

FABIO POLANO

LA COMPARTIMENTAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE GRANDI AREE URBANE: IL CASO DI LONDRA

Introduzione. – Numerosi sono i problemi che si collegano e fanno capo alla formazione delle metropoli. La tendenza alla concentrazione della popolazione ha interessato a partire dal secolo scorso, seppure in momenti diversi e con modalità specifiche, tutte le regioni del mondo. Questa tendenza ha favorito un continuo accentrarsi della popolazione nelle aree urbane, con il risultato di inglobare in un'unica area metropolitana i centri vicini.

Per indicare tali aree, risultanti dall'aggregazione attorno a un baricentro di una serie di centri urbani periferici, è stato coniato, significativamente in Gran Bretagna da P. Geddes nel 1915, un termine nuovo, *conurbation*, oggi peraltro di uso corrente, con il quale tuttavia non viene indicata alcuna entità riconosciuta dal punto di vista legale e politico. Lo stesso *Oxford Dictionary* definisce il termine, in maniera piuttosto vaga, come un'unione di centri urbani contigui che formano, per certi aspetti, una singola comunità.

L'aggregarsi della popolazione, come alternativa al decentramento, sembra trovare una giustificazione, e al tempo stesso una spinta, essenzialmente in tre fattori. Le cosiddette economie di scala assumono un'importanza fondamentale in questo contesto, in quanto sarebbe improprio parlare di economie derivate dai fenomeni di accentramento. Un secondo fattore da considerare è quello relativo alla creazione di masse critiche. Con questa espressione si indica il numero di persone con interessi culturali e professionali tali da consentire a ciascuno dei componenti della comunità di soddisfare le proprie necessità di lavoro e di svago nel settore di interesse specifico. Non è da trascurare infine, la presenza nelle aree metropolitane di un'ampia scelta di possibilità di lavoro, meno probabile quando si analizzino casi di decentramento della popolazione (1).

(1) Esiste anche la possibilità di soluzioni intermedie, legate allo sviluppo di una serie di centri urbani decentrati e specializzati in settori specifici che fungono da polo d'attrazione per determinati gruppi di persone. Pare tuttavia probabile che soluzioni di questo tipo presentino anche lati negativi, collegati alla cosiddetta ghettizzazione della popolazione e a fenomeni da essa derivati.

All'accentramento della popolazione e allo sviluppo dei centri urbani non è corrisposto, nella maggior parte dei casi, un coordinamento delle attività politico-amministrative. Ben presto ai geografi e agli studiosi di scienze sociali è parso evidente che ai problemi di natura economica e sociale cui si è fatto riferimento se ne aggiungessero altri, di ordine strettamente giuridico, politico e amministrativo.

I centri urbani hanno subito quindi, in seguito all'aumento demografico e allo sviluppo, mutamenti molto significativi: è mutata la loro fisionomia; l'espansione delle zone edificate verso le campagne circostanti ha favorito appunto il fenomeno dell'aggregazione dei centri urbani periferici e la formazione di agglomerati urbani o conurbazioni. In questi casi è cambiato in sostanza il significato da attribuire al termine città. Se pensiamo alle metropoli europee, è evidente che siamo ben lontani dalla concezione medievale che vedeva le città raccolte intorno al castello, agli edifici municipali, alla chiesa e racchiuse entro le mura. A questi mutamenti è legata la nascita di una serie di problemi definiti, nel loro insieme, urbani, che investono la sfera economica, sociale e politico-amministrativa.

Per quanto aumentano la congestione e l'inquinamento, di tanto e nel contempo peggiorano i servizi pubblici e diminuiscono le attrezzature collettive e il numero degli alloggi soddisfacenti, tanto più evidente diviene la necessità di una forma di governo specifica per queste aree. E' infatti inevitabile che l'eccessivo inurbamento crei notevoli problemi di organizzazione dello spazio, di coordinamento dei servizi, di tutela dell'ambiente, di armonizzazione tra le fasce residenziali e i centri storici. Un altro grosso problema è quello relativo ai collegamenti tra metropoli e città satelliti, nel quadro di quelle unità che prendono il nome di megalopoli, con un'espressione che vuole indicare al tempo stesso la grandiosità e l'eccesso dello sviluppo.

I problemi di natura amministrativa che insorgono in seguito alla concentrazione della popolazione e all'aggregazione intorno a un centro urbano centrale di altri periferici interessano le aree metropolitane di tutte le regioni del mondo, siano esse la Grande Londra, l'area parigina, il bacino della Ruhr, i centri del triangolo industriale italiano (Genova, Milano, Torino), città mediterranee come Atene, Barcellona, Napoli, Roma, oppure gli agglomerati americani e dell'area africana, asiatica e oceaniana. Le soluzioni adottate in ogni singolo caso evidenziano l'esistenza di due alternative: una che favorisce un'organizzazione di tipo accentrato, un'altra che organizza il territorio metropolitano in una serie di unità funzionali di dimensioni ridotte. Entrambe le alternative sono risposte a precise scelte ideologiche, e presentano una serie di vantaggi e svantaggi. In una stessa area, il mutamento delle condizioni di vita e i diversi orientamenti ideologici possono diversificare nel corso degli anni l'indirizzo prescelto.

Nella maggior parte dei casi, soluzioni di tipo accentrato si rivelano inadatte quando le metropoli raggiungano dimensioni tali da non permettere un'efficiente gestione dei servizi, nel rispetto delle tradizioni democratiche e

dei vincoli di natura economica imposti da necessità di bilancio. E' allora probabile che ci si orienti verso una suddivisione del potere metropolitano in unità territoriali di dimensioni ridotte. In questi casi, gli sforzi devono essere tesi all'organizzazione di governi locali economicamente convenienti e al tempo stesso in grado di garantire servizi di buon livello. Si tratterebbe inoltre di assicurare alla base poteri e responsabilità corrispondenti all'ordine di problemi che si pongono su scala locale.

Uno dei problemi principali, una volta stabilita la necessità di suddividere il potere metropolitano, è quello relativo alla ripartizione delle competenze tra il governo centrale e le amministrazioni locali. Vi è la tendenza ad affidare a queste ultime decisioni in materia di pianificazione locale, la gestione dei trasporti e delle strade locali, delle attività ricreative e sportive, e i servizi di pronto soccorso, di vigilanza, di assistenza sociale e di nettezza urbana. All'amministrazione centrale dovrebbero invece competere i servizi di interesse nazionale, nel campo della pianificazione, della sanità, dell'istruzione e dei trasporti. Questa ideale ripartizione delle funzioni non risolve certamente il problema, e anzi solleva la questione dei grandi conflitti esistenti tra il governo centrale e le amministrazioni locali (2).

L'obiettivo di questo studio sulla compartimentazione amministrativa nella regione londinese è di analizzare le circostanze che hanno favorito il prevalere di uno dei due tipi di organizzazione cui si è fatto riferimento: da un lato quella di tipo accentrato, dall'altro quella caratterizzata da unità funzionali di dimensioni ridotte.

Il fenomeno dell'urbanesimo si sviluppa, prima di diffondersi all'area continentale, in Gran Bretagna. In questo paese è collegato ai processi di industrializzazione, alla concentrazione delle attività produttive nelle aree ricche di materie prime e di fonti di energia, oltre che al progressivo spopolamento delle campagne. Londra, attivo centro di commerci e di attività manifatturiere, porto fluviale e importante nodo di comunicazioni stradali e ferroviarie, e la regione dei Midlands sono le aree che conoscono il maggiore incremento demografico. Verso il 1850 circa la metà della popolazione inglese vive nei centri urbani; il fenomeno di accentramento prosegue ininterrottamente per tutto il secolo: parallelamente emerge l'inadeguatezza del sistema amministrativo, specie nelle aree più densamente popolate.

Per quanto riguarda il problema della compartimentazione amministrativa delle aree metropolitane, in Gran Bretagna, come in altri paesi europei (Germania, Francia, Italia), solo nel nostro secolo vengono condotti studi

(2) Tra i numerosi studi dedicati ad una possibile organizzazione del territorio metropolitano, merita ricordare quello di William Bunge sulla struttura gerarchica delle amministrazioni politiche del Canada. Si veda il contributo di RACINE J. B., *Sviluppo della megalopoli e poteri urbani: per una problematica di studio e di azione*, in MUSCARA' C. (a cura di), *Megalopoli mediterranea*, Milano, Angeli, 1978, pp. 198-218.

approfonditi (3). Da tali studi emerge l'esigenza di trovare soluzioni che assicurino forme di governo efficienti e democratiche. Il significato delle riforme a favore delle aree metropolitane – nel caso in cui queste riforme siano state attuate – è da collegare con le specifiche politiche di pianificazione regionale elaborate nel corso degli ultimi quarant'anni dai singoli Stati.

Il caso di Londra si inserisce nel quadro di una generale riorganizzazione della struttura amministrativa inglese avvenuta nel corso degli ultimi trent'anni in tre momenti diversi. Il governo della metropoli è stato oggetto, sin dal secolo scorso, di acceso dibattito, e ha subito in soli venticinque anni due interventi di riforma radicale. Inoltre, è proprio seguendo il modello di Londra che sono stati studiati governi metropolitani per le altre conurbazioni britanniche (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands e West Yorkshire). Non è da dimenticare, infine, che il dibattito continua e le proposte di riforma si susseguono ancora oggi.

L'eredità del passato. – Da parecchio tempo i geografi e gli studiosi di scienze sociali riconoscono la necessità di affrontare i problemi relativi a Londra inserendoli in un contesto più ampio, quello delle *home counties*. Queste indicazioni valgono ovviamente anche quando si studino aspetti particolari, come quello dell'organizzazione amministrativa e del *local government* (4).

(3) I problemi delle grandi aree urbane tedesche sono collegati alla singolare struttura urbana del paese, all'intensità e alle modalità di industrializzazione e, non da ultimo, alle vicende storiche che hanno caratterizzato l'area di lingua tedesca. Il governo federale è intervenuto, tra la fine degli anni '60 e la metà degli anni '70, provvedendo ad una riorganizzazione amministrativa rispettosa della configurazione storica di alcune aree. Sono state individuate ventiquattro aree di agglomerazione (Verdichtungsräume), e sono stati mantenuti due Städtländer (Berlino e Brema). Si veda BENZING A. e altri, *Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum*, Colonia, Heymann, 1978. In Francia il problema del governo delle aree metropolitane è solo in parte connesso con gli sviluppi della regione parigina in seguito ai processi di industrializzazione. Altri centri infatti, specie nel nostro secolo, hanno registrato un notevole sviluppo, alcuni grazie alla politica di pianificazione territoriale intrapresa dal governo a partire dagli anni '60. Si veda BIMONTE A., *La France économique dans l'espace européen*, Roma, Bulzoni, 1986. Nel nostro paese un tentativo significativo di affrontare i problemi derivanti dalla concentrazione metropolitana si registra verso la fine degli anni '60 con la presentazione del *Progetto Ottanta*. In particolare, pare evidente la necessità di considerare l'assetto territoriale in relazione agli aspetti produttivi e dello sviluppo economico, con l'obiettivo di favorire la crescita regionale (si veda CELANT A. e MORELLI P., *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Firenze, Sansoni, 1986). Agli studi condotti non corrisponde però alcuna forma d'intervento. Solo nel giugno del 1988, con l'istituzione di un Ministero per le aree urbane in seno al governo De Mita, viene istituzionalizzata nel nostro paese una «coscienza urbana».

(4) Nel corso di questa trattazione si farà ricorso in questo e altri casi alla terminologia inglese. In particolare, preme sottolineare la distinzione tra *local government* e *local administrations*. Queste ultime comprendono, per esempio, gli enti del gas e dell'elettricità e sono composte da membri non eletti direttamente ma nominati dal governo. Pare pertanto impropria l'espressione «amministrazioni locali».

Prima delle recenti riforme del 1963 e del 1985, l'evento più significativo della storia della metropoli coincide con la creazione (nel 1888) della *County of London*, e il riconoscimento dello *status* di *county boroughs* a Croydon, East Ham e West Ham, divenuti in seguito parte del Greater London Council. Il territorio della *County of London* coincide con quello su cui ha giurisdizione il Metropolitan Board of Works, un'istituzione creata nel 1855 che si occupa della sanità e del benessere pubblico (5).

Nel 1899 il governo decide di preservare l'autonomia della vecchia *City of London*, e istituisce una struttura a due livelli, creando 28 centri di *local government* corrispondenti ad altrettanti *metropolitan boroughs*. Nel 1902 viene soppresso il London School Board e la gestione dell'istruzione viene affidata a ciascun *borough* e alla *City of London*.

Una prima proposta di riorganizzazione amministrativa per Londra e le *home counties* viene formulata nel 1921 dall'Unhealthy Areas Committee. Le indicazioni di questo comitato sono però molto vaghe e si limitano, in sostanza, a sostenere la necessità di costituire un apposito organismo capace di avanzare concrete proposte (Hall, 1976).

Successivamente, nel 1929, nel rapporto presentato dal Greater London Regional Planning Committee si insiste sull'opportunità di creare un'autorità responsabile della pianificazione regionale e in grado di riformare il governo locale nelle *home counties*. I lavori di questo comitato procedono molto lentamente; considerati gli scarsi successi ottenuti, viene sciolto nel 1932.

La Barlow Commission e il periodo post-bellico. – Il 1937 è un anno cruciale del dibattito, ormai da tempo avviato, sulla necessità di provvedere a una riorganizzazione amministrativa nell'area londinese. Si registrano infatti due eventi significativi: da un lato la decisione adottata dalle contee limitrofe a Londra di formare la Standing Conference on London Regional Planning, dall'altro la costituzione da parte del governo della Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, la cui presidenza viene affidata a Sir Montague Barlow.

La costituzione della Barlow Commission – come viene chiamata più comunemente – è da mettere in stretta relazione con la pubblicazione, nello stesso anno, dei risultati del rapporto di Sir Malcom Stewart, uno dei commissari incaricati di studiare forme d'intervento a favore delle regioni economicamente depresse (Cardia, 1986). Stewart suggerisce infatti un embargo sulle localizzazioni industriali nella zona londinese, nel tentativo di favorire la ripresa delle regioni settentrionali.

I compiti affidati alla Commissione Barlow sono molteplici: deve analizzare le cause che hanno influenzato la distribuzione dell'occupazione industriale; considerare gli svantaggi sociali, economici e strategici derivanti dalla particolare concentrazione delle attività industriali e della popolazione;

(5) I confini dell'area in cui opera coincidono con quelli impiegati dall'ufficiale di stato civile per studiare i tassi di mortalità.

infine indicare i provvedimenti da adottare a livello nazionale.

I risultati dell'operato della commissione vengono resi noti nel rapporto pubblicato nel febbraio 1940. Il primo dato che emerge è che nel 1937 la zona di Londra concentra ben il 26% degli occupati nell'intero paese. Numerosi sono gli svantaggi derivati dalla concentrazione delle attività produttive e della popolazione nella regione londinese. Dal punto di vista sociale, Londra è troppo popolata, e pertanto è necessario provvedere a un decentramento delle industrie e a controllare l'ulteriore espansione della metropoli. Dal punto di vista economico, si sottolinea il minore rendimento degli occupati e l'eccessivo tempo impiegato per raggiungere le sedi lavorative. Dal punto di vista strategico, si raccomanda il decentramento delle attività produttive. Per quanto riguarda i provvedimenti da adottare su scala nazionale, infine, si indicano due vie: una politica di controllo solo su Londra, oppure sull'intero territorio nazionale (Barlow, 1940).

Al termine del secondo conflitto mondiale, quando buona parte delle raccomandazioni della commissione viene trasformata in legge, prevale una tendenza al controllo sull'intero territorio nazionale. Le indicazioni della commissione sembrano condizionare fortemente la politica territoriale inglese nei decenni successivi (Alexander, 1982).

Nel 1943 J. H. Forshaw e P. Abercrombie – già membro della Barlow Commission – presentano il *County of London Plan*. Questo studio passa in rassegna i vari problemi della *County of London*, relativi alla congestione e al traffico, agli alloggi, alla scarsità e alla disomogenea dislocazione delle zone verdi, al degrado del paesaggio urbano. La soluzione a tutti questi problemi è rappresentata, piuttosto semplicisticamente, dal decentramento. Uno dei numerosi limiti di questo studio sembra essere la scarsa attenzione prestata al fenomeno della suburbanizzazione (Hall, 1976).

L'anno seguente, considerate vaghe le indicazioni fornite dal *County of London Plan*, il governo stabilisce di affidare nuovamente a P. Abercrombie la stesura di un piano di sviluppo per l'area metropolitana londinese. Nel *Greater London Plan 1944* la Grande Londra viene definita come un'area di 6730 km² – ben più ampia quindi di quella coperta dalla *County of London* – estesa per un raggio di circa 50 km dal centro, e con una popolazione di 6.250.000 ab. nel 1938. Abercrombie ritiene valide tutte le indicazioni contenute nel *Barlow Report*, e sottolinea la necessità di porre un freno agli insediamenti industriali e alla crescita demografica – prevede addirittura che 600.000 abitanti delle zone centrali debbano abbandonare la metropoli.

L'analisi viene condotta in maniera molto rigorosa tramite la suddivisione dell'area in quattro anelli concentrici, l'Inner Urban Ring, il Suburban Ring, il Green Belt Ring e l'Outer Country Ring. Proprio queste due fasce sono quelle interessate da particolari forme d'intervento. Abercrombie raccomanda il mantenimento di una «fascia verde» profonda circa 8 km per contenere l'espansione della metropoli (già nel 1938 un apposito *Act of Parliament* ne sancisce la costituzione), e propone la costruzione di una serie di «città nuove» (*new towns*) nell'Outer Country Ring, destinate ad assor-

bire sia la popolazione allontanata dal centro troppo congestionato sia la nuova popolazione (Abercrombie, 1945).

Abercrombie prevede la costruzione di otto città nuove, ciascuna di circa 50.000 abitanti, autonome per l'occupazione e i servizi, e situate ad una distanza tale da Londra (40-50 km) da scoraggiare movimenti pendolari. Nel 1946 il *New Towns Act* dispone per legge la creazione di questi nuovi centri. La scelta delle localizzazioni viene affidata al Ministero della Pianificazione urbana e rurale incaricato anche di nominare la Development Corporation; quest'ultima elabora un piano regolatore dettagliato e sovrintende alla realizzazione delle infrastrutture, degli alloggi, dei servizi e degli impianti produttivi. La costruzione di questi centri procede inizialmente a rilento e solamente verso la fine degli anni '50 comincia il trasferimento della popolazione (6).

Alla realizzazione di questi centri deve essere abbinato un programma di espansione di alcune città di piccole dimensioni situate nella regione londinese. Nel 1952, in seguito alla promulgazione del *Town Development Act*, comincia la costruzione di una serie di *expanded towns*, tramite il trasferimento di popolazione e di attività produttive da Londra (7).

In questi stessi anni, ben sei *county councils* e tre *county boroughs* elaborano i loro piani di sviluppo separatamente dopo l'approvazione, nel 1947, del *Town and Country Planning Act*. Il comitato presieduto da C. Davies, costituito nel 1949, raccomanda la creazione di un ente che coordini lo sviluppo intorno alla metropoli, e con giurisdizione su di un'area corrispondente a quella indicata da Abercrombie nel *Greater London Plan 1944*. Nonostante il governo avverta l'urgenza del problema, un simile ente non viene creato (Clout e Wood, 1986).

La riforma del 1963. – Nulla accade fino al 1957, anno in cui H. Brooke, ministro responsabile dei rapporti con il *local government*, annuncia la costituzione di una commissione incaricata di presentare un rapporto sui problemi connessi con l'amministrazione nella metropoli e di avanzare concrete proposte di intervento. La Royal Commission on the Local Government of Greater London – più comunemente nota come Herbert Commission, dal nome del suo presidente, Sir Edwin Herbert – presenta un dettagliato rapporto nel 1960.

I commissari concordano sulla necessità di ignorare la struttura esistente e i diritti acquisiti, per procedere alla creazione di una nuova autorità con poteri sull'intera Grande Londra. L'area interessata alla riforma non corrisponde però a quella molto vasta indicata da Abercrombie, ma a un territorio più ristretto, che comprende, oltre alla vecchia *County of London*, zone densamente popolate appartenenti alle contee del Kent, dell'Essex e del

(6) Questi centri sono oggi noti come città nuove «di prima generazione», per distinguerle da quelle realizzate nel corso degli anni '60.

(7) Questo tipo d'intervento è basato semplicemente su di un accordo tra la *County of London* e la città interessata al progetto d'espansione.

Surrey a sud e a est, del Buckinghamshire e dell'Hertfordshire a ovest e a nord, e l'intera contea del Middlesex.

Alla base della riforma si pone l'abolizione della *County of London*; la nuova struttura sarebbe composta da 52 distretti (*boroughs*), oltre alla vecchia *City of London*. Il criterio adottato per stabilire le dimensioni di ciascun distretto non è esclusivamente basato sulla popolazione, anche se si ritiene che questa dovrebbe essere compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti. La gestione dei servizi verrebbe suddivisa tra il Greater London Council e i *boroughs*. Uno dei nodi da sciogliere riguarda l'individuazione dell'ente responsabile dell'istruzione. Dopo attenta analisi, la costituzione di 53 enti non pare la soluzione ottimale, e la commissione propone di ripartire le competenze tra il Greater London Council e i *boroughs*; a questi ultimi verrebbe affidata la costruzione e l'amministrazione degli edifici scolastici, utilizzando i finanziamenti erogati dal Greater London Council.

Il governo conservatore, dopo la presentazione del rapporto nel 1960, è intenzionato a far approvare dal Parlamento tutte le proposte avanzate dalla commissione, ma incontra forti opposizioni da parte del London County Council. Durante il dibattito parlamentare, il governo stabilisce di restringere i confini dell'area controllata dal Greater London Council – l'area finale interessa 1580 km² – e di ridurre il numero dei distretti (da 52 a 32), aumentando di conseguenza la loro popolazione (fig. 1).

Il London County Council si oppone in tutti i modi alla sua abolizione. Dopo lunghe trattative, convince il governo a mantenere un'autorità separata per l'istruzione, l'Inner London Education Authority (ILEA), incaricata di gestire questo servizio nei 12 nuovi distretti dell'*Inner London* e nella *City of London*. La creazione dell'ILEA, la sola autorità locale responsabile di un unico servizio, eletta indirettamente nella metropoli, rappresenta un'eccezione rispetto agli altri enti polifunzionali, eletti a suffragio universale. Una possibile giustificazione a questa eccezione può essere la necessità di qualche concessione agli oppositori della riforma (Alexander, 1982, p. 22). Pare interessante ricordare che la decisione del governo conservatore di cedere alle pressioni laburiste per separare il servizio dell'istruzione nell'Inner London avvenga quasi contemporaneamente alle richieste avanzate dai conservatori per escludere dall'area del nuovo Greater London Council certe zone della contea del Surrey.

Le trattative e le modifiche alle proposte originali portano in sostanza alla creazione di una struttura di *local government* meno razionale di quella auspicata. Il *London Government Act* riceve il *Royal Assent* il 31 luglio 1963. Il nuovo sistema, dopo le elezioni del 1964, entra in vigore dall'aprile 1965.

Si crea così un sistema di *local government* a due livelli. Il Greater London Council è in generale responsabile dei cosiddetti *environmental services*, riprendendo la terminologia della Commissione Redcliffe-Maud (8),

(8) Si tratta della commissione nominata nel febbraio 1966 dal Partito Laburista (Royal Commission on Local Government).

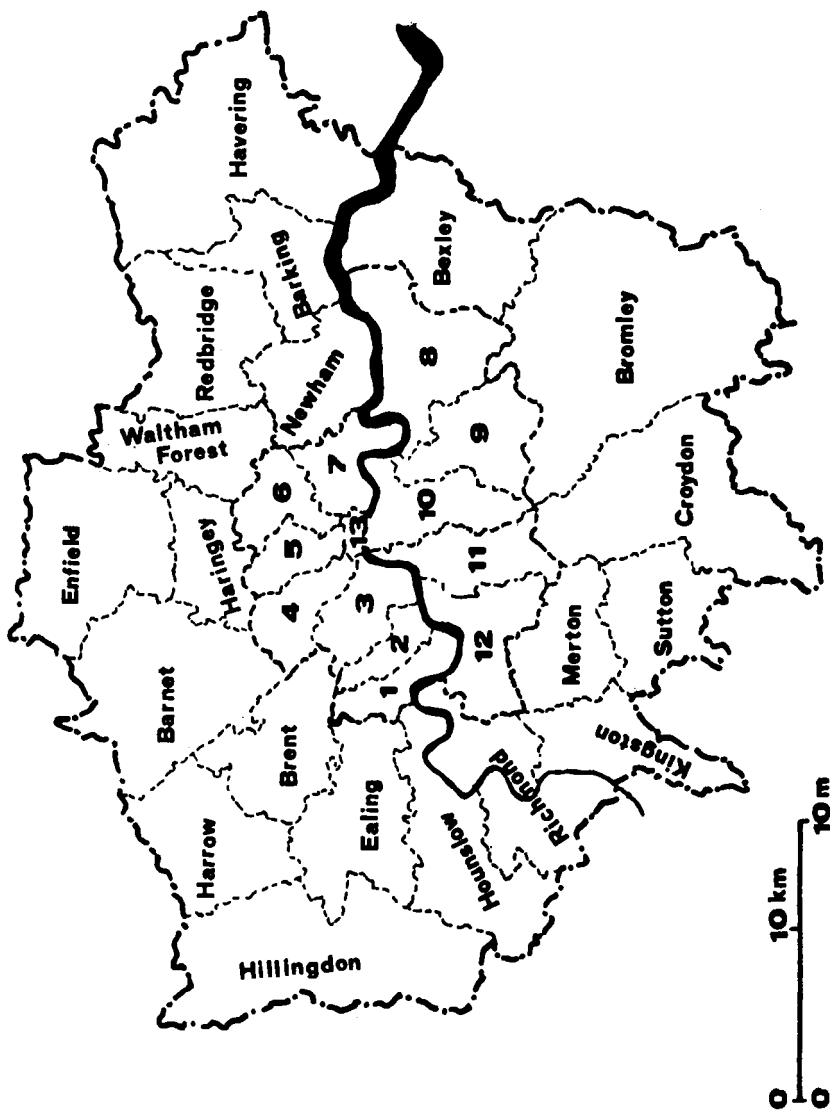


FIG. 1 – LA GRANDE LONDRA DOPO LA RIFORMA DEL 1963.

Inner London Boroughs: 1, Hammersmith; 2, Kensington e Chelsea; 3, Westminster; 4, Camden; 5, Islington; 6, Hackney; 7, Tower Hamlets; 8, Greenwich; 9, Lewisham; 10, Southwark; 11, Lambeth; 12, Wandsworth; 13, City of London.
Fonte: Alexander, 1982.

mentre i 32 distretti provvedono ai servizi d'interesse locale (v. prospetto). In aggiunta, come si è già accennato, l'ILEA gestisce l'istruzione solo nell'*Inner London*; questa autorità, non eletta direttamente, è composta da rappresentanti del Greater London Council e dei 12 distretti centrali e della *City*.

DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI NELLA GRANDE LONDRA DOPO LA RIFORMA DEL 1963

Funzioni	Greater London Council	Borough Councils
Pianificazione		
- piani di struttura	X	
- piani locali		X
- licenze edilizie		X
- parchi		
Trasporti	X	X
Istruzione	X	X
Servizi sociali		X
Casa	X	X
Pompieri	X	
Polizia		
Salute ambientale		
- regolamento edilizio	X	X
- inquinamento atmosferico		X
- controllo malattie		X
- igiene del cibo		X
- raccolta dei rifiuti		X
- smaltimento dei rifiuti	X	
- pulizia stradale		X
Protezione dei consumatori		X
Biblioteche		X
Arte e musei	X	X
Attività ricreative	X	X

Fonte: Cameron, 1980.

Il *London Government Act* stabilisce che il Greater London Council è responsabile del *Greater London Development Plan*, un piano contenente considerazioni di politica generale e sull'utilizzazione del territorio della Grande Londra, con particolare riferimento allo sviluppo del sistema stradale. Il piano viene presentato al Ministry of Housing and Local Government – oggi Department of Environment – nell'agosto del 1969. Si tratta in realtà di una raccolta di vari documenti, ciascuno dei quali affronta un problema specifico.

Il dato più allarmante contenuto nel documento principale è quello che prevede un calo di popolazione nella metropoli – meno di 7.000.000 di ab. nel 1981 (fig. 2). Le spinte centrifughe verso le città nuove e gli altri centri periferici della regione del Sud-est sono da mettere in relazione con il declino delle attività manifatturiere e con gli ostacoli che si frappongono all'insediamento di nuove attività nel campo dei servizi e di tipo industriale (Hall, 1976). Per rallentare le spinte centrifughe, si ritiene necessario un freno alla politica di controllo degli insediamenti attuata tramite l'*Industrial Development Certificate* e l'*Office Development Permit*.

Numerose le obiezioni mosse dalla popolazione, specie per quanto riguarda lo sviluppo del sistema stradale. Una commissione presieduta da F. Layfield, vaglia le proposte avanzate dal Greater London Council e le obiezioni della popolazione: un lungo rapporto viene presentato nel febbraio 1973. Si ritiene che la diminuzione della popolazione non sia da considera-

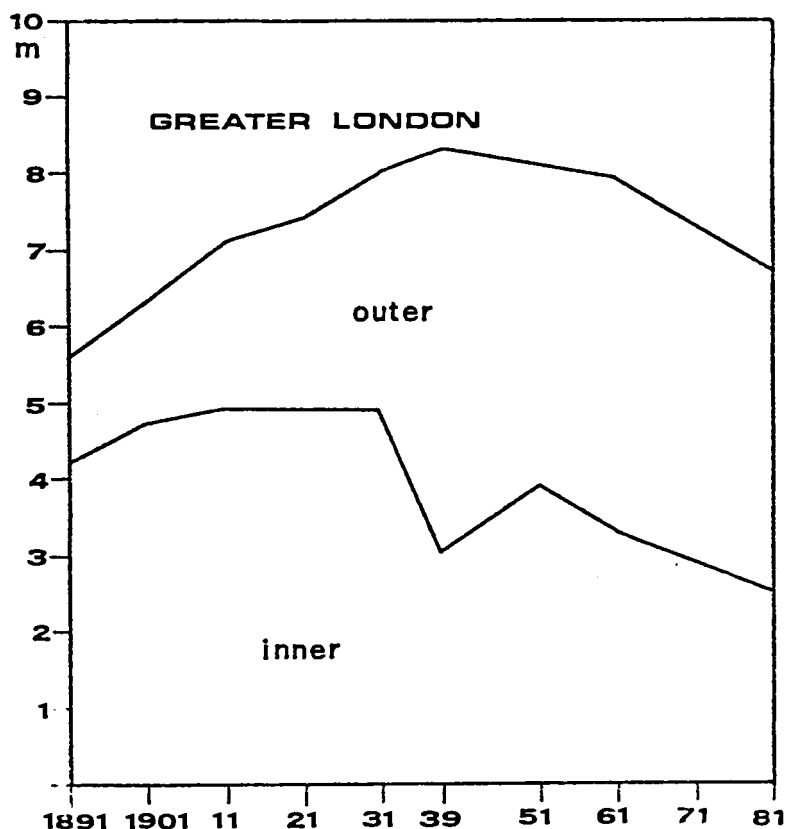


FIG. 2 – LA POPOLAZIONE NELLA GRANDE LONDRA (1891-1981).

Fonte: «The Economist», 1986, n. 7427.

re un fenomeno allarmante. Altri sono i problemi che necessitano soluzioni immediate: da un lato, la scarsità e le pessime condizioni degli alloggi, specie nelle zone centrali, suggeriscono l'istituzione di una nuova *housing authority*; dall'altro, nel campo della mobilità e dei trasporti, si tende a favorire una strategia che coordini i trasporti pubblici, la regolamentazione del traffico, la costruzione di nuove arterie stradali e la tutela ambientale. Vengono inoltre identificati sei centri strategici situati nell'*Outer London* (Croydon, Ealing, Ilford, Kingston, Lewisham e Wood Green) per l'insediamento di nuove attività commerciali ed industriali. Il Greater London Council, controllato dai laburisti, vincitori delle elezioni locali nella metropoli del 1973, pubblica nel 1975 il *Modified Greater London Development Plan*.

Nel 1977 il nuovo quadro dirigente conservatore del Greater London Council affida a Sir Frank Marshall, vice-segretario del Partito Conservatore, uno studio sulle relazioni tra governo centrale, il Greater London Council e gli altri enti locali, e sulla distribuzione dei diritti, dei doveri e dei poteri tra di essi. Il comitato è anche incaricato di fornire suggerimenti tesi a migliorare l'amministrazione della metropoli.

Il *Marshall Report*, pubblicato nel 1978, insiste sulla necessità di trasformare il Greater London Council in un'autorità strategica e di studiare una distribuzione più razionale delle competenze tra i due livelli di *local government*. In buona sostanza, sembra partire dal presupposto che una completa riorganizzazione della struttura del *local government* non possa che rendere più economica ed efficiente la gestione dei servizi. Questa osservazione è legittima se si accenna alla proposta di abolire l'ILEA e di sostituirla con un Inner London Boroughs Joint Statutory Committee, nel quale il Greater London Council non sarebbe rappresentato. Marshall sostiene che il nuovo ente, anch'esso non eletto a suffragio universale, permetterebbe un miglioramento nella qualità dei servizi relativi all'istruzione nell'*Inner London* (Alexander, 1982).

Come altre indagini sulla struttura del sistema organizzate dal *local government* stesso, il *Marshall Report* non ha più valore di qualsiasi altro studio teorico condotto a livello universitario. Il Greater London Council, alla pari di tutte le autorità locali, non è arbitro del suo destino: gli interventi di riforma e la sua stessa esistenza sono subordinati alle decisioni del governo centrale.

Il nuovo corso della politica conservatrice. – Alla fine degli anni '70, pur essendo numerosi, i problemi che interessano l'area metropolitana sono imputabili a tre elementi principali. L'area di pendolarismo si espande notevolmente e la popolazione continua a spostarsi verso le zone periferiche. La metropoli subisce di conseguenza perdite di popolazione e di posti di lavoro a favore delle zone suburbane e delle città nelle zone rurali, situate fuori della corona urbana. Infine, si verificano cambiamenti nell'occupazione: diminuisce l'occupazione industriale nelle zone centrali, mentre aumenta quella nel settore terziario (Cherry, 1986).

Esiste pertanto da un lato una Grande Londra dispersa e decentralizzata, una sorta di città-regione nella quale il centro ha perso l'importanza che aveva in passato, dall'altro la città centrale (*Inner City*), con una popolazione ridotta, quartieri spesso fatiscenti e pieni di problemi sociali. La città metropolitana dispersa ha reso irriconoscibile la precedente divisione tra rurale e urbano. Rappresenta inoltre una regione economica a sé stante, essendo uno spazio economico unificato. Tenendo presenti questi fattori, si comprende facilmente la volontà di riformare l'organizzazione dello spazio politico urbano. Il lungo dibattito ha portato alla riforma del 1985.

La vittoria del Partito Conservatore nelle elezioni generali del 1979 favorisce l'avvio di un nuovo corso politico. Tra i numerosi problemi che affliggono la Gran Bretagna, il dilagare della disoccupazione e l'aumento del tasso d'inflazione, fenomeni in parte collegati con la recessione economica, inducono il nuovo governo conservatore guidato da Margaret Thatcher a operare drastici tagli alla spesa pubblica, penalizzando soprattutto il *local government*.

Il *Local Government, Planning and Land Act*, approvato nel 1980, segna una svolta decisiva nei rapporti tra il *central government* e il *local government*, e non permette più a quest'ultimo di tassare e spendere liberamente. I finanziamenti erogati (*rate support grants*) diminuiscono considerevolmente e l'ammontare del nuovo *block grant* viene stabilito in base alle effettive necessità di ogni singola autorità (*grant related expenditure assessments*). L'atteggiamento delle associazioni che tutelano i diritti del *local government* nei confronti del governo è ovviamente ostile. Si tende soprattutto a sottolineare la progressiva perdita di autonomia del *local government*, la cui stessa esistenza pare seriamente minacciata (Alexander, 1982, p.108).

E' sul «Financial Times» del 15 giugno 1981 che per la prima volta si profila la possibilità di abolire il Greater London Council e gli altri sei *metropolitan county councils*. E' una speciale commissione insediata dal governo ad avanzare questa proposta in un rapporto pubblicato solo sei settimane dopo l'apparizione dei risultati delle elezioni locali. Dal mese di aprile, il Greater London Council e gli altri *metropolitan county councils* sono controllati dai laburisti (9).

E' soprattutto il Ministero del Tesoro a ritenere insufficienti i provvedimenti adottati dopo l'approvazione della legge del 1980. Le autorità locali controllate dai laburisti sono un vero e proprio ostacolo all'attuazione della politica economica varata dal governo. K. Livingstone, per esempio, a capo del Greater London Council, si distingue immediatamente per essere il fautore di una politica contraria al contenimento della spesa pubblica voluto dal governo centrale.

(9) E' bene ricordare che l'abolizione di questi enti non compare nel manifesto programmatico pubblicato dal Partito Conservatore prima delle elezioni generali del 1979.

Non appena vengono resi noti i bilanci preventivi elaborati dalle *local authorities* per l'anno 1981-82, risulta evidente che anche il nuovo *block grant* introdotto dal 1980 non permette di contenere l'ammontare dei finanziamenti erogati entro il tetto massimo stabilito dal Ministero del Tesoro.

Nell'autunno del 1981 il ministro del Tesoro, L. Brittan, opera forti pressioni sul ministro dell'Ecologia, M. Helsetine, affinché elabori un progetto di legge da presentare all'esame del Parlamento che costringa le *local authorities* a indire un referendum, nel caso decidano di spendere oltre i limiti stabiliti dal governo. La proposta incontra vivaci opposizioni e viene abbandonata dopo poco tempo.

Brittan non accetta la sconfitta e continua a studiare possibili vie per penalizzare quelle *local authorities* che spendono eccessivamente. Forte del fatto che «council spending is public spending», Brittan convince Helsetine a presentare nel mese di dicembre una seconda proposta di legge, simile alla precedente. Il *Local Government Finance Act*, approvato nei primi mesi del 1982, stabilisce il divieto all'autorità locali di riscuotere imposte comunali aggiuntive nel corso dell'anno, e assegna al governo centrale pieni poteri per fissare il tetto massimo di spesa per ogni singola autorità in base a fattori economici generali. Prevede inoltre l'applicazione di una penale al contributo governativo per quelle autorità che spendano oltre il limite acquisito. Il nuovo sistema entra in vigore parallelamente alla presentazione dei bilanci preventivi per l'anno 1982-83.

Immedie sono le reazioni da parte di tutte le autorità locali, siano esse controllate dai conservatori o dai laburisti. Forti sono le pressioni presso il Ministero dell'Ecologia per alzare il tetto massimo dei bilanci preventivi ed evitare le penali previste dalla nuova legge.

Nell'estate del 1982, al termine della vittoriosa guerra nelle Falkland, il governo comincia ad affrontare una completa riforma del *local government*. Il 16 giugno si riunisce per la prima volta un comitato, conosciuto con la sigla MISC 79, composto da membri del Consiglio dei ministri e presieduto dal ministro dell'Interno W. Whitelaw e da L. Brittan. Dalle prime consultazioni emerge che i membri di MISC 79, pur dichiarandosi favorevoli al mantenimento delle autonomie locali, ritengono necessari ulteriori tagli alle sovvenzioni («The Economist», n. 7385). Questa strategia si è rivelata però finanziariamente inutile e politicamente poco popolare. Partendo da queste considerazioni, pare logico riesaminare la possibilità di abolire il Greater London Council e gli altri sei *metropolitan county councils*.

Dai sondaggi compiuti emerge che la popolazione gradisce questa soluzione. Il ministro dell'Interno e quello dei Trasporti si dichiarano invece scettici sull'utilità e la reale efficacia di un simile provvedimento. Di diverso avviso il ministro del Tesoro Brittan che auspica l'attuazione in tempi brevi di questa proposta, pur consapevole del fatto che i problemi di natura economica e finanziaria non scomparirebbero, perché molte altre sono le autorità locali che spendono eccessivamente.

Il Consiglio dei ministri avverte la reale urgenza del problema e costitui-

sce un comitato dipendente da MISC 79 presieduto da T. Heiser, vice-segretario incaricato del Local Government Finance Department presso il Ministero dell'Ecologia. E' in questa circostanza che si profila la possibilità di introdurre il *rate-capping*, un provvedimento in base al quale le autorità locali non possono riscuotere più denaro dai contribuenti di quanto non venga stabilito dal governo centrale, pena una riduzione del *block grant*. Brittan sembra gradire questa proposta, nonostante essa si ponga in pieno contrasto con i principi democratici che hanno sempre regolato le relazioni tra *central government* e *local government*.

Il 17 gennaio 1983 MISC 79 presenta il suo rapporto al Consiglio dei ministri. Suggerisce una regolamentazione delle imposte locali da attuarsi senza il ricorso al *rate-capping* e raccomanda, soprattutto, l'abolizione del Greater London Council e degli altri *metropolitan county councils*. Sarà un altro comitato presieduto da Heiser a riproporre, pochi mesi dopo, l'introduzione del *rate-capping* (10).

Il 9 maggio vengono annunciate le elezioni generali previste per il 9 giugno. Pochi giorni dopo, il Consiglio dei ministri approva tutte le proposte avanzate dal comitato presieduto da Heiser. Tali indicazioni costituiscono l'intelaiatura del manifesto programmatico del Partito Conservatore.

Il Partito Laburista e l'Alleanza Liberale-socialdemocratica non ritengono necessari i radicali interventi di riforma nelle aree metropolitane voluti dai conservatori. Per quanto riguarda le relazioni con il *local government*, dichiarano invece di volere affrontare un problema specifico particolarmente sentito nelle grandi aree urbane, quello degli alloggi.

Il Partito Conservatore vince le elezioni ottenendo ben il 43,5% dei suffragi (pari a 397 seggi), contro il 28,3% del Partito Laburista (209 seggi), e il 26,1% dell'Alleanza Liberale-socialdemocratica (23 seggi). E' significativo sottolineare che nelle aree metropolitane la maggioranza dei seggi venga attribuita al Partito Laburista (11).

La riforma del 1985. - Il primo passo verso l'abolizione del Greater London Council coincide con la decisione di riorganizzare la gestione dei trasporti pubblici e di affidarne la gestione ad un nuovo ente, London Regional Transport, controllato e sovvenzionato direttamente dal governo centrale. La proposta di legge viene approvata in breve tempo agli inizi del 1984. Al nuovo ente viene affidata la gestione delle linee automobilistiche e della metropolitana: per sanare pesanti deficit aumenta notevolmente le tariffe,

(10) Dopo l'approvazione di questo provvedimento, agli inizi del 1985, le *local authorities* possono essere considerate in sostanza come semplici dipartimenti del governo centrale. Ciò è quanto afferma l'autorevole settimanale «The Economist» (*Local Government - Centralized*, Londra, 1985, n. 7380, pp. 19-20).

(11) Si ricorda che il sistema impiegato nel Regno Unito per l'attribuzione dei seggi non è di tipo proporzionale: a ciascun collegio elettorale (*constituency*) corrisponde un seggio, e solo il candidato che ottiene il maggior numero di preferenze viene eletto.

senza tuttavia provvedere a un potenziamento dei servizi.

Il nuovo ministro dell'Ecologia, P. Jenkin, non ritiene possibile l'abolizione del Greater London Council e degli altri enti metropolitani prima del 1986. Tra i numerosi ostacoli che si frappongono all'attuazione del progetto, emerge l'elezione dei *local councils* prevista in queste aree per il 1985. Jenkin suggerisce la sospensione di queste elezioni, e di affidare la gestione dei *local councils* interessati a degli enti incaricati per un anno. La proposta incontra opposizioni anche da parte di membri del Partito Conservatore, che ritengono il provvedimento antidemocratico. In alternativa, viene proposto il prolungamento dell'operato dei *councils* in carica fino al momento della loro abolizione, senza convocare le elezioni nel 1985. Questa seconda soluzione non pare, nella sostanza, molto diversa dalla precedente («The Economist», n. 7385).

Dal canto suo, il Greater London Council non si rassegna ad accettare la fine della sua esistenza, forte dei consensi popolari: ben tre quarti dei londinesi interpellati tra febbraio e marzo del 1984 si dichiarano favorevoli al suo mantenimento. Viene inoltre dimostrato che l'abolizione degli enti metropolitani non comporterà necessariamente una diminuzione della spesa pubblica. Se lo standard dei servizi rimanesse inalterato e i distretti (i *boroughs* a Londra) operassero congiuntamente, si produrrebbero costi supplementari per 9,5 milioni di sterline all'anno; nel caso invece venissero ridotti i posti di lavoro di circa 450-550 unità annue, si registrerebbe un contenimento della spesa quantificabile attorno ai 4 milioni di sterline l'anno («The Economist», n. 7336).

La proposta di legge presentata da Jenkin è all'esame del Parlamento nel maggio del 1984. Abolite le *local elections* previste per il 1985, i *councils* saranno governati per un anno da funzionari incaricati. Aspre critiche sono dirette al governo in merito a questo provvedimento. Da un sondaggio emerge, per esempio, che circa il 70% degli intervistati nella *constituency* di Finchley, a Londra, sono contrari alla sospensione delle elezioni, mentre solo il 17% ritiene che l'ente responsabile del coordinamento dei servizi nella Grande Londra, erede del Greater London Council, dovrebbe essere composto da membri nominati dai *boroughs*. Un gruppo ribelle in seno al Partito Conservatore sottolinea il fatto che la sospensione delle elezioni non era stata prevista dal manifesto programmatico del 1983.

Numerose sono le proposte avanzate dagli oppositori della riforma per la costituzione di un nuovo ente coordinatore nella gestione dei servizi. Il governo stesso suggerisce l'istituzione di un Grand Committee composto dagli 84 rappresentanti parlamentari londinesi, con incarichi di rappresentanza, ma privo di poteri effettivi. In alternativa, o in aggiunta ad esso, potrebbe operare la London Boroughs Association, ma i *boroughs* controllati dai laburisti che appartengono alla rivale Association of London Authorities verrebbero esclusi. I *boroughs* laburisti propongono un forum di tutti i *boroughs* che potrebbe dar vita a un ente simile al Greater London Council, composto da membri nominati e non eletti direttamente. Un'alternativa sa-

rebbe l'affidamento della maggior parte dei servizi ai *boroughs*, che operebbero in collaborazione con il London Directorate, ente supervisore. Infine, la proposta più radicale viene avanzata da un gruppo di membri del Partito Conservatore, che suggeriscono l'elezione di una dozzina di consiglieri per la formazione di un nuovo ente simile a quello esistente.

Nel gennaio 1985 viene presentata la proposta di legge che sancirà l'abolizione del Greater London Council e degli altri enti metropolitani, e regolerà il trasferimento delle funzioni di loro competenza alle altre *local authorities* presenti in quelle aree e, in taluni casi, a enti di nuova istituzione.

Il progetto di legge – un documento di circa 180 pagine – viene approvato e trasformato in *Act* alla fine del mese di giugno. L'entrata in vigore del nuovo sistema è prevista per l'aprile 1986. Tre nuovi enti, la Fire and Civil Defence Authority, la Transport Authority (a Londra già dal 1984 il London Regional Transport) e la Police Authority (a Londra la Metropolitan Police, come accadeva già prima della riforma), sono soggetti al controllo del governo centrale. Vengono inoltre costituiti sette *residuary bodies*, incaricati di occuparsi delle imposte comunali, del personale in eccedenza, delle pensioni, dei debiti, dei crediti e della vendita degli immobili di proprietà del Greater London Council e degli altri enti metropolitani. Questi enti, composti da funzionari nominati direttamente dal governo e soprannominati *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations*), dovrebbero cessare la loro attività dopo un periodo di cinque anni.

Ai *residuary bodies* vengono affiancati altrettanti comitati coordinatori. La maggior parte delle funzioni viene attribuita ai singoli distretti (servizi sociali, manutenzione delle strade locali, gestione degli alloggi), ma ve ne sono alcuni che interessano più distretti e richiedono azione comune. I *boroughs* a Londra, già prima della riforma, gestiscono, per esempio, 7000 miglia di strade, a cui se ne aggiungono altre 900 un tempo affidate al Greater London Council; circa 65 miglia di strade principali si sommano alle 165 già controllate dallo Stato. Al livello inferiore dovrebbe inoltre competere l'eliminazione dei rifiuti, cosa che in realtà accade in quattro contee metropolitane e in tre zone della capitale: il governo interviene istituendo comitati coordinatori.

L'ILEA sopravvive, e può essere considerato il vero erede del Greater London Council, in quanto, in seguito alla riforma, è composto da 58 membri eletti a suffragio universale. Il suo futuro è, in realtà, tutt'altro che roseo: nel settembre 1987, infatti, viene stabilito che l'ente scomparirà nella primavera del 1990, e la gestione dei servizi verrà affidata ai singoli *boroughs* come nell'*Outer London* («The Economist», n. 7416).

Secondo le previsioni governative, l'abolizione del Greater London Council e degli altri *metropolitan county councils* dovrebbe comportare una riduzione del personale impiegato. Nella sola regione londinese dovrebbe diminuire di 3500 unità, passando così da 22.700 a 19.200 impiegati. Secondo il Greater London Council tale riduzione sarebbe invece quantificabile attorno alle 1000 unità. La nuova organizzazione dovrebbe inoltre garantire

una diminuzione dei costi di gestione. Questa previsione si rivela in realtà errata, in quanto si registra addirittura un aumento: l'eliminazione dei rifiuti, per esempio, costa circa il 20% in più a Londra e il 35% in più nelle altre aree metropolitane («The Economist», n. 7449).

Cinque mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema, le previsioni del governo circa la riduzione dei posti di lavoro nell'area londinese (3500 unità) sono pienamente rispettate. La maggior parte degli occupati lavora per conto della London Fire and Civil Defence Authority (8500 unità). Lo staff dell'Inner London Education Authority aumenta di 4100 unità, quello dei *boroughs* di 2500 unità; il London Residuary Body impiega 4000 persone. Infine, circa 300 impiegati costituiscono la London Strategic Policy Unit, un'autorità sorta dalle ceneri del Greater London Council per volere degli *inner boroughs* laburisti per occuparsi di questioni specifiche, quali i problemi delle minoranze etniche.

Nel gennaio 1987 viene pubblicato il rapporto della Audit Commission, incaricata dal governo di esaminare l'operato dei *local councils* dopo la nuova organizzazione dei servizi. Ben 8 dei 12 *boroughs* dell'area centrale, tutti controllati dai laburisti, sono fortemente indebitati. Già prima della pubblicazione ufficiale, la Association of London Authorities, che tutela gli interessi dei *councils* laburisti, critica il rapporto, sostenendo che i *boroughs* scelti per operare il confronto (tra questi anche Kensington e Westminster) non sono adatti. In termini strettamente monetari, Islington, per esempio, ha accumulato nel corso del 1985-86 debiti per 18 milioni di sterline, divenuti poi 25 nel 1986-87. In previsione, per l'anno 1987-88, dovrebbero salire a 44 milioni.

In vista delle elezioni generali previste per l'11 giugno, il Partito Conservatore, allarmato dalle indicazioni fornite dalla Audit Commission, dichiara di voler proseguire nella difficile opera di controllo sui *local councils*, e di volersi impegnare, come emerge dal manifesto programmatico, nella salvaguardia dei vecchi centri urbani. Prevede la costituzione di nuove *urban development corporations*, simili a quella che ha rivitalizzato la vecchia area portuale dei Docklands a Londra, direttamente controllate. Ogni *urban development corporation* si impegnerebbe a riqualificare i vecchi centri urbani, offrendo così anche nuove possibilità di lavoro. Tra gli altri provvedimenti, spicca la proposta di sostituire le imposte comunali (*rates*) con nuove imposte. Nell'aprile 1990, dopo un iter burrascoso e accompagnato da numerose polemiche, è stata introdotta in Inghilterra la *poll tax*. Si tratta di una imposta pro capite, già riscossa in Scozia dal 1989, che varia da zona a zona e che penalizza fortemente i cittadini abitanti in distretti fortemente indebitati, spesso controllati dai laburisti.

Il Partito Laburista propone, invece, il ripristino del Greater London Council e degli altri enti metropolitani, oltre alla convocazione delle elezioni locali annualmente in tutto il paese. Per quanto riguarda i provvedimenti a favore dei vecchi centri urbani, ritiene che le zone e le modalità d'intervento debbano essere stabilite dai *local councils* senza intromissioni da parte del governo centrale.

L'Alleanza Liberale-socialdemocratica, infine, ritiene necessaria la sostituzione delle imposte comunali con una imposta sul reddito. Prevede inoltre una serie di riforme, tra cui quella della struttura amministrativa, accompagnata dall'istituzione delle Regioni, e quella del sistema elettorale.

Il Partito Conservatore vince le elezioni rafforzando quasi ovunque i risultati ottenuti nelle precedenti consultazioni. Nell'area metropolitana ottiene il 46,5% dei consensi (pari a 58 seggi), contro il 31,5% del Partito Laburista (23 seggi) e il 21,3% dell'Alleanza Liberale-socialdemocratica (3 seggi).

Conclusioni. – Ripensando alle tappe che caratterizzano la storia politico-amministrativa della metropoli nel nostro secolo, risulta evidente la complessità della questione affrontata. Come viene messo in rilievo da più parti, l'operato del *local government* è estremamente condizionato da quello del *central government*. Proprio in questi ultimi anni si registra una progressiva perdita d'autonomia, sia decisionale che finanziaria, del primo rispetto al secondo (Alexander, 1982; «The Economist», n. 7385).

Questa tendenza si manifesta nell'area metropolitana ancor più che in altre zone del paese. E' proprio tenendo conto di questo fattore che devono essere interpretati i più recenti provvedimenti adottati dal governo nei confronti della capitale. Partendo dal presupposto che «bureaucratically big is administratively ugly», il governo considera l'abolizione del Greater London Council una necessità. L'autorevole settimanale «The Economist» sottolinea una serie di errori commessi dal governo nell'attuazione di questo provvedimento, e li ritiene sintomi di un mancato coordinamento nell'azione politica. La riforma viene erroneamente considerata un provvedimento popolare anche dopo gli iniziali entusiasmi. La nomina di un *residuary body*, seppure con poteri limitati e destinato a scomparire nel giro di pochi anni, può essere considerata, in sostanza, un compromesso, una concessione agli oppositori della riforma («The Economist», n. 7439).

In generale, le indicazioni fornite da tutti i comitati e commissioni incaricati di mettere a punto strategie per risolvere i problemi della metropoli riflettono le scelte programmatiche del governo in carica. Le misure adottate, lungi dall'essere definitive, spesso finiscono per avvantaggiare determinate aree o gruppi di persone. Nelle scelte di politica urbana sembra riflettersi l'assenza di una strategia globale d'azione e di una mentalità programmatica. Prevale infatti, almeno sino alla fine degli anni '50, la tendenza a studiare soluzioni *ad hoc* per singoli problemi (Alexander, 1982).

E' bene ricordare, infine, che la geografia politica della Grande Londra potrebbe subire ulteriori modificazioni. A partire dal 1987, dopo l'istituzione di un'apposita commissione (Boundary Commission), si profila la possibilità di riorganizzare il territorio metropolitano suddividendolo in 5 grandi aree al posto degli attuali 32 *boroughs*. Secondo K. Young, accademico tra i più attenti osservatori della metropoli, questa riorganizzazione permetterebbe di ridistribuire le risorse e i mezzi a disposizione garantendo servizi più efficienti ed economici. I nomi di queste cinque aree potrebbero essere

Greater Westminster, Whittington (verso l'Essex), Chaucer (verso il Kent), Surrey River (verso il Surrey) e Getjeman (verso l'Hertfordshire).

BIBLIOGRAFIA

- ABERCROMBIE P., *Greater London Plan 1944*, Londra, HMSO, 1945.
- ALEXANDER A., *The Politics of Local Government in The United Kingdom*, Londra, Longman, 1982.
- BARLOW M., Chairman of the Committee of the Royal Commission on the Distribution of Industrial Population, *Report*, Londra, HMSO, 1940.
- CAMERON G.C., *The Future of the British Conurbations*, Londra, Longman, 1980.
- CARDIA C. (a cura di), *Problemi e strategie della pianificazione territoriale in Europa. Francia e Inghilterra a confronto*, Milano, Angeli, 1986.
- CHERRY G., *La pianificazione dell'uso del suolo nella Gran Bretagna del dopoguerra*, in CARDIA C. (a cura di), *Problemi e strategie della pianificazione territoriale in Europa. Francia e Inghilterra a confronto*, Milano, Angeli, 1986, pp. 148-157.
- CLOUT H. e WOOD C. (a cura di), *London: Problems of Change*, Londra, Longman, 1986.
- FREEMAN T. W., *Geography and Regional Administration. England and Wales: 1830-1968*, Londra, Hutchinson Univ. Library, 1968.
- GEDDES P., *Cities in Evolution*, Londra, William e Norgate, 1915.
- HALL J. M., *London: Metropolis and Region*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1976.
- HALL J. M., *The Geography of Planning Decisions*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1982.
- HALL P., HOUSE J. W. e JAMES J. R., *Local Government Reform in England: a Symposium*, in «The Geogr. Journ.», Londra, 1970, pp. 1-23.
- HANSEN N. M. (a cura di), *Politiche d'intervento pubblico e sviluppo economico regionale. Le esperienze di cinque paesi: Francia, Regno Unito, Italia, Canada, Stati Uniti*, Milano, Angeli, 1977.
- HERBERT E., Chairman of the Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-1960, *Report*, Londra, HMSO, 1960.
- JOHNSON J. H., *Urban Geography. An Introductory Analysis*, Oxford, Pergamon Press, II ediz., 1972.
- JOHNSTON R. J. e DOORNKAMP J.C. (a cura di), *The Changing Geography of the United Kingdom*, Londra, Methuen, 1982.
- LAYFIELD F., Chairman of the Committee of Enquiry into Local Government Finance, *Report*, Londra, HMSO, 1976.
- Local Government Act, Chapter 51*, Londra, HMSO, 1985.
- MARSHALL F., *The Marshall Enquiry on Greater London: Report to the Greater London Council*, Londra, Greater London Council, 1978.
- MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT, *The South East Study 1961-1981*, Londra, HMSO, 1964.

REES G. e LAMBERT J., *Cities in Crisis. The Political Economy of Urban Development in Post-War Britain*, Londra, Arnold, 1985.

ROBSON W. A., *The Development of Local Government*, Londra, Allen e Unwin, 1948.

YOUNG K. e GARSIDE P. L., *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*, Londra, Arnold, 1982.

Inoltre da «The Economist», Londra:

How Britain Voted, 1983, n. 7294, p. 33.

London Transport - Economies Will Be Delayed Too, 1983, n. 7316, p. 31.

Valentine Card, 1984, n. 7327, p. 21.

Local Government - Mr. Jenkin's Mare Nest, 1984, n. 7336, pp. 20-21.

London's Pride, 1984, n. 7342, p. 20.

GLC - By Any Other Name, 1984, n. 7360, pp. 25-26.

Local government - How the Tories Muffed Reform, 1985, n. 7385, pp. 38-40.

The Rich City - London Survey, 1986, n. 7427 (supplemento).

To Death, or Resurrection, 1986, n. 7439, p. 25.

Local - Authority Spending - Over the Top, Again, 1986, n. 7449, pp. 32-33.

But the Melody Lingers on, 1986, n. 7460, p. 29.

London Education - Goodbye, ILEA, 1987, n. 7416, p. 33.

Poll Tax - Rebellion, 1988, n. 7546, pp. 34-36.

THE ADMINISTRATIVE DIVISION OF THE GREAT URBAN AREAS: THE EXAMPLE OF LONDON. – The problem of the administrative organization in the metropolitan areas has been dealt with only since the late 19th century. All the proposals to solve the conurbations' problems should guarantee efficient and democratic forms of government. The reforms in the metropolitan areas, if they have been carried out, can be better understood if they are related to the different planning policies decided during the last forty years in each country.

The choice of London as the main pattern for this study can be explained in various ways. Its government has been debated since the late 19th century, and in the last thirty years has been reformed completely twice. Moreover, London has been considered as a model in the creation of metropolitan governments for the other British conurbations. The debate continues, and reform proposals still appear.