposizioni riguardanti più in generale il ruolo del potere pubblico. Radicalizzando: come titanico ed esclusivo interprete della volontà generale, e di conseguenza determinante protagonista dei progetti che ne discendono (come in buona parte dell'esperienza continentale) o espressione, e insieme garanzia, della competizione tra gruppi sociali e relativi progetti da cui muovere per la definizione del proprio ruolo senza pretese di esclusività, come il *Government* americano delle origini. Sono secoli che la questione ciclicamente si presenta, ma (anche) per le città non escluderei una sua qualche attualità. Ma ancora una volta mi fermo, e lascio la parola ad altri (e a Carlo Donolo in particolare).

In ogni caso le mie considerazioni affrontano la questione delle città *dal lato del loro governo* ⁽⁴⁾ e muovono dal suggerimento di Giuseppe Dematteis, del tutto condiviso, di evitare questioni ontologiche e di rischiare un approccio più diretto, basandosi sulle esperienze e conoscenze di chi fa parte del nostro gruppo e concentrandosi sui nodi problematici, specie se in forma di contro-evidenze, e le cose più urgenti.

2. Città: nodi problematici. Gli aspetti più problematici delle città dal punto di vista istituzionale mi sembrano in larga parte iscritti all'interno delle forti tensioni in atto tra presupposti storici a fondamento dell'assetto del governo locale, profonda trasformazione (meglio inversione) verificatasi su questo terreno per tutti gli enti ma in particolare per le città e, infine, mancata reazione, o risposta molto conservativa, dell'ordinamento vigente.

2.1. *I presupposti del governo locale*. Le città, specie in Italia, hanno una storia secolare ma il loro assetto istituzionale ha meno di due secoli quando, da noi come nel resto dell'Europa continentale, lo Stato nazionale post rivoluzione francese procede all'azzeramento del "diritto dei luoghi" che dall'alto medioevo fino al definitivo consolidamento dello stato moderno era stato dominante.

Al complesso, e inevitabilmente diversificato, intreccio di rapporti economico-sociali e relative prassi, da cui in ogni sistema locale si erano generate regole giuridiche consuetudinarie che l'Autorità di volta in volta legittimata a governare doveva rispettare garantendone l'osservanza (da cui l'attributo di giudice), si

Nel 1996 e 2001, il PDS cresce sistematicamente dai piccoli ai grandi, Forza Italia è più debole nei piccoli, AN e Rifondazione più forti nei più grandi e, soprattutto, la Lega è MOLTO più forte (il doppio) nei piccoli che nei grandi, dato confermato nel 2001. Da notare che, nello stesso periodo, il CCD-CDU si comporta esattamente come la DC della prima Repubblica di cui quindi, da questo punto di vista, è il vero erede.

⁽⁴⁾ Naturalmente ve ne sono molti altri, compreso quello dal lato del cittadino (Donolo), ma data l'intitolazione del nostro lavoro e il profilo da me considerato, mi pare comunque un approccio utile

sostituisce un nuovo potere accentrato che rivendica a sé l'esclusiva produzione del diritto cancellando quello preesistente⁽⁵⁾.

Le istituzioni locali naturalmente rimangono, ma sono legittimate e conformate dall'alto, dal centro, e non dal basso e dal proprio sistema, venendo per così dire calate in un compatto modulo istituzionale i cui presupposti giuridici, che qui elenco sommariamente, dureranno fino ai giorni nostri:

- integrale rimozione della frammentazione precedente e vera e propria *reductio ad unum* dei sistemi locali grazie alla combinazione di tre elementi base: un territorio, una popolazione, una istituzione a fini generali espressione dell'uno e dell'altra. Corollario: nella tabula rasa operata, la città è semplicemente un comune più grande;

- rigida uniformità dell'assetto istituzionale e del relativo regime giuridico, che è effetto e contemporaneamente ragione della legittimazione dall'alto⁽⁶⁾. Corollario: indifferenza dell'istituzione locale per il proprio contesto territoriale. Il tessuto di insediamenti abitativi diffusi nella campagna del centro-nord o gli ampi vuoti rurali del mezzogiorno sono confinati nell'irrelevanza rispetto alle relative città;

- concentrazione in un'unica sede istituzionale del potere di governo e della conseguente responsabilità dei risultati, nel duplice presupposto che chi governa sia il *dominus* dell'intero (o di gran parte) del processo decisionale (chi ha la competenza, decide) e che la decisione e i relativi effetti si inscrivano, restandone limitati, all'interno del territorio (limite territoriale) e del tempo (mandato) in cui si è legittimati ad assumerla. Il comune è infatti ente a fini generali mentre le altre autorità amministrative che operano sul territorio, comprese quelle statali, hanno competenze di determinate;

- confini come elementi chiave per la determinazione in positivo di tutti e tre gli elementi costitutivi che si sono detti e, in negativo, impedimento ad intrusioni esterne;

- il "comune", inteso come assetto istituzionale, funzioni assegnate e burocrazia, è uno stampo amministrativo unitario in cui tutto il resto viene calato e fuso per replicarlo all'infinito.

2.2. *inversione attuale*. Oggi, ben poco di tutto questo è vero in generale per il governo locale e ancor meno lo è per le città.

L'arresto delle tradizionali dinamiche centripete e unificanti incide sul territorio definito come (necessario) riferimento e collante o, per usare le categorie di Dematteis, l'insieme di ali e radici⁽⁷⁾, vale a dire della territorialità *positiva*, come valorizzazione all'esterno delle risorse locali (appunto) ivi allocate, e della territorialità *negativa*, posta a garanzia degli interessi e della identità storico, sociali e culturali dell'*urbs* e della *civitas* che vi si inscrivono. Il che riduce, e in alcuni casi cancella, le contrapposizioni dualistiche stato/comunità locali, città/campagna, cittadino/straniero, centro cittadino/periferie, che ne costituivano le necessarie implicazioni.

⁽⁵⁾ Paolo Grossi, *L'Europa del diritto*, Laterza, novembre 2007.

⁽⁶⁾ Il concetto di autarchia intorno a cui si sono affaticate generazioni di giuristi, cioè di un potere amministrativo degli enti locali non originario ma derivato dallo Stato e sorretto da una particolare relazione con quest'ultimo, nasce così.

⁽⁷⁾ G. Dematteis, *Città, reti e divari regionali nello sviluppo*, in *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione*, Scenari italiani 2008, Rapporto annuale della Società Geografica italiana, Roma, 2008, p.9 ss.

Risultano prevalenti, invece, le dinamiche scompositive e la conseguente *città plurima* sia in orizzontale (città di città) che in verticale (governi di settore).

Più precisamente, sul versante esterno la disarticolazione si manifesta come scomposizione per sistemi multilivello, con tre caratteristiche chiave:

- forte interdipendenza tra diverse sedi istituzionali ⁽⁸⁾;
- processi decisionali complessi di natura per lo più vertical-settoriale ⁽⁹⁾;
- massiccio trasferimento all'esterno di gran parte dei servizi pubblici: prima quelli economici (trasporti, energia, acqua, fiere e mercati) poi anche quelli legati alla persona (sanità con il SSN, servizi sociali con le aziende di servizi alle persone, fino a quote significative in materia culturale) ⁽¹⁰⁾;
- espansione frammentata, discontinua e adespota di insediamenti produttivi e abitativi sul restante territorio (il che, tra l'altro, rende quasi impossibile uno statuto dei territori rurali) ⁽¹¹⁾.

Sul versante interno, invece, la scomposizione di cui si è detto si traduce:

- nella disarticolazione del tessuto urbano, accentuando la specializzazione funzionale o social-abitativa dei quartieri e aprendo la strada alla metamorfosi delle periferie, già definite tali in rapporto al centro e ora trasformate in intreccio di reti la cui vita quotidiana prescinde dal centro (Anderlini 2008, Medec);
- nella frammentazione della cittadinanza, in ragione delle identità plurime che dall'esterno (pendolari, immigrati) o dall'interno (giovani) vi si innestano o emergono ⁽¹²⁾;
- nei governi di settore, cioè nei processi decisionali e i relativi progetti di sviluppo avanzati dai diversi attori pubblici (agenzie) o privati (gruppi di interesse, associazioni di categoria, fondi di investimento, ecc.);
- nella pluralità funzionale (in ragione del succedersi delle ore e dei giorni) dei luoghi fisici e nelle filières virtuali.

2.3. *Anomalie che ne derivano* E' possibile che le dinamiche che si sono richiamate non siano tutte o le più importanti, ma è certo che sono sufficienti a mettere in luce le "anomalie" più vistose che ne discendono e che finiscono per incidere sui presupposti e gli strumenti, inevitabilmente plurimi, dell'assetto istituzionale della "meta-città" delineata da Martinotti ⁽¹³⁾. Anomalie che consistono nella forte erosione, insieme, dell'unicità dei poteri di governo e dei confini di spazio e di tempo. Vediamole.

⁽⁸⁾ La maggior parte dei procedimenti cui sono legate le decisioni dei governi locali passano (e spesso iniziano, e talvolta anche terminano) per altre sedi istituzionali, per lo più di livello superiore.

⁽⁹⁾ Poiché tali sono gli attori che vi partecipano, le negoziazioni reciproche, le risorse finanziarie, i saperi e i linguaggi tecnici, gli apparati amministrativi, ecc.

⁽¹⁰⁾ I piccoli comuni, alla ricerca di una dimensione più elevata per realizzare nei servizi economie di scala: i grandi, per affidarli a forme organizzative più appropriate e autonome (imprese pubbliche);

⁽¹¹⁾ Per la crescita spaziale discontinua e la gerarchia smarrita, v. Rapporto SGI, cit., p. 23 ss e 39 ss.

⁽¹²⁾ La caduta della protezione garantita verso l'esterno dalla territorialità negativa, conseguente al venir meno del dualismo tra cittadino e "forestiero", proietta all'interno della città ciò che un tempo si collocava al di fuori delle sue mura e trasforma il classico tema della difesa cittadina (esterna) in quello della sua sicurezza (all'interno)

⁽¹³⁾ nei piccoli comuni si sono sviluppate le stesse dinamiche, ma hanno trovato una risposta nelle forme associative (non dei comuni, poco sviluppate, ma) delle forme di esercizio delle funzioni (consorzi, convenzioni, società a partecipazione pubblica, ecc.). Le città invece, in qualche modo vittime della loro stessa dimensione, non possono

Per quanto riguarda l'esterno, dalla interdipendenza dei livelli istituzionali e dalla inevitabile cooperazione con cui vi si fa fronte deriva la crisi dei profili generali o di "sistema" che reggevano sulla dualistica separazione, la confusione di poteri e di responsabilità (quelli e queste ora condivisi tra più soggetti), l'inevitabile parziale "disponibilità", e relativa cedevolezza, degli interessi pubblici di cui ciascun soggetto è titolare, l'urgenza di forme di rappresentanza dei sistemi territoriali all'esterno e ai livelli superiori (v. *infra*).

Quanto al versante interno, viene in evidenza il fattore tempo nei processi decisionali e (ancor più) nella attuazione delle decisioni assunte, in crescente tensione rispetto alla durata del mandato degli amministratori, o le rilevanti asimmetrie tra diritti politici, responsabilità fiscale ⁽¹⁴⁾ e rapporti di utenza, che non nascono con gli immigrati, perché già vistosamente espresse dai pendolari o dagli studenti nelle città universitarie, ma certo si rafforzano nelle identità plurime di un multiculturalismo ben poco inclusivo.

Trasversale all'uno e all'altro, lo "sfilamento" di funzioni e servizi al di fuori del perimetro tradizionale dello "stampo" comunale, tanto da suggerire il ricorso al concetto di "comune allargato" e da sollevare il problema, ben poco considerato, che la legittimazione sociale e politica del primo (in larga parte connessa proprio a questi profili) si gioca ormai in buona parte sull'esito del secondo che tuttavia, questo è il punto, ha acquistato gradi sempre più estesi di autonomia ⁽¹⁵⁾.

3. Problemi nuovi e risposte vecchie. Bene. Se queste sono le sfide, di dimensioni come si vede non trascurabili, quali sono le risposte che le istituzioni offrono sui punti più critici?

L'ordinamento generale, nella disciplina ordinaria vigente, non ha registrato né il problema né, a maggior ragione, risposte innovative, riproponendo la tradizionale uniformità dell'assetto istituzionale con il d. lgs. 18 agosto 2000 n.267 (TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ove il riferimento indifferenziato è operato ai soli comuni e ai relativi "derivati": città metropolitane e comunità montane.

Si tratta di una disciplina uniforme, con mere articolazioni quantitative ⁽¹⁶⁾ per scaglioni di popolazione, cui si ricollegano in modo automatico incrementi numerici nella composizione degli organi di governo, fasce e gradi differenziati di burocrazie interne (segretario comunale) ed esterne (prefetto), sistemi elettorali diversificati (sotto o sopra i 15.000 abitanti).

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,

rispondere nello stesso modo (l'associarsi ai comuni limitrofi aumenta e non diminuisce i problemi politici e di risorse) se non per funzioni iper-elevate da affidare a reti con altre città .

⁽¹⁴⁾ Date le variazioni in atto nel finanziamento degli EL in Italia (v. soprattutto la crescente incidenza degli oneri di urbanizzazione e dell'Ici), la via del gigantismo quantitativo (grande Milano, ecc.) imboccata dalle città metropolitane non nasce solo per inerzia concettuale rispetto al dominante modulo istituzionale della amministrazione comunale, giustamente criticata da Martinotti, ma anche dal tentativo di recupero di contribuenti imboscato nei comuni limitrofi, esattamente come alle origini in Usa dell'autorità metropolitana.

⁽¹⁵⁾ Macroscopica nel caso, non infrequente proprio nelle città, di società a partecipazione pubblica quotate in borsa.

⁽¹⁶⁾ Per un raro, e del tutto effimero, esempio di differenziazione *qualitativa*, cfr. l'esclusione dell'elettività degli organi (nomina del podestà) per i comuni inferiori a 5000 abitanti della legge 4 febbraio 1926 n.237.

funzioni o servizi pubblici, ed anzi si può aggiungere che il recente "pacchetto sicurezza" (D.L. n.92 del 2008 convertito in legge 24 luglio 2008 n.125) non gradua l'estensione dei poteri dei sindaci nella prevenzione e repressione dei pericoli all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana in ragione della dimensione degli enti o della natura delle aree interessate.

All'uniformità, naturalmente, si accompagnano i tradizionali corollari normativi (regimi speciali o in deroga) e fattuali (prassi *contra* o *extra legem*) che ne costituiscono anzi le necessarie, e accettate, implicazioni.

Quanto ai primi, si tratta di una normativa molto estesa, in larga misura connessa a problemi o emergenze temporanee di aree specifiche e che si traduce non già in un assetto istituzionale diverso ma in quote di risorse e di poteri transitoriamente riconosciute agli enti locali corrispondenti: laguna di Venezia, aree terremotate, grandi eventi ⁽¹⁷⁾, deroghe sugli orari di apertura degli esercizi commerciali per zone a vocazione turistica e città d'arte, ecc.

Quanto alle prassi e più precisamente alla difformità nella applicazione di norme astrattamente uguali e al relativo, generalizzato riconoscimento che ne fanno le comunità interessate in termini di aspettative, resta insuperato il dato emerso in sede di applicazione del primo condono edilizio (legge 47/1985), ove le domande di sanatoria inoltrate nella sola provincia di Bologna risultarono in valore assoluto superiori a quelle delle province di Napoli e Palermo (capoluoghi compresi, s'intende) sommate tra loro.

Inutile aggiungere come in queste condizioni il conferimento (al *comune*, si noti) del titolo di "città" ex art. 18 d.lgs. 18 agosto 2000 n.267 si riduca ad atto puramente onorifico ⁽¹⁸⁾.

Se questi sono i dati, si tratta di approfondirne le ragioni. Mi pare evidente che qui siamo molto al di là della semplice "mancata risposta ad esigenze nuove": a fronte di palesi e annose esigenze di innovazione si risponde, ora come sempre, con granitica uniformità. Il che non può essere senza ragioni profonde.

Proverò a ricostruirne alcune.

La prima, e forse più importante, è di natura strettamente culturale. L'uniformità legislativa e amministrativa è certo connessa alla tabula rasa del diritto dei territori compiuta dallo stato moderno, come si è detto, ma è nello stesso tempo la forma istituzionale dell'accentramento che costituisce il primo elemento costitutivo dell'esperienza italiana. Con la peculiarità che non si tratta di un modello accentrato a centro forte, come quello francese, ma a presidio di un vertice debole (l'élite risorgimentale e liberale) largamente minoritario che per sostenersi non aveva altre possibilità che optare per un sistema che ne consolidasse l'affermazione e ne sostenesse le politiche contro le élites locali degli stati preunitari e l'ostilità della Chiesa. Il che spiega la singolarità di un assetto che aveva tutte le ragioni per essere federale (o comunque a forti autonomie locali) ma che non aveva le basi per permetterselo e la conseguente opzione per un sistema amministrativo accentrato ma a centro debole. E soprattutto spiega per quale motivo fin da allora nasca

⁽¹⁷⁾ Naturalmente regime speciale non significa di per sé regime decentrato. In senso contrario, il recente ed emblematico caso di EXPO Milano 2015 e il relativo DPCM (non ancora firmato da Berlusconi), i cui 134 milioni di euro sono amministrati da un Comitato (CIPEM) composto da 16 membri (+ 2 comuni, Pero e Rho, in veste di osservatori senza voto) dei quali solo 3 autonomie locali - Regione, Provincia e Comune Milano - la Camera di Commercio e ben 12 rappresentanti dello stato, dalla presidenza del consiglio alla protezione civile. Mah!

⁽¹⁸⁾ "Il titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza"

l'inscindibile binomio unità politica=unità amministrativa al punto tale che per lungo tempo chi proporrà l'articolazione della seconda sarà esposto alla accusa più grave, quella cioè di attentare alla prima.

L'inaccettabilità di uno statuto differenziato per le città nasce innanzitutto da qui.

L'unità e uniformità amministrativa, in altre parole, nella cultura (non solo politica) italiana diventano intoccabili, e la differenziazione un tabù: un divieto insuperabile ⁽¹⁹⁾ di cui, come è proprio per i tabù, si sono persi nel tempo i fondamenti. In breve: è l'uniformità, non la differenziazione, che in una realtà composita come quella italiana andava e va giustificata. Ma è proprio per questo che non poteva, e tuttora non può, essere messa in discussione. E se questi sono gli occhiali con cui si osserva la realtà, è inevitabile che emergano solo gli aspetti compatibili con le lenti utilizzate. Il genetico e tradizionale centralismo degli intellettuali italiani, e l'altrettanto innata fobia per le autonomie locali (dall'Italia "in pillole" di Salvemini, cent'anni fa, all'Italia delle "cento padelle" di Giuliano Amato, ieri), trovano in tutto questo non già le ragioni, ma le radici.

Si aggiungono poi, naturalmente, motivazioni più attuali e prosaiche. Meno colte ma altrettanto corpose, come l'irriducibile diffidenza dei comuni nei confronti delle regioni e del loro c.d. "neo-centralismo", rispetto al quale l'uniformità statale si pone come interposta tutela garantita dalle sedi nazionali; la storica preferenza per il centro (e per le transazioni a questo livello) di *tutti* (nessuno escluso) gli interessi di settore (economici, sindacali, professionali, Chiese e Curie comprese); la vischiosità dell'organizzazione territoriale (per lo più provinciale) dei gruppi di interesse, indifferente alla crescente evanescenza dei confini amministrativi di cui si è detto; il ruolo omologante dei "sindacati" degli enti locali (Anci e Upi) la cui forza è direttamente proporzionale alla capacità di tenere stretti sotto lo stesso tetto tutti i comuni, per diversi che siano ⁽²⁰⁾.

E, infine, gli altri attori del governo locale: le regioni da un lato, che nel riconoscimento delle città vedono una *deminutio* del proprio ruolo, e i piccoli comuni dall'altro, ben consapevoli che rompere la crosta del regime uniforme comporterebbe insieme il disvelamento della propria crisi e la necessità di procedere ad una loro drastica semplificazione.

Nella mancata differenziazione delle città, come si vede, c'è poco "caso" e molta "necessità".

4. Eppur si muove... La presenza di un numero così esteso e significativo di fattori orientati alla banalizzazione delle città e più precisamente del loro assetto istituzionale non significa che su questo terreno nulla sia accaduto, o stia accadendo, in termini fattuali e di iniziative politiche o dello stesso ordinamento giuridico.

⁽¹⁹⁾ Basti pensare alle reazioni ad ogni ipotesi di articolazione di assetti istituzionali, di apparati, o di regole su ogni terreno, dal governo locale alle università.

⁽²⁰⁾ Il ruolo giocato da queste associazioni sui tutti profili più significativi dell'autonomia locale, dalle trattative annuali sui trasferimenti agli enti locali agli accordi collettivi per il personale, è essenziale per ricostruire il sistema *effettivo* delle relazioni centro periferia nel nostro Paese. In qualche caso si va oltre, come quando si ottiene dal legislatore l'esclusività della intermediazione associativa nella rappresentanza all'estero, estesa imprudentemente anche alle grandi città. Cfr. il comma 597 della legge n.296 del 2006 (finanziaria 2007) secondo cui "*Fatti salvi gli uffici di rappresentanza delle associazioni nazionali degli enti locali presso gli organi dell'Unione europea, non è consentito a comuni e province, anche in forma associata, acquistare o gestire sedi di rappresentanza in Paesi esteri, o l'istituzione di uffici o di strutture comunque denominate per la promozione economica, commerciale, turistica*".

Quanto ai primi, a parte l'evidenza di realtà sotto gli occhi di tutti non mancano nella letteratura giuridica illuminanti riferimenti alle trasformazioni in atto (M.S. Giannini, Cassese). Tra questi, in particolare, la recente e approfondita analisi di Giulio Vesperini ⁽²¹⁾.

In termini più strettamente istituzionali, e di particolare interesse per il fatto di incidere (con esiti peraltro assai diversi) sul profilo della diretta rappresentanza delle città ai livelli di governo superiori, va richiamata la previsione del consiglio delle autonomie locali a livello regionale (art.123.4 Cost.) introdotta dalla riforma del 2001 ⁽²²⁾ e l'esperienza, complessa ma certo molto più rilevante, delle Conferenze permanenti presso la Presidenza del Consiglio e in particolare della Stato-Città (Dpcm 2 luglio 1996).

Altrettanto degne di nota, inoltre, sono le forme di rappresentanza che regioni ed enti locali hanno autonomamente espresso in sede europea ⁽²³⁾, le ipotesi di partecipazione formale ai processi decisionali subordinate all'assenso degli Stati di appartenenza ⁽²⁴⁾, le forme di rappresentatività territoriale di ultima generazione ⁽²⁵⁾.

Al tema, recente come si è detto, della rappresentanza territoriale nei sistemi multilivello si affiancano alcuni interventi di legislazione ordinaria che si distaccano dalle deroghe legate a situazioni o eventi comunque temporanei per il fatto di riferirsi, questo è il punto, alla *peculiarità delle funzioni* svolte dall'ente territoriale adattandovi una *stabile* disciplina differenziata.

E' quanto avvenuto da sempre per i comuni capoluogo e quanto ribadiscono oggi provvedimenti ⁽²⁶⁾ e iniziative legislative su temi di particolare rilievo ⁽²⁷⁾.

Con queste premesse, risulta più agevole cogliere fino in fondo l'apertura e l'attualità delle prospettive delineate in materia dalla Carta Costituzionale: nel titolo V, come riscritto dalla riforma del 2001, così come nelle premesse dettate fin dal testo del 1948.

La piena inversione del ricordato binomio unità politica = unità amministrativa è infatti già compiuta per intero dall'art.5 Cost. che in sede di principi fondamentali coniuga la prima ("La Repubblica una e indivisibile") con il contrario della seconda ("riconosce e promuove le autonomie locali" e per quanto riguarda lo Stato "attuа il più ampio decentramento amministrativo") e, consapevole della profondità delle

⁽²¹⁾ *I poteri locali*, voll. I e II, Donzelli, 1999 e 2001, rispettivamente pp. 1-410 e 1-341.

⁽²²⁾ La portata innovativa della previsione di questo "organo di consultazione fra Regione e enti locali", peraltro di per sé abbastanza modesta, è stata fortemente circoscritta in sede di attuazione da parte degli statuti regionali.

⁽²³⁾ Assemblea delle regioni d'Europa, Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Conferenza dei presidenti delle regioni con poteri legislativi, Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa). Da ultimo, Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della convenzione europea del paesaggio (legge ER n.5 dell'aprile 2007);

⁽²⁴⁾ Cfr. il partenariato introdotto nel 1988 per i fondi strutturali; il Comitato delle Regioni, riconosciuto dal Trattato di Maastricht, che dà pareri, non vincolanti con cui le regioni partecipano alla fase centrale del processo decisionale comunitario; l'art.203 del Trattato post Maastricht, che ammette che un esponente delle regioni possa rappresentare lo Stato nel Consiglio europeo, a condizione che abbia la capacità di assumere gli obblighi per lo stato membro;

⁽²⁵⁾ *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale* (GECT). Mutuato dall'analoga (e ventennale) esperienza della collaborazione tra imprese per l'accesso agli appalti (Geie), con il regolamento n.1082/2006/Cee del 5 luglio 2006 (e il DPCM 19 dicembre 2006 che ne definisce la composizione di 24 membri).

⁽²⁶⁾ Cfr. i rilevanti poteri riconosciuti ai sindaci di Roma e Milano per traffico e mobilità.

⁽²⁷⁾ il ddl sul federalismo fiscale (art.12 ddl. n.117 del 15 ottobre 2008) detta per i capoluoghi una disciplina differenziata.

implicazioni che ne conseguono, aggiunge "adeguata i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

In questa architettura in cui tutto l'essenziale è già detto si inscrivono senza difficoltà le innovazioni costituzionali della riforma del 2001: la definizione, certo un po' enfatica, del sistema politico amministrativo a partire dal basso e dai territori (art.114); le due dimensioni della sussidiarietà (art.118), e cioè la geometria variabile dei compiti svolti dalle istituzioni pubbliche in presenza di privati in grado di promuovere attività di interesse generale (sussidiarietà orizzontale, terzo comma) e la mobilità verticale della allocazione di funzioni amministrative tra enti territoriali in base a criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, primo comma); l'apertura, inedita ed essenziale per la fattibilità di qualsiasi progetto autonomistico, al gradualismo realizzato tramite il regionalismo differenziato dell'art.116.3; il riconoscimento della cooperazione come principio fondante delle relazioni tra livelli istituzionali (artt. 117.u.c. e 118.3).

E' in questo quadro, e con queste premesse, che si aggiungono le due disposizioni che più direttamente ci interessano: la previsione costituzionale delle città metropolitane e quella di Roma capitale (114.3). Vale a dire la possibilità di soluzioni che potranno essere più o meno soddisfacenti a seconda della consapevolezza della posta in gioco e delle premesse da cui si muove, ma che innegabilmente muovono dal riconoscimento del ruolo diverso giocato rispetto ai restanti soggetti del governo locale e dalla conseguente necessità di assicurarvi un distinto, e stabile, assetto istituzionale.

Concludendo. Malgrado l'ostinata resistenza del centralismo vecchio e nuovo, le cui forme giuridiche sono sempre le medesime e cioè l'uniformità, è innegabile che le trasformazioni nel sistema locale sono *già* in atto, che le città ne sono gli evidenti protagonisti e che il possibile riconoscimento giuridico di questo ruolo differenziato ha *già oggi* a disposizione un'ampia strumentazione al più elevato livello, quello costituzionale.

Si consideri, in aggiunta, che il rilievo di tutto ciò è aumentato dalla gestazione, in questo periodo, di due interventi di forte (potenziale) rilievo, vale a dire il ddl sul c.d. "federalismo fiscale" e il "codice delle autonomie", cui si aggiunge la contestuale ripresa del dibattito su Roma capitale e sulle città metropolitane.

Si tratta di provvedimenti molto diversi ma tutti specificamente rilevanti rispetto all'argomento di cui qui ci occupiamo, anche se è vero che se si continuano a percorrere le strade battute fino ad ora (le premesse non sono incoraggianti) si tratterà probabilmente di una ulteriore occasione persa. Una ragione in più per una elaborazione e diffusione tempestiva del nostro Rapporto.

5. Qualche ipotesi di prospettiva. In base a quanto fino ad ora si è visto, si può convenire nel considerare come punto di attacco al tema delle città il vistoso scollamento tra arretratezza dell'ordinamento attuale, legato all'uniformità e a presupposti superati o in gran parte mutati, e necessità di disporre di un apposito "statuto" in grado di affrontare le due esigenze più acute che oggi si pongono: quella di disporre di strumenti adeguati al ruolo spettante alle città come attori determinanti dello sviluppo (non solo) locale, ancor più cruciale per la crisi planetaria apertasi in questi mesi; quella di recuperare la garanzia degli

interessi generali e sistemici posti in discussione dalla obsolescenza degli elementi portanti dell'assetto di governo e dei diritti politici e dal crescente dominio dei governi di settore. In breve, sviluppo economico e istituzioni democratiche.

Ma questo intreccio di assetto istituzionale, regole e funzioni, in una parola questo "statuto" delle città non può essere frutto di scelte operate dal centro, per tutti e per sempre. Richiede soluzioni calibrate sulle condizioni specifiche di ogni realtà, in modo da aderirvi. *Necessita, in breve, della possibilità di differenziarsi* tanto quanto diversi e irripetibili sono gli elementi costitutivi della situazione di volta in volta considerata, recuperando in tal modo per intero la tematica fin qui trattata. Inutile aggiungere che passa da qui anche la questione delle città nel mezzogiorno ⁽²⁸⁾.

A questi motivi di merito a favore della differenziazione si aggiungono due altre ragioni più profonde e sistemiche, cui attribuisco grande importanza:

- operando nella direzione di far corrispondere forma e sostanza, disciplina ed effettività, poteri e responsabilità, lo statuto permette di declinare in modo più adeguato i principi costitutivi del sistema democratico (rappresentanza, responsabilità, bilanciamento di poteri) e nello stesso tempo rende attuale il valore della legalità che soffre per gli scollamenti tra forma e sostanza nel funzionamento delle istituzioni non meno di quanto risulti vulnerato dalle trasgressioni, particolarmente estese in certe aree territoriali o in particolari settori (v. evasione fiscale), di singoli o di gruppi;

- perché solo differenziando *esplicitamente* il regime ordinario emerge fino in fondo la necessità di dichiarare, in modo altrettanto esplicito, quanto deve rimanere comune perché attinente ai principi fondamentali e indivisibili del sistema. Il prezzo del tabù dell'uniformità, infatti, non è solo il più volte lamentato scollamento tra disciplina unitaria e sottostanti realtà differenziate ma anche quello, ben più pesante, che la mancata emersione di queste ultime impedisce di cogliere quando la diversità supera i livelli di guardia mettendo in discussione diritti di cittadinanza o istituti democratici indisponibili.

Il che sta a dimostrare che, oggi, non è la diversificazione esplicita (e la connessa definizione dei limiti entro cui è ammissibile) ad attentare all'unità del sistema, ma l'erosione silenziosa che se ne fa in via di prassi differenziate e incontrollate. Con il corollario che il porre mano a statuti delle città presuppone come irrinunciabile preconditione *il ruolo chiave* (non degli apparati statali ma) *del centro* interamente ripensato ⁽²⁹⁾ non solo sul versante amministrativo, il che è ovvio, ma anche su quello legislativo, del resto profeticamente anticipato dall'art.5 Cost. Cominciando da un minimo di stabilità del quadro quantitativo (e,

⁽²⁸⁾) Ove si collocano 31 delle 33 città italiane collocate nelle ultime due più deboli tipologie *funzionali*: cfr. Dematteis, *Città, reti, ecc.*, cit., p.14.

⁽²⁹⁾ A garanzia degli aspetti sistemici, sia in termini regolativi che di programmazione. Tra quelli regolativi, v. i principi di riferimento per la negoziazione, cioè per lo strumento principale della cooperazione tra diversi livelli istituzionali, tra i quali la definizione di oggetto, ambito, limiti (specie con riferimento ai beni pubblici), effetti sui terzi (altri enti pubblici, comuni minori, privati), trasparenza, riequilibrio delle asimmetrie di risorse tra le parti, azioni popolari, estese anche alle negoziazioni tra settori e/o agenzie. Profili su cui le norme generali sul procedimento amministrativo (artt. 14 e 15 legge 241/1990 e successive modificazioni) non sono sufficienti.

Quanto alla programmazione, v. da ultimo la proposta di un programma nazionale per la valorizzazione internazionale dei beni culturali delle città italiane in grado di premiare la progettualità integrata e la responsabilizzazione delle classi dirigenti locali: C. Trigilia, *Il sole 24ore*, 29 luglio 2008. Ma è proprio questo, in questo e in altri settori, che continua a mancare: F. Governa, *Quale governo per le città in Italia?*, in *Rapporto annuale SGI*, cit, p. 67.

ancor più, regolativo) sul trasferimento delle risorse, oggi assente, e finendo con la disponibilità di dati conoscitivi, almeno quelli essenziali, a quarant'anni dalla attuazione delle regioni ancora drammaticamente mancanti ⁽³⁰⁾.

Qualche accenno, inevitabilmente sintetico, sui possibili contenuti dello "statuto", cioè del regime speciale e "dedicato" da immaginare per la/e città, *restando ben chiaro che si tratta di una pagina bianca da riempire con le indicazioni di merito che verranno formulate nel progredire dei lavori della Commissione.*

In primo luogo, naturalmente, tutto ciò che è necessario per la ridefinizione e aggiornamento dell'assetto istituzionale e di governo, a partire dagli elementi di fondo costituiti dai poteri, responsabilità, risorse, funzioni strategiche. Cui aggiungere, ma è scontato dopo quanto si è detto, la definizione anche in via integrativa delle nuove forme di rappresentanza e di partecipazione (anche telematica, Martinotti) delle diverse "popolazioni" che alla città si riferiscono.

In termini di funzioni e competenze extra, a parte a quelle 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 velocità, alla comunicazione sollecitando, qui come altrove, la presentazione di progetti o programmi da parte di privati, di gruppi o associazioni, di agenzie di settore di cui il pubblico attesti, in termini di ammissibilità iniziale e procedibilità successiva, il corretto rapporto con le altre politiche pubbliche di settore e la coerenza con le indicazioni quadro e le scelte strategiche già operate dagli strumenti generali della regione e della città ⁽³¹⁾.

Sempre a titolo esemplificativo, potrebbero inoltre esservi compresi poteri particolari inerenti alla gestione finanziaria delle risorse (tributi, indebitamento, ecc.), alla rappresentanza e partecipazione ai livelli superiori anche sovranazionali, alla ultraterritorialità degli effetti delle proprie politiche e alle relazioni con i sistemi limitrofi.

Quanto al contrappeso rispetto ai governi di settore e garanzia dei profili generali e sistemici, cioè l'altro aspetto da recuperare in chiave di garanzia del carattere democratico del governo cittadino, è bene innanzitutto riconoscere che tale garanzia non è sempre assicurata, *di per sé*, né dalla natura di soggetto istituzionale ⁽³²⁾ né da forme partecipative micro e macro ⁽³³⁾, ma dalla disponibilità di obiettivi strategici e

⁽³⁰⁾ La ragione di misure visibilmente sommarie (e indifferenziate, ancora una volta!) come quelle in materia di personale pubblico o di tagli alla spesa, operate annualmente dalla finanziaria di turno, deriva "dal fatto che gli uffici del Tesoro non conoscono e non monitorizzano le singole spese delle singole amministrazioni... né degli enti decentrati, né delle Regioni". E questo perché i bilanci non sono omogenei, e dunque raffrontabili; perché ne stanno al di fuori tutti gli enti controllati e le società a partecipazione pubblica; perché manca un unico sistema informativo in grado di gestire in tempo reale tutte le informazioni necessarie ad un effettivo controllo della spesa pubblica". Così V. Visco, *Tagli, tutto parte dal Tesoro*, in *Il Sole24ore*, 18 novembre 2008.

⁽³¹⁾ Questo potrebbe essere uno dei modi con i quali i progetti *sulla* città diventano progetti *della* città (Martinotti)

⁽³²⁾ In effetti, non basta essere enti a fini generali per garantire la generalità degli interessi rappresentati: non solo, al proprio interno, per la forza preponderante delle dinamiche di settore, ma perché all'esterno e nelle sedi superiori il comune non è portatore delle esigenze sistemiche che si pongono a questa scala ma delle esigenze del proprio territorio che, a questo livello, non sembrano di per sé differenziabili da quelle espresse da interessi di settore.

⁽³³⁾ Che, in non pochi casi, affinano e legittimano scelte di settore: ma così facendo, rendono paradossalmente più complicata la sintesi e il raffronto sistemico che pure resta da fare.

di un progetto (modalità, tempi, risorse) per realizzarlo su cui promuovere consenso e di cui portare la responsabilità⁽³⁴⁾.

Altri elementi, incidenti su più profili, possono poi concorrere a raggiungere questo risultato, disponendo almeno di un minimo di pre-condizioni⁽³⁵⁾. In particolare:

- quanto agli attori, esplicitazione delle compatibilità da parte del potere pubblico in veste di garante dei beni indivisibili nonché responsabilizzazione, e reciproco riconoscimento, della pluralità di attori in grado di proporre progetti e di disporre delle relative risorse (questa è la parte dell'esperienza dei progetti strategici insieme più critica e più rilevante);

- per le attività, ritorno ai piani e programmi di nuova generazione; disponibilità di risorse supplementari, anche 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 all'apporto non trascurabile che potrebbe essere assicurato da interventi mirati sulle burocrazie, sul personale, o con la previsione di tecno-strutture (anche esterne: v. Università o centri di ricerca), si apre vistosamente il tema del ruolo delle assemblee rappresentative, oggi emblematicamente azzerato dall'elezione diretta del Sindaco e invece recuperabile proprio sul piano della rappresentanza delle voci escluse dai governi di settore e dalle loro reciproche transazioni nonché su quello, molto complesso da ottenere ma ancor più rilevante, del presidio e della garanzia dei beni indivisibili della/e comunità rappresentate;

- della cittadinanza, almeno per il profilo delle forme di rappresentanza, si è fatto cenno. Ma su questo, accanto ai procedimenti inclusivi, mi sembrano incisive le suggestioni sull' *e-governance* e sulla tele-socialità di Martinotti, al cui approfondimento rinvio.

Resta da precisare, nel concludere queste osservazioni, che gli statuti delle città nella accezione che si è proposta, non dovrebbero essere generati da automatismi, il che presupporrebbe la disciplina unitaria che si è criticata, ma da negoziazioni dirette tra città (e regioni) con il centro che altrove hanno alle spalle una lunga storia (v. Regno Unito e esperienza USA) e che oggi trovano da noi una forte legittimazione non solo nelle disposizioni relative alle città metropolitane ma nel quadro di insieme offerto dalle norme costituzionali che si sono ricordate (v. paragrafo n.4) ed in special modo nel regionalismo differenziato di cui all'art. 116.3 cost.

⁽³⁴⁾ E' il punto sollevato da Mazza, ed è qui che gioca la differenza tra dinamiche deterministiche e meccaniche dell'innovazione e riformismo democraticamente legittimato.

⁽³⁵⁾ Stabilità ordinamentale e di risorse, ecc.