

***La riforma del governo locale in Italia : l'istituzione delle aree
metropolitane***

Fiorenzo Ferlaino - Stefano Piperno

IRES

Presentato al seminario di studi :

*Recomposition des cadres territoriaux des politiques publiques. Comparaison
France-Italie*

*Journées d'études 6-8 mai 1994
Ecole Normale Supérieure de Cachan*

1. La riforma metropolitana in Italia

Negli ultimi anni l'ordinamento locale italiano è stato sottoposto ad una raffica di cambiamenti. Nell'ordine, si sono succedute la L. 142/90, "Nuovo ordinamento delle autonomie locali", il decreto legislativo n. 504/92 sulla finanza territoriale, in attuazione della legge delega n. 421/92, la L. n.81/93. Si tratta di innovazioni che vengono analizzate in profondità in altre relazioni presentate a questo convegno. Una delle più rilevanti novità contenute nella L. 142/90, che fa seguito ad una lunga serie di dibattiti e proposte, è rappresentata dalla istituzione della Città metropolitana, ovvero di un ordinamento differenziato delle aree maggiormente urbanizzate del paese, definibile attraverso la legislazione regionale. Esso prevede (art. 17) che i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli insieme ai comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali, facciano parte di aree metropolitane la cui precisa delimitazione e rimandata alla Regione (¹). Nelle aree metropolitane così individuate, l'amministrazione si articola in due livelli: la città metropolitana ed i comuni (art. 18). La città metropolitana oltre ad esercitare le funzioni amministrative previste per le Province, può anche esercitare le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono per ragioni di economicità ed efficienza essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana nell'ambito delle seguenti materie (art. 19):

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La ripartizione di queste funzioni tra Comuni e Città metropolitana, che può quindi assumere un regime differenziato rispetto al normale ordinamento provinciale, è stabilita dalla legge regionale. Si tratta, come vedremo, di uno degli aspetti più delicati di questa innovazione istituzionale.

Mentre scriviamo lo stato di attuazione della riforma è desolante: solo la Regione Liguria e la Regione Veneto hanno istituito con legge regionale la Città metropolitana, regolandone in via generale le funzioni. Per le altre regioni siamo a livello di proposte più o meno formalizzate, a volte in forma alternativa, soprattutto per quanto concerne la delimitazione territoriale (Tav. 1, fig. 1). Non solo, ma la recente L. 436/93 ha reso facoltativa per le Regioni l'istituzione della Città metropolitana, entro il termine massimo di un anno, sancendo di fatto l'inapplicabilità di un ordinamento metropolitano nel nostro paese.

¹ Le Regioni Sardegna e Sicilia, che sono regolate da un ordinamento speciale possono istituire discrezionalmente le aree metropolitane. All'elenco precedente vanno quindi aggiunte le città di Cagliari (in Sardegna) e Catania, Messina e Palermo (in Sicilia), che però possono avere un regime differenziato rispetto a quello previsto per le Regioni a Statuto ordinario.

In questo lavoro ci proponiamo di svolgere alcune riflessioni per cercare di individuare i motivi del fallimento, almeno sino ad oggi, di questa riforma, e di suggerire qualche approccio alternativo che consenta di utilizzare al meglio questo strumento istituzionale per il rilancio e la riqualificazione delle aree maggiormente urbanizzate del nostro paese.

Esso si articola in quattro parti principali. Nella prima si richiamano le principali concettualizzazioni di area metropolitana desumibili dalla letteratura di tipo geografico territoriale. La seconda parte cerca di applicarle all'Italia. In particolare si farà riferimento alla teoria del ciclo di vita urbano per verificare in che misura le aree metropolitane identificate dalla L. 142/90 possano effettivamente essere considerate tali alla luce delle tendenze più recenti. Queste parti sono in gran parte tratte dal testo di Giuseppe Dematteis e Fiorenzo Ferlaino "Le Aree Metropolitane in Italia tra specificità e complementarità. Il caso italiano alla luce della legge n.142/1990", IRES-Dibattiti, Torino 1991, aggiornate alla luce dei più recenti avvenimenti.

La terza parte si concentra sul possibile assetto istituzionale-amministrativo delle Città metropolitane delineato dalla L. 142/90. Le concettualizzazioni presentate nella prima parte vengono integrate con le riflessioni dell'economia regionale e dell'economia pubblica, in particolare della teoria del federalismo fiscale, per mettere in luce alcune possibili incongruenze del modello strutturale adottato nella legislazione italiana.

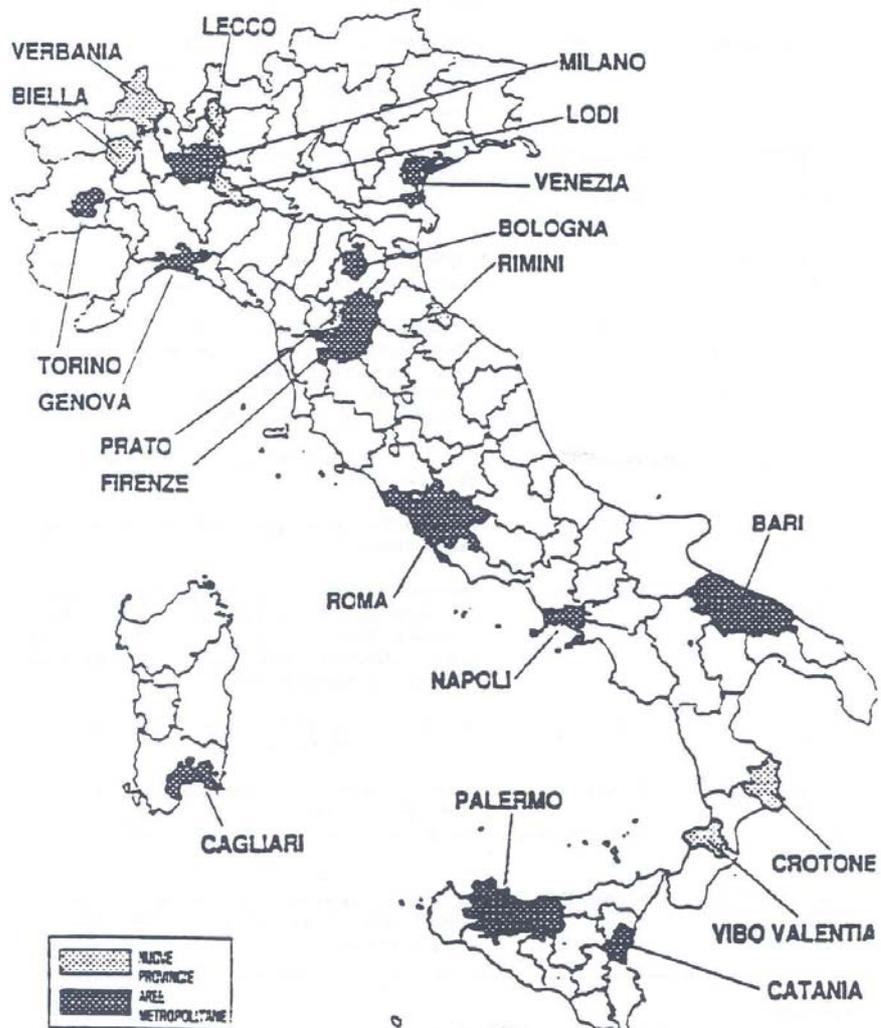
Nella quarta parte si svolgono alcune riflessioni conclusive sui ritardi della riforma metropolitana in Italia e su possibili strategie di rilancio.

Tableau 1. Mesures régionales pour définir l'aire métropolitaine. Mise en oeuvre du chapitre VI de la loi 142/90

Acte régional en cours de réalisation art. 17 L. 142/90		Date	Contenu
<i>Turin</i>	Projet de loi n. 151	12 juin 1991	Formulation d'une hypothèse de zone métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Milan</i>	Décision du Conseil Régional n. 5	5 juin 1991	Approbation de l'étude de l'Irer sur la zone métropolitaine. Formulation de deux hypothèses de zones à soumettre à l'avis des organismes locaux intéressés, sans prévoir la répartition des fonctions.
<i>Gênes</i>	Loi Régionale n. 12	22 juillet 1991	Délimitation de la zone métropolitaine génoise et définition sommaire des fonctions.
	Projet de Loi n. 69	23 décembre 1991	
<i>Venise</i>	Loi Régionale n. 36	12 août 1993	Délimitation de la zone métropolitaine vénitienne et définition sommaire des principales fonctions.
<i>Bologne</i>	Décision du Conseil Régional n. 1648	29 mai 1991	Formulation d'une hypothèse de zones métropolitaines qui seront soumises à l'avis des organismes locaux intéressés. L'aire correspond au domaine du Plan d'urbanisme intercommunal de Bologne tout en admettant des extensions éventuelles. Les fonctions sont également définies.
<i>Florence</i>	Proposition de loi n. 100	3 mai 1991	Formulation d'une hypothèse d'aire métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Rome</i>	Décision du Conseil Régional n. 3978	22 mai 1991	Formulation de deux hypothèses d'aire métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Naples</i>	Décision du Conseil Régional	26 avril 1991	Formulation de trois hypothèses d'aire métropolitaine; la proposition finale sera adoptée après la formulation de plusieurs propositions et la consultation des organismes locaux. L'identification de la répartition des fonctions sera définie par des mesures ultérieures.
<i>Bari</i>	Projet de loi n. 1567	12 juin 1991	Formulation d'une hypothèse d'aire métropolitaine et des fonctions qui s'y rapportent.
<i>Palerme</i>	Projet de loi n. 879	21 juillet 1990	Norme en matière de réglementation des autonomies locales de la région sicilienne. Référence pour l'aire métropolitaine, à la loi régionale n. 9 du 6 mars 1986.
	Projet de loi n. 419	17 décembre 1992	
<i>Cagliari</i>	Proposition de loi n. 236	18 juillet 1991	Etablissement des critères et de la procédure destinés à délimiter l'aire métropolitaine et à identifier les fonctions qui s'y rapportent.

Source: Censis e Regioni.

fig 1 Villes métropolitaines et nouvelles 'Province' (Départements) apres la L. 142/90



Seules quelques hypothèses de délimitation territoriale des villes métropolitaines ont été prises en compte.

source: Censis

2. *Le possibili concettualizzazioni di area metropolitana*

Il dibattito sulle aree metropolitane, lanciato in maniera improvvisa dalla Le 142/90, si è concentrato subito sulla delimitazione territoriale di questi nuovi enti. Una efficace classificazione (Dente, 1989) individua tre livelli principali: la grande città, la regione funzionale e la Città capitale.

La prima identifica la metropoli come un "insediamento urbano di dimensione eccezionale" caratterizzato da un rilevante addensamento di popolazione e attività intorno ad un polo urbano principale. In questo caso il problema principale del governo metropolitano diventa quello di un'efficiente gestione dei servizi e delle infrastrutture collettive.

Con criteri di tipo omogeneo-formale la Svimez⁽²⁾ ha individuato in Italia 39 aree urbane al censimento 1981 (Cecchini 1988, Cafiero e Cecchini 1990). La continuità urbana definisce aree di diversa dimensione talvolta anche di notevole estensione. Così l'area metropolitana di Milano si estende da Novara a Brescia, comprendendo 670 comuni con circa 7 milioni di abitanti mentre quelle di Roma e Torino, per il solo fatto di presentare rotture nella prossimità dell'urbanizzato, presentano dimensioni più contenute (18 comuni con 3,2 milioni di abitanti l'una e 56 comuni con 1,7 milioni di abitanti l'altra) (fig. 2).

Ciò mostra anzitutto che i criteri di tipo puramente omogeneo-formale richiedono di essere combinati con altri, se vogliamo individuare singoli sistemi metropolitani in territori intensamente urbanizzati. In secondo luogo resta da precisare, al di là di soglie dimensionali convenzionali, che differenza c'è tra un'area metropolitana e una semplice area urbana.

Una seconda classificazione identifica l'area metropolitana con un insieme complesso e integrato di centri interdipendenti e con forti complementarità, ciascuno dei quali è caratterizzato da una specializzazione funzionale per quanto concerne le vocazioni residenziali e produttive. Si parla allora di regione funzionale. Questo insieme di interrelazioni rendono necessario un governo sovracomunale in grado di organizzare le interdipendenze e le singolarità entro un progetto pianificatorio che faccia riferimento ad un territorio più vasto del mero continuum urbanizzato.

Il modo normalmente usato per misurare tali interdipendenze è quello di considerare l'entità dei flussi di vario tipo che collegano ogni comune con uno (o talvolta più) poli urbani centrali e definire delle soglie di interdipendenza. Questo criterio viene anche detto dell'autocontenimento dei flussi (Sforzi, 1991). In questo modo le aree metropolitane non sarebbero più soltanto aree di addensamento urbano di grandi dimensioni, ma gli spazi occupati dai maggiori sistemi urbani, individuati in base all'autocontenimento dei flussi generati dalle interazioni gravitazionali dei comuni che li compongono.

Per quanto riguarda l'Italia le analisi del gruppo Istat-Irpet (1986) offrono un prezioso materiale per approfondire questa tematica: si tratta di un'applicazione -la prima in Italia a scala nazionale- del principio dell'autocontenimento dei flussi, a partire dai dati della pendolarità intercomunale per lavoro, rilevati nel censimento della popolazione del 1981.

Sono stati così individuati 955 sistemi locali del lavoro (Sll) (fig. 3) aggregati poi con lo stesso procedimento analitico nelle 177 regioni funzionali del lavoro (Rfl) (fig.4) che danno luogo, se

². Rifacendosi a precedenti esperienze americane, europee e italiane (per cui si rinvia a Sforzi 1990 e Martinotti 1991) questi criteri si basano su: 1) dimensione demografica minima dell'area e della/e "città-centrali"; 2) numero assoluto e densità territoriale minimi di attivi (residenti) e di occupati (posti di lavoro) extra-agricoli; 3) valori del rapporto tra i due indicatori precedenti per individuare le "città centrali".

selezionate attraverso un semplice indicatore dimensionale, alle aree metropolitane definite dalla Le 142/90, (fig.5).

L'eleganza formale del criterio ora esposto non trova purtroppo completa corrispondenza nei fatti e nelle procedure operative praticabili ed il suo limite principale resta nel fatto che il principio dell'autocontenimento vale solo per quelle relazioni e per quei tipi di flussi la cui intensità si riduce rapidamente con la distanza. Oggi però, il processo di globalizzazione economico, politico e culturale, si basa prioritariamente su relazioni non autocontenute che collegano le varie parti di un'area metropolitana col resto del mondo e che assumono sempre di più rilevanza strategica (Castells 1989, Hepworth 1989).

Queste interazioni si distribuiscono nello spazio in modo discontinuo entro reti di varia natura: reti di imprese o di altre organizzazioni, reti telematiche, reti di trasporto ad alta velocità ecc.. In esse l'intensità dell'interazione non dipende quindi dalla prossimità dei nodi, ma dalla complementarità o affinità delle funzioni che essi svolgono.

Una terza classificazione ripropone ermeneuticamente l'oggetto del dibattito. Metropoli, da mitro-polis, la città madre, la città capitale, la città origine. Una origine che non va intesa in senso etnico o residenziale, ovvero come luogo esclusivo dell'identità, ma soprattutto oggi in senso sociale, culturale, e non ultimo, economico. La metropoli è luogo generatore della socialità, della politica, dell'economia. La metropoli è un laboratorio aperto più che un luogo ove si difendono tradizioni e culture. La metropoli è allora il "luogo che da luogo" alle innovazioni, che genera il nuovo.

In senso sociologico: "Qui si riuniscono naturalmente le forze spirituali del tempo" (Scheffler, 1913). E' nelle metropoli, in quanto centro della moderna civilizzazione, che si producono le nuove idee, i nuovi ideali. E le idee della metropoli "prendono possesso lentamente ma in modo sicuro, dello spirito collettivo, anche delle città più piccole".

In questa definizione la differenza con la città appare chiara: mentre la città è orientata verso il suo bacino d'influenza la metropoli è orientata in senso nazionale e internazionale. Le città comunicano con il territorio circostante, le metropoli comunicano con un universo territoriale trans-cittadino.

Una 'città grande', almeno in via teorica, se non possiede elementi e canali di comunicazione oltre il suo bacino, oltre il suo hinterland, resta una 'grande città' (forse una città con grandi problemi amministrativi e gestionali ma comunque una città): "Per il concetto di moderna metropoli non è determinante il numero degli abitanti, ma lo spirito metropolitano" (Scheffler, cit.).

Lo stesso vale per la 'regione integrata': ciò che rende concettualmente un agglomerato urbano, una metropoli non sono le forze che esso esprime a livello regionale ma, almeno, nazionale se non internazionale. E' quando la comunicazione rompe il principio di contiguità territoriale che emerge la metropoli. In senso economico "nelle metropoli si organizza prima di tutto l'interesse commerciale e industriale orientato in senso internazionale" (Scheffler, cit). In questa definizione esistono già gli elementi fondanti del termine più attuale di metropoli:

- a) sono luoghi di decisione, in cui si organizzano quindi gli interessi economici;
- b) sono luoghi orientati all'esterno verso connessioni di carattere internazionale;
- c) sono le singolarità topiche da cui si dispiega il "nuovo": idee, tecnologie, organizzazione, modelli di comportamento etc.

fig. 2: Les aires urbaines



source: De Cocchini, 1988

fig 4 - Régions fonctionnelles de travail



source: Istat-Irpet, I mercati locali del lavoro in Italia, 1986

fig 5 - Régions fonctionnelles urbaines (aires métropolitaines)



source: Sforzi, 1990

Le nozioni di 'città grande' e di 'regione integrata' certo hanno costituito degli schemi di classificazione territoriale ma oggi essi non sono in grado di definire completamente il concetto di metropoli. Appaiono dei sottosistemi necessari ma non sufficienti. Una metropoli certo deve essere una grande città, certo deve dispiegare una influenza economica e sociale sul territorio circostante tanto da rendere una vasta regione intimamente connessa ad essa: tutto ciò è necessario ma insufficiente a racchiudere il concetto di metropoli se si escludono le relazioni, in termini decisionali, di influenza culturale, di interessi economici, che tale 'topos' instaura oltre la sua sfera di controllo. Non è quindi l'area "controllata", connessa, funzionalmente necessaria e complementare, normalmente contigua, né i suoi flussi, la quantità abitativa a definire esaustivamente la metropoli bensì le relazioni che tale area -area metropolitana ma anche area di influenza di una città- instaura con altre metropoli e città.

L'area metropolitana quindi corrisponde con ciò che recentemente è stata definita 'città capitale' (Dente, cit.) o più recentemente 'città nodale' (Costa, Toniolo, 1992).

E' chiaro che una simile definizione esclude gran parte delle aree metropolitane individuate ma ha il merito di non confondere il topos cittadino da quello metropolitano, il polo regionale o la regione integrata dalla metropoli.

Il problema diventa allora quello di individuare gli elementi in grado di esplicitare un sistema metropolitano. Con riferimento alle teorie già elaborate su questo specifico argomento (Camagni, 1990) tali elementi si possono distinguere in due grandi categorie:

1. gruppi di attività o "funzioni" metropolitane ⁽³⁾;
2. componenti del milieu ⁽⁴⁾ cioè del substrato socio-culturale e infrastrutturale metropolitano ⁽⁵⁾.

Con riferimento alla vasta letteratura oramai disponibile sull'argomento si può tentare allora di delineare un primo sintetico quadro che caratterizza il fenomeno metropolitano in Italia (IRES, 1991) partendo da una definizione di aree metropolitane intese come quei sistemi urbani in cui la presenza di alcuni aggregati funzionali raggiunge la massa critica necessaria per assicurare un'identità stabile e una capacità dinamica di riproduzione e ristrutturazione continua del sistema. Tali aggregati sono:

A) Management

Uffici direzionali di grandi imprese, costellazioni di imprese minori innovative collegate e di servizi "rari" connessi (marketing, pubblicità, consulenze specialistiche, ecc.).

B) Finanza

Istituti e servizi "rari" finanziari e del credito, assicurativi, grandi società immobiliari (il complesso chiamato FIRE nella letteratura americana).

C) Commercio internazionale

³. Per funzioni non s'intendono qui né quelle di governo, né le competenze amministrative attribuite o attribuibili a un'eventuale autorità metropolitana, ma quelle di fatto svolte dal sistema metropolitano.

⁴. Il termine milieu per definire il complesso delle condizioni ambientali metropolitane è derivato per estensione dal concetto di milieu of innovation (Castells 1989).

⁵ Verso questo metodo convergono diverse ricerche: nell'ambito del Progetto Milano (Camagni e Pio 1987), una ricerca della Fondazione Agnelli (Conti e Spriano 1990), una ricerca condotta da G. Alleva e A. Celant (1989) nell'ambito del Progetto Finalizzato Cnr, (A. Fubini, 1989); si veda anche (Dematteis G., 1991). A livello internazionale rimane come riferimento fondamentale una famosa ricerca della Datar di Parigi (Brunet 1989) nonché l'indagine di T.J. Noyelle e T.M. Stanback Jr. (1983) sui sistemi urbani e metropolitani degli Stati Uniti.

Complesso di servizi specializzati che consentono l'accesso alle reti d'interscambio mondiali e strutture private e pubbliche connesse (grandi porti, fiere, teleporti, ecc.).

D) Cultura e tecnologia

Grandi università e politecnici, grandi complessi ospedalieri, centri di ricerca pubblici e privati, attività *high tech* (specie se organizzate in poli tecnologici) e complessi di servizi "rari" connessi, grandi istituzioni culturali (biblioteche, musei, teatri, ecc.), sedi centrali di reti radio-televisive, giornali, ed editoria a diffusione nazionale e internazionale. Turismo metropolitano, generato dalle suddette attrattive culturali.

E) Istituzioni governative

Organi del governo centrale, organismi internazionali e servizi "rari" connessi.

F) Settore metropolitano locale

Tutte le attività di servizio e infrastruttura che pur non essendo direttamente "esportatrici", costituiscono un supporto diretto e necessario allo sviluppo delle funzioni dei gruppi precedenti (per esempio aeroporti internazionali, alberghi di livello superiore, servizi ricreativi e di commercio al dettaglio "rari", ecc.).

Diverso e complementare il discorso sul milieu.

Il *milieu* metropolitano può essere brevemente definito come l'insieme delle condizioni ambientali locali atte a sostenere interazioni e processi di sviluppo di tipo metropolitano. Mentre le funzioni metropolitane si rilevano attraverso la presenza di organizzazioni e di attività ben definite, le condizioni di *milieu* riguardano uno stato di cose locale assai complesso, definibile attraverso dati di composizione socio-professionale della popolazione, di movimenti migratori, caratteristiche etniche e culturali, ideologie dominanti, mentalità, "atmosfera imprenditoriali", modalità del rapporto pubblico-privato e delle pratiche politiche locali, forme associative e uso del "tempo libero", indicatori di benessere/malessere, qualità della vita, qualità dell'ambiente fisico, condizioni abitative, valori immobiliari, nonché dati riguardanti le dotazioni infrastrutturali specifiche del livello metropolitano, quali le ferrovie e le autostrade metropolitane, le reti telematiche, ecc..

3. *Le aree metropolitane in Italia*

Quali sono le aree metropolitane italiane? La Le 142/90 ne indica 9: Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, (e Palermo, Catania e Cagliari qualora si esprimano in tal senso le regioni autonome Sicilia e Sardegna). Come si articolano al loro interno e quale ruolo possono giocare all'interno della compagine nazionale ed europea? Qualche indicatore può servire a rispondere a questa domanda e a evidenziare differenze, omologie e complementarità esistenti tra queste città (IRES, 1991).

Cominceremo pertanto dai dati di "milieu" per poi passare ad esaminare i dati più selettivi delle funzioni metropolitane propriamente dette ⁽⁶⁾.

In primis la popolazione.

Il dato primario che appare è certamente il processo di disurbanizzazione centrale e suburbanizzazione periferica che coinvolge tutte le grandi aree delle città metropolitane (fig.6).

⁶. I dati sono prevalentemente di fonte ISTAT e sono stati raccolti al maggiore livello di disaggregazione. Prevalentemente il livello si riferisce all'area metropolitana secondo la definizione del 1979 data dal Ministero dei Lavori Pubblici o alla provincia delle città metropolitane individuate dalla L. 142, (SPS, 1990).

Anche realtà quali Cagliari, Bari, Palermo e Roma che nel decennio precedente avevano subito una crescita invertono, negli anni '80, il trend positivo omologandosi alle dinamiche delle città del centro-nord: i comuni centrali decrescono mentre crescono in maniera significativa le aree limitrofe. I pesi tuttavia sono differenziati e le aree appaiono ancora soggette a stadi di sviluppo diversi (fig7).

Per quanto concerne la mobilità della popolazione si evidenzia un movimento, un'onda di diffusione demografica, che va ben oltre i confini provinciali delle grandi metropoli coinvolgendo, nel centro-nord, l'insieme del territorio regionale e la cui intensità è inversamente proporzionale alla distanza.

Più interessanti appaiono i movimenti dei residenti tra le provincie delle città metropolitane (tab. 2).

- Emerge il caso dell'area di Milano fortemente attrattiva sia rispetto alle aree del sud -Napoli, Palermo, Bari, Catania- sia a quelle del "triangolo industriale" -Torino e Genova-. E' un indicatore quest'ultimo che induce a pensare a primi segnali riurbanizzativi dell'area.
- L'area torinese mantiene forti relazioni con le zone meridionali ma invertendone il segno e la forte attrazione del passato mentre emerge chiaramente una dipendenza dal polo milanese.
- Forti interrelazioni emergono in generale con le aree di Roma e Milano.
- Attrattive appaiono le aree periferiche del centro-nord: Venezia, Bologna, Firenze e Roma.
- Le provincie meridionali hanno flussi in uscita positivi (che esplicitano ancora una volta la dicotomia nord-sud) con tutte le altre aree con le sole eccezioni delle aree di Torino e Genova.
- Emerge in generale il problema dell'immigrazione extracomunitaria. Se si considerano i dati forniti dal Ministero degli Interni relativi ai permessi di soggiorno richiesti durante il periodo della "sanatoria" dagli immigrati prevalentemente extracomunitari, si può notare come il fenomeno interessi oramai l'insieme delle aree metropolitane con punte elevate a Roma e Milano (fig. 8).

Un interessante indicatore ci è fornito dalla variazione delle abitazioni (fig. 9). Esso conferma il "declino" delle aree genovese e torinese, la grave situazione abitativa di Napoli, la suburbanizzazione delle aree centro meridionali, la transizione riurbanizzativa dell'area milanese. Le quotazioni stesse del mercato immobiliare riconfermano i risultati precedenti: i costi immobiliari a Milano sono paragonabili a quelli di aree con caratteristiche particolari come Venezia o Roma, relativamente bassi appaiono i costi in città in piena fase "disurbanizzativa" quali Torino o Genova; calano infine le differenze tra centro e periferia nelle città del sud evidenziando lo stato grave di abbandono in cui versano i centri delle città meridionali ma anche il persistere di dinamiche suburbanizzanti.

Un importante indicatore è relativo alla morfologia della popolazione residente per classi d'età.

Seguendo la classificazione, sintetica ed esaustiva, fornita dalla ricerca SOMEA (SOMEA, 1987) appaiono tre tipologie caratterizzanti:

- 1) Genova, Bologna e Firenze il cui assetto demografico viene definito "maturo" cioè con una popolazione anziana più consistente della media nazionale, a scapito delle classi giovanili, e con alta flessibilità della natalità.
- 2) Torino, Milano, Venezia e Roma il cui profilo tipologico "tende alla maturità". Una tipologia che appare essere tipica dei comuni a sviluppo avanzato con una tradizionale attività economica.
- 3) Le metropoli del mezzogiorno in cui prevalente è la popolazione giovanile e assai ridotta appare, percentualmente, la popolazione anziana, ancora localizzata in provincia.

Si può sintetizzare quanto detto facendo ricorso alle categorie usate dalla teoria dei cicli di sviluppo urbano (Van den Berg et al., 1982):

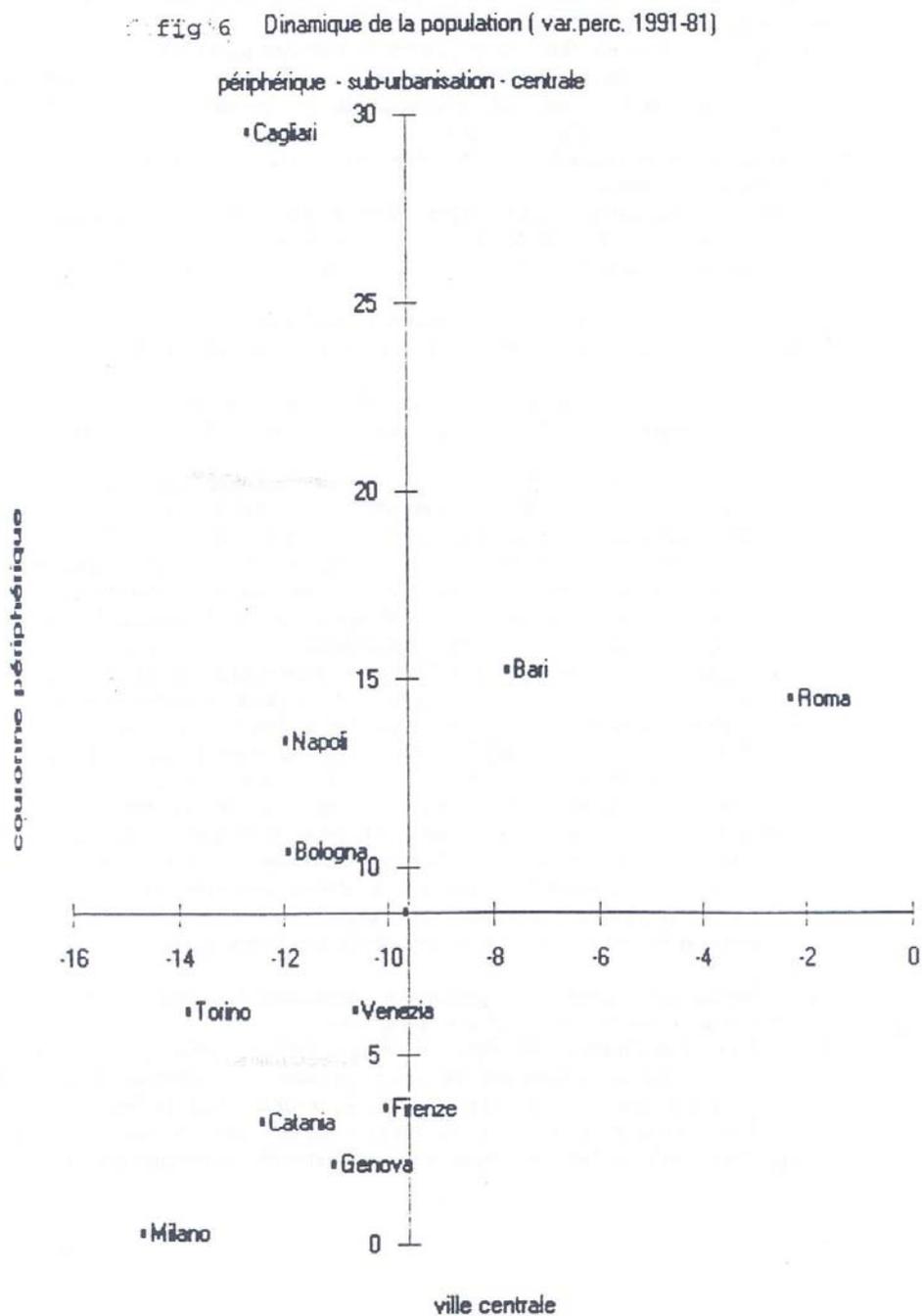


fig 7 Dynamisme des villes métropolitaines (var. % 81-91)

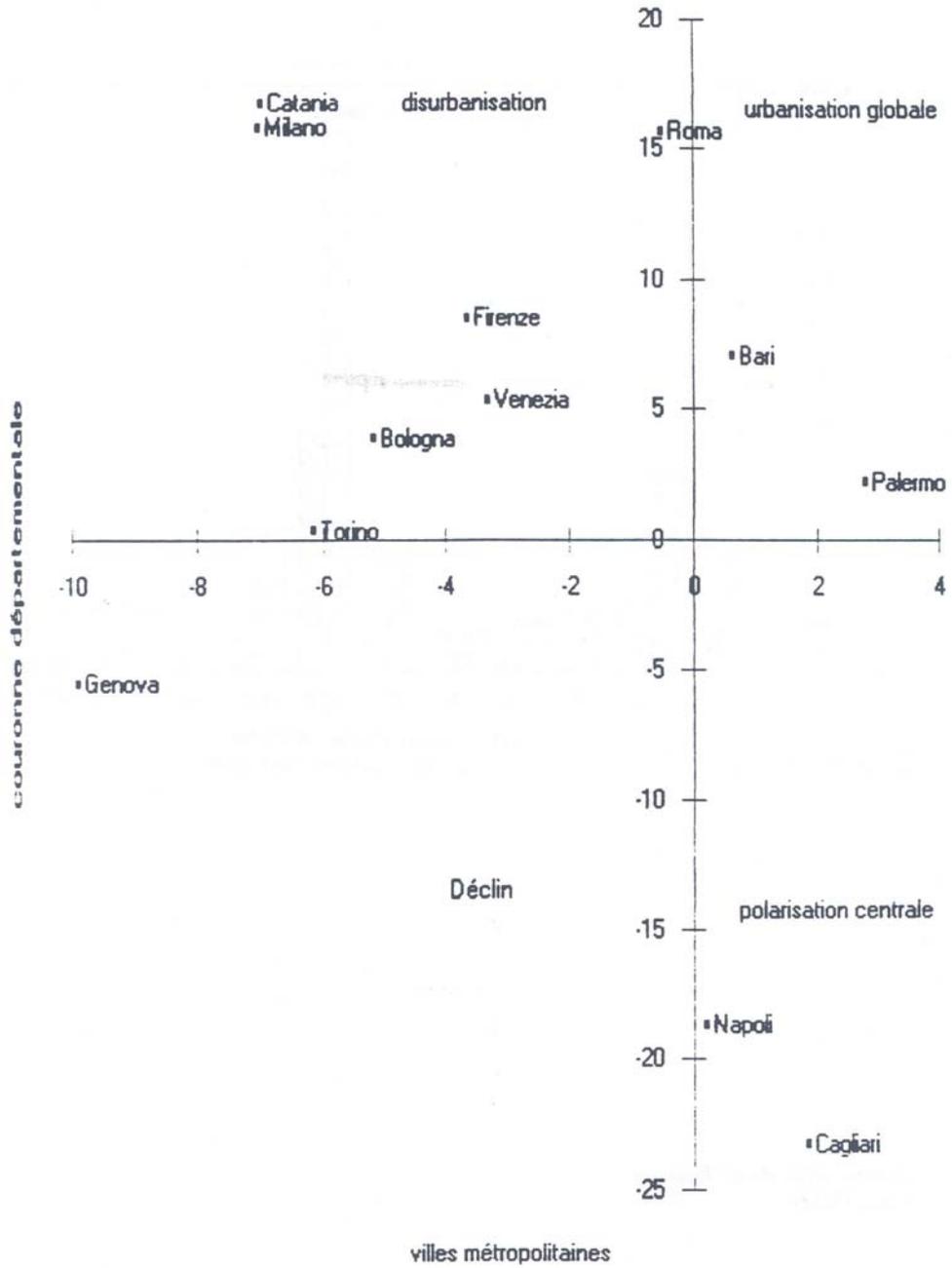
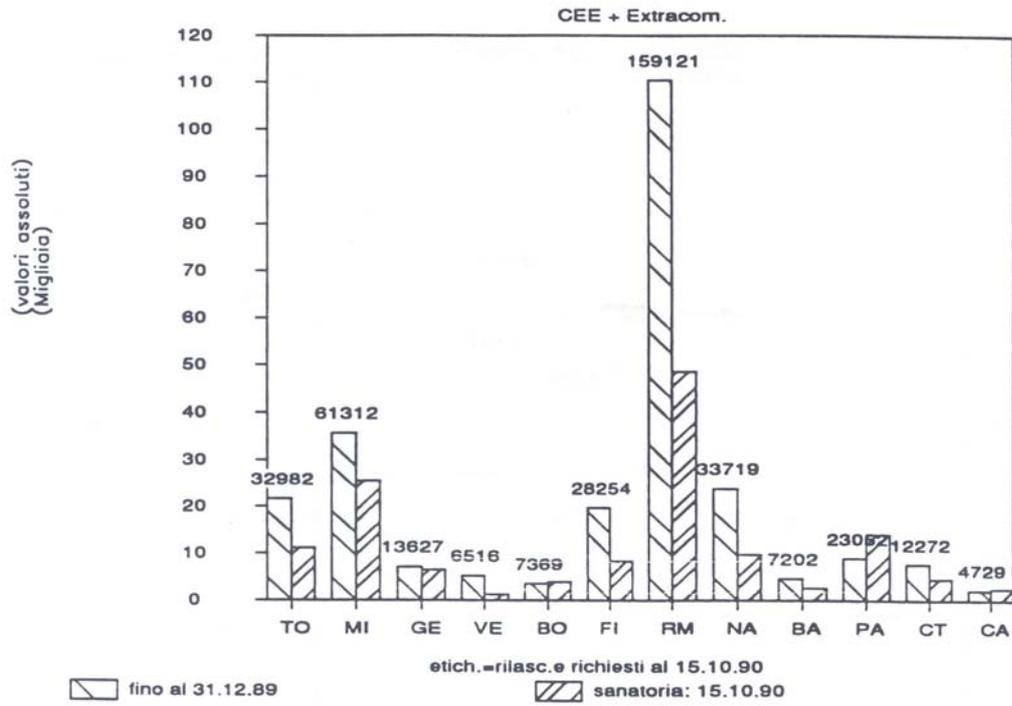
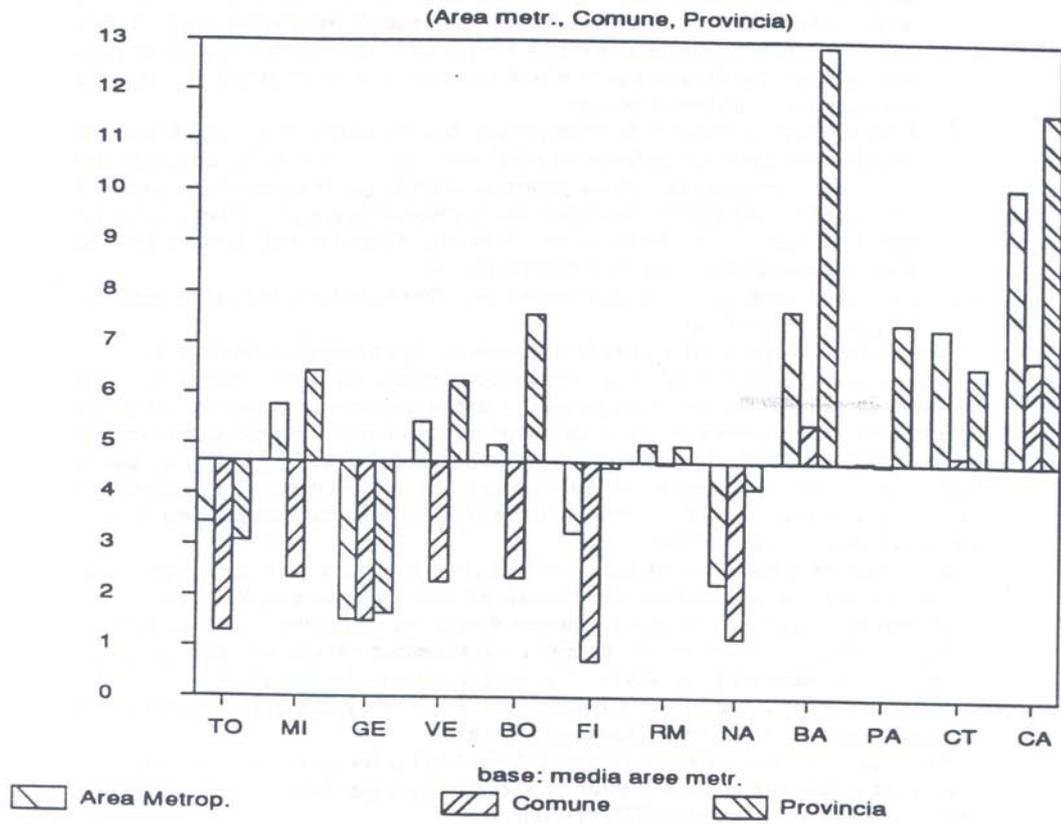


fig 8 - Permis de séjour



source: Min. degli Interni
Elab. IRES

fig 9 - Mouvement de la construction de bâtiments et de logements 1981-1988



source: SPS
Elab. IRES

- i) nel centro-nord si dispiega, negli anni '80, una fase di 'disurbanizzazione' centrale che coinvolge in particolare le aree di Genova e Torino ma anche in parte Venezia, Bologna e Firenze. Ciò si traduce in un processo diffusivo -un'onda smorzata la cui ampiezza iniziale è direttamente proporzionale alla massa e alla densità residenziale dei luoghi centrali- che investe il territorio provinciale e, nei casi di grandi metropoli, quello regionale, e si risolve nell'evenienza di rapporti di complementarità residenziale dei luoghi centrali con luoghi di media e piccola dimensione.
- ii) Roma appare in una situazione di passaggio dalla suburbanizzazione alla disurbanizzazione centrale. In modo diametralmente opposto Milano che pur restando all'interno del processo disurbanizzativo presenta elementi che inducono a prefigurare una prossima riurbanizzazione su scala allargata (almeno di area provinciale). Sono gli indicatori di densità abitativa ma anche di mobilità residenziale, di attrattività nazionale e internazionale.
- iii) nel mezzogiorno le città oggetto attraversano una fase di 'suburbanizzazione'. Sono interessate a questo processo le realtà di Napoli, Bari, Catania, Palermo e Cagliari.
- All'interno di questo quadro descrittivo si colloca il processo stesso d'invecchiamento della popolazione.

La stratificazione sociale è sicuramente un indicatore caratterizzante delle aree urbane di grande dimensione e delle metropoli in particolare. Emerge un dato costante: tutti i centri considerati presentano una tipologia caratterizzata da un'alta percentuale, rispetto alla media nazionale, di imprenditori e liberi professionisti nonché di dirigenti e impiegati mentre i lavoratori in proprio, i coadiuvanti e i dipendenti sono in generale su soglie inferiori alla media nazionale (⁷). Delle differenze emergono quindi all'interno di questo dato di omogeneità relativa:

- appare sicuramente la singolarità della provincia romana, unico caso a netta prevalenza impiegatizia sul lavoro dipendente;
- appaiono anche le situazioni artigianal-industriali della "terza Italia" con una presenza significativa degli strati di lavoro in proprio, anche nel settore industriale, a scapito dei dipendenti;
- infine appare la tipologia meridionale dove lo strato dei dirigenti e degli impiegati tende a scendere sotto il 30% a favore del lavoro dipendente.

Per quanto concerne i diversi settori produttivi le dinamiche degli anni '80 continuano il trend cominciato nella seconda metà degli anni '70 (A. Bagnasco, 1977). Qui la tipologia delle tre Italie resta tuttora un quadro di riferimento valido (fig.10).

- Decrescono le unità di lavoro agricolo con un tasso maggiore nel meridione.
- Diminuiscono anche gli addetti all'industria che scendono in quasi tutte le regioni (con le sole eccezioni del Veneto, Basilicata e Molise che estendono l'onda delle aree periferiche). Tuttavia la contrazione è maggiore nelle regioni centrali e marginali mentre tengono le aree periferiche.
- I servizi registrano un'ulteriore espansione maggiore nel sud rispetto alle realtà del centro-nord.

⁷. La classificazione segue le modalità dell'ISTAT (ISTAT, 1982).

Dal 1991, infine, la crisi industriale si acutizza nelle aree del triangolo industriale mentre sembra tenere la terza Italia. Ma la grande differenza avviene nel terziario, che negli anni '80 era stato il settore complementare alle dinamiche industriali, e che ora non sembra più in grado di assorbire la manodopera eccedente.

Nel complesso risulta un quadro lavorativo che penalizza le aree centrali, in particolare il Piemonte e la città di Torino che entra nelle aree CEE (ob. 2) definite a 'declino industriale'.

Ciò non deve assolutamente fare pensare che le dinamiche in atto siano in grado di eliminare le discrasie storiche delle diverse aree geografiche: il tasso di disoccupazione che nel nord si aggira nel 1992 intorno al 7-8 % (con punte del 10% a Torino) nel sud supera facilmente il 20% esplicitando una cronicità difficilmente sanabile.

La stessa analisi condotta dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (R. Brunetta e L. Tronti, 1990) sulle politiche occupazionali non solo mette in luce la persistente dicotomia nord-sud ma ne esplicita caratteri nuovi rispetto ai lavoratori irregolari: "la quota di lavoratori irregolari sull'intero territorio nazionale è pari al 12,9% ma nel Centro-Nord essa è pari al 6,2% mentre nel Meridione ammonta al 28,2%". Tra i lavoratori dipendenti nelle regioni meridionali il 26,2% non hanno un contratto di lavoro regolare contro il 4,5% del Centro-Nord" (in particolare sono interessati i settori agricolo e delle costruzioni).

Tuttavia in questi dati appare un processo che non basta racchiudere entro la tradizionale marginalità. Sembra piuttosto che dal dopoguerra un'onda di sviluppo, legata soprattutto al settore industriale, si sia dispiegata nella realtà nazionale partendo dal "triangolo industriale" per toccare, intorno agli anni '70, le regioni periferiche e, negli anni '80, interessare anche alcune regioni tradizionalmente marginali quali gli Abruzzi, Puglia e Basilicata. Questo movimento in parte è dovuto a fenomeni di sviluppo endogeno (sviluppo di nicchie artigianali verso aree distrettuali in controtendenza con la crisi del tradizionale intervento statale, come nel caso pugliese) in parte a processi esogeni relativi alla delocalizzazione verso il sud di tradizionali attività industriali del nord.

Il problema dello status e della qualità urbana non è secondario allo sviluppo territoriale. Lo sviluppo economico passa anche, se non soprattutto, per questa via: una città che ha uno status di basso rango respingerà le forze più innovative e attive della società e ciò si tradurrà in difficoltà di sviluppo economico.

Bisogna partire quindi dal concetto che lo sviluppo economico non è sconnesso dalla attrazione sociale e ambientale, dalla qualità della vita, dallo status urbano: in sintesi dalla qualità urbana offerta.

Rispetto a tale contesto si può affermare che le premesse di "status sociale" appaiono sicuramente migliori nelle città metropolitane non solo per la presenza più accentuata di strati impiegatizi e dirigenziali ma anche e soprattutto per il fatto che in esse esiste un livello medio d'istruzione più omogeneo e con alte percentuali di diplomati e laureati, in rapporto alla media -bassa se paragonata agli altri stati industrializzati- nazionale. Questo dato appare un elemento unificante che contraddistingue le città considerate, con la sola, e positivamente "eccezionale", eccezione bolognese. La stessa ricerca SOMEA (SOMEA, cit.) lo evidenzia: tra le otto tipologie di comuni presenti in Italia -che vanno da quella esprimente livelli maggiori di istruzione media a quella esprimente il livello più basso- tutti i comuni considerati possono essere classificati nei primi due ranghi⁸. E' un dato sostenuto anche dal fatto che tutte le città considerate sono sedi universitarie di notevole dimensione.

⁸ Nel primo, che comprende tutti i comuni metropolitani del centro nord più il comune di Cagliari, sono comprese le aree con più alto grado assoluto di istruzione e cioè con percentuale maggiore di laureati e minore di persone

Ma questa premessa di omogeneità subito si frantuma se si "grattano" i dati. Molti indicatori fanno riemergere la più tradizionale dicotomia nord-sud: la diffusione, in un anno, dei quotidiani per abitante, la diffusione dei periodici, i metri quadrati di verde per abitante sufficienti nelle città del centro nord sono praticamente assenti nelle città del sud; i servizi inerenti il tempo libero e lo sport inesistenti nelle città del sud; i mezzi pubblici per ogni 1.000 ab. che decrescono andando verso il sud. Solo il rumore diurno urbano sembra interessare tutte le città metropolitane. Con la sola eccezione di Genova, esso supera la soglia definita "intensamente molesta" ed esplicita una situazione limite di malessere ambientale delle aree altamente urbanizzate.

Nel complesso emerge quindi una situazione urbana differenziata e problematica con:

- aree in tendenziale "declino" urbano e occupazionale nei settori a loro tradizionali e ancora incapaci di sfruttare a pieno le innovazioni in senso terziario e integrato: soprattutto Genova ma anche Torino;
- aree in pieno sviluppo e in transizione sociale tra due modelli di coesione sociale con problemi di anomia sociale da affrontare e risolvere: in particolare Bologna e Firenze;
- aree in forte crescita ma con una grave situazione dell'ambiente urbano e sociale: Bari, Catania, Cagliari;
- aree centrali ma in uno stadio per molti aspetti ancora primario e non controllato dell'urbanizzazione: in particolare Palermo ma anche Napoli;
- infine aree in forte sviluppo produttivo e dei servizi ma con gravi problemi ambientali connessi: in particolare l'area milanese.

Vediamo ora alcuni indicatori funzionali.

In Italia la distribuzione della ricerca pubblica extra-universitaria è concentrata nell'area romana, quindi nel nord del paese mentre il sud, pur avendo centri significativi di ricerca, non supera la soglia del 10%. Squilibri esistono anche a livello della ricerca universitaria: su 59 Università, Università libere e istituti equiparati esistenti in Italia ben 43 sono nel centro-nord, soprattutto nelle aree di Roma, Milano, Bologna e Torino, e solo 16 nel sud (Scarascia Mugnozza, 1987).

In senso 'areale' la distribuzione dei centri di ricerca e sviluppo è localizzata nella città centrale o in aree generalmente limitrofe ad essa (Gallimbeni et al., 1989).

La ricerca e sviluppo privata invece si concentra nelle aree di Torino e Milano con tassi molto più alti della media nazionale.

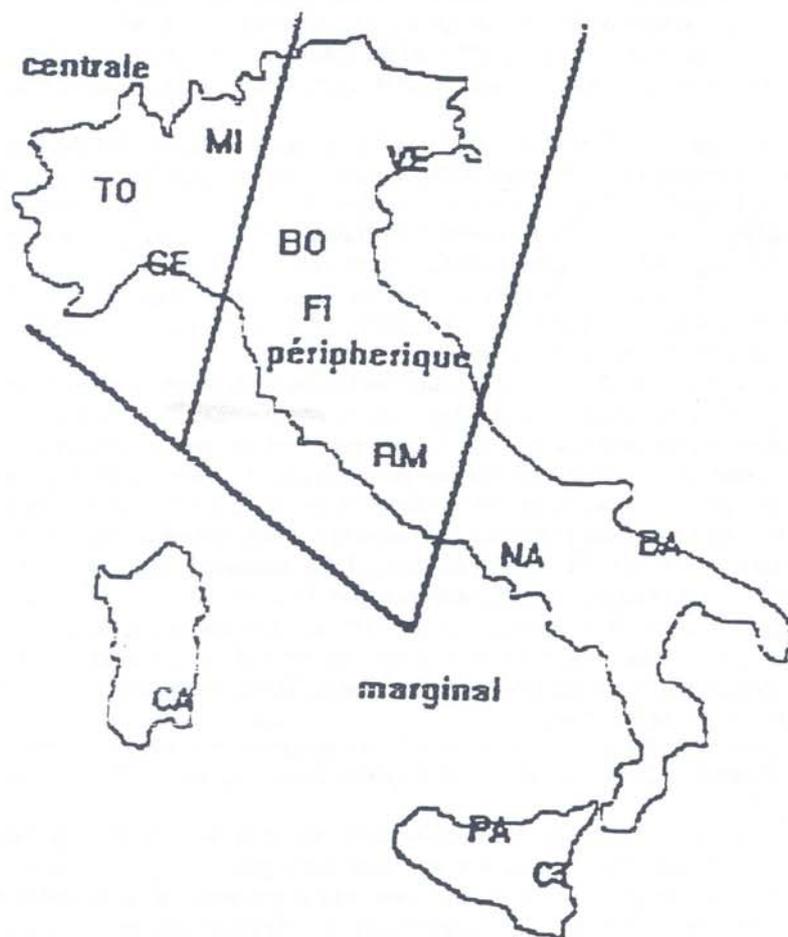
Per quanto concerne i settori economici più innovativi o più legati alle innovazioni si sono considerati quello inerente il "mercato verde" e i dati che si riferiscono ai servizi alle imprese, quest'ultimo ritenuto un indicatore significativo del rapporto produzione innovazione.

Del primo non si hanno disaggregazioni sufficienti tuttavia la prevalenza lombarda è manifesta seguita dalle regioni del centro-nord in cui si collocano le città metropolitane di Torino, Roma, Bologna e Venezia.

Dati più significativi si hanno invece per un settore innovativo quale quello dei servizi all'impresa. Qui la centralità milanese viene riconfermata seguita da quella romana e quindi dalla torinese, ad un livello inferiore emergono le aree di Genova, Palermo, Bologna.

prive di ogni titolo di studio. Il secondo presenta caratteristiche analoghe al primo anche se con minore intensità e comprende i restanti comuni del sud.

fig 10 Villes métropolitaines dans les trois Italies



Elab. IRES

Una seconda classe di indicatori si riferisce a ciò che abbiamo chiamato 'centralità metropolitana' e quindi alla capacità delle metropoli di essere luoghi ove vengono prese le decisioni. Una prima variabile considera le imprese localizzate nelle province metropolitane che abbiano almeno una diffusione nazionale definendo dei ranghi gerarchici. Sono pertanto escluse imprese di varia natura la cui diffusione non si estende oltre i limiti della regione di localizzazione.

Una seconda variabile considera le imprese industriali a partecipazione estera presenti nelle province relative alle città metropolitane (fig.11).
Appare subito, almeno dai valori assoluti, la "centralità" dell'area milanese, romana e torinese (⁹)

Per quanto concerne gli indicatori di connessione a rete mancano aggregazioni in grado di rappresentare connessioni strutturali di reti sociali ed economiche tuttavia esse sono ricostruibili da indicatori indiretti. Si è pensato di prendere in tal senso in esame: il traffico aereo, le utenze telefoniche per affari (servizi studi professionali, etc), i flussi di trasmissione Dati e Telex.

- Il traffico aereo è sicuramente un indice di rango per i flussi nazionali e internazionali. In valore assoluto Roma seguita da Milano, appaiono i maggiori nodi aeroportuali di carattere internazionale. Il resto dei flussi ha carattere nazionale e si dispiega senza soluzione di continuità con il livello superiore.
- I flussi di traffico tra le centrali telex (fig.), ma anche le principali relazioni tra i distretti espresse in termini di collegamenti tra Installazioni Terminali per la Trasmissione Dati (ITTD) (fig.12), evidenziano una gerarchia relazionale tra le città considerate:

- i) in primo luogo la rete Milano-Roma;
- ii) seguita da quella Milano-Torino.

Seguono quindi connessioni diverse in base ai flussi di traffico considerati.

In conclusione, se teniamo presenti la presenza di funzioni metropolitane con accesso diretto a reti globali assieme a quella di un ambiente o milieu metropolitano significativo sono riconoscibili come aree metropolitane in senso proprio solo quelle di Milano, Roma e Torino.

A Milano sono presenti in prevalenza le funzioni di "management", "finanza", "commercio internazionale", "cultura e tecnologia". Anche il "settore metropolitano locale" sembra reggere il confronto con quello europeo. Sono invece al di sotto, di tale livello, come per tutte le grandi città italiane, le componenti di milieu relative alla qualità ambientale.

Roma ha come aggregato principale quello delle "istituzioni governative". Gli altri aggregati sono presenti in forme parziali e nel complesso meno autonome e più deboli che non a Milano o a Torino.

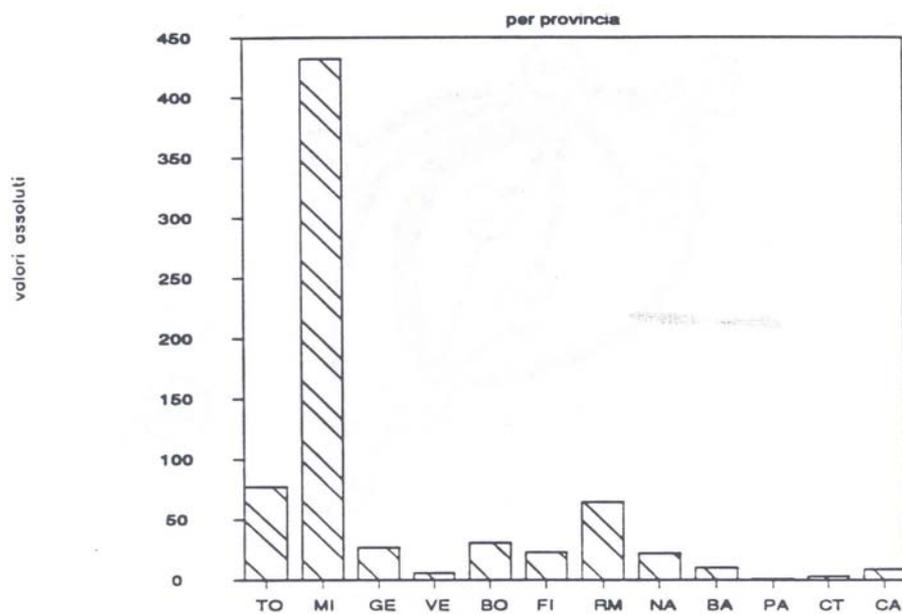
A Torino il nucleo riproduttivo centrale, fortemente legato al milieu locale è quello della "ricerca e tecnologia per le imprese" parzialmente integrato dal "management" e dal livello di servizi per le imprese. Particolarmente deboli si presentano a Torino gli aggregati "commercio internazionale" "istituzioni governative" e "settore metropolitano locale", nonché quelle componenti di milieu che concorrono a definire (anche in termini di immagine) lo status metropolitano.

Tutti gli altri sistemi urbani italiani non possono dirsi oggi, secondo la nostra definizione, propriamente metropolitani. Quello che manca in tutti questi casi è un'interazione forte tra milieu e aggregati funzionali di rango elevato tali da consentire l'innescarsi di processi endogeni di polarizzazione e di crescita circolare cumulativa. Questa situazione sub-metropolitana, che

⁹ I dati sono aggregati a livello provinciale.

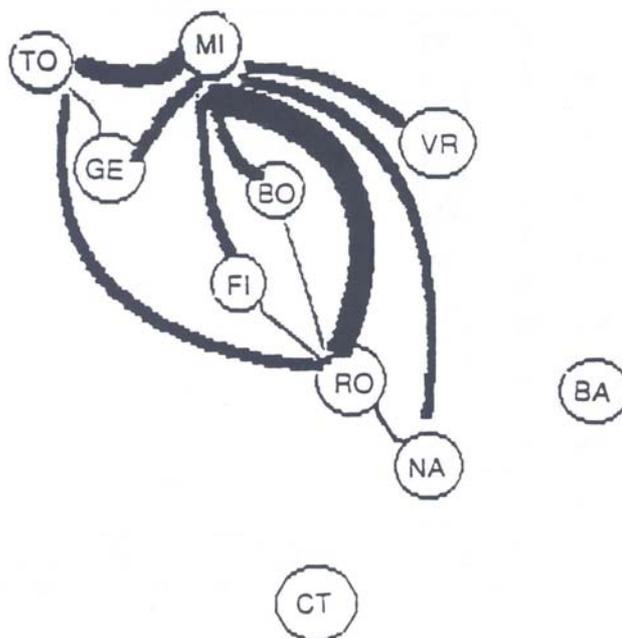
rispecchia tra l'altro la debolezza economica e politica dell'Italia nel contesto europeo, è tuttavia al suo interno fortemente differenziata. Ai fini di questa analisi si possono distinguere:

fig 11 - **Entreprises industrielles à participation étrangère (1987)**



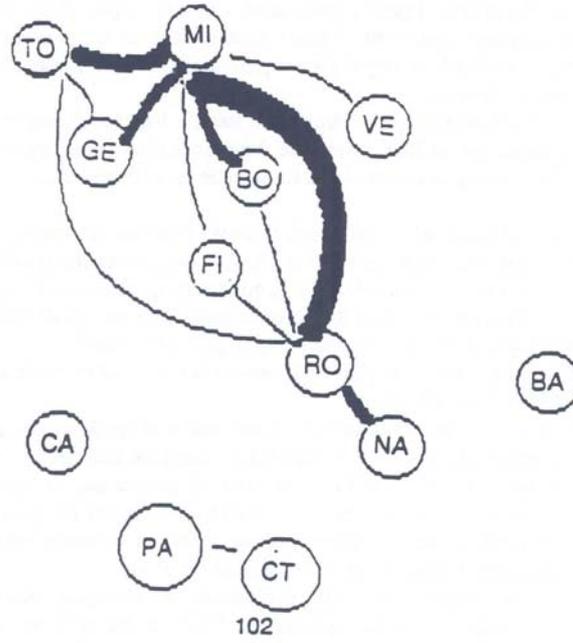
source: R&P
elab.IRES

fig 12 - Flux principaux de trafic entre les centrales telex (1990)



source: Bonavero
elab. IRES

fig 13 - Flux principaux de trafic de transmission de données (1990)



source: Bonavero
elab. IRES

- a) i casi di "metropoli decadute" quali Napoli, in cui le punte avanzate di attività culturali e tecnologiche di livello internazionale sono tuttora consistenti, ma piuttosto slegate tra loro e da un milieu socialmente e fisicamente degradato, e Genova in cui si sono ridotte fortemente le relazioni tra le attività economiche e portuali di livello internazionale col milieu locale;
- b) i casi dei sistemi urbani della "Terza Italia": Venezia, Bologna e Firenze che pur possedendo buone condizioni di milieu presentano caratteristiche strutturali di livello internazionale molto limitate e specializzate sul turismo e la cultura;
- c) le restanti grandi città meridionali Bari, Catania, Palermo e Cagliari, sono oggi le più lontane dal nostro modello di sviluppo metropolitano. Le funzioni di eccellenza e i soggetti con capacità innovative spesso mancano ma sono estremamente ridotte mentre i milieu locali soffrono di gravi forme di degrado.

Queste enormi differenze suggeriscono alcune riflessioni:

- 1) il problema metropolitano non è solo un problema di ripartizione e di confinazione di questa o quell'area;
- 2) esso è soprattutto un problema politico di livello nazionale da intendere come programma di una politica di rete urbana in un contesto europeo e mediterraneo;
- 3) questo programma non può essere lasciato alle singole capacità dei sistemi metropolitani o regionali di competere autonomamente e di essere soggetti di politiche internazionali. Ciò appare nell'attuale fase di integrazione europea, un'illusione pericolosa, anche per sistemi relativamente forti come quelli del nord.
- 4) una politica di rete deve prendere atto delle differenze di rango e costruire contratti e alleanze di città in funzione degli obiettivi strategici da perseguire: competizione e integrazione europea, riequilibrio e sviluppo periferico, qualificazione delle aree del mezzogiorno e connessione nella rete mediterranea.

4. Il problema delle funzioni della Città metropolitana

La concettualizzazione di area metropolitana proposta ha delle conseguenze rilevanti non solo per l'individuazione delle "vere" aree metropolitane in Italia, ma anche per la specificazione dell'assetto delle funzioni amministrative e del regime di finanziamento di un attore politico istituzionale a quel livello.

Le aree metropolitane così definite vengono infatti ad assumere connotati (sia in termini di funzioni che di "milieu") talmente specifici ed in evoluzione, da rappresentare un fenomeno non facilmente riconducibile alle tradizionali categorie di analisi economica ed istituzionale del sistema dei poteri locali. Come delimitare un'area che per definizione non ha confini, derivando la sua specificità proprio dalla sua capacità di interrelarsi ad altri sistemi metropolitani a livello nazionale ed internazionale? Un discorso di questo tipo mette in discussione lo stesso approccio seguito dalla teoria del federalismo fiscale per individuare l'ottima ripartizione di funzioni amministrative tra livelli di governo. I servizi pubblici, sulla base della teoria dei beni pubblici locali, possono essere distinti nelle due grandi categorie dei servizi personali e di quelli concernenti l'ambiente fisico ed il territorio, a loro volta articolabili in servizi di tipo puntuale ed a rete. I criteri delle economie di scala e della "internalizzazione degli effetti esterni", ovvero sia del controllo delle esternalità nella produzione e nel consumo, fenomeni particolarmente rilevanti nelle aree maggiormente urbanizzate, condurrebbero alla proposta di attribuire alla Città metropolitana soprattutto le funzioni connesse ai servizi connessi al territorio, in genere a rete, nonché di quelle relative ai servizi personali "pregiati", con un ampio bacino spaziale di

influenza, oltre che alle attività di pianificazione territoriale. I criteri di assegnazione di questi servizi ad un livello di governo superiore a quello comunale non presentano però sostanziali differenze da quelli che si possono seguire per livelli intermedi di governo "normali", come le Province.

Quello che muta è la complessità di gestione di questi servizi in aree caratterizzate da alta densità abitativa, conseguenti rilevanti fenomeni di esternalità, domanda elevata, e condizioni ambientali di produzione che causano generalmente un aumento significativo dei costi unitari di produzione (si pensi ai trasporti ed alla salvaguardia dell'ambiente), e la necessità di una loro ripartizione equa tra le diverse collettività. Tra l'altro, con il notevole incremento di autonomia tributaria previsto dalla recente riforma della finanza locale (anche se in questa non si parla di finanza metropolitana) vi sarà sicuramente un maggior incentivo per le amministrazioni locali ad identificare meglio l'area dei costi e quella dei benefici per ciascun servizio, e quindi a forme di aggregazione, rispetto al precedente sistema di finanziamento basato in gran parte sui trasferimenti statali.

Ma quello che muta è anche il fatto che tali servizi devono essere considerati non solo come prodotti finali, ma anche come prodotti intermedi funzionali, cioè, alla permanenza ed alla crescita di rango della città tra le metropoli mondiali.

Si può quindi sostenere che tutte le funzioni previste per la Città metropolitana dovrebbero essere legate allo sviluppo di quelli che abbiamo in precedenza definito come funzioni metropolitane (ad es. nei settori del management, finanza, commercio internazionale, cultura e tecnologia, istituzioni governative, ed il c.d. settore metropolitano locale), e come ambiente complessivo (milieu) adatto a sostenere interazioni e processi di sviluppo di tipo metropolitano. Lo schema della figura 13 rappresenta graficamente il modello di assetto funzionale che si potrebbe prefigurare. Esso ruota attorno alle politiche ambientali in senso lato, a quelle della mobilità, e per la localizzazione delle grandi funzioni urbane connesse alla pianificazione strategica dell'area.

In tale quadro emerge un'ulteriore rilevante funzione di questo soggetto. La Città metropolitana dovrebbe garantire una programmazione degli investimenti infrastrutturali pubblici di rilievo sovracomunale, anche di competenza di amministrazioni centrali, maggiormente legati all'esercizio di funzioni metropolitane. L'obiettivo dovrebbe essere quello di individuare i fabbisogni infrastrutturali strategici partendo dai fattori di competitività specifica dell'area metropolitana nel contesto regionale, nazionale ed internazionale. In questa maniera si dovrebbe venire incontro ai limiti delle politiche infrastrutturali sinora seguiti, in termini di integrazione orizzontale, tra il Comune centrale e quelli satelliti, nonché verticale, tra i vari settori di intervento. Relativamente al primo aspetto sono ben noti i conflitti interistituzionali - non solo per motivi ambientali- che si sono sviluppati nelle scelte di localizzazione delle infrastrutture, spesso proprio ai confini tra più comuni, con conseguenti gravi ritardi nelle realizzazioni. Ne è derivata anche una limitata integrazione verticale, nonostante che il "timing" delle realizzazioni infrastrutturali complementari costituisca un fattore cruciale per aumentare l'attrattività e la competitività di una zona, pena il sorgere di strozzature come quella -per fare un esempio banale- di un'area industriale che non offra adeguate possibilità di smaltimento dei rifiuti.

La pianificazione strategica dell'area metropolitana, nell'ambito del sistema complessivo di pianificazione territoriale regionale sarebbe ovviamente alla base di tale attività. L'interazione tra politica metropolitana dei trasporti, dell'ambiente e della localizzazione delle principali funzioni urbane, dovrebbe infatti basarsi su un flusso consistente di investimenti infrastrutturali, aggiuntivi, sostitutivi e di manutenzione, la cui necessità è particolarmente pressante proprio nelle aree metropolitane. Negli anni '80 in Italia abbiamo assistito ad una distribuzione molto

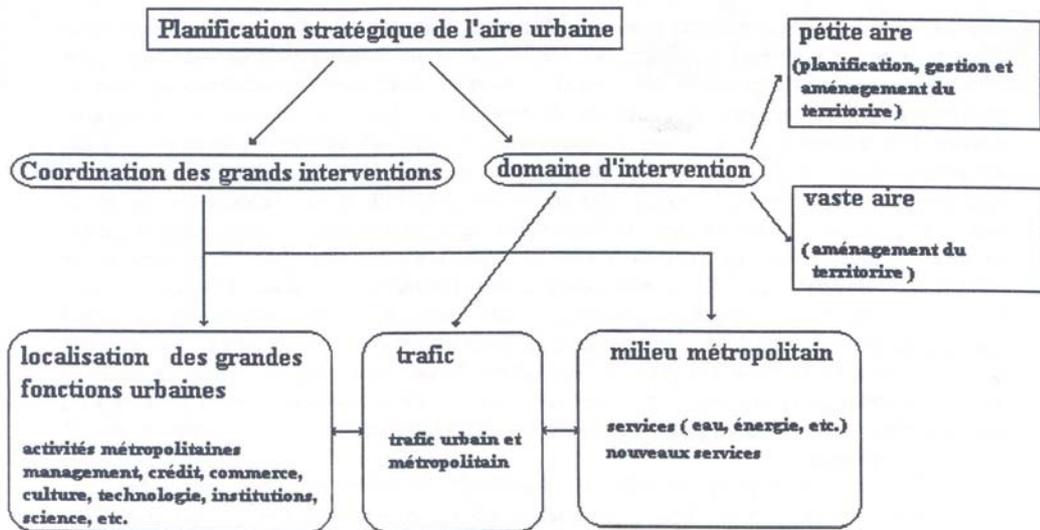
frammentata delle risorse, proprio in parallelo all'emergere della c.d. questione urbana, ovvero l'esigenza di un rilancio qualificato della rete delle principali città italiane in una fase di crescente competizione internazionale, basato su flussi di investimenti aggiuntivi. In altre parole, venendo meno la convinzione di un inevitabile declino delle città -paradigma abbastanza diffuso nella letteratura economico-urbanistica dei primi anni'80- è emersa una contraddizione crescente tra l'efficienza e l'equità delle politiche di finanziamento. A partire dal 1986 i finanziamenti statali per gli investimenti degli enti locali in Italia sono stati infatti ripartiti sostanzialmente su base capitaria, e non più sulla base della maggiore intraprendenza e capacità progettuale dei singoli enti, particolarmente accentuata nei Comuni più grandi, con la conseguenza di una estrema frammentazione degli interventi sul territorio: tra il 1986 ed il 1991 la percentuale dei contributi erogati alle amministrazioni comunali con più di 500.000 abitanti è passata dal 32% all'8%; il rapporto tra valore pro-capite dei contributi per investimenti agli enti locali superiori a 500.000 abitanti e valore medio italiano è sceso da 236 nel 1983 a 92 nel 1992 (figg.14,15).

D'altro canto la legislazione speciale a favore degli enti locali -anche se in alcuni anni (1988-89) ha probabilmente compensato il calo dei finanziamenti ordinari (il 53% dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti in base alle leggi speciali è stato assegnato ai comuni capoluogo)- è intervenuta in maniera troppo settoriale ed episodica, e spesso indiscriminata, per costituire un adeguato correttivo per politiche urbane più efficienti. Ugualmente il flusso di investimenti aggiuntivi garantiti da questa legislazione speciale, spesso a costo zero per le amministrazioni locali, si è drasticamente ridotto negli ultimi tre anni sia in conseguenza della crisi della finanza pubblica, che per l'emergere del sistema di corruzione diffusa conosciuto in Italia come "Tangentopoli".

Infine, anche gli investimenti infrastrutturali più direttamente connessi alle funzioni metropolitane capaci di qualificare le città di rango internazionale (innovazione, scambio, comunicazioni, management, finanza, ecc.), finanziati e gestiti da amministrazioni centrali di vario tipo (Azienda nazionale per le strade, Ente ferrovie, Società pubbliche per le telecomunicazioni, Ente nazionale per l'energia elettrica, società concessionarie pubbliche, ecc.) non sono state in grado di superare quello che è stato definito "il grande gap" infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei, a giudicare dai risultati di alcune ricerche ⁽¹⁰⁾. A questo proposito va comunque ricordato che in numerose aree metropolitane questi interventi sopravanzano probabilmente in valore gli investimenti di competenza locale, e spesso condizionano pesantemente le scelte urbanistico territoriali delle città centrali: ad esempio le proposte dei nuovi Piani regolatori di Milano e di Torino ruotano attorno alle scelte dell'Ente Ferrovie dello Stato in merito agli assi di attraversamento (i passanti) ferroviario delle due città. Su tutti questi aspetti il dibattito politico istituzionale è però stato assai carente, mentre il dibattito scientifico non è riuscito ad uscire dalle sedi specialistiche. Il primo, soprattutto, è stato "egemonizzato" dal problema dell'individuazione dei territori metropolitani. Le alternative dimensionali individuate per la delimitazione dei confini del nuovo ente in tutti i contesti regionali sono riconducibili a due prevalenti: un'area relativamente piccola (in sostanza il continuum urbanizzato) ed un'area relativamente grande, che poteva arrivare a coprire il territorio provinciale.

¹⁰. Si vedano i risultati della ricerca "Progetto infrastrutture" del Centro studi Confindustria; Cfr. Confindustria, 1990.

fig.14 FONCTION EXERCÉE PAR LA VILLE METROPOLITAINE



E' evidente in questo contesto il legame tra ampiezza dell'area e ruolo prevalente della Città metropolitana (indipendentemente dall'assetto istituzionale): area vasta se si privilegia il ruolo di pianificazione territoriale, area piccola nel caso si privilegi quello di gestione ottimale dei servizi legata alle c.d. economie di scala urbane; incertezza, nel caso della visione -la più corretta a nostro parere- della "città capitale", anche se in prevalenza questa veniva associata ad un'area piccola. ⁽¹⁰⁾. Curiosamente però al di là di questa notazione di carattere generale non sono emerse ipotesi precise sulle conseguenze che potevano avere tali delimitazioni su una scelta "razionale" delle funzioni amministrative da assegnare alla Città metropolitana. In tutti provvedimenti regionali si fa riferimento genericamente alle funzioni previste dall'art. 19 della L. 142/90, oltre, ovviamente, a quelle provinciali, rinviando a successivi provvedimenti una concreta ripartizione di tali funzioni tra Città metropolitana e Comuni. L'assenza di queste disposizioni, unitamente al vuoto assoluto di ipotesi per quanto concerne l'assetto finanziario della Città metropolitana ha creato l'effetto di rendere in una certa qual misura "irrealistico" il disegno della riforma, fino a farla scomparire sinanco dal dibattito istituzionale. Buona parte di questi servizi, ai quali va aggiunta l'attività di pianificazione urbanistica, può essere attribuita in maniera completa alla Città metropolitana nel caso di un'ipotesi di configurazione "piccola", in quanto i fenomeni di economie di scala urbane e di esternalità sono in gran parte limitati alla conurbazione. Nel caso di area "larga" i compiti della Città diverrebbero maggiormente di tipo programmatico, in quanto al suo interno potrebbero costituirsi più di una area ottimale di gestione da attribuire ai vari soggetti specializzati previsti dalla L. 142/90: aziende, consorzi, società miste. Trasformazioni di questo tipo implicano un delicato processo di devoluzione di funzioni dal basso verso l'alto, sulla cui praticabilità istituzionale solo attraverso interventi legislativi ed amministrativi è lecito esprimere dei dubbi (e non è un caso che la riforma metropolitana sia in una situazione di stallo), considerati gli attuali livelli di frammentazione e conflittualità interistituzionale. Si pensi solo alla diffidenza, se non aperta ostilità dei Comuni satelliti timorosi di perdere competenze in favore di un nuovo ente, a volte identificato nel Comune centrale, o allo stesso indebolimento istituzionale che si potrebbe prospettare per la Regione nei confronti di una Città metropolitana "forte", dominante rispetto al resto del territorio regionale. Anche relativamente a questo problema però non si è adeguatamente tenuto conto che la letteratura -anche sulla base delle principali esperienze dei paesi sviluppati negli ultimi trent'anni- ha individuato due grandi tipologie di soluzioni, strutturali e funzionali. La soluzione strutturale si basa sulla creazione di un nuovo livello di governo per lo svolgimento di una pluralità di funzioni a livello metropolitano; quella funzionale identifica invece diversi assetti procedurali ed amministrativi per i principali problemi metropolitani: ad esempio associazioni di tipo generale tra enti locali, un'autorità per i trasporti, accordi vari tra enti locali per politiche specifiche, contratti di programma ecc..

Da questo punto di vista l'esperienza internazionale suggerisce -a nostro parere- che i modelli di tipo federativo-associativo, più che quelli di tipo strutturale "puro" basato su un doppio livello di governo, risultano più adatti per garantire il consenso tra le istituzioni interessate, nonché per gestire una pluralità di funzioni che presentano riferimenti areali diversi. All'interno di questi modelli, che rappresentano una via di mezzo tra le soluzioni di tipo strutturale-istituzionale e quelle contrattuali pure, si possono infatti trovare numerose varianti capaci di venire incontro alle specificità politico istituzionali locali, e, soprattutto, di ridurre al minimo i rischi di rallentamenti, se non di blocchi basati su veti reciproci, dei processi decisionali dei governi

¹⁰. Valga ad esempio la recente proposta di Dente per la costituzione di un soggetto con poche e specifiche funzioni in Dente, 1993.

metropolitani (Balboni, 1989). Tali modelli rispondono poi meglio all'esigenza di soluzioni sperimentali, che consentano facili adeguamenti a situazioni di contesto continuamente cangevoli, quali quelle proprie -per definizione, data che la metropoli è considerata la "madre" del cambiamento e dell'innovazione- delle aree metropolitane: non è un caso che si possano ormai contare almeno una dozzina di soluzioni diverse nell'assetto istituzionale delle aree metropolitane in Europa ed in America.

Per concludere: il mancato decollo di una forma di governo metropolitano è dovuto all'assenza di un adeguato progetto in merito al suo ruolo politico-istituzionale ed all'assetto delle funzioni amministrative e del regime finanziario ⁽¹⁾. Purtroppo il dibattito politico in materia è rimasto spesso condizionato da esigenze di ritagli territoriali legati alla geografia elettorale dell'area più che a quella funzionale.

5. Aree metropolitane e politiche urbane

Per alcuni versi la mancata attuazione dell'ordinamento metropolitano in Italia risulta di difficile comprensione.

Il dibattito sui problemi metropolitani nel dopoguerra è stato infatti assai ampio, ed ha tagliato trasversalmente numerose discipline, offrendo una ricca elaborazione di base per gli operatori politici ed istituzionali. Non solo, ma l'Italia, arrivando ultima dei paesi avanzati nell'introduzione di una forma speciale di ordinamento metropolitano, avrebbe potuto far tesoro di esperienze diverse, e di valutazioni sull'efficacia relativa di modelli alternativi.

Come spiegare allora le ragioni del fallimento della riforma? Esistono, a nostro parere, sia motivi generali che particolari.

Su un piano generale si possono fare due ordini di considerazioni.

In primo luogo va sottolineato che in Italia non si è mai assistito ad una politica delle aree urbane a livello nazionale, simile -per intendersi- a quella che si è sviluppata in Francia. Una politica di questo tipo implica scelte trasparenti di priorità, assunzione di responsabilità, e processi decisionali poco funzionali al modello di gestione delle risorse pubbliche che si è sviluppato in Italia nell'ultimo ventennio. Non è stato quindi possibile promuovere interventi mirati territorialmente, privilegiando invece le azioni generali che si risolvevano in una distribuzione a pioggia dei flussi di spesa pubblica. Le riflessioni svolte in precedenza sugli investimenti infrastrutturali pubblici ne costituiscono un esempio lampante. Non è quindi un caso che non si sia sviluppata neanche una politica per le aree metropolitane.

In secondo luogo non va dimenticato che la problematica metropolitana, dopo una sin troppo lunga maturazione, si è affacciata nella realtà giuridica in una fase di profonda crisi istituzionale del paese, in cui risultava difficile proporre la creazione di un nuovo soggetto istituzionale, quando quelli già esistenti risultavano sempre più delegittimati e veniva richiesta una riforma generale del nostro ordinamento politico. Non solo, ma dato che l'impianto stesso della L. 142/90 non garantiva il superamento della conflittualità interistituzionale presente tra i vari livelli di Governo (in specie tra Regioni da un lato e Province e Comuni dall'altro), la Città

¹¹. Per quanto concerne il dibattito scientifico sull'assetto delle funzioni e del finanziamento rinviamo soprattutto a Camagni R., e Gibelli M.C., 1992

metropolitana si candidava naturalmente come nuovo soggetto concorrente e conflittuale nei confronti delle Regioni e delle Province, favorendo una più o meno esplicita azione di rigetto.

fig 15 Rapport pro-capite entre la contribution de l'Etat pour investissements des communes > 500.000 hab. et la moyenne italienne (nombres-indices)

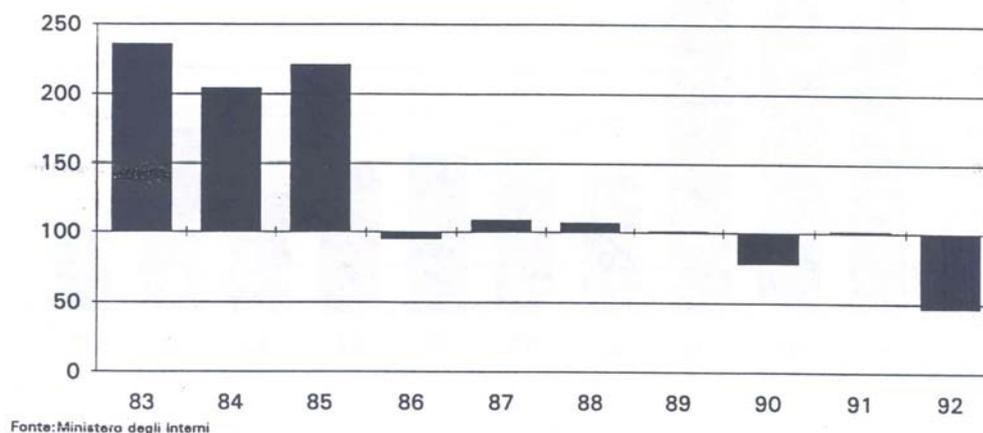
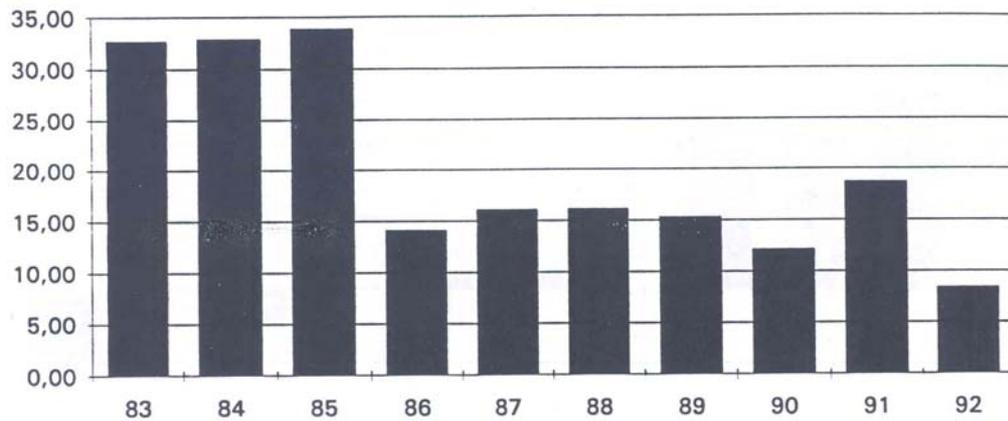


fig 16 - Pourcentage des contributions concédées pour l'amortissement des prêts aux administrations communales avec plus de 500.000 hab.



Fonte: Ministero degli Interni

Vi sono poi ragioni più specifiche.

L'istituzione delle città metropolitane mancava di scopi dichiarati e visibili. Perché le aree metropolitane? Quali gli obiettivi sottostanti? Quali reti di solidarietà, complementarità e concorrenza dovevano definire per il raggiungimento di tali scopi? Verso quali obiettivi esterni (Paesi dell'Est, CEE, area sud, Paesi mediterranei etc.) ed interni (riequilibrio, attivazione di un motore di sviluppo centrale nel nord, ecc.) ci si orientava definendo le aree metropolitane? Sono tutte domande che il legislatore non si è posto, o non si è voluto porre, perdendo di vista gli obiettivi che dovevano stare alla base di un governo metropolitano.

La conseguenza è stata che non si è tenuto conto della diversità dei progetti istituzionali ed amministrativi che si potevano proporre in relazione a diverse concettualizzazioni possibili di metropoli. Se la metropoli è solo "una grande area urbana" non si capisce bene perché bisogna introdurre un ordinamento differenziato rispetto all'ordinamento provinciale per la programmazione e gestione dei c.d. servizi di area vasta.

Quali sono allora i problemi di sostanza che dovrebbero essere affrontati con la nuova strumentazione istituzionale metropolitana?

In questo lavoro abbiamo cercato di dare una risposta che prescindesse dal dettato legislativo, chiedendosi quali sono le aree metropolitane in Italia riconducibili ad una concettualizzazione geografica che le possa distinguere dalle semplici aree urbane al di là di un mero criterio demografico basato su soglie dimensionali convenzionali. Solo così si possono scindere analiticamente i problemi urbani da quelli metropolitani, e verificare in che misura gli strumenti istituzionali previsti possano essere di aiuto per risolverli. Limitandosi alle tre aree metropolitane individuate (Milano, Torino e Roma) la progettazione istituzionale è strettamente collegata alla specificazione del ruolo che può svolgere il governo locale per favorire lo sviluppo di quelle che abbiamo definito come funzioni e milieu metropolitani. Se leggiamo l'elenco delle competenze previste dall'art. 19 della L. 142/90 le potenzialità di una riorganizzazione istituzionale in questa direzione emergono in maniera immediata.

Il governo metropolitano può intervenire in tre ambiti di intervento strategico: la localizzazione delle principali funzioni urbane (finanza, direzionalità, distribuzione, tecnologia ecc.), le politiche per la mobilità, e le politiche ambientali. All'interno di queste politiche si possono trovare i migliori strumenti di governo per garantire un riposizionamento competitivo di ogni area rispetto alle altre aree metropolitane italiane ed europee. Lo sviluppo economico è infatti sempre più legato alla presenza di aree-sistema in grado di attrarre investimenti innovativi, le c.d. "localizzazioni pregiate". E' evidente che politiche di questo tipo non possono essere efficacemente affrontate nell'ambito del solo comune centrale e, da questo punto di vista, anche le scelte dei Piani regolatori comunali dovrebbero essere adeguate ad un quadro di riferimento più ampio, quale quello definibile in schemi di pianificazione strategica.

Ugualmente, lo sviluppo metropolitano, richiede investimenti rilevanti, dovendo recuperare un lag infrastrutturale notevole originato da un lungo periodo di assenza di grandi interventi strategici, perlomeno relativamente ad altre aree europee. E' impensabile che questi possano derivare solo dall'intervento pubblico e, tanto più, solo da quello locale. Le problematiche collegate al fenomeno metropolitano non possono essere circoscritte al governo locale, assumendo una valenza nazionale per tutto quello che concerne le complementarità e le connessioni con le altre aree metropolitane del paese: pensiamo solo al ruolo ed al peso finanziario dell'Ente ferrovie dello stato, o della società pubbliche di intervento nel settore delle telecomunicazioni (Stet, Sip), che risultano spesso tra i più grossi investitori nelle aree metropolitane. La dimensione degli interessi in gioco nelle aree metropolitane, ovvero in termini

economici, le esternalità positive (o negative) che derivano dai processi di sviluppo metropolitano, travalicano infatti la dimensione locale e regionale, richiedendo politiche urbane a livello nazionale (sia attraverso trasferimenti correttivi delle esternalità che con l'intervento diretto). Le aree metropolitane non possono riuscire da sole a garantirsi uno sviluppo autopropulsivo, ma devono inserirsi in un programma nazionale di valorizzazione delle loro complementarità. Si tratta ovviamente di conciliare questa esigenza -altrimenti definita "nazionalizzazione" dei problemi metropolitani- con il rispetto delle autonomie politiche locali, innovando profondamente il sistema della legislazione speciale utilizzato in Italia negli anni '80 per il finanziamento dei grandi interventi infrastrutturali. In un documento di raccomandazioni per la politica degli investimenti pubblici la Commissione tecnica per la spesa pubblica, un organo speciale di consulenza del Ministero del Tesoro, ha messo in luce i guasti conseguenti al mancato coordinamento degli interventi infrastrutturali degli enti locali finanziati dalla legislazione ordinaria e da quella speciale, e di questi con quelli finanziati e gestiti da amministrazioni pubbliche centrali (Ministero del Tesoro, 1991).

Per dare risposte soddisfacenti a questi problemi serve un "governo metropolitano", serve cioè un nuovo ente che assorba funzioni dagli enti minori (comuni) e garantisca coordinamento e soluzione dei conflitti interistituzionali? La nostra opinione è che in questa fase istituzionale del paese, e nel particolare contesto di relazioni intergovernative che si è venuto a determinare sarebbe più opportuno pensare a soluzioni innovative sperimentali, di tipo negoziale/consensuale, che facilitino l'emergere di una cultura di governo metropolitano, sapendo che comunque queste non devono costituire una maglia rigida per il futuro. Se vi è un dato costante nell'evoluzione di tutte le esperienze europee è quello che queste sono state sottoposte a continui cambiamenti per adeguarsi a realtà così complesse e dinamiche come quelle delle grandi concentrazioni urbane.

Tale cooperazione può fare crescere una "cultura metropolitana", una autoconsapevolezza di essere parte di una comunità urbana di tipo particolare, rendendo i vari attori economici, sociali e politici -che fanno parte di comunità più ampie non individuabili territorialmente secondo le tradizionali categorie di analisi degli effetti esterni o della dimensione degli interessi-, consapevoli dei vantaggi del coordinamento e della integrazione delle politiche. In definitiva, una Città metropolitana, qualsivoglia assetto istituzionale essa assuma, deve costituire un soggetto che garantisce una fornitura efficiente di servizi pubblici locali, in specie di quelli a rete, una politica territoriale a livello sovracomunale, una capacità di configurarsi come "promoter" autorevole, a livello nazionale ed internazionale, di processi economici virtuosi, svolgendo una "intelligente" attività di mediazione e di stimolo. Insomma un soggetto che sia insieme -per riprendere la felice terminologia di Dente- un pò "grande villaggio", un pò "regione funzionale", un pò "città capitale", sapendo che ciò può richiedere un assetto territoriale, per così dire, a geometria variabile. Solo se ci si rende conto di questo e si costruisce un progetto istituzionale adeguato si potrà uscire dalle secche dell'immobilismo, evidenziandone esplicitamente costi e benefici per tutti gli attori interessati. Se poi questo processo darà luogo nel medio periodo ad un ente fortemente strutturato o manterrà delle soluzioni flessibili di tipo federativo non è di grande importanza. Quello che occorre evitare è di aspettare Gargantua, per richiamare la felice metafora di Ostrom del 1961 (Ostrom et al., 1961), per risolvere tutti i problemi metropolitani.

Alleva, G., Celant, A., 1989, 'Struttura urbana e terziario alle imprese', CNR, Progetto Finalizzato Economia, sotto-prog. 4, tema. 8, quad. 6.

Bagnasco, A., 1977, 'Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano', Il Mulino, Bologna.

Balboni E., "Governare, la complessità metropolitana: il lungo cammino che separa la città come 'kochende Blase' dalla 'intentional city' del XXI secolo", in IReR, Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano, Milano, Angeli, 1989.

Brunet, R., (dir.), 1989, 'Le villes "européennes". Rapport pour la DATAR', G.I.P. RECLUS, Paris, La documentation Française.

Brunetta, R., Tronti, L. (a cura), 1990, 'Rapporto '89. Lavoro e Politiche della Occupazione in Italia', Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, FGB, CER, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma.

Cafiero S., Cecchini, D., 1990, "Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia" in D. Martellato, F. Sforzi, (a cura), 'Studi sui sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

Camagni, R., 1990, "Strutture urbane gerarchiche e reticolari: verso una teorizzazione" in F.Curti e L.Diappi (a cura), 'Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche', F. Angeli, Milano.

Camagni, R., Pio, S., 1988, "Funzioni urbane e gerarchia metropolitana europea: la posizione di Milano nel sistema dell'Europa meridionale" in IReR-Progetto Milano, 'La trasformazione economica della città', F. Angeli, Milano.

Castells, M., 1989, 'The informational City Information Technology Economic Restructuring and Urban-Regional Process', Basil Blackwell, Oxford.

Cecchini, D., 1988, "Le aree urbane in Italia: scopi, metodi e primi risultati di una ricerca", in Rivista Economica del Mezzogiorno n. 1, pp. 39-70.

Coffey, W.J., Polèse M., 1987, "The distribution of high technology manufacturing and service in the Canadian urban system 1971-1981" in, Revue d'economie regionale et urbaine, n. 5, pp. 279-299.

Conti S., Spriano, G., 1990, 'Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta. ed Fond. G. Agnelli, Torino.

Costa P., Toniolo M., 1992, Città metropolitane e sviluppo regionale, F. Angeli, Milano.

Dematteis G., 1991, "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane" in C.S.Bertuglia e A.Bella (a cura), 'I Sistemi urbani: teorie, modelli, strumenti di governo', F. Angeli, Milano (in stampa).

Dematteis, G., 1989, "Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali" in, Stato e Mercato n.26, agosto, pp. 279-303.

Dente, B., 1989, "Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali", in 'Stato e Mercato', n. 26, agosto, pp. 279-303.

Fubini, A., 1989, "Aree metropolitane in Italia. Problemi e prospettive", CNR, Relazione finale, Progetto Finalizzato Struttura ed Evoluzione dell'Economia Italiana, Sott. 4, tema 8, w.p.

Gallimbeni R., Rivoira G., Zeppetella, A., 1989, 'Statistiche comparate sulle grandi aree metropolitane', C.N.R., Progetto Finalizzato Struttura ed evoluzione dell'economia italiana, sottoprogetto 4, quad. 27.

Hepworth, M., 1989, 'Geography of the Information Economy', Belhaven Press, London.

Dematteis G. e Ferlaino F. (a cura), 1991, Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà, Dibattiti IRES n.2, IRES, Torino.

ISTAT, 1982, 'Classificazione della attività economiche. Metodi e norme', serie C, n. 2, Roma.

ISTAT-IRPET, 1989, 'I mercati locali del lavoro in Italia' F. Angeli, Milano.

Martinotti, G., 1991, "The new metropolis: social morphology and governance", International Working Group on Metropolitan Governance, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, First meeting, Milan, march (mimeo)

Ministero del tesoro, Commissione tecnica spesa pubblica. Osservazioni e raccomandazioni in materia di razionalizzazione della spesa pubblica in investimenti degli enti locali, la relazione trimestrale, Roma 1991.

Noyelle, T., Stanback, T.J., 1984, "The economic transformation of American Cities", Rowman & Allanheld, Totowa (N.J.).

Ostrom V., Tiebout c.M., e Warren R., "The organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", The American Political Science Review, 55 December 1961, pp. 831-842.

Scarascia Mugnozza, G.T., 1988, "Centro di ricerca, di conoscenza di produzione" in 'La politica della ricerca in Italia', Vita Italiana, n. 5, anno I, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Scheffler, K., 1973 (1913), "La metropoli" in M. Cacciari 'Metropolis', officine ediz., Roma.

Sforzi F. 1991, "La delimitazione dei sistemi urbani: definizioni, concetti, metodi" in C.S. Bertuglia e A. La bella (a cura), 'I sistemi urbani: teorie, modelli, strumenti di governo', F. Angeli (in stampa), Milano.

Sforzi, F., 1990, "Problemi di definizione di sistemi urbani", in D.Martellato, F.Sforzi (a cura) 'Studi sui sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

SOMEA, 1987, 'Atlante economico e commerciale d'Italia', Levi ed., Roma.

SPS (Sistema Permanente dei Servizi), 1990, '7. rapporto sullo stato dei poteri locali' ed. SPS, Roma.

Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A.E., Vijverberg C.H.T., 1982, 'Urban Europe: a Study of Growth and Decline', Pergamon, Oxford.