

5. Autogoverno

Case study. La città sussidiaria

Partigliano, quando la realtà precede il diritto (pubblico)

Silvio Boccalatte

Il diritto pubblico (e specificamente il diritto urbanistico) italiano si presenta spesso come il diritto della pianificazione: si tratta di uno dei pochi ambiti culturali in cui lo stesso vocabolo “piano” (con tutte le declinazioni ad esso attribuibili) non ha ancora acquisito, agli occhi dei più, una connotazione fallimentare, in cui, cioè, esso non è idealmente associato ad immagini di caos e inefficienza. La possibilità che i cosiddetti “beni pubblici” siano prodotti privatamente, al contrario, sembra relegata al limitato concetto di sussidiarietà orizzontale,¹ mentre la giuspubblicistica contemporanea non contempla nemmeno l’eventualità che il mercato fornisca integralmente i beni pubblici senza alcun intervento statale. Ecco, allora, come in una simile cornice ideologica il concetto di “piano” acquisti un valore essenziale.

Molti interventi del legislatore in materie ricomprese nel diritto pubblico sono infatti esplicitamente denominati “programma” o “piano”: dal lontano 1942, ad esempio, la legge prevede una gestione del territorio da taluni considerata addirittura di stampo organicistico. Lo sviluppo caotico e convulso avuto negli ultimi decenni dalla nostra Amministrazione e dalle nostre città ne dimostra ampiamente il completo fallimento.

Nell’ambito del mero diritto urbanistico, ciò dimostra l’inequivocabile fallimento degli assiomi su cui si basa la legge del 1942 (e ogni intervento normativo successivo): l’assunto secondo il quale la risorsa-territorio è scarsa, dunque abbisogna di regole pubbliche perché queste sarebbero le uniche in grado di garantirne un’amministrazione razionale e tale da contemperare gli interessi di tutti i soggetti interessati. L’urbanistica è invece divenuta il regno del caos, nonché dell’abuso, spesso anche penalmente rilevante: alla fin fine, la regolamentazione pubblica, interve-

1 La sussidiarietà verticale è il principio secondo il quale i beni pubblici sono forniti, in prima battuta, nella società civile e dalla società civile: lo Stato e gli enti pubblici intervengono solo laddove la società civile non giunga. Si tratta, evidentemente, di un’applicazione della più generale nozione di “fallimenti del mercato”. Nella Costituzione italiana il principio di sussidiarietà orizzontale è stato blandamente e cautamente accolto, tramite la riforma del 2001, all’interno dell’art. 118, comma 4, Cost.: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Sul principio di sussidiarietà si veda per tutti A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticali e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.

Silvio Boccalatte è avvocato e Fellow dell’Istituto Bruno Leoni

nuta per sgomberare il campo dall'“anarchia” privata e dare regole certe e tassative, ha prodotto il deserto normativo. Un deserto tutto particolare: fittissimo di norme che nessuno rispetta e che ognuno cerca di eludere più o meno elegantemente, sia questo un operatore privato o una pubblica amministrazione.

Se tale dinamica è piuttosto nota al pensiero liberale, ciò che appare veramente paradossale è la risposta offerta dalla totalità della classe politica, dalla sostanziale unanimità del mondo accademico² e da vaste fasce dell'opinione pubblica: ancora più pianificazione pubblica, sempre più pianificazione pubblica, ignorando che ogni minimo e insignificante dettaglio è già certamente oggetto di qualche disposizione statale e Regionale.

Dalla sponda americana dell'Atlantico, però, giungono indicazioni letteralmente opposte. Negli ultimi decenni gli agglomerati urbani organizzati attraverso gli strumenti del diritto privato sono aumentati vertiginosamente: secondo stime decisamente attendibili, riferibili al 2006,³ si tratta di 23 milioni di unità abitative in cui risiedono circa 57 milioni di persone, pari al 18,5% dell'intera popolazione degli Stati Uniti. Ancor più significativo è l'aumento delle associazioni residenziali:⁴ dopo il 1990 il numero è incrementato in media di circa 10.000 all'anno, per giungere, nel 2006, a ben 286.000. Sono dati che, alla luce del principio della preferenza dimostrata,⁵ dovrebbero fare riflettere i pianificatori nostrani, i quali, al contrario, si limitano spesso a ribattere evidenziando le differenze “culturali” tra Italia e Stati Uniti, puntualizzando le diversità abissali nella semplice disponibilità di superficie ancora urbanizzabile, e giungendo a rimarcare (con tono indignato) come le “città private” rappresentino forme di comunità chiuse,⁶ impermeabili all'integrazione e immaginabili solo per persone dotate di reddito particolarmente elevato.⁷ A riprova (un po' debole, invero) di queste argomentazioni si adduce un elemento considerato inequivocabile: in Italia l'amministrazione del territorio attraverso l'interazione di soggetti privati che si avvalgono degli strumenti del diritto privato è inesistente e dunque ogni eventuale ragionamento, anche se accettabile, deve collocarsi sul piano del futuribile.

Non è ora il caso di addentrarsi in specifiche analisi teoriche: in questo luogo ci si vuole limitare a rilevare l'erroneità proprio di quest'ultima affermazione.

È bene precisare sin dall'inizio che nessuno dubita dell'inesistenza di comunità italiane rette esclusivamente dal diritto privato, anche perché ciò è giuridicamente impossibile: negli Stati Uniti non

2 Un'importante eccezione è costituita da alcuni studiosi impegnati in ricerche molto innovative: S. MORONI, *L'ordine sociale spontaneo*, Torino, Utet, 2005; S. MORONI, *La città del liberalismo attivo*, Torino, CittàStudi, 2007; G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Udine, Bruno Mondadori, 2008.

3 Cfr. G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni*, cit., pp. 133 ss.

4 Con l'espressione “associazioni residenziali” si vuole intendere l'insieme delle tre principali forme in cui si presentano gli agglomerati urbani organizzati tramite gli strumenti del diritto privato: tutti i dati qui presentati si riferiscono indistintamente alle “associazioni residenziali”, che, però, possono distinguersi in “associazioni comunitarie”, cioè associazioni di proprietari che gestiscono gli spazi comuni attraverso un'associazione di cui si entra a far parte attraverso una clausola inserita nei contratti di acquisto di ogni singolo immobile, le “comunità proprietarie”, in cui vi è un unico proprietario che infrastruttura un territorio e concede in locazione le unità abitative, e le “cooperative residenziali”, caratterizzate dal fatto che l'unico proprietario è una cooperativa di cui fanno parte coloro che abitano gli immobili.

5 Il principio della preferenza dimostrata può essere sinteticamente definito come la regola generale secondo la quale gli individui, attestano le loro preferenze tramite le loro stesse scelte individuali. Sul punto si veda M. N. ROTHBARD, *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economy*, attualmente disponibile online sul sito [www.mises.org](http://mises.org/rothbard/toward.pdf), alla pagina <http://mises.org/rothbard/toward.pdf>.

6 Spesso le associazioni residenziali vengono identificate con agglomerati urbani separati dal resto del mondo da enormi recinzioni presidiate da agenti privati: al contrario si tratta di realtà piuttosto complesse, in cui la quota delle c.d. *gated communities* è pari circa al 15% del totale. Cfr. G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni*, cit., p. 40 e, più specificamente, pp. 135 ss.

7 Anche questo luogo comune è smentito dalla realtà: come sarebbe logico aspettarsi in un sistema di mercato, infatti, esistono associazioni per ogni livello di reddito. Cfr. G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni*, cit., p. 146.

tutto il territorio nazionale è suddiviso in municipalità, mentre ogni centimetro dell'italico suolo è (nel senso: deve essere) appartenente a un Comune, a una Provincia e a una Regione.⁸ Dal lontano 1990 attendiamo fiduciosi le Città Metropolitane, consci che anche tale nuovo ente locale non potrà che inserirsi (in qualche modo...) in tale quadro piramidale e inderogabile.⁹

Esistono, invece, comunità in cui alcuni - per la verità quasi tutti - i servizi principali sono forniti attraverso logiche privatistiche che pongono l'Amministrazione comunale in una situazione del tutto marginale, al più di intervento sussidiario. E si tratta di borghi normalissimi, non di villaggi popolati da soggetti più o meno convinti di avere il compito di realizzare il paradiso in terra. Al contrario, parliamo di agglomerati urbani che radicano la propria esperienza nel profondo della tradizione.

Nella presente fattispecie ci si vuole riferire, più precisamente, al caso di Partigliano. Sconosciuta ai più, Partigliano è una piccola frazione del Comune di Borgo a Mozzano collocata negli Appennini in Provincia di Lucca: si può stimare che non vi siano più di 250 abitanti. Nulla di particolare da segnalare se non che il minuscolo agglomerato urbano si trova piuttosto isolato dal centro del Comune di appartenenza, ma ciò non è certo una rarità su Alpi ed Appennini.

Il quadro di assoluta normalità è completamente ribaltato se si presta mente all'organizzazione della vita cittadina e alla prestazione di molti tra i servizi essenziali, a partire dai quelli più semplici (da cui è primariamente scaturito l'interesse di chi scrive). Il prerequisito per comprendere sino a dove si riesce a spingere l'iniziativa privata è la constatazione della diffusione dell'associazionismo, che a Partigliano acquista dimensioni imponenti: considerando anche quelle a sfondo prettamente religioso, si possono infatti contare ben otto associazioni che si occupano, nei fatti, di tutte le principali forme di interazione tra individui.

Aspetto curioso: quasi tutti i Partiglianini sono membri di più di un'associazione, nondimeno si registra un forte spirito competitivo tra le associazioni stesse. Spirito competitivo che però diviene, all'occorrenza, stretta collaborazione.

Dalle associazioni scaturiscono i servizi per gli abitanti: tanti e di ottima qualità.

Il paese si dipana sul monte in stretta connessione con la strada carrabile, che acquista un ruolo essenziale. In primo luogo, quindi, i cittadini si occupano di mantenere l'unica via di comunicazione in eccellenti condizioni di pulizia, impedendo che arbusti ed erbacce prendano il sopravvento. Se ne occupa la Società di Mutuo Soccorso (le cui radici storiche affondano nella seconda metà dell'Ottocento, ma la cui efficienza è tipica del Terzo Millennio), cui è iscritta volontariamente più della metà degli abitanti di Partigliano: ogni persona che mette a disposizione il proprio

8 Peraltro, ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost. ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"), ci si potrebbe chiedere se tale situazione attuale sia stata costituzionalizzata, laddove è invece certo che si tratta di enti necessari, la cui eliminazione *generaliter* dovrebbe essere prevista con legge costituzionale. Orbene, seguendo una chiave di lettura strettamente letterale si potrebbe ritenere che se la Repubblica "è costituita da...", di per sé ciò non significa che ogni zolla di terreno debba essere compresa in tutti gli enti locali elencati (e, infatti, le città metropolitane non esistono); preferendo un'esegesi sistematico-strutturale si può concludere, al contrario, che il legislatore costituzionale abbia accolto (perlomeno) la nozione di Comune esistente nel 1948 e nel 2001, con il corollario di dover considerare tutto il territorio nazionale come necessariamente ricompreso in una qualche circoscrizione comunale.

9 Sul tema delle città metropolitane e sulla loro natura giuridica e possibile collocazione nell'attuale organizzazione del sistema costituzionale dei poteri centrali e locali (così come risultante a seguito della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione operata nel 2001) si rinvia alle riflessioni di N. VIZIOLI, "Le città metropolitane e Roma Capitale", in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2003, nonché, da ultimo, per un ragionamento in merito alla possibile "sovrapposizione" o "interferenza" di ruoli tra le Province e le costituenti Città metropolitane, sia consentito rinviare a E. FREDIANI, *Ad impossibilia nemo tenetur: la faticosa ricerca di un minimo di chiarezza in materia di funzioni delle Province nel quadro costituzionale attuale*, in S. BOCCALATTE (a cura di), *Abolire le Province*, Rubbettino, Faccio, Soveria Mannelli (Cz), 2008, pp. 37 e ss.

tempo viene rimborsata dalle casse della Società con un salario variabile in relazione alle ore effettive di lavoro e ai mezzi propri messi a disposizione per le singole attività (quali ad esempio decespugliatori, trattori ecc.).

La zona antistante all'unico bar della frazione è stata recentemente abbellita dalla nuova "area a verde pubblico", la cui realizzazione è frutto di una collaborazione tra il Comitato Paesano e la Società di Mutuo Soccorso, ove la prima tra le due associazioni si è occupata della sua realizzazione, mentre la seconda collabora attualmente alla sua gestione e manutenzione. Partigliano è anche dotata di un edificio (enorme, se si pensa al numero di abitanti) che funge da punto di incontro per i residenti: è veramente un esempio di edilizia "polifunzionale", perché può essere adibito a sala riunioni o sala giochi, ma anche a manifestazioni teatrali, dal momento che è dotato di palco e "quinte". Tale immobile è gestito interamente dal Circolo Ricreativo, sebbene la proprietà sia stata trasferita *illo tempore* al Comune dall'ormai defunto dopolavoro fascista.

Qualche anno fa, Partigliano si è dotato di un campo di bocce: in questa vicenda il Comune ha realizzato la spianata necessaria, ma la gestione è ora interamente affidata al Circolo Ricreativo. Concretamente: se il campo subisce danni per qualunque motivo, la riparazione è compito esclusivo di tale organizzazione privata.

L'associazionismo partigianino, peraltro, si spinge ben oltre la mera gestione degli spazi comuni, sconfinando nel campo del *welfare*, in barba a chi ritiene che in tale settore l'intervento statale sia insostituibile ed essenziale. In primo luogo, per far fronte all'inefficienza del sistema di distribuzione dei risultati delle analisi mediche (che costringe, ad eccezione dell'ultimo sabato di ogni mese,¹⁰ gli abitanti di Partigliano a recarsi nella frazione di Valdottavo, se non proprio nel Capoluogo, per svolgere le analisi in questione, e tale tragitto non può essere ragionevolmente effettuato a piedi), la Società di Mutuo Soccorso consegna questi ultimi direttamente presso il domicilio agli associati che versino nelle condizioni di non poterseli procurare autonomamente. Secondariamente, allorquando un associato debba essere ricoverato presso una struttura sanitaria, la Società di Mutuo Soccorso garantisce, per ogni notte di degenza, la presenza al capezzale da parte di un altro associato: nel caso ciò non sia materialmente possibile, viene comunque garantita la presenza di una persona retribuita dalla Società stessa.

Ma da Partigliano giunge una lezione ben più severa verso i teorizzatori del "market failure" e del conseguente intervento dello Stato, come emerge dalla vicenda che segue.

In un centro abitato particolarmente piccolo e significativamente isolato, l'esistenza di un esercizio commerciale dedicato alla vendita al minuto di generi alimentari ricopre un'importanza essenziale: ci si può spingere ad affermare che senza alcun negozio un centro abitato degradi a mero aggregato di case. Ebbene, circa due anni fa a Partigliano il gestore dell'unico esercizio commerciale esistente (bar e piccolo spaccio di alimentari) ha deciso di cessare l'attività, ma, davanti alla notizia, i cittadini non si sono lasciati prendere dal panico, né hanno chiesto un qualche intervento dello Stato. Dopo aver vagliato insieme le soluzioni praticabili per evitare la chiusura hanno deciso di reagire nuovamente tramite gli strumenti dell'autonomia privata. Attualmente la crisi è superata: della gestione dell'attività si è fatto carico il Circolo Ricreativo, il quale ha accolto tra gli associati i dipendenti (inizialmente non abitanti a Partigliano, ma ora residenti stabilmente in paese) che materialmente conducono l'esercizio commerciale e traggono il loro sostentamento dai proventi dell'attività di gestione del bar in oggetto, con possibilità di futura apertura (anche se il Comune, ancora una volta, latita non avendo provveduto a rilasciare i necessari certificati di agi-

¹⁰ È da rilevare a tale proposito come la Società paesana denominata "Donatori di Sangue (Fratres)" gestisca attualmente, oltre a tutte le attività legate alla donazione del sangue da parte dei soci, anche un servizio di analisi mediche che si svolge direttamente presso le stanze della cd. "Compagnia" (i locali sovrastanti la l'ex-Canonica della Chiesa parrocchiale) nell'ultimo sabato di ogni mese, con l'intervento di medici ed infermieri specializzati nella realizzazione di prelievi a fini di donazione o di analisi *sic et simpliciter*.

bilità dei locali da più di un anno richiesti) anche di un emporio per la vendita di generi alimentari di base.

In un'ideale aula di tribunale, quanto sin qui esposto sarebbe già sufficiente per provare che anche in Italia possono svilupparsi realtà socio-abitative in qualche modo paragonabili alle città private americane, che apparentemente sembrano così lontane. Se però si guardano i progetti su cui alcune associazioni partigianine stanno lavorando da qualche tempo si può comprendere appieno come la comunità in esame si sia proiettata molto oltre qualche semplice iniziativa sporadica o "emergenziale". Infatti, mentre il Circolo Ricreativo vuole costruire un campo sportivo polifunzionale, il Comitato paesano sta per passare alla fase operativa nella realizzazione di una casa di riposo dedicata ai molti anziani del paese. Su questa idea i Partigianini riflettono da alcuni anni, ma, ormai, l'immobile è stato individuato – si tratta della vecchia Canonica, la quale dovrebbe essere concessa dalla Chiesa senza alcun problema – e la fattibilità finanziaria complessiva dovrebbe effettivamente essere garantita: se l'iniziativa giungerà al suo esito positivo, questo sperduto borgo degli Appennini otterrà il duplice vantaggio di creare occupazione per i propri giovani (e forse, addirittura, attirare lavoratori dai paesi vicini) e, contemporaneamente, impedire che gli anziani debbano trascorrere gli ultimi anni lontano dal luogo ove hanno passato la loro vita.

Tutto ciò acquista tinte del tutto incredibili pensando all'ostilità che il quadro giuridico italiano mostra verso realtà come quella di cui si sta discutendo: in particolare, la differenza tra Partigliano e una qualsiasi "città privata" statunitense sta nel fatto che il nostro borgo della Lucchesia costituisce necessariamente parte integrante di un Comune e non può scegliere di sostituire ogni regolamentazione urbanistica tramite un contratto o un insieme di contratti. Negli USA, invece, un soggetto, decidendo di vivere in una città privata piuttosto che in un ente pubblico (il Comune), non si limita a condividere l'assetto estetico-urbanistico dell'agglomerato di edifici, ma opta per un insieme di "regole" che egli ritiene più adeguato alle proprie esigenze rispetto al "pacchetto" di "default" offerto dall'operatore pubblico. Come evidenziato dalla dottrina più attenta, la realtà delle città private si può comprendere veramente solo percependone la sua dimensione "giuridico-istituzionale":¹¹ in altri termini, il cittadino americano è posto di fronte ad una concorrenza tra sistemi, perché al modello uniforme dell'ente pubblico si contrappongono veri e propri esperimenti di "costituzionalismo locale".¹²

Tra Partigliano e una qualunque "associazione residenziale" statunitense, dunque, vi è un divario che, a legislazione (e Costituzione) immutata, risulta incolmabile.

Di questa differenza non si può certo fare una colpa agli intraprendenti Partigianini, i quali, piuttosto, non lasciano passare un giorno senza criticare la scarsa efficienza dei servizi offerti (coattivamente) dal Comune di Borgo a Mozzano. Lo sgombero dalla neve e la distribuzione di sale sulla strada, ad esempio, sono compiti comunali, ma da tempo i cittadini di Partigliano stanno cercando di individuare soluzioni alternative, autonome e (finalmente!) efficaci.

Ovviamente, però, rimane la domanda fondamentale e conclusiva: con quali mezzi finanziari le varie associazioni cittadine riescono a sostenere un impegno talmente vasto da sembrare in grado di sostituire (anche integralmente, se ve ne fosse la possibilità giuridica) l'operatore pubblico?

11 Cfr. G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni*, cit., p. 27 e ivi bibliografia nella dottrina americana.

12 L'espressione è di R. NELSON, *Private Neighborhood*, Washington D.C., Urban Institute Press, 2005. Secondo G. BRUNETTA, S. MORONI, *Libertà e istituzioni*, cit., p. 27, ciò che caratterizza le associazioni residenziali "non è tanto e semplicemente l'unitarietà del disegno di un insieme di oggetti e di spazi, come si tende a volte erroneamente a pensare, ma il legame costitutivo rappresentato dalla configurazione istituzionale di fondo. Il punto è che comunità proprietarie e associazioni comunitarie sono rilevanti in quanto realtà istituzionali prima che realtà architettoniche e, persino, prima che entità fornitrici di servizi". Va ricordato, comunque, che anche il cittadino americano non è posto in un mercato "libero" quando voglia scegliere tra città private o pubbliche, perché l'ordinamento americano tende, in molti aspetti, a privilegiare comunque le seconde.

Va immediatamente notato che una discreta parte delle attività è svolta direttamente dagli associati stessi, che dunque utilizzano come risorsa il proprio tempo libero. Per il resto i fondi sono privati e vengono raccolti sia attraverso il versamento delle quote associative sia, soprattutto, con l'autofinanziamento tramite varie e numerosissime iniziative "di paese": dalla semplice sagra o pesca di beneficenza a veri e propri "happening", quali, ad esempio, rappresentazioni teatrali, feste e concerti natalizi.

L'unica fonte di denaro pubblico è una somma riconosciuta dal Comune di Borgo a Mozzano alla Società di Mutuo Soccorso: formalmente sarebbe un "rimborso" per le attività oggettivamente pubbliche svolte al posto del Comune, ma, nei fatti, il denaro comunale è solo una voce di bilancio che va ad aggiungersi ai ben più importanti contributi volontari versati annualmente dai soci.

Un'interessante nota conclusiva, particolarmente rilevante in un momento in cui da più voci si chiede di "razionalizzare" la spesa pubblica: sebbene privo dei proventi di alcuna forma di tassazione, tale bilancio chiude normalmente in pareggio e talvolta anche con piccoli avanzi di cassa.