

stenza. Si tratta di costruire fisicamente la città, di fabbricare programmi per la città e di progettare la città...”.

(Carmen Mariano)

Carmen Mariano, *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 160, € 19,50.

Le questioni legate al governo della dimensione metropolitana della città contemporanea, come sostiene Maurizio Marcelloni nella prefazione a questo volume, “possono rientrare tra quelle questioni storiche, epocali secondo alcuni, che derivano dall'ultimo processo di globalizzazione, ne costituiscono la ‘proiezione territoriale’ e la cui soluzione, o meglio le modalità con cui possono essere governate, rientrano nell'ambito di quelle questioni che esprimono le nuove complessità della società contemporanea, di fronte alle quali la politica mondiale mostra tutti i suoi ritardi culturali e operativi”.

Il volume *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta* propone una riflessione sulla crescente complessità del governo territoriale e sui modelli di governo metropolitano idonei a garantire la funzionalità delle strutture interne e la competitività esterna, attraverso un approccio strategico ai temi dello sviluppo e della promozione economica.

La nuova dimensione fisica della città contemporanea, esito dei processi di metropolizzazione del territorio e del decentramento delle funzioni di rango metropolitano, non corrisponde più alla “città istituzionale” definita dai confini amministrativi dei comuni; allo stato attuale, se è difficile indicare la nuova realtà con l'insieme dei confini istituzionali dei nuclei che la compongono, è anche vero che tali confini si configurano come forieri di diversi tipi di conflittualità a una nuova scala: una conflittualità istituzionale e sociale nella potenziale ottimizzazione delle risorse che un'area più vasta dell'originaria possiede.

Come scrive l'autrice: “Le nuove dinamiche che accompagnano i processi di trasformazione della città contemporanea producono una molteplicità di conflitti trasversali: il conflitto quotidiano tra le diverse tipologie di cittadini (abitanti, *city users*, pendolari, *metropolitan businessmen*), il conflitto istituzionale tra i governi dei comuni grandi e i comuni vicini, fra i comuni e i municipi, fra il governo centrale e le regioni. Una conflittualità che reclama la necessità di più democrazia, di nuove modalità di governo e di un approccio integrato alla complessità urbana. A questa incertezza e al conflitto intrinseco delle istituzioni fa riscontro un governo pubblico sempre meno capace di orientare le trasformazioni in corso nella città contemporanea perché la città cambia e si trasforma rapidamente e la rapidità delle trasformazioni si aggiunge all'incertezza programmatica”.

Governare oggi la città contemporanea significa quindi governare i conflitti tra i vari soggetti preposti al governo del territorio, ognuno dei quali rivendica le proprie prerogative e competenze.

I motivi del fallimento dei tentativi di costituzione della città metropolitana in Italia, a vent'anni dalla legge 142/1990, sono legati, infatti, in parte al ruolo attribuito alle Regioni, uniche strutture istituzionali alle quali veniva conferito potere decisionale in merito alla costituzione delle aree metropolitane, mentre le Province e i Comuni venivano solo "sentiti", in parte alle resistenze dei vari soggetti dettate dal timore che l'istituzione della Città metropolitana potesse ridurre il loro ruolo politico e istituzionale, come le Province che vedevano ridimensionate le proprie competenze, residuali rispetto a quelle attribuite al governo della Città metropolitana e i Comuni più grandi che resistevano all'annessione in una nuova realtà territoriale per non perdere la propria identità.

Nonostante le modifiche e le innovazioni introdotte dalla legge 42/2009, in cui si prevede un percorso di costituzione apparentemente più snello che ridimensiona il potere decisionale della regione, siamo ancora lontani dalla possibilità di innescare processi che portino alla costituzione di livelli di governo di scala sovracomunale.

Il volume affronta il tema del governo della dimensione metropolitana partendo dall'analisi dell'evoluzione del fenomeno metropolitano che oggi si configura come fenomeno di *metropolizzazione-regionalizzazione*. "Il tradizionale modello di organizzazione metropolitana è infatti cambiato notevolmente negli ultimi decenni. Gli spostamenti casa-lavoro non si registrano più prevalentemente in entrata ma si riequilibrano nei due sensi, crescono i flussi pendolari all'interno dello stesso hinterland, a cavallo tra i tradizionali bacini del mercato del lavoro. A queste nuove dinamiche insediative corrisponde una nuova entità che ha superato la tradizionale forma fisica della metropoli di prima generazione, tipica del XX secolo con il suo *core* e suoi *rings*; ha superato il perimetro amministrativo tradizionale di riferimento e lo stesso riferimento sociologico della popolazione residente che, con lo sviluppo delle metropoli di seconda generazione, è sempre più dipendente dalle cosiddette *Not Resident Populations*".

Una particolare attenzione nel volume è data alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento e a quelle che vengono definite dall'autore le "incertezze giuridiche e i conflitti istituzionali" che hanno prodotto il sostanziale fallimento di tali provvedimenti. Per questa ragione la descrizione che l'autore presenta delle dieci aree metropolitane italiane, individuate dal legislatore, evidenzia una situazione generale di difficile gestione del territorio che ha prodotto, come risposta all'assenza di riferimenti governativi, la sperimentazione di forme volontarie di associazionismo intercomunale.

L'autore delinea, in particolare, le caratteristiche principali e le potenzialità delle Unioni di comuni, enti locali a eleggibilità indiretta introdotti dalla legge 142/1990, che in alcune regioni come l'Emilia Romagna e la Calabria stanno sperimentando interessanti occasioni di pianificazione strutturale associata intercomunale. Una forma di governo del territorio su base volontaria, anche se prevista dalle leggi urbanistiche regionali, che si configura come iniziativa dal basso (modello *bottom up*) nel processo di costituzione della città metropolitana.

Accanto all'evidenza dell'*impasse* delle dieci aree metropolitane italiane il volume propone in appendice alcuni interessanti saggi di docenti, amministratori e ricer-

catori che affrontano il tema del governo dell'area vasta in diversi contesti del panorama europeo, come nel caso del saggio di Nirmala Rao sull'esperienza della Greater London Authority di Londra o ancora il saggio di Christian Lefèvre sul governo delle grandi città francesi e quello di Tiziana D'Angeli sulla comunità della Grand Lyon; Annick Bizouerne affronta il tema dell'intercomunalità francese nel comune di Saint Ouen alle porte di Parigi, Leonie Jansen Jansenn tratta il tema del fallimento della regione Randstat e della nascita della North Metropolitan Area di Amsterdam, Berndt Steinacher ed Elena Giussani affrontano il caso tedesco rispettivamente della Verband Region Stuttgart e del Planungverband di Francoforte, Antonio Fonseca Ferreira affronta il caso dell'area metropolitana di Lisbona e Valle del Tago.

I modelli in corso di sperimentazione in Europa evidenziano così situazioni che corrispondono ai modelli teorici di governo ipotizzati da Heinelt e Kubler (2005), vale a dire il modello teorico della *riforma metropolitana* che corrisponde a situazioni in cui il problema del governo metropolitano è stato affrontato con soluzioni istituzionali rigide e forti e la creazione di livelli di governo a elezione diretta, il modello della *public choice* che corrisponde a situazioni in cui esistono solo autonome sperimentazioni dal basso con forme di associazionismo intercomunale, e infine il modello del *new-regionalism* che corrisponde a situazioni in cui si costruiscono reti di cooperazione e coordinamento tra municipalità, agenzie di governo a vari livelli e i soggetti privati.

La riflessione sugli esiti delle esperienze di governo metropolitano europee e sullo stallo della situazione italiana, come sottolinea l'autore, lascia aperta la discussione su alcune questioni rilevanti.

Il crescente ruolo delle grandi aree urbane nella gerarchia urbana internazionale, nel quadro della competitività internazionale e dello sviluppo sostenibile (Europa 2020) pone da un lato il problema dell'"identità metropolitana" che dovrebbe tendere progressivamente a sostituire l'identità urbana o le identità urbane frutto, queste, di processi lenti di consolidamento, mentre la velocità di trasformazione economica e territoriale non consentono la necessaria metabolizzazione di cambiamenti che, se non fortemente condivisi e assecondati, richiedono tempi lunghi; di pari passo i temi della coesione e inclusione sociale ed economica, indispensabili a questo processo, rischiano di essere spesso disgiunti impedendo appunto una reale condivisione collettiva del cambiamento. Tutto ciò consolida le resistenze divenendo spesso il motivo storico-sociale di forme di ritrosia a ogni modificazione da parte delle singole collettività locali che rivendicano un proprio ruolo, una pari dignità, una rappresentanza reale nei processi decisionali.

Emerge quindi una questione, ancora tutta aperta, che riguarda l'esigenza di una rappresentatività democratica (elettiva o di secondo livello) qualunque siano le forme istituzionali che possono essere definite per il governo della città metropolitana. In altri termini si pone la questione di un corretto equilibrio fra le forme della rappresentanza democratica e la capacità e rapidità dell'assunzione delle decisioni (organizzazione, procedure, flessibilità); tra la necessità di una leadership e la capacità del massimo consenso, tra un governo centrale "forte" e un processo democratico nelle decisioni.

(Laura Valeria Ferretti)