

FRANCO FIORELLI

FORME E REQUISITI DI GOVERNO METROPOLITANO IN ITALIA

1. *Iniziative di riforma dell'amministrazione locale.* — In Italia il processo di industrializzazione e di urbanizzazione è stato tardivo e discontinuo, ma anche molto impetuoso e disordinato, rispetto ad altri paesi europei. Nell'ultimo trentennio l'espansione e il decadimento delle strutture cittadine, che ancora agli inizi del '900 erano racchiuse dalle antiche mura, hanno dato significati inattesi all'interpretazione della città formulata da Carlo Cattaneo nel secolo scorso come « principio ideale delle istorie italiane » (integrata dall'interessamento per la coltivazione della terra e la protezione della natura).

Questa evoluzione ha provocato una crescente insoddisfazione della pratica urbanistica, istituzionalmente legata dalla legge del 1942 ad una pianificazione di singoli centri cittadini, costretta nei confini comunali o al più intercomunali, priva comunque di mezzi per un controllo adeguato e per una guida efficace delle dinamiche urbane e produttive. In concreto, l'approntamento dei piani regolatori comunali è stato a lungo disatteso, mentre la formulazione dei piani intercomunali è stata intrapresa in un numero assai limitato di aree ad avanzato sviluppo urbano, svelando i limiti e le incongruenze della mera associazione o della semplice combinazione delle scelte comunali. Indubbiamente gli atti legislativi ed amministrativi degli enti regionali, una volta costituiti, hanno conferito alla pianificazione territoriale forme e qualità innovative; neppure essi, tuttavia, sono risultati adeguati ai problemi tipici delle dinamiche metropolitane.

Come è noto, un primo tentativo di configurare l'assetto territoriale del nostro paese in termini metropolitani risale agli inizi degli anni '70. In sede di programmazione economica nazionale furono allora delineati « sistemi metropolitani », interrelati da « flussi primari » di trasporto e comunicazioni, aventi caratteristiche e funzioni spazio-temporali diverse,

sebbene basati su alcuni comuni parametri (quali la consistenza della popolazione, il tempo di percorrenza tra i luoghi di residenza e quelli di lavoro, la disponibilità di spazi liberi da rilevanti insediamenti alle scale considerate) e su soglie minime e massime corrispettive. Essi erano destinati a fornire un quadro di utili riferimenti ed indicazioni per le forme istituzionali di pianificazione territoriale e le scelte proprie dell'autonomia regionale.

Questo importante tentativo — conosciuto come « Progetto '80 » — si avvaleva di un'elaborazione estensiva di modelli di assetto urbano, pure attribuendo ad alcuni dei sistemi configurati funzioni alternative rispetto alle tendenze spontanee a vaste scale territoriali. Tuttavia, esso non dava un'attenzione specifica alla concreta realtà delle aree caratterizzate da un'incipiente o da un'avanzata crescita metropolitana, ovvero da processi di concentrazione, diffusione e maggiore interdipendenza urbane; inoltre, non stabiliva un legame sufficientemente efficace tra la nuova questione urbana e quella storica meridionale (nonostante le funzioni alternative prevalentemente attribuite ai sistemi configurati nel Mezzogiorno), come rilevò Francesco Compagna, in un convegno di studi geografici in materia (1).

Nel corso incerto della programmazione economica nazionale, si cercò poi di precisare i criteri metodologici ed operativi di tale strategia generale:

- riferendo alcuni « progetti-pilota », a carattere sperimentale ed esemplificativo, a rilevanti aree metropolitane (quali quelle di Torino, Roma e Bari);
- formulando un disegno istituzionale di « governo delle città », nel contesto di una riforma delle autonomie locali, di cui è traccia nell'intenzione di istituire « province metropolitane », emersa più tardi da un travagliato iter legislativo.

Le iniziative di riforma del governo locale, assunte alla fine degli anni '70, prevedevano in genere la riqualificazione della Provincia quale « ente intermedio » tra il Comune e la Regione, mediante l'attribuzione di funzioni sia di pianificazione che di gestione territoriale. Più precisamente, le nuove funzioni erano riferite, oltretutto alla tutela dell'ambiente, all'organizzazione dei trasporti e alla dislocazione

(1) Si veda l'intervento di F. COMPAGNA alla tavola rotonda su « L'organizzazione del territorio e gli aspetti geografici del Progetto '80 », tenuta presso l'Istituto di Geografia Economica dell'Università di Roma, con relazioni introduttive di E. MASSI e G. MERLINI (in « Notiziario di Geografia Economica », n. 1-2, 1970). Per un'approfondita esposizione dei contenuti del suddetto documento programmatico, si rinvia a F. FIORELLI, *Assetto territoriale e sviluppo urbano nel Progetto '80*, in « Il Progetto '80 », Napoli, Guida, 1970.

delle grandi infrastrutture produttive, mentre l'edilizia abitativa restava affidata ai poteri comunali.

La diversità e la similarità delle iniziative legislative hanno indotto in seguito all'elaborazione di un testo unificato in sede parlamentare, quindi alla definizione di un progetto, presentato dal Governo all'approvazione del Parlamento. In quella fase, si prospettava appunto la creazione di « province metropolitane » (mediante legge nazionale proposta dai Comuni interessati e parere della Regione coinvolta), in specie l'applicazione di parametri insediativi e relazionali a fondamento di eventuali istanze locali, accanto all'istituzione *ope legis* degli organismi metropolitani di Milano, Torino, Genova, Roma e Napoli (2).

Tale difficoltoso iter ha condotto infine ad elaborare una « legge di principi », tenendo conto sia del potere legislativo amministrativo regionale, sia della natura autonoma degli enti comunale e provinciale ed articolando i loro compiti non per astratte materie, ma per funzioni operative, secondo i diversi livelli di governo territoriale. In quest'ultimo progetto legislativo, si considerano aree metropolitane organismi con una popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti, formati dall'aggregazione — intorno ad un Comune con più di 500.000 abitanti — di Comuni limitrofi, aventi continuità di insediamenti e rapporti di integrazione economica e civile. L'individuazione e la delimitazione di queste aree sono affidate alle Regioni corrispettive, previa consultazione degli enti provinciali e comunali interessati; è prevista l'istituzione di « municipalità » nei Comuni aventi una popolazione superiore a 500.000 abitanti, facenti parte dei nuovi enti metropolitani. Attraverso una revisione dei compiti e dei limiti delle Province, si attribuiscono a questi enti funzioni aggiuntive di coordinamento intercomunale e di gestione diretta; si tratta di compiti attinenti essenzialmente alla difesa del suolo, all'utilizzazione delle risorse idriche e alla tutela dell'ambiente (in specie, alla lotta contro gli inquinamenti ed alla formazione di parchi e di riserve naturali), nonché alle infrastrutture produttive.

Come si evince dalle vicende legislative esposte una definizione della complessa tematica metropolitana è quanto mai ardua e rischia di tradursi in un allontanamento degli assunti politico-amministrativi dalle ragioni storiche e dai requisiti scientifici. Al riguardo, occorre considerare che la questione metropolitana è divenuta in Italia attuale — sotto il profilo istituzionale — proprio mentre in Europa si va esaurendo e modificando il processo di crescita dei principali centri metropolitani, benché si aggravino i fenomeni di degradamento ambientale e civile, sia nelle zone storiche che nelle vaste periferie.

Anche nel nostro paese, durante gli anni '70 ed in quelli più recenti, si è andato progressivamente manifestando il fenomeno della «deconcentrazione urbana», rilevato da Brian J. L. Berry e da altri studiosi in molte parti del mondo industrialmente sviluppato, sia pure con ritmi ritardati e con differenze accentuate nel Mezzogiorno. Nelle grandi città ed, in genere, nei Comuni capoluogo si è gradualmente affievolita la crescita demografica, che aveva caratterizzato il ventennio 1950-1970, fino a segnare nei primi anni '80 un'inversione della tendenza passata (3).

Mentre mutano le strutture e le morfologie metropolitane ed emergono fenomeni di decentramento urbano a varie scale, in altri paesi si verifica anche la crisi dei modelli amministrativi consolidati (quali quelli della «Grande Londra» e dell'area parigina), né le soluzioni recentemente introdotte o proposte offrono consistenti e sperimentate indicazioni.

Invero, in una fase nella quale l'*industrial society* tende a trasformarsi in un'*informational society*, i progressi nel campo delle telecomunicazioni hanno molteplici ed incerte implicazioni. Comunque, la configurazione e l'organizzazione delle aree metropolitane sembrano ormai avere importanza per la gestione dei servizi collettivi, piuttosto che per la dislocazione degli impianti produttivi, che pure aveva giustificato in passato la formulazione di alcune teorie (quale quella dell'*economic base* dello sviluppo urbano). I fenomeni in corso dimostrano, inoltre, l'esigenza di un'articolazione delle forme qualitative e dei modi di utenza dei servizi alla popolazione, essendo — ad esem-

(2) E' interessante rilevare che, intanto, forme di governo metropolitano sono state previste — da alcuni atti legislativi — in termini indiretti ed anticipatori. Si tratta precisamente:

- delle leggi n. 176 del 1975 e n. 94 del 1982 sulle abitazioni, che hanno fatto riferimento ad aree metropolitane, quale criterio per regolare i finanziamenti concessi dagli enti pubblici territoriali;
- del «piano nazionale dei trasporti», approvato anch'esso dal Parlamento, che ha prospettato sistemi di trasporto metropolitani in determinate aree, caratterizzate da elevati gradi di mobilità interna ed esterna;
- della legge n. 278 del 1976, che ha stabilito l'articolazione in circoscrizioni amministrative dei Comuni aventi una popolazione superiore a 40.000 abitanti;
- dell'atto legislativo di finanziamento complessivo del sistema economico, noto come «legge finanziaria», che pure contiene appositi impegni.

(3) Questo mutato andamento è dipeso essenzialmente dal movimento migratorio della popolazione, piuttosto che da quello naturale. Già nel decennio compreso tra i censimenti del 1971 e del 1981, in concomitanza con una contrazione complessiva del saggio migratorio, si è verificato un incremento relativamente accentuato dei trasferimenti intracircoscrizionali ed intraregionali, tanto da configurare vasti ed articolati sistemi insediativi, piuttosto che precisi centri di attrazione metropolitana. In particolare, nelle principali città centro-settentrionali si è registrato un saldo migratorio pressoché nullo o negativo (determinato dalla diminuzione della componente immigratoria, non da un flusso emigratorio), cui ha frequentemente corrisposto un'intensificata immigrazione nei Comuni limitrofi.

pio — molto diversi in un processo metropolitano i problemi propri di un nuovo quartiere periferico e quelli posti dal rinnovo urbano.

Le difficoltà accennate sono state aggravate, in Italia, dall'esigenza di realizzare i nuovi istituti di governo metropolitano nel contesto di un'esauriente riforma delle autonomie locali. Come è emerso nel corso della discussione parlamentare in materia, esse si sono manifestate particolarmente nel tentativo di definire il ruolo delle province metropolitane, in maniera non avulsa da una ristrutturazione complessiva dell'ente provinciale, nonché nel tentativo di stabilire un chiaro e concreto assetto delle autorità comunali e di quelle municipali nei maggiori ambiti comunali, destinate a comporre le aree metropolitane stesse (4). Nondimeno, in sede governativa sono stati posti in risalto gli ostacoli delle azioni pubbliche dipendenti dall'eccessivo numero e dalle limitate dimensioni delle amministrazioni comunali.

2. *Tentativi di determinazione delle aree metropolitane.* — Accanto al corso delle iniziative di natura legislativa ed amministrativa, è utile cogliere quello delle indagini rivolte a misurare gli stadi di effettiva formazione — nel nostro paese — delle aree metropolitane e a determinarne i confini.

La molteplicità degli studi effettuati, i risultati a volte molto diversi (per quanto riguarda specialmente la consistenza numerica e dimensionale dei fenomeni metropolitani esaminati), mostrando le difficoltà di dare precise definizioni concettuali ed esaurienti connotazioni morfologiche e quantitative, non tanto a situazioni, ma a processi che attengono ad interrelazioni dinamiche e a funzioni direzionali a varie scale territoriali (5) e risentono, inoltre, di un'insufficiente disponibilità di dati statistici ufficiali ed aggiornati e di informazioni chiaramente quantificabili e comparabili.

Già durante gli anni '60, il carattere storicamente policentrico e

(4) Chiaramente esemplificativi di una duplice esigenza di ordine metropolitano (non solo di estensione, ma anche di articolazione del governo urbano) appaiono i casi di Rotterdam e di Amsterdam in Olanda, pur rimanendo valida l'organizzazione complessiva nota come «Ranstadt». Nel primo caso, infatti, si è palesata l'opportunità di dare flessibilità ed articolazione interna all'organismo metropolitano da tempo esistente; nel secondo caso, di costituire un nuovo organismo, ovvero un'estesa provincia metropolitana. Per un interessante confronto dei principali modelli di amministrazione metropolitana in Europa, in diversi contesti geografici ed istituzionali, si veda CONSEIL DE L'EUROPE, *Modèles d'organisation pour l'administration des agglomérations*, «Communes et Régions d'Europe», Strasburgo, 1986.

(5) Come è chiarito in una serie di saggi di J. GOTTMANN (raccolti nel volume *La città invincibile. Una confutazione dell'urbanistica negativa*, Milano, Angeli, 1983, con introduzione di C. MUSCARA), i concetti tradizionali di «popolazione insediata» e «base economica», come pure la distinzione tra *intra* ed *extra muros*, non esprimono più la complessa realtà della città attuale.

la progressiva trasformazione del tessuto urbano, come pure le condizioni industriali estremamente diverse nel Centro-Nord e nel Sud, rendevano difficile e poco produttiva l'applicazione nel nostro paese delle teorie della crescita metropolitana, invalse principalmente negli Stati Uniti, quali quelle dell'ordinamento delle città secondo il rango (ovvero secondo le dimensioni demografiche e le funzioni territoriali da esse esercitate) e della base economica della dinamica metropolitana (misurata dal rapporto più o meno elevato tra le industrie esportatrici e quelle operanti nel mercato locale) (6).

Dagli inizi degli anni '70 ai giorni nostri, si contano una serie di contributi, che hanno cercato di appurare le situazioni e le tendenze metropolitane nel nostro paese in modi più articolati e specificativi delle strutture configurate nel « Progetto '80 » a vaste scale territoriali. In proposito, sono stati arricchiti e variamente elaborati e combinati alcuni parametri fondamentali, costituiti dalla continuità e dalla dimensione territoriale e demografica, dalla densità e dalla composizione economica della popolazione, mentre i riferimenti essenziali alle circoscrizioni amministrative comunali e quelli alle circoscrizioni provinciali sono stati complicati da interferenze di varie unità comprensoriali (soprattutto di bacini di traffico e di unità sanitarie locali).

In particolare, si distinguono alcuni momenti salienti dei tentativi effettuati (7):

- gli studi basilari promossi dall'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (SVI.MEZ.), condotti da A. Busca e S. Cafiero, che hanno introdotto tra i parametri classici quello delle attività direzionali (in termini di rapporti quantitativi diversi tra le attività stesse e quelle direttamente produttive, ubicate nelle medesime circoscrizioni amministrative), riuscendo inoltre a precisare i divari tra le strutture urbane centro-settentrionali e quelle meridionali;
- l'ulteriore elaborazione e l'aggiornamento (al 1971) dei precedenti studi ad opera di A. Lacava e F. Karrer, al fine di individuare i diversi stadi di formazione di un nutrito tessuto di aree metropolitane, in occasione della formulazione della « Relazione sulla situazione ambientale del paese », curata da una società di progettazione per conto delle amministrazioni statali interessate;

(6) Nonostante le difficoltà applicative accennate, non devono essere ignorati gli studi allora effettuati, sotto il primo profilo da B. SECCHI, sotto il secondo profilo da S. LOMBARDINI (in merito all'area metropolitana torinese, caratterizzata da una massima concentrazione di industrie meccaniche esportatrici).

(7) Si rinvia al repertorio finale delle fonti bibliografiche, per una più diffusa e precisa esposizione.

- la ricerca successiva di P. Costa e E. Tarantelli, anch'essa promossa dalla SVI.MEZ., la quale ha posto piuttosto in risalto i rapporti tra le forme di agglomerazione urbana e quelle di concentrazione produttiva, nonché il ruolo esercitato dai diversi gradi di accessibilità territoriale;
- la ricerca di U. Marchese, che ha consentito una visione più articolata della fenomenologia urbana, distinguendo centri, aree e zone di influenza, tali da comporre regioni metropolitane, non necessariamente corrispondenti a circoscrizioni amministrative.

E' utile segnalare, inoltre, la serie di importanti contributi dati sul tema « città, sistemi metropolitani e sviluppo regionale » dall'Associazione dei Geografi Italiani (A.Ge.I.), con principale riferimento a quelli vertenti sull'applicabilità della « rank size rule » all'armatura urbana italiana e sulle tipologie funzionali dei vari centri. Indicazioni in materia sono fornite pure da ricerche sul tema classico dei rapporti tra « città e campagna », in specie dalla vasta raccolta di dati contenuta nell'opera di O. Vitali, in cui si formulano una serie di categorie zonali (comuni urbani, semiurbani, semirurali e rurali), tenendo conto delle diverse correlazioni tra i fenomeni urbani e quelli industriali nel Centro-Nord e nel Sud (8).

Occorre infine ricordare i documenti elaborati nell'ambito di amministrazioni statali, vertenti sulle funzioni metropolitane nel campo delle abitazioni e dei trasporti. Quanto alle abitazioni, si tratta degli impegni conseguenti alle misure regolamentari stabilite dal Comitato per l'Edilizia Residenziale (C.E.R.) del Ministero dei Lavori Pubblici, per determinati « bacini di tensione insediativa ». Quanto ai trasporti, si tratta della sintesi di precedenti ricerche sulle aree metropolitane per la formulazione di un « progetto finalizzato » (curato dal C.N.R.), nonché degli studi effettuati per l'elaborazione di « progetti mirati » relativi a singole aree metropolitane nel contesto del piano nazionale (affidato al Ministero dei Trasporti) (9).

3. *Esigenze di governo urbano ad « area vasta ».* — Le iniziative per la riforma del governo locale e per la costruzione di quello metropolitano inizialmente indicate, come pure i tentativi di delimitazione

(8) Limitatamente al Mezzogiorno, si è avuta una ripresa degli studi sui « sistemi urbani », secondo criteri non molto dissimili da quelli introdotti dal « Progetto '80 », inizialmente menzionato; ci si riferisce alla ricerca pubblicata nel 1983 dalla Cassa per il Mezzogiorno, condotta da F. ARCHIBUGI.

(9) Tra questi rapporti, si distingue l'indagine curata da A. GOLINI, che ha misurato l'espansione urbana e metropolitana in termini anche morfologici, secondo cioè l'entità, la continuità e la contiguità delle masse edilizie.

delle aree interessate, rendono utile una catalogazione schematica ed una analisi scientifica distaccate dalle ragioni immediate che le hanno suggerite.

Le cause della crisi degli enti pubblici territoriali sono complesse e profonde; negli anni recenti, esse sono divenute del tutto palesi, non soltanto in Italia. Ad una crescente centralizzazione delle entrate, si è accompagnato un progressivo distacco degli enti locali dalle tecniche organizzative e produttive, proprie del mondo imprenditoriale. I movimenti sociali della popolazione e, in genere, la mobilità dei fattori produttivi hanno determinato elevate sperequazioni tra la distribuzione del capitale fisso sociale ed i pesi demografici, tra aree di esodo ed aree di immigrazione e, nell'ambito di queste ultime, tra centri storici e fasce di recente urbanizzazione, accentuando le diversità strutturali di reddito e di vita.

Nel nostro paese, la crisi dell'amministrazione locale ha toccato ormai livelli di gravità sostanziale, ma anche di coscienza sociale, mai raggiunti in passato. Al riguardo, le soluzioni sono apparse molteplici; eppure due possono essere ritenute fondamentali, tra quelle prospettate.

Alcuni, infatti, hanno insistito sulla necessità di una riforma della legge comunale e provinciale, in sé considerata, in modo da infrangere e sostituire il modello giuridico-istituzionale — uniforme e rigido — finora invalso, del tutto inadatto ai processi avanzati di urbanizzazione. Altri hanno prospettato una via forse più duttile e capace di accogliere le istanze emergenti: una legislazione di indirizzo e di coordinamento generale, da parte dello Stato, che ne precisi le responsabilità di ordine nazionale ed assicuri alla Regione un ruolo essenziale nella ricomposizione del tessuto dei minori enti pubblici territoriali, in termini complessivi ed articolati, nel rispetto delle autonomie costituzionali.

In entrambi i sensi, si è manifestata l'esigenza di una ricostruzione dell'amministrazione locale ad « area vasta », nonché della creazione o del consolidamento di un « ente intermedio » tra il Comune e la Regione, ponendo in discussione direttamente o indirettamente l'istituto della Provincia. L'ente intermedio si è così presentato come forma di autogoverno di una collettività, come ente cui spetta la responsabilità delle funzioni esercitabili a scala comprensoriale (salve determinate funzioni riservate alla competenza dello Stato o della Regione dall'atto di indirizzo e di coordinamento generale e quelle proprie dell'autonomia comunale).

Al riguardo, è stato ritenuto che non fossero appropriati i poteri regionali, in quanto essi rispondono piuttosto al normale decentramento dell'amministrazione statale e si traducono in funzioni generiche di

indirizzo e coordinamento dei minori enti locali; al tempo stesso, è apparso dispersivo il semplice ricorso ad accordi volontari od obbligatori degli enti locali direttamente interessati (oltreché rischioso, in considerazione della carenza di esperienze pratiche). Comunque, anche coloro che considerano troppo vincolante e non giustificata la soluzione consistente nell'istituzione di un apposito ente o nel rinnovamento di quello provinciale, in forme adatte al governo delle principali realtà urbane, non negano la necessità di una organizzazione operativa dei servizi pubblici in questione, secondo modalità tecnoco-economiche e a scale territoriali adeguate (indipendentemente dalla preferenza per il criterio istituzionale o per quello contrattuale) (10).

In concreto, un giudizio sull'opportunità di una organizzazione metropolitana dei servizi pubblici dipende dalla definizione dei requisiti *dimensionali* e *funzionali*, di carattere essenzialmente geografico, non disgiunti dai modi di controllo democratico. In via preliminare, occorre tuttavia chiarire un duplice ricorrente equivoco.

Il primo equivoco consiste nell'ipotesi che l'allargamento delle dimensioni e l'adeguamento delle funzioni siano condizioni non soltanto necessarie, ma quasi sufficienti per un « governo locale », che abbia caratteri sia di efficienza che di partecipazione democratica. In realtà, queste intenzioni si risolvono nella gestione effettiva dei poteri attribuiti; valga l'esempio della « Grande Londra », in cui oltre 13 milioni di abitanti hanno situazioni di vita civile certamente più accettabili di quelle degli abitanti della capitale italiana (che non raggiungono 4 milioni), pure essendo quasi uguali gli ambiti territoriali corrispettivi.

Il secondo equivoco consiste nell'ipotesi che le dimensioni possano essere sufficientemente vaste non solo in termini di destinazione pianificata del territorio e di gestione attiva delle attrezzature e dei servizi pubblici, ma anche di programmazione economica propriamente intesa. Al contrario, l'impostazione economica afferente ad uno spazio relativamente ristretto (quale quella comprensoriale), non sostenuta da un insieme organico di decisioni (quali quelle pertinenti alle Regioni), è soggetta ad un'alea maggiore, ad uno scostamento inevitabile delle previsioni e delle finalità dai fenomeni esogeni, ad un'interdipendenza accentuata tra gli eventi specifici e quanto accade nel mondo esterno. Essa deve rappresentare piuttosto un momento interno di un ragionamento complesso, condotto almeno a scala regionale.

(10) Cfr. le conclusioni di D. SORACE al seminario internazionale di studi sul tema « La gestione delle aree metropolitane; tendenze e prospettive », tenuto dall'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.) e dal Ministero degli Affari Esteri italiano a Roma, nel 1985 (in merito a tesi differenti, emerse nel convegno stesso, in specie nelle relazioni di G. MAZZOCCHI e F. MERLONI).

Ciò premesso, sembra opportuno trattare distintamente delle dimensioni e delle funzioni, pur tenendo conto delle reciproche connessioni.

4. *Requisiti dimensionali del governo metropolitano.* — Le dimensioni di un governo locale efficace devono essere valutate sotto un profilo sia *territoriale* che *demografico*. La prima valutazione comporta il ricorso a parametri spazio-temporali; la seconda valutazione richiede la precisazione dei requisiti tecnico-economici della produzione e della utilizzazione dei servizi pubblici, di cui abbisogna la popolazione. Entrambe presuppongono forme di articolazione comprensoriale dell'assetto regionale (11).

Prescindendo dalle varie ed ancora incerte implicazioni dell'intensa evoluzione delle telecomunicazioni, è opportuno che la dimensione territoriale sia inferiore ad un certo valore massimo, cosicché ogni località dell'ambito considerato sia raggiungibile da parte della popolazione entro determinati termini di tempo. Questi termini temporali possono essere diversi a seconda che si tratti di spostamento tra sedi di residenza e di lavoro, o del raggiungimento delle attrezzature sociali, in specie civili (e, comunque, dipendenti dai modi e dalla tecnologia dei trasporti).

La dimensione demografica, invece, deve riflettere vari requisiti di soddisfacimento della domanda di attrezzature e servizi pubblici, secondo criteri di efficienza tecnica e di convenienza economica (12), oltreché di partecipazione della popolazione.

Occorre distinguere, al riguardo, la partecipazione politica dell'utenza critica. Il tradizionale concetto di « funzione inversa della distanza » (tanto meno si partecipa, quanto più si è distanti) è, in realtà, appropriato solo all'utenza critica dei servizi pubblici; questa ultima, infatti, pur dovendo avere elevati gradi di flessibilità, implica iniziative propositive e controlli attivi non distaccati dalle fonti e dai percorsi dei servizi richiesti. La partecipazione politica invece, nella società contemporanea, lungi dall'esaurirsi nei concetti di « vicinato », di « quartiere » e di altri luoghi specifici di residenza o di lavoro, comporta un allargamento continuo del mondo delle conoscenze e dei valori ed una compenetrazione altrettanto vasta di informazioni e di

(11) Si riprendono qui alcuni temi più ampiamente trattati in F. FIORELLI, *Il governo delle città*, Milano, Angeli, 1975 (con contributi vari).

(12) Esempificativo è il caso recente della ricostruzione edilizia di Napoli. I provvedimenti legislativi ed amministrativi presi in seguito al grave terremoto del 1980 hanno comportato, infatti interventi residenziali per 60.000 abitanti, scatenati tuttavia da attrezzature civili dimensionate a diverse soglie, fino a 600.000 abitanti: tali, dunque, da coinvolgere esigenze più ampie e complesse di rinnovo urbano.

istanze. In pratica, la distinzione indicata è un potente argomento a favore della costruzione della rappresentatività politica ad « area vasta ».

Combinando il parametro della distanza con la variabile della popolazione, una volta accertati i requisiti dimensionali delle funzioni, ovvero delle attrezzature e dei servizi pubblici essenziali, si configurano ambiti che hanno in genere estensione geografica e consistenza demografica medie rispetto ad « aree metropolitane » e a « comunità montane ». Queste, a loro volta, si distinguono tra loro (e nei riguardi degli altri comprensori), in quanto normalmente la consistenza assoluta e la densità relativa della popolazione sono nelle aree metropolitane maggiori, nelle comunità montane minori.

Da quanto si è fin qui osservato, si evince una prima conclusione: l'opportunità di una configurazione del governo locale ad area vasta che, seppure rispondente ad alcune caratteristiche istituzionali, abbia una sufficiente attitudine ad accogliere le varie realtà territoriali e le rispettive ragioni associative. Tale esigenza si pone — nel nostro Paese — soprattutto per le aree metropolitane, mentre per le comunità montane sussiste da tempo una valida disciplina legislativa, basata sulla delega di specifiche funzioni, sia da parte delle Regioni corrispettive che dei Comuni coinvolti.

5. *Requisiti funzionali del governo metropolitano.* — Emerge dalle precedenti osservazioni, con riferimento soprattutto ai problemi metropolitani, che l'ampiezza demografica appropriata a nuove forme di governo territoriale dovrebbe prestarsi almeno approssimativamente all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzazione di un complesso di funzioni secondo requisiti tecnico-economici, in ambiti tali da consentire relazioni e trasporti degli abitanti entro determinati limiti di tempo (socialmente accettati, allo stadio delle tecniche disponibili).

In via di principio, le ragioni di questa ricomposizione delle funzioni degli enti pubblici territoriali ad area vasta, adeguata alla crisi amministrativa in cui essi versano — specialmente nelle situazioni metropolitane — e conferme pure a requisiti di partecipazione degli abitanti, sono costituite:

- dalla minimizzazione degli effetti esterni delle spese pubbliche, ricercando la massima coincidenza tra il campo di esplicazione degli effetti stessi e l'ambito amministrativo;
- dalla redistribuzione dei redditi degli abitanti, ottenendo un ambito impositivo sufficientemente consistente ed articolato, tale da permettere di sopperire a fabbisogni complessivi (13).

(13) Cfr. in particolare, il saggio di G. MAZZOCCHI contenuto nel volume II

Le soluzioni per ottenere nuove forme di governo territoriale ad area vasta — rispondenti alle ragioni sopra indicate — possono essere « volontarie » o « obbligatorie ». In situazioni in cui è scarso il numero delle unità comunali e pronunciato il protagonismo di una di esse, avente maggiori dimensioni, può risultare praticamente conveniente che quest'ultima assolvga funzioni interessanti pure altri Comuni, malgrado l'onere dei costi marginali. In altre situazioni, in cui è molto frazionata la presenza degli enti locali, senza un forte protagonismo di uno di essi, le soluzioni concordate o contrattuali, di ordine volontario, possono dare luogo a frizioni e distorsioni delle intenzioni reciproche, a ritardi ed inefficienze dei procedimenti di adozione di decisioni unitarie (come ha mostrato, ad esempio, l'esperienza dei piani intercomunali, previsti dalla legge urbanistica del 1942). Comunque, le difficoltà accennate possono essere risolte mediante un più appropriato assetto istituzionale, di carattere legislativo, redistribuendo cioè le funzioni in questione tra gli esistenti livelli di governo territoriale, oppure creando un nuovo ente intermedio tra il Comune e la Regione.

In pratica, sulla base di accurate analisi dei requisiti tecnico-economici delle singole funzioni, riunendo le funzioni stesse in grandi categorie, è stato dedotto che potrebbero essere mantenute a livello locale pressoché tutte quelle relative alle attrezzature ricreative e sportive (eccettuati i parchi urbani ed i complessi polisportivi), alle attrezzature scolastiche, culturali e sociali (tranne le attrezzature di grado avanzato). Dovrebbero invece essere svolte ad area vasta, oltre alla pianificazione territoriale atta ad assicurare l'indirizzo ed il coordinamento complessivi, la maggior parte delle funzioni attive richiedenti « attrezzature a rete » (reti fognanti e idriche e relativi impianti di depurazione, reti di illuminazione), dei servizi sanitari, igienici e demografici, nonché dei servizi di polizia urbana e di protezione civile.

La constatazione maggiormente importante è che le funzioni del secondo tipo hanno comunque un significato determinante nella costruzione di nuove forme di governo territoriale (pur avendo implica-

governo delle città, cit. Questa tematica è stata ripresa dall'Autore, con riferimento a recenti contributi della scuola anglosassone: è stata posta in luce l'opportunità di ottenere economia di scala nel campo dei servizi territoriali in termini di produzione (che richiedono forme di governo ad area vasta, pure potendo essere diverse le modalità di distribuzione dei servizi stessi), nonché la possibilità di ridurre gli effetti esterni (*spillovers*) mediante accordi finanziari tra le comunità locali interessate. Si vedano le relazioni tenute al seminario di studi su « Il governo delle aree metropolitane in Italia », organizzato dall'Istituto di Studi sulle Regioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.), a Roma, nel 1984 e a quello sulla gestione delle aree metropolitane tenuto dall'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, cit.

zioni diverse a seconda che si tratti di aree metropolitane, di comunità montane o di altri contesti). Infatti, esse sono caratterizzate dalla mancanza di vincoli di accessibilità, comportano cioè normalmente spostamenti accentuati, superiori ad un chilometro; inoltre, richiedono dimensioni demografiche adeguate, superiori ai 40-50.000 abitanti, in molti casi dell'ordine di 200-300.000 abitanti, in altri superiori a 500.000 abitanti (ad esempio, nel caso di depurazione atmosferico).

Se si considera il fatto che il 75% dei Comuni italiani ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si evince che la maggior parte degli enti locali stessi non dovrebbero essere titolari diretti delle suddette funzioni. Esse dovrebbero essere attribuite ad organismi adatti ad operare ad area vasta, in primo luogo ad organismi metropolitani, pur potendo eventualmente essere esercitate a scala comunale in modi derivati.

6. *Osservazioni finali sui temi esaminati.* — In conclusione, si pone l'esigenza di un temperamento tra due possibili interpretazioni di un governo territoriale efficace, adatto ad affrontare le dinamiche metropolitane: da un lato, come forma di pianificazione territoriale ad area vasta (che risponda alla relazionabilità propria della vita economica urbana), nonché come luogo confacente ad istanze partecipative; d'altro lato, come ente specializzato ed adeguato alla concreta realizzazione delle opere ed alla gestione continuativa dei vari servizi pubblici.

Sotto il primo profilo, occorre una pianificazione comprensoriale, che sia espressione anche dell'assetto territoriale regionale. Sotto il secondo profilo, occorre un'amministrazione attiva che rifletta il più possibile, nel suo insieme e nella sua articolazione interna, « dimensioni conformi » all'esercizio delle funzioni di primaria importanza. Si tratta, in specie, delle funzioni delegabili dalle Regioni ad « associazioni di Comuni », secondo le disposizioni attuative della legge n. 382 del 1975 sull'ordinamento regionale, come pure di quelle pertinenti ad organismi metropolitani, che costituirebbero un'innovazione profonda della storia urbana del nostro paese e delle sue forme amministrative, qualora si pervenisse alla loro istituzione legislativa.

Sotto ogni aspetto, non si devono trascurare le profonde diversità delle condizioni urbane del Mezzogiorno (rispetto a quelle dell'Italia centro-settentrionale), le quali richiedono un rinnovamento ed una migliore finalizzazione dell'azione straordinaria statale da tempo intrapresa, nonché un accentuato impegno degli enti regionali. Nel campo meridionale, infatti, la costruzione delle funzioni urbane in termini metropolitani è legata all'esigenza — complessiva e grave — della

formazione di un'armatura urbana, atta a dare nuove soluzioni sistematiche ai processi tendenziali di accentramento amministrativo, adensamento demografico ed espansione marginale della città isolata.

E' necessario, peraltro, che i criteri basilari sopraindicati siano rigorosamente verificati e precisati, mediante concreti riferimenti ai contesti geografici.

Ad esempio, nello stesso Mezzogiorno le aree gravitanti sulle antiche capitali amministrative, Napoli e Palermo, caratterizzate da orografie e morfologie molto marcate e da densità insediative estremamente elevate, presentano problematiche certamente diverse da quelle che si riscontrano in terra di Bari e nell'intera Puglia centrale, ancora permeate dalle tradizionali funzioni mercantili del maggiore centro urbano e dalle continuità rurali-urbane delle « città contadine ».

Un'esigenza di approfondite analisi e di appropriate soluzioni geografiche si configura, con non minore evidenza, nell'Italia centro-settentrionale, che pure offre — nel suo vasto insieme — un'armatura urbana più adatta a taluni ordinamenti metropolitani. In specie, si individuano i caratteri strutturali delle aree metropolitane di Milano e Torino, molto composite, in cui le forti dinamiche attuali delle « corone circostanti » correggono la predominanza storica delle rispettive « località centrali ». Essi si distinguono nettamente da quelli dell'area romana, nella quale l'elevatissimo peso demografico nell'ambito regionale, l'espansione residenziale ed anche la recente vitalità produttiva del Comune di Roma non sono ancora qualificate da un efficiente ruolo propulsivo e relazionale, sostenuto da funzioni propriamente metropolitane a scale territoriali adeguate.

Al confronto, le strutture urbane di alcune regioni nord-orientali e centrali, contraddistinte storicamente da sistemi policentrici (nonostante il progressivo consolidamento degli assi fondamentali, in specie di quello padano), si presentano a forme molto più varie ed articolate di realizzazione e di gestione di servizi avanzati di tipo metropolitano, mediante accordi tra i principali comuni cointeressati, non necessariamente obbligatori e complessi, bensì volontari e funzionalmente differenziati, all'occorrenza sperimentali.

BIBLIOGRAFIA

- ACQUARONE A., *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1971.
- ARCHIBUGI F. (a cura di), *La città-regione in Italia*, Torino, Boringhieri, 1966.
- ID. (a cura di), *La politica dei sistemi urbani nel Mezzogiorno*, Roma, Cassa per il Mezzogiorno, 1983.

- ARDIGO' A., *La diffusione urbana*, Roma, AVE, 1967.
- AA.VV., *Sviluppo economico e crescita urbana in Italia*, Milano, Angeli, 1968.
- ID., *Proiezioni territoriali al 1980*, in «Urbanistica», n. 57, 1971.
- BARDOZZI S. (a cura di), *Pianificazione delle aree metropolitane*, Milano, Angeli, 1986.
- BOTTAI M. e COSTA M., *Analisi tipologica delle città italiane*, in «Studi su città, sistemi metropolitani e sviluppo regionale» (a cura della Commissione di ricerca del Comitato dei Geografi Italiani), Quaderno II, Pisa, Giardini, 1976.
- BUSCA A., *Caratteristiche funzionali dei centri urbani nel Mezzogiorno*, Roma, SVI.MEZ. (Giuffrè), 1973.
- BUSCA A. e CAFIERO S., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma, SVI.MEZ. (Giuffrè), 1973.
- CAFIERO S., *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*, Roma, SVI.MEZ. (Giuffrè), 1976.
- CENCINI C., DEMATTEIS G. e MENEGATTI B. (a cura di), *L'Italia emergente. Indagine geodemografica sullo sviluppo periferico*, Milano, Angeli, 1983.
- COMPAGNA F., *La politica delle città*, Bari, Laterza, 1967.
- CORI B., *Rank-size rule e armatura urbana dell'Italia*, in «Studi su città, sistemi metropolitani e sviluppo regionale» (a cura della Commissione di ricerca del Comitato dei Geografi Italiani), Quaderno II, Pisa, Giardini, 1976.
- COSTA P. e CANESTRELLI E., *Agglomerazione urbana, localizzazione industriale e Mezzogiorno*, Roma, SVI.MEZ. (Giuffrè), 1983.
- DA POZZO C., MAUTONE M. e SBORDONE L., *Gerarchia e aree di attrazione globale delle città italiane*, in CORI B. (a cura di), *Città, spazio urbano e territorio in Italia*, Milano, Angeli, 1983.
- GAMBI L., *Da città ad area metropolitana* e INSOLERA G., *L'urbanistica*, in «Storia d'Italia», Vol. 5, «I documenti», Torino, Einaudi, 1973.
- GOLINI A., *Distribuzione della popolazione, migrazioni interne e urbanizzazione in Italia*, Istituto di Demografia dell'Università di Roma, 1973.
- KARRER F. e LACAVA A., *Ambiente e territorio. Pianificazione territoriale e quadro di vita in Italia*, Roma, Officina, 1973.
- MAINARDI R., *La rete urbana nell'Italia settentrionale e La base economica dei comuni urbani dell'Italia settentrionale*, Roma, Cedoc, «Documenti», 1968-69.
- ID. (a cura di), *Le grandi città italiane*, Milano, Angeli, 1971.
- MAINARDI R. e TOMBOLA C., *Grandi città e aree metropolitane*, Vol. I «Città e spazi regionali in Italia», Milano, Angeli, 1982.
- MARCHESE U., *Aree metropolitane, comprensori e bacini di traffico*, in «Trasporti», nn. 20 e 21, 1980.
- ID., *Aree metropolitane e nuove realtà territoriali* (2 volumi), Istituto di Geografia Economica e Trasporti dell'Università di Genova, 1981.
- ID., *Sviluppo metropolitano nel Mezzogiorno. Anni '70*, in «Mezzogiorno d'Europa», n. 3, 1986.
- MARCHESE U. e PALLOTTA D., *Imprese e unità locali nell'industria e sviluppo metropolitano in Italia*, in «Trasporti», n. 30, 1983.

- URBANI P. (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Milano, Angeli, 1985.
- VITALI O., *L'evoluzione rurale-urbana in Italia*, Milano, Angeli, 1981.
- ID., *Migrazioni e trasformazioni urbane in Italia (1951-1981)*, in AA.VV., *Migrazioni e nuovi equilibri territoriali*, Pisa, E.T.S. Ed., 1985.
- VLORA N., *Città e territorio. Distribuzione e crescita urbana in Italia*, Bologna, Patron, 1979.

METROPOLITAN ADMINISTRATION IN ITALY. INITIATIVES AND REQUIREMENTS. — In the recent past, in our country, the attempts to introduce in the institutional and administrative code forms of metropolitan administration suitable to meet advanced urban processes have followed one another. These attempts have occurred in a period in which in the entire European context the demographic trend tended to mitigate, undertaking different connotations in the metropolitan areas; moreover in some country became evident the crisis of administrative experiences in this field. A definition of metropolitan thematic is rather difficult in Italy due to the large diversity and complexity of urban situations as well as the need to insert the institutional solutions in a complete reform of local administration, exceeding traditional rules of administrative uniformity and rigidity. Nevertheless, the mentioned instances have highlighted qualified to face advanced urban dynamics: the matter on hand is to provide on one hand a « large area » planning permeated by social participation, and on the other hand to provide a qualified management capable of carrying out the work and to manage as well suitable public services having sound technical and economical requisites. However, the validity of the pursuable trends is tied to concrete and flexible indications related to geographic context in order to understand peculiar and common metropolitan problems, with a careful consideration to the historical problems of Southern Italy.

Bari, Dipartimento di studi sulle società mediterranee dell'Università, Cattedra di Geografia politica e economica.