

MARINA CRICENTI

AREE METROPOLITANE L'USO DEL TERRITORIO VISTO DA GIURISTI ED ECONOMISTI

Il tema delle aree metropolitane, e in particolare delle «Città metropolitane» (quali sono configurate dalla legge 142/90), rappresentando una grossa novità nell'ordinamento amministrativo del nostro paese ed essendo di indubbio interesse geografico per le sue implicazioni territoriali, ha suscitato pure gli interessi di giuristi e di economisti: ad esempio, a esso sono dedicate alcune note apparse nei «Quaderni Regionali», rivista patrocinata dal Consiglio della Regione Liguria.

Giuseppe Pericu (1), che è professore di Diritto amministrativo, imposta il discorso su questo tema osservando che la legge predetta ha istituito un livello di governo distinto rispetto a quelli esistenti e ha configurato nella Città metropolitana uno specifico ente pubblico, con competenze amministrative proprie nella gestione diretta di funzioni e di servizi amministrativi. Più specificatamente: nell'area metropolitana «la Provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "*Città-metropolitana*"» (2); quindi, nelle aree metropolitane vi saranno le Regioni, le Città metropolitane ed i Comuni, che avranno però differenti competenze rispetto a quelle attuali.

Alla delimitazione dell'area metropolitana deve provvedere la Regione, secondo parametri che riguardano principalmente la «gestione dei servizi [...] l'integrazione di attività economiche e le relazioni culturali, nonché le caratteristiche territoriali», così da permettere l'individuazione degli elementi che concorrono a formare una collettività vera e propria. Tali parametri hanno anche un contenuto geografico.

Potrebbero sorgere problemi riguardanti l'incidenza dell'area così delimitata sulle circoscrizioni provinciali esistenti (salvo il caso in cui l'area metropolitana coincida con il territorio della provincia); sono perciò previste dalla legge la modifica delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove Province (ma non è formulato alcun raccordo alla norma costituzionale che, per ogni modifica delle circoscrizioni provinciali, richiede una legge dello Stato, per iniziativa dei comuni; la costituzione delle Città metropolitane potrebbe essere così rallentata o del tutto bloccata).

Nel caso in cui l'area metropolitana corrisponda a parte del territorio della preesistente Provincia e per la restante parte vi sia la possibilità di istituire una nuova Provincia, si tratta, secondo Pericu, «di verificare se la preesistente Provincia si trasforma nel nuovo ente Città-Metropolitana oppure si modifica per svolgere le fun-

(1) PERICU G., *Le aree metropolitane*, in «Quad. Regionali», Genova, 1991, pp. 975-983.

(2) Legge 142/90, art. 17 comma 4.

zioni della Provincia, che avrà come territorio quella parte del territorio non ricompreso nell'area metropolitana: si tratta di un problema che ha anche risvolti patriomionali e che sarà risolto solo dalla legge che istituirà la nuova Provincia. Le funzioni che la Città metropolitana dovrà svolgere sono quelle amministrative «di interesse provinciale», di «preciso carattere sovracomunale» o che per motivi di «economicità ed efficienza» devono essere svolte a livello metropolitano; il che lascia adito a differenti interpretazioni, ma permette al legislatore regionale di adeguare le sue decisioni alle differenti particolarità locali.

Certo è che la Città metropolitana dovrà realizzarsi per mezzo di una sottrazione di competenze ai Comuni, la quale determinerà una conseguente redistribuzione del potere locale. Tanto più che dalla legge 142/90 è previsto «il riordino delle circoscrizioni territoriali comunali esistenti nell'area metropolitana», come una «razionalizzazione del sistema» per raggiungere un buon grado di organizzazione e di funzionalità dei Comuni, sulla base di una «dimensione territoriale tale da garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa».

A loro volta gli economisti, e fra essi, ad esempio, Ugo Marchese (3), si erano da tanto tempo occupati di aree metropolitane e della loro delimitazione. Di fronte al dettato della nuova legge, Marchese parte dalla precisazione che tra area metropolitana, intesa come spazio in cui è presente lo sviluppo metropolitano, e Città metropolitana, intesa come ente amministrativo, esistono notevoli differenze: lo sviluppo metropolitano è un processo dinamico; la Città metropolitana è una circoscrizione amministrativa statica. E' perciò importante conoscere il disegno complessivo di programmazione economica e territoriale nel quale l'ente nuovo della Città-Metropolitana si va a collocare.

Le aree metropolitane sono importanti non tanto «per i problemi di organizzazione del territorio e dei trasporti, di degrado ambientale e qualità della vita, che portano con sé», ma soprattutto per il fatto che esse accolgono sia funzioni «rare ed avanzate», che permettono loro di inserirsi nello spazio nazionale e internazionale, sia innovazioni come, ad esempio, nuove tecnologie, nuovi prodotti, nuove vie di traffico. Così, il processo di sviluppo amplia le dimensioni dell'aggregato e del mercato locale in modo tale da suscitare una diversificazione della divisione del lavoro, con la conseguente formazione di nuove specializzazioni. Tutto ciò può trovare un assetto all'interno di una regione-piano, di tipo metropolitano, che permetta di accogliere e contenere l'espansione dello sviluppo metropolitano e nello stesso tempo possieda caratteri tali da guidare sistematicamente lo sviluppo. All'interno di quest'ultimo la Città metropolitana si delinea come insieme di comuni costituenti l'ambito centrale, sede sia delle funzioni avanzate sia dei servizi. Gli esempi che si possono portare al riguardo sono parecchi, dall'area policentrica lombarda e dalle connessioni della metropoli milanese con una vasta periferia, che coinvolge anche altri capoluoghi di provincia, al «sistema metropolitano Centro Veneto», ai «Day Urban Systems di Venezia, Padova, Vicenza e Treviso». In questi e altri casi ci si chiede quanto sia opportuno delimitare un'area metropolitana istituzionalizzata quando esiste già un assetto territoriale organizzato a modo di metropoli policentrica di tipo reticolare.

In modo più dettagliato è esaminato il Piano territoriale di coordinamento dell'Area Ligure Centrale, che sembra essere quello più vicino agli intenti della legge 142/90. Esso individua tre ambiti territoriali liguri: l'area metropolitana genovese,

(3) MARCHESE U., *Delimitazione delle aree metropolitane. Aspetti economici*, in «Quad. Regionali», Genova, 1991, pp. 985-1004.

l'area Savona-Bormida, il Tigullio (con l'aggiunta di un ambito territoriale nell'Alessandrino soggetto ad interventi congiunti degli enti piemontesi e liguri).

In tale piano l'area metropolitana genovese risulta costituita dall'arco litoraneo fra il Parco del Beigua e il Monte di Portofino e le valli Stura, Scrivia e Trebbia, con ulteriore suddivisione in distretti, quattro dei quali, definiti «di trasformazione», compresi nell'area attuale del comune capoluogo (a sottolineare l'impegno necessario per gli interventi in questo territorio). Quest'area metropolitana ospiterebbe «una popolazione intorno a 860 mila unità e raggrupperebbe comuni tutti caratterizzati da un pendolarismo, verso il capoluogo, relativamente elevato in proporzione alla popolazione residente e alla popolazione attiva».

Per definire i rapporti fra questa «area o regione metropolitana programma» e la Città metropolitana prevista dalla legge 142/90, il Marchese formula due ipotesi: una di tipo «restrittivo», relativa a una «città più grande che, mentre si suddivide in più Comuni, acquisisce nuovi spazi in un ristretto numero di Comuni circostanti»; l'altra di tipo «espansivo», per un «territorio più ampio in cui guidare la crescita e provvedere alla prima innervatura del sistema delle infrastrutture e dei collegamenti». Nel primo caso il governo del territorio sarebbe più diretto e più forte; il secondo lascia spazio a interventi programmatori di maggiore respiro, ma si presenta con un governo più tenue ed un'autonomia dei comuni più ricca e consistente.

L'area metropolitana genovese prevista dal piano suddetto sembra collocarsi come ipotesi «espansiva», coerente con la finalità di organizzare e realizzare uno sviluppo decentrato: «potenziare i centri minori e i possibili nodi e assi, nel quadro delle maglie infrastrutturali». All'interno di tale area-programma nuove entità territoriali, come ad esempio il «circondario» di cui si parla pure nella legge 142/90, potrebbero risultare funzionali, se fossero dotate di organismi di tipo rappresentativo. Infine Marchese segnala l'interesse del ruolo che potrebbero svolgere gli «accordi di programma», previsti dalla nuova legge, tra Regioni, Province, Comuni e, quando si tratta di ambiti territoriali situati in regioni diverse, tra gli enti regionali interessati.

Di questi concetti il Marchese (4) ha tentato un'applicazione in rapporto all'uso del territorio in vista della difesa del suolo, durante un convegno organizzato nel maggio 1991 dalla Società Geografica Italiana. Su questo tema egli si rifà alla legge 183/89, che si propone di assicurare la difesa del suolo ed il risanamento dell'acqua e che a sua volta è completata dalla legge 979/82, sulla difesa del mare. Infatti fra i compiti che la legge 142/90 stabilisce doversi trasferire dai Comuni alla Città metropolitana, rientrano la difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la pianificazione territoriale e la valorizzazione delle risorse idriche, oltre ad altri minori. In effetti la pianificazione e l'organizzazione del territorio, i trasporti pubblici, l'approvvigionamento e la gestione delle risorse idriche sono un elemento costantemente presente quando si parla di livelli di governo metropolitano.

Uno degli elementi fondamentali della connessione tra difesa del suolo e sviluppo metropolitano è che quest'ultimo investe direttamente il territorio, cosicché «l'area metropolitana si presenta come un continuo territoriale caratterizzato da una elevata densità demografica e da una elevata densità industriale e terziaria». Va sottolineato come le caratteristiche del processo di sviluppo metropolitano determinino, con un'espansione dell'aggregato e del mercato, funzioni di *leadership* in alcuni settori di attività, oltre alla già indicata propensione alle innovazioni.

(4) MARCHESE U., *Usi del territorio, difesa del suolo e sviluppo metropolitano*, in «Quad. Regionali», Genova, 1991, pp. 157-175.

Il fatto che il processo di sviluppo metropolitano avvenga con continuità nel tempo, pur con fasi alterne, porta come conseguenza un costante aumento del fabbisogno di spazio da parte dell'aggregato, il quale può essere soddisfatto sia attraverso «progressivi aggiustamenti e progressive acquisizioni marginali di territorio» (ciò produce un tipo di urbanizzazione più povera), sia con «salti dimensionali dell'aggregato stesso e con l'acquisizione di intere nuove aree per gli insediamenti produttivi e residenziali» (quindi un'urbanizzazione più ricca). Quest'ultimo modo di procedere sembrerebbe più idoneo sotto il profilo della difesa del suolo; allo stesso risultato porta l'attuazione di investimenti massimi da fare in blocco, basandosi su fattori in grado di provocare lo sviluppo decentrato, cioè la formazione di punti di polarizzazione dei movimenti di persone e merci diversi da quello principale o centrale. E fra gli strumenti per una politica di sviluppo decentrato risultano interessanti, secondo Marchese, quegli accordi di programma «veri e propri piani di opere a medio e lungo termine», previsti dalla legge 142/90 di cui s'è già detto.

Un ennesimo fattore che dà maggiore significato alla regione-piano di tipo metropolitano è il collegamento della politica dello sviluppo decentrato con i piani di bacino idrografico (legge 183/89), i quali costituiscono lo strumento fondamentale per la difesa del suolo. I bacini idrografici possono risultare anche formati da territori molto ampi, soprattutto quando sono interregionali o nazionali. Rispetto a essi, le aree metropolitane possono situarsi nelle parti terminali a valle, oppure in posizioni centrali di convergenza di corsi d'acqua di uno o più bacini, a diretto contatto con le aree montane o lungo i corsi d'acqua costituenti gli assi fondamentali del bacino. Il bacino idrografico comprendente un'area metropolitana o limitrofo a essa può essere considerato come un'area complementare a quest'ultima, che vi eserciterà la sua influenza. «Tutto ciò comporta che la finalità che caratterizza la "regione metropolitana-programma" diventi la progressiva estensione della frontiera della fruizione delle funzioni, della cultura e delle economie urbane, nello spazio». In definitiva la regione-piano si propone di legare due aree, una a economia primaria e a sviluppo limitato, l'altra a tenore economico forte, in modo tale che la prima trasmetta effetti di sviluppo atti a consentire la trasformazione della seconda in una regione a economia «superiore». Nello stesso modo, il piano di bacino idrografico, ai fini della realizzazione di una regione-piano di tipo metropolitano, rappresenta il mezzo attraverso il quale il territorio viene preparato alla nuova condizione di sviluppo.

Infatti il Marchese aggiunge qualche considerazione su quelle aree metropolitane che sono a stretto contatto con territori montani, i quali possono offrire molto, attraverso la cosiddetta «fascia intermedia», all'espansione degli stessi, soprattutto per quanto riguarda gli insediamenti produttivi e residenziali. Questo è proprio il caso della Liguria, regione in cui diversi territori montani potranno entrare a far parte della Città metropolitana.

METROPOLITAN AREAS. TERRITORY USE SEEN FROM JURISTS AND ECONOMISTS. – The authoress underlines the interest that territorial implications of the law n. 142/90 – which sets up «metropolitan areas» – caused even in scholars unrelated to geography. To this goal, she examines the opinions expressed in some articles by Giuseppe Pericu, jurist, and Ugo Marchese, economist. Particularly the latter, who has been concerned with the expected Genoese metropolitan area and has also tried out an application of the new legislation to the problems of soil defence.

Università di Genova, Dottorato di ricerca in Politica economica e sociale sul territorio.