

Ilaria Delponte

CITTÀ IN CERCA DI AUTORI

Il cammino della governance metropolitana
in Francia e in Italia



FrancoAngeli

Collana **CITTÀ E TERRITORIO**

Coordinatori Ilaria Delponte e Francesca Pirlone

In una visione integrata ed aggiornata delle concezioni culturali e delle conseguenti politiche e linee programmatiche, che sono di riferimento nei processi di gestione e pianificazione della città e del territorio, la collana intende fornire contributi scientifici su argomenti di particolare rilievo ed attualità che chiamano in causa la disciplina urbanistica.

Di specifico riferimento sono le tematiche relative allo sviluppo e gestione della mobilità e dei sistemi infrastrutturali, alla pianificazione temporale degli spazi urbani, agli interventi di riqualificazione, rivitalizzazione sociale ed economica, allo sviluppo durevole e sostenibile, alla messa in sicurezza da eventi calamitosi, alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico architettonico e paesaggistico. Ambiti le cui analisi, valutazioni e conseguenti proposizioni sono rapportate ai diversi livelli di competenza istituzionale e volte ad indirizzare e favorire lo sviluppo dei rispettivi processi di governance.

Comitato Scientifico – Editorial Board

Prof.ssa Aurélie Arnaud, Université d'Aix-Marseille

Prof. Fabio Ballini, World Maritime University of Malmö

Prof.ssa Ilaria Delponte, Università degli Studi di Genova

Prof.ssa Giovanna Fossa, Politecnico di Milano

Prof. Mauro Francini, Università degli Studi della Calabria

Prof.ssa Anna Geppert, Université Panthéon-Sorbonne di Parigi

Prof. Roberto Gerundo, Università degli Studi di Salerno

Prof. Paolo La Greca, Università degli Studi di Catania

Prof.ssa Francesca Pirlone, Università degli Studi di Genova

Prof. Joan Vincente Rufi, Universitat de Girona

Prof.ssa Michela Tiboni, Università degli Studi di Brescia

Prof. Maurizio Tira, Università degli Studi di Brescia

Prof.ssa Simona Tondelli, Alma Mater Studiorum Bologna

In copertina *Le chemin*, acquarello su cartoncino, Marie-Michèle Poncet, Parigi 2014.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Ilaria Delponte

CITTÀ IN CERCA DI AUTORI

Il cammino della governance metropolitana
in Francia e in Italia

FrancoAngeli

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Ingegneria civile, chimica e ambientale dell'Università degli Studi di Genova.

Copyright 1° edizione © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

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

4.4. Uno sguardo retrospettivo	pag.	112
5. Il quadro più recente	»	116
5.1. Una lunga marcia: la legge Grand Paris e dintorni	»	116
5.2. Il futuro ruolo delle grandi aree urbane in Francia	»	121
5.3. I comuni italiani: unioni, fusioni e città metropolitane	»	127
5.4. Uno sguardo contemporaneo	»	137

Interviste

Intervista a Xavier Desjardins (Université Panthéon-Sorbonne)	»	147
Intervista ad Anna Geppert (Université Panthéon-Sorbonne)	»	155
Intervista a Claire Delpech (Assemblée des Communes de France)	»	164
Intervista a Bruno Coudret (Métropole Grand Lyon)	»	170
Intervista a Jens Denissen (Voyage Métropolitain, Paris)	»	179
Conclusione	»	187
Bibliografia	»	191

PREFAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perché parlare di “città in cerca di autori”?

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

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

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

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

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

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

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

Appare necessario citare tale quadro di riferimento: da un lato, per legittimare le azioni riformiste recentemente occorse e, quindi, motivandone la nascita; dall'altro, per valutare la reale capacità di risposta dei dispositivi istituzionali introdotti a fronteggiare tali sfide.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. L'occasione metropolitana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tuttavia, qualcosa non torna.

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

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

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

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