

Le ragioni dell'area vasta e le sue forme istituzionali

di Wladimiro Gasparri

SOMMARIO: Il contesto della ricerca. – La geografia dei territori. – L'area vasta come problema giuridico-istituzionale. – L'area vasta come ambito metropolitano. – L'area vasta e la 'città diffusa'. – Del necessario governo dell'area vasta. – Il governo delle aree metropolitane come dilemma delle economie avanzate europee. – Origini e criticità della Città metropolitana nell'esperienza italiana. – Il disallineamento tra area e Città metropolitana quale esito dell'inerzia dei poteri locali. – La dimensione politica della Città metropolitana. – L'indispensabile governo delle aree vaste non metropolitane. – La Provincia, ente di area vasta resiliente. – Le ragioni della resilienza. – Quale Provincia? – Il recupero della responsabilità verso la comunità di riferimento e la funzione di governo dell'area vasta. – Il 'cacciavite istituzionale' per far ripartire le Province – La Provincia a 'metà del guado'. – La pianificazione strategica come processo di costruzione degli obiettivi di sviluppo. – Il 'territorio indefinito' e il cammino da intraprendere.

Il contesto della ricerca. Le più recenti decisioni sugli assetti ordinamentali delle autonomie territoriali sono state caratterizzate e condizionate da una congiuntura economica fortemente negativa nell'ambito della quale le logiche istituzionali e quelle dell'efficienza dell'amministrazione locale sono apparse sostanzialmente recessive rispetto agli obiettivi di contenimento dei costi finanziari. Con una duplice conseguenza sul sistema politico-istituzionale: per un verso, l'inefficienza e l'inefficacia delle politiche pubbliche sono state associate ai principi della democrazia rappresentativa e, per l'altro, il contenimento della spesa pubblica è stato ricondotto (parzialmente, ma con grande clamore mediatico) alla diminuzione dei costi della politica e questa alla riduzione della spesa degli organi politico-rappresentativi. Una sorta di corto circuito che ha alimentato la delegittimazione politica di parte delle istituzioni rappresentative, innanzitutto perché il possibile risparmio sui costi delle istituzioni è stato inteso come il presupposto di quei processi riformatori e non quale obiettivo da conseguire in relazione all'esito di quegli stessi processi. Il risultato di tutto ciò è stato l'accentuazione dell'assetto monocratico della forma di governo con la concentrazione del potere decisionale e l'affermazione dell'incompatibilità dell'(ipotetica) efficienza delle istituzioni con l'assetto istituzionale collegiale, la diffusione del potere e la partecipazione democratica.

Questo processo, che ha fatto definitivamente venir meno l'organicità della riforma contenuta nel d.lgs. n. 267/2000, già messa in discussione dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha subito una forte accelerazione all'inizio dello scorso decennio e soltanto con l'approvazione della legge n. 56/2014 ha trovato un proprio equilibrio. Un equilibrio, tuttavia, molto precario perché costruito attorno ad un progetto di revisione della disciplina

degli enti locali più ampio che avrebbe dovuto trovare le proprie coordinate nella riforma costituzionale approvata dai due rami del Parlamento nel corso del 2016 («in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», specifica esplicitamente uno dei primi commi della suddetta legge), peraltro inaspettatamente respinta dalla successiva consultazione referendaria. In forza di questi successivi avvenimenti la portata dell'intero disegno è stata fortemente ridimensionata, dando avvio ad una fase caratterizzata da consistenti incertezze giuridico-istituzionali e legittimi dubbi di costituzionalità della stessa legge n. 56/2014, nonché da innumerevoli difficoltà gestionali. In sostanza quel disegno, collocato in un quadro istituzionale immutato, si è ridotto alla mera sostituzione di alcune Province con le Città metropolitane, producendo di converso uno svuotamento delle rimanenti Province il cui futuro resta tuttora avvolto nella nebbia.

Alla prova dei fatti, la riforma del 2014 non è «la più grande legge di innovazione del governo locale dalla legge Rattazzi del 1859» (F. Pizzetti). E tuttavia segna sicuramente una svolta nell'equilibrio delle autonomie locali: istituisce un nuovo soggetto nell'ordinamento locale (la Città metropolitana) e, contestualmente, produce una ulteriore «torsione monocratica dell'assetto dei poteri in un nuovo contesto, diffonde meccanismi di investitura indiretta degli organi di governo, rimaneggia il sistema delle fonti con la determinazione di un nuovo livello statutario e con una nuova dislocazione dei poteri normativi» (S. Staiano).

All'interno di questa cornice, si colloca la stessa definizione del modello di governo dell'area vasta che, per le caratteristiche proprie di questo ambito territoriale, si pone all'incrocio tra una serie di questioni relative ai rapporti politici, alle politiche pubbliche e alla identità della comunità di riferimento, che, a loro volta, chiamano in causa un numero di variabili e di ipotesi tali da determinare, in funzione della diversa prospettiva assunta, combinazioni infinite. In questi anni, le questioni sollevate a proposito del governo di questi territori, connotati sia da formazioni metropolitane che da una variegata rete di città di scala diversa, sono state molteplici ed hanno riguardato, tra l'altro, il tema della razionalizzazione della dimensione territoriale e della ricerca di ambiti ottimali in grado di definire istituzioni capaci di rispondere effettivamente del proprio operato di fronte ai cittadini, quello dell'impatto delle trasformazioni economico-sociali sulla struttura territoriale e amministrativa del governo delle città e dei territori e sulle relative funzioni da attribuire ai soggetti vecchi e nuovi, quello della loro competitività sui mercati nazionali e internazionali, a tutto svantaggio dell'idea di cooperazione istituzionale e di un approccio economico-istituzionale sostenibile.

In relazione a questi diversi aspetti la riforma del 2014 ha presentato un indubitabile e innegabile punto di forza: l'istituzione di quella Città metropolitana, già costituzionalizzata nel 2001 e attesa da oltre un ventennio. Invero, nel corso dei due precedenti decenni, la delimitazione delle aree e l'istituzione delle relative Città metropolitane non aveva fatto segnare alcun passo in avanti, nonostante il quadro normativo, facendo leva sulla responsabilità dei poteri locali, avesse messo questi ultimi nella condizione di introdurre le forme di integrazione istituzionale più coerenti con i mutamenti dei singoli sistemi territoriali. La legge n. 56/2014 ha 'rivisitato' la procedura istitutiva, facendo coincidere (in maniera salomonica) le nuove Città metropolitane con le pre-esistenti Province, una trasformazione che ha cercato così di sciogliere il 'rebus metropolitano' da sempre irrisolto. L'intento era quello di assicurare al sistema locale il massimo di flessibilità e consentire alle Città me-

tropolitane, nei limiti previsti dalla legge, di darsi, in sede di attuazione, la struttura organizzativa più idonea e di individuare efficaci modalità di raccordo con i Comuni. Con la possibilità quindi di una forte differenziazione tra Città metropolitane, i cui sistemi organizzativi potevano essere adattati alle diverse esigenze territoriali.

Ma la stessa riforma presenta evidenti punti di debolezza, per taluni ineluttabilmente collegati al processo di revisione del sistema degli enti locali avviato nel corso del 2010 di cui la legge n. 56/2014 rappresenterebbe l'esito finale e, per altri, derivanti dal fallimento della riforma costituzionale e dunque dal venir meno del suo naturale e ineliminabile presupposto per il dispiegamento dei suoi obiettivi.

Tra i principali nodi problematici c'è, innanzitutto, l'indubbia sottovalutazione dell'area vasta metropolitana come specifica realtà economico-istituzionale, irriducibile nelle forme esistenti della geografia istituzionale, e l'incerto assetto della Città metropolitana, rispetto alla persistente 'dura' complessità territoriale. E vi è, più in generale, una complessiva sotto-stima della centralità socio-economico-culturale della rete urbana costituita dalle città medie e dell'assetto istituzionale dell'area vasta c.d. 'aperta', ossia di quei territori urbanizzati in maniera più o meno ampia, talora senza una vera e propria continuità fisica (per questo 'aperti') che, proprio in relazione alle funzioni ad essi riconducibili, richiedono di essere governati da specifiche istituzioni non riconoscibili nelle forme dell'associazionismo municipale. Che è il problema, giustappunto, della Provincia.

Sotto questo profilo la legge n. 56/2014 ha avuto riguardo (ancorché parziale) ad alcuni territori, coincidenti con le 'grandi città' (metropolitane) della penisola. La logica sottesa ha al proprio centro l'idea che esse costituiscano il luogo essenziale per migliorare la qualità della vita delle comunità nel loro insieme: il processo di costituzione delle Città metropolitane, indipendentemente dalla sua modalità, è apparso virtuoso proprio per le loro peculiarità, le loro potenzialità e, soprattutto, la loro adeguatezza rispetto alle trasformazioni territoriali, sociali ed economiche di quei territori in grado di riflettersi sull'intero sistema locale. Sono state, infatti, pensate come luoghi strategici, legati, in maniera direttamente proporzionale, alla necessità di costruire modelli di *governance* capaci di porre in costante equilibrio la dimensione economica con la dimensione sociale, i modelli di democrazia rappresentativa con il ruolo del soggetto pubblico quale attore delle politiche economiche e quest'ultimo con il tessuto imprenditoriale.

All'opposto, è del tutto mancata la proposizione e l'individuazione di un modello di *governance* e, ancor prima di *government*, in grado di valorizzare la centralità delle città medie e dello stesso territorio 'aperto' che costituiscono, ciascuno con proprie peculiarità, sistemi complementari rispetto alle Città metropolitane. Oggi, infatti, siamo nella situazione per cui non tanto otto Regioni sono prive di Città metropolitana, ma molti territori, anche in Regioni in cui sono presenti Città metropolitane, sono privi di istituzioni idonee a governare quelle molteplici conurbazioni che travalicano i confini degli attuali enti locali. Si tratta, come si dirà, a tutta evidenza della sottostima di quel variegato patrimonio di forme urbane di media dimensione, fuori taglia rispetto alle stesse forme di associazionismo comunale che, nonostante la legge n. 56/2014, hanno scopi e finalità differenti. Di più: la polarizzazione delle politiche di sviluppo, in molte Regioni, mette a dura prova la sopravvivenza dei piccoli sistemi urbani presenti nell'area vasta sia, in maniera ancor più decisa, la competitività di interi territori identificabili con ben strutturati sistemi socio-economico-produttivi. Per questo aspetto, aver limitato l'attenzione alle Città metropolitane e

alle forme dell'associazionismo comunale e avviato un claudicante riordino delle Province, lascia supporre che non sia stata avvertita la centralità e la strategicità dei differenti aspetti che assume l'area vasta, la sua necessità di essere governata, nonché il bisogno di prevederne una disciplina di riferimento per le stesse Regioni. Tanto più grave dal momento che si tratta di quelle parti del territorio in cui è strutturato e insediato, forse ancor prima che nelle Città metropolitane, il telaio portante del Paese in grado di caratterizzare la sua organizzazione spaziale, sociale ed economico-produttiva, anche attraverso la definizione di sistemi di erogazione di servizi avanzati a favore di un sistema di imprese e di importanti distretti produttivi. Ed è chiaro che a questa complessità non si può rispondere né con il sistema dell'associazionismo comunale, né con quello dell'unione comunale perché essa rappresenta un ordine di grandezza diverso (anche, ma non necessariamente, superiore) rispetto alla somma delle singole unità.

Tutto questo imporrebbe, viceversa, una riorganizzazione dei territori in un'ottica di riforma organica e razionale del loro governo politico, la definizione di un sistema territoriale in grado di garantire la responsabilizzazione dei relativi poteri locali, un più efficace rendimento delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica, tutti elementi che appaiono indispensabili per rendere possibile lo sviluppo e la costruzione di una effettiva società urbana, che esalti il valore d'uso di quegli stessi territori sottraendoli alla sfera dell'economia (del valore di scambio, del mercato e della merce) così da assicurare una tangibile garanzia del 'diritto alla città' per tutti i cittadini.

Questo, in breve, il contesto in cui si è collocata la ricerca su *La nuova architettura istituzionale delle autonomie locali tra semplificazione istituzionale e differenziazione: garanzia del principio autonomistico e rendimento delle istituzioni locali*, svolta presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze e co-finanziata dall'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, di cui gli scritti raccolti in questo volume rappresentano la sintesi.

Essa vorrebbe costituire, seppure in una diversa prospettiva, una sorta di continuazione della precedente ricerca su l'associazionismo comunale (i cui risultati sono stati raccolti nel volume *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino 2017), in cui attraverso l'analisi della vicenda italiana e la sua comparazione con alcune delle principali esperienze giuridiche europee, si intendeva rispondere alla domanda sul se e il come fosse possibile bilanciare e contemperare una duplice esigenza: da un lato, la garanzia della democrazia locale e la rappresentanza della comunità territoriali e, dall'altro, la necessità di assicurare la partecipazione delle istituzioni locali al più ampio processo di governo economico-territoriale anche attraverso la definizione di livelli adeguati di gestione delle funzioni e dei servizi. Questa nuova ricerca sposta lo sguardo dall'arcipelago dei piccoli Comuni, per prendere in considerazione la geografia istituzionale di quei territori in cui si manifestano sia formazioni metropolitane che una variegata rete di città, di differente taglia, collegate tra loro da molteplici relazioni, talora cooperative, talaltra competitive. In questa cornice, l'obiettivo è stato quello di esaminare il quadro degli esistenti soggetti istituzionali, rilevando le differenze tra i vari tipi di enti e verificando i punti di forza e di debolezza delle soluzioni organizzative adottate e delle scelte concernenti le funzioni e la loro allocazione, anche per verificare, proprio con riferimento a realtà demografiche e territoriali disomogenee, se e come i principi di differenziazione e adeguatezza abbiano trovato una effettiva declinazione.

In questo contesto, il tentativo è quello di ricostruire e riflettere, anche in chiave comparativa, su alcuni dei principali aspetti e passaggi dell'attuale assetto istituzionale di quegli ambiti individuati come 'territorio metropolitano', 'territorio urbano' e 'territorio aperto'. Scopo a cui è sottesa la domanda, che da lungo tempo affanna l'assetto dei poteri locali, su quali siano le forme più idonee per il governo delle differenti configurazioni assunte dall'area vasta, in grado di garantire quell'obiettivo sempre più centrale, sia a livello nazionale che europeo, di assicurarne la coesione socio-territoriale.

* * *

La geografia dei territori. Cosa si intende quando parliamo di 'area vasta' che richiede di essere governata? Il fenomeno appare molto differenziato. Sotto il profilo strutturale, esso comprende certamente quelle conurbazioni segnate da notevoli relazioni di interdipendenza funzionale tra una città centrale e una o più corone di comuni contermini, la cui fonte è rappresentata tanto da legami tra omogenee strutture economiche locali, che da assetti e dinamiche spaziali riconducibili a continuità (o contiguità) delle strutture insediative e a peculiari caratteri strutturali delle reti e dei sistemi di mobilità. Ma quello stesso fenomeno comprende, all'estremo opposto, anche le c.d. aree funzionali connotate da una integrazione socioeconomica di territori di media/piccola taglia in cui è assente quel forte centro gravitazionale, prodotto dalla attrattività di sistemi economici coincidenti con grandi o medie città.

Alla stessa domanda si può rispondere anche attraverso l'analisi di alcuni dati idonei a rappresentare le differenti realtà di riferimento. Tra le diverse rappresentazioni possibili del territorio nazionale, ai fini del presente volume, appare opportuno richiamare quella che suddivide lo stesso territorio in tre grandi insiemi: l' 'Italia metropolitana', l' 'Italia di mezzo' e l' 'Italia interna profonda o montana'.

L' 'Italia metropolitana' rappresenta il 6% della superficie totale e raccoglie il 33% della popolazione, distribuita su 547 Comuni (il 7% del totale), presenta una quota di addetti nel settore manifatturiero sul totale nazionale degli addetti al medesimo settore pari al 24% (2017), un reddito lordo pro-capite pari a 14.312 euro/anno (2015) e un indice di vecchiaia pari a 151 (2018).

L' 'Italia di mezzo' copre il 49% della superficie totale e raccoglie il 56% della popolazione, distribuiti su 4486 Comuni (il 55% del totale), presenta una quota di addetti nel settore manifatturiero sul totale nazionale degli addetti al medesimo settore pari al 64% (2017), un reddito lordo pro-capite pari a 13.764 euro/anno (2015) e un indice di vecchiaia pari a 192 (2018). Al suo interno, tuttavia, presenta una forte articolazione, tenuto conto che 221 Comuni (pari al 3% a livello nazionale) sono riconducibili alla categoria delle città medie e polifunzionali che coprono il 10% della superficie nazionale e in cui risiede il 17% della popolazione nazionale; 834 (pari al 10%) sono i Comuni della frangia metropolitana che si estendono per una superficie pari al 7% e in cui risiede il 12% della popolazione. Mentre appartengono al periurbano e al continuum urbano-rurale 3.431 Comuni (pari al 42%) che coprono una superficie pari al 33% e in cui risiede il 27% della popolazione nazionale. Un territorio che sul piano della popolazione appare in via di contrazione con un saldo che, tuttavia, si presenta ancora attivo, con il 34 % dei Comuni in crescita a fronte di un 17% di Comuni in decrescita, anche se questo dato è caratterizzato da andamenti, nel corso del tempo, disomogenei.

All'estremo opposto, rispetto all' 'Italia metropolitana', troviamo l' 'Italia profonda' che

copre il 45% della superficie totale e raccoglie l'11% della popolazione, distribuita su 3059 Comuni (il 38% del totale), presenta una quota di addetti nel settore manifatturiero sul totale nazionale degli addetti al medesimo settore pari al 64% (2017), un reddito lordo pro-capite pari a 12.083 €/anno (2015) e un indice di vecchiaia pari a 295 (2018). Questo variegato insieme costituisce la parte prevalente del territorio nazionale ed è contraddistinto dalla presenza di piccoli Comuni, lontani dai servizi essenziali – quali scuola, sanità, mobilità – la cui marginalizzazione assume certamente una rilevanza nazionale, non fosse altro sotto il profilo della coesione sociale.

Questi ultimi territori sono stati posti al centro della Strategia Nazionale per le Aree Interne, promossa nel 2014 come insieme di politiche socio-economiche preordinate ad impedirne lo spopolamento attraverso la promozione dello sviluppo delle opportunità economiche e il migliorare della qualità dei servizi ed a ricomporli in un disegno nazionale unitario, che trova nella pluralità delle forme di cooperazione intercomunale uno strumento istituzionale particolarmente efficace soprattutto per la sua capacità di adattamento a questa realtà frammentata. Tali aree sono state poi oggetto della più recente legge 6 ottobre 2017, n. 158, sulle misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, con l'obiettivo di scongiurare fenomeni di abbandono e desertificazione sociale. D'altronde, non si deve dimenticare che queste 'aree deboli' sono fondamentali per la qualità degli stessi sistemi metropolitani, qualità che poggia appunto sulla centralità delle 'aree interne' nella produzione dei servizi eco-sistemici, prodotti rari ma fortemente utilizzati nelle aree metropolitane artificializzate in maniera consistente, ma non ancora riconosciuti dalle transazioni di mercato né compensati/perequati dalla regolazione dell'economia pubblica.

La complessità è un dato di fondo della geografia socioeconomica italiana. A zone ad alta urbanizzazione fanno riscontro zone ad urbanizzazione reticolare e diffusa che non costituiscono affatto realtà 'minori' e che dal punto di vista economico (e sociale) richiedono l'attivazione di politiche (e servizi) idonee a rispondere alla domanda di sviluppo che essi pongono. Tutto ciò esclude che l'Italia possa essere immaginata come un Paese il cui motore economico è interamente concentrato in poche aree e centri urbani che, al tempo stesso, catalizzano la parte più consistente della popolazione.

È evidente altresì che, non soltanto da oggi ma forse da sempre, ci troviamo di fronte a territori profondamente diversi, che talora danno vita a una geografia differente rispetto a quella istituzionale tradizionale e che per questa ragione pongono la domanda se non sia necessario avviare un processo di riforma che contempra istituzioni differenziate per garantire l'effettività delle politiche pubbliche ed evitare l'aumento delle diseguaglianze territoriali. In particolare, quelle diseguaglianze legate ai 'luoghi lasciati indietro', in cui le comunità manifestano forti segnali di malessere sociale dovuto non tanto all'impoverimento economico, perché non sempre il disagio si lega alla scarsità delle risorse economiche, ma innanzitutto alla loro marginalità socioculturale e delle opportunità ed alla conseguente perdita demografica. Tutti fenomeni che impediscono a questi territori di essere considerati vere e proprie parti integranti dello sviluppo dell'intero Paese. Un malessere che colpisce, appunto, tanto l'Italia profonda quanto l'Italia di mezzo in quelle aree del margine dove il semplice esercizio della cittadinanza e la richiesta dei servizi di base (educazione, sanità, trasporti) diviene una sfida.

Tutto ciò ripropone una serie di problemi rimasti ancora senza risposta: il primo è quel-

lo relativo alla definizione di istituzioni idonee a governare le trasformazioni territoriali di scala sovra-comunale e in grado di intessere nuove relazioni con gli altri livelli di governo, così da far fronte a processi più generali rispetto alla mera ricerca dell'efficienza amministrativa. Il secondo riguarda la definizione dell'ambito delle funzioni e delle competenze di area vasta. Il terzo aspetto attiene al tema della loro legittimazione democratica, profilo particolarmente significativo allorché la loro finalità sia quella non solo e soltanto di produzione di servizi, risolvendosi talora in un supporto tecnico delle municipalità nella gestione quotidiana, ma quella di *policy* ossia di costruzione di politiche pubbliche per la programmazione di investimenti di sviluppo dell'area vasta più avanzate rispetto al mero coordinamento delle amministrazioni di prossimità, politiche sempre più necessarie nel momento in cui le dinamiche insediative travalicano i confini amministrativi e disegnano scenari di cooperazione, di partecipazione, di concertazione, di partenariato inter-istituzionale e pubblico-privato, con la propensione a 'fare sistema', a 'fare rete'.

* * *

L'area vasta come problema giuridico-istituzionale. Il primo aspetto considerato dalla ricerca è quello di 'area vasta': se e come questo concetto individui un fenomeno rilevante, innanzitutto, sotto il profilo giuridico e, in caso positivo, quali soluzioni offra l'ordinamento dei poteri locali, sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, ai necessari processi di governo che coinvolgono questa area e se le eventuali risposte siano effettivamente idonee alla guida delle relative realtà socio-economico-territoriali.

La sua trattazione ha imposto evidentemente non soltanto di tenere nel debito conto quelle diversità che connotano la geografia dei territori, ma ha, prima di tutto, portato ad interrogarsi sul concetto stesso di area vasta. Essa ha assunto un contenuto prescrittivo nel contesto della legge n. 56/2014 che qualifica Città metropolitane e Province quali 'enti territoriali di area vasta' e, tuttavia, come osserva Giulia Mannucci e, per altro profilo, Ferdinando Bartolomeo in questo volume, essa continua ad essere un concetto in cerca d'autore, di difficile delimitazione.

La prima considerazione può essere dedotta dall'insieme delle previsioni normative contenute nella legge appena richiamata: esiste la necessità di programmare e amministrare alcune materie-settori (infrastrutture, reti, paesaggio, ambiente, promozione territoriale, sviluppo) impossibili da affrontare attraverso una visione di scala regionale né attraverso la sola sommatoria delle previsioni delle singole amministrazioni comunali. In un contesto territoriale eterogeneo e variegato come quello italiano, la individuazione di un livello di governo sub-regionale non soltanto appare necessaria, ma serve a garantire prima di tutto la coesione dello sviluppo locale.

Questa prima osservazione ne porta con sé un'altra: invero, preso atto della differenza tra i due enti territoriali – una differenza che è istituzionale e funzionale – parrebbe possibile dedurre che la stessa nozione stia ad indicare due fenomeni distinti.

L'affermazione del concetto di 'area vasta' non ha più, se mai lo ha avuto, un connotato unicamente geografico. Esso nasce dalla impossibilità di ricondurre la città dentro le mura e dalla affermazione di una struttura territoriale che è stata definita a volte come 'metropolizzazione del territorio' o 'arcipelago metropolitano', altre come 'città diffusa' o 'rete urbana intermedia'. Tutte definizioni che, al di là delle differenze, individuano un mutamento della forma urbana, in cui le possibilità, gli effetti e i problemi legati allo svi-

luppo finiscono per essere estesi su ambiti territoriali via via più ampi. Un fenomeno già anticipato all'inizio del secolo scorso dalla sociologia urbana la quale osservava come «una città consist[a] dei suoi effetti totali che si estendono al di là dei suoi confini immediati. Soltanto questa sfera è l'estensione effettiva della città» (G. Simmel).

Per altro aspetto, l'area vasta fa riferimento ad una dimensione mediana tra quella sovra-comunale e quella sub-regionale connotata dal superamento dell'ambito locale e dalla ricerca di una estensione delle funzioni e, più in generale, delle politiche di sviluppo economico, della mobilità, di pianificazione territoriale che sfuggono a quei criteri di uniformità che viceversa, anticipando quanto verrà detto in seguito, hanno caratterizzato la recente istituzione della Città metropolitana, tanto con riferimento al territorio quanto alle funzioni. A questo proposito è da condividere l'osservazione che «sul territorio esiste una imprescindibile tensione tra fatto giuridico-amministrativo e fatto socioeconomico, nel senso che esistono [...] unità amministrative che, inevitabilmente, col passare del tempo e con lo sviluppo [...], non corrispondono alle esigenze di governo di un territorio in continua evoluzione che spesso coincide con quelle unità amministrative. Questo era vero nel passato, lo è di più nei tempi recenti, in cui i 'fatti sociali' sono sottoposti a un'evoluzione assai più rapida che in passato» (F. Patroni Griffi). Elemento, quest'ultimo, comune a tutte le esperienze europee in cui la presenza di soggetti istituzionali articolati su varie scale territoriali testimonia la ricerca di modelli di 'governo adeguati'. D'altronde, benché una perfetta coincidenza tra il fenomeno istituzionale e la realtà socio-economica sia un obiettivo difficile da conseguire, nondimeno «occorre necessariamente tenere assieme fatti socio-economici e fatti istituzionali, per la banale considerazione che i territori e i fatti socio-economici vanno governati con forme giuridiche e che il governo del territorio è espressione al tempo stesso di istanze di democrazia partecipativa [...] e di esigenze funzionali di amministrazione, per cui sul territorio avremo enti di democrazia ed enti di amministrazione, talvolta in un'unica figura» (F. Patroni Griffi).

L'importanza di interrogarsi su questo concetto è tutta qui: la città compatta con confini definiti (non necessariamente costituiti dalle mura, è ovvio), in grado di delimitare quel fatto storico che è stata l'agglomerazione, appare come un fenomeno in via di superamento, in forza di una società sempre più articolata e complessa che produce una sorta di recessione dei confini. D'altronde, la 'città' non è mai stata soltanto una struttura fisica, ma è un insieme di relazioni sociali, economiche, culturali come tali storicamente determinate e oggetto di mutamenti nel corso del tempo, in relazione via via alla forma dell'organizzazione sociale. Oggi assistiamo, per un verso, alla dilatazione, talora in forme indeterminate e senza regole, della città nella periferia e, per l'altro, alla diffusione territoriale delle forme di urbanizzazione e degli elementi costitutivi (fisici e sociali) della città, ossia a quei fenomeni già individuati dall'ordinamento come ambiti in cui gli «insediamenti [hanno] rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali». Ed ecco allora, come ricorda ancora Giulia Mannucci, l'irrompere nel panorama istituzionale della Città metropolitana, ma soprattutto l'affermazione del concetto di 'area vasta' destinato a connotare quello che un tempo era semplicemente considerato e costruito come territorio aperto a vocazione agricola. E, contestualmente, la persistente conservazione di un livello generalizzato di governo sovracomunale (la Provincia), proprio perché quegli insediamenti non coincidono con un mero ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni comu-

nali. Le funzioni di area vasta sono tali di per sé, la loro fonte non è nell'esercizio associato delle funzioni comunali che sono qualcosa di diverso, ma è legata all'esistenza di aree territoriali funzionali, non sempre e non soltanto urbane, in cui lo spazio è definito da rilevanti e stabili relazioni di interdipendenza esistenti tra poli di erogazione di funzioni e servizi essenziali e il relativo bacino di gravitazione.

Quindi, il concetto di 'area vasta' come nozione in grado di connotare ambiti geografico-territoriali differenti: qui interessa in particolare quello 'metropolitano' e quello della c.d. 'città diffusa', a cui non può non corrispondere una differenziazione istituzionale e funzionale quale esito della diversità dei due fenomeni.

* * *

L'area vasta come ambito metropolitano. La domanda iniziale è questa: come si caratterizza e si specifica l'ambito metropolitano? Il punto di partenza continua ad essere l'osservazione secondo cui «chiunque si accinga a fissare spazialmente un sistema metropolitano [...] può assicurare soltanto, da un lato, la minimizzazione delle imprecisioni e dell'arbitrarietà e, dall'altro, la trasparenza nella individuazione dei criteri» (G. Martinotti).

Innanzitutto, è possibile dire ciò che l'area metropolitana non è: non è sicuramente un sistema locale determinato dalla sommatoria di ordinamenti autonomi minori. Se così fosse, l'ordinamento non lo avrebbe configurato come l'ambito territoriale di uno specifico ente preordinato al suo governo. Nella geografia amministrativa l'area metropolitana si aggiunge alle altre circoscrizioni con caratteri specifici propri: non è qualcosa che esiste già in un contesto di frammentazione amministrativa istituzionale. Altrimenti per il suo governo potrebbe essere sufficiente il ricorso ad una delle forme di cooperazione locale: ma così non è.

Volendo ridurre il più possibile l'approssimazione e l'opinabilità della sua determinazione, è possibile osservare alcune costanti destinate a connotare quest'area. Anzitutto, essa appare come un territorio fortemente gerarchizzato con un centro, la grande città, e una serie di satelliti periferici, di medie e piccole dimensioni, diffusi sul territorio circostante. Le reciproche connessioni sono di natura verticale, dal centro alla periferia, e la struttura complessiva dell'offerta urbana, la localizzazione di funzioni e servizi è collocata in quello spazio che corrisponde esattamente al loro livello gerarchico: le funzioni e i servizi ad alto valore aggiunto al centro, quelle a basso valore aggiunto in periferia.

In termini generali, la multi-direzionalità dei flussi che è tipica della 'città diffusa' viene sostituita da una tendenziale mono-direzionalità dell'area metropolitana, pur con la consapevolezza della relatività di questi connotati e della possibile attenuazione di entrambi i modelli che possono presentare l'uno i caratteri dell'altro. Invero, il modello non è rigido: la relazione gerarchica tra territori può essere diluita con la diffusione sugli stessi sia di popolazione che di attività, con una distribuzione integrata di funzioni. Attenuazione, comunque, ma non scomparsa perché l'interdipendenza dei territori in questo caso è di natura asimmetrica, dove l'asimmetria è dovuta proprio alla presenza di un Comune non soltanto più grande, ma dotato di una 'forza di attrazione' in grado di organizzare gerarchicamente tutti i territori circostanti nonché, e questo è il profilo interessante, di mettere in discussione l'assetto dell'organizzazione politico-amministrativa esistente in quella determinata area. Tutto questo impone di considerare quel territorio ampio come un tessuto indivisibile che richiede un governo unitario. E lo richiede proprio perché quella configu-

razione è naturalmente produttiva di situazioni di disgregazione e di marginalità che possono essere scongiurate soltanto tenendo assieme l'intera area attraverso processi di programmazione e di costruzione strategica del territorio.

L'altro aspetto caratterizzante dell'area vasta metropolitana è la tendenza alla integrazione dei relativi territori urbanizzati in relazione alle diverse funzioni, una integrazione sia socioeconomico-culturale che legata alla 'vita quotidiana', in una realtà urbana compatta, con un alto livello di concentrazione e alti indici di densità. Sotto questo profilo l'area vasta metropolitana viene rappresentata come la forma urbana tipica delle società economicamente avanzate, sistemi territoriali che rinviano a dimensioni ampie dai confini sfumati in cui sono allocate funzioni connotate da un elevato tasso di complessità. D'altronde, la forma metropolitana non si presenta con una taglia unica ed è chiaro che queste aree possono essere molto diverse tra loro.

In ogni caso, tutto ciò produce un necessario ripensamento delle circoscrizioni territoriali che in questi ambiti hanno per lungo tempo e continuano tuttora, nonostante la sopravvenuta riforma, a perpetuare una razionalità amministrativa ormai priva delle sue basi reali.

* * *

L'area vasta e la 'città diffusa'. Come già richiamato in precedenza, il discorso attorno al concetto di area vasta non può dimenticare che a fianco di quella metropolitana si colloca quella su cui insiste la 'città diffusa'. L'area vasta che coincide con la 'città diffusa' appare l'esito di un processo connotato dal fatto che i poli direzionali e quelli di eccellenza, per molto tempo situati esclusivamente nel nucleo della città, si sono redistribuiti, seguendo la rete delle grandi infrastrutture dei trasporti e delle comunicazioni, anche tra i centri di media e piccola dimensione, in forma e maniera tale per cui queste nuove localizzazioni tendono a produrre effetti su tutto il territorio e non solo sulla popolazione insediata nelle singole aree ad esse contigue. La dispersione territoriale delle attività diviene la fonte di una rete di relazioni che si estende in maniera orizzontale nel territorio di più amministrazioni comunali e non più unicamente in forma verticale, dal centro alla periferia. L'insieme, sempre più complesso, di queste relazioni impone la necessità di un governo pubblico di questo 'nuovo' territorio politico, in grado di generalizzare i benefici e contrastare le distorsioni.

La diffusione della città quale fenomeno dovuto alla modificazione della organizzazione produttiva e sociale e alla 'delocalizzazione interna' di molta produzione verso le piccole e medie imprese, ha trasformato l'organizzazione del territorio in uno spazio interrelato per funzioni in presenza di insediamenti fortemente differenziati. Un fenomeno che ha preso parzialmente forma nei c.d. 'distretti industriali' (legge 5 ottobre 1991, n. 317) quali «aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese» (art. 36, co. 1). L'agglomerazione urbana e la città concentrata non spariscono, ma ad esse si affianca una nuova morfologia urbana distribuita su un territorio ampio in cui la diffusione finisce per inglobare centri e insediamenti che ridefiniscono appunto il tessuto urbano e che contribuiscono a quella struttura policentrica di una parte consistente del territorio italiano. Un territorio investito da processi legati al suo sviluppo che per importanza e strategicità non è da meno di quello metropolitano.

Questo nuovo spazio esige, peraltro, di essere organizzato e di essere governato, perché l'assenza di un intervento pubblico che non sia soltanto di risposta, ossia di semplice (e talvolta frammentaria) soddisfazione di un bisogno, pregiudica le possibilità di sviluppo (basti pensare a quanto finisca per essere condizionante l'eventuale ipo-dotazione di servizi pubblici) e costituisce un ostacolo alla stessa realizzazione degli obiettivi individuali (ad esempio in relazione ai costi che ciascuno deve sostenere per fruire di servizi avanzati e qualificati).

Tradizionalmente il punto di caduta del governo locale è rappresentato dal Comune quale forma politico-organizzativa della città, mentre le istituzioni della 'città diffusa', insediata nell'area vasta, hanno fin qui avuto una considerazione residuale. Tutto questo, fino a qualche tempo fa, poteva trovare una propria giustificazione nel fatto che lo spazio periurbano era sostanzialmente un ambito agricolo, ossia una situazione non urbana dotata di una stabilità riproduttiva che non richiedeva un particolare intervento. L'idea di territorio aperto quale spazio residuale diviene irragionevole allorché il già avviato processo di urbanizzazione diffusa si collega ai più recenti mutamenti economico-sociali (dall'economia della conoscenza all'industria 4.0, dalla *smart factory* alle tecnologie abilitanti) proprio perché questo collegamento è in grado di produrre effetti molto importanti sull'organizzazione territoriale, reclamando istituzioni e funzioni idonee a guidarlo. Il governo istituzionale di questi ambiti diventa così un'esigenza non rinviabile, innanzitutto per assicurare la possibilità di uno sviluppo equilibrato, più conforme agli obiettivi della sostenibilità (e dell'uguaglianza) e ridurre i suoi possibili aspetti negativi, per costruire una strategia che promuova gli interessi generali e comuni e quindi una crescita sociale e collettiva unitamente alla creazione di nuove opportunità di sviluppo economico, una unità in grado di assicurare che la c.d. 'competitività territoriale' non si tramuti in una marginalizzazione di parti significative del territorio.

Chi deve governare tutto questo? Lo sviluppo di questa specifica 'area vasta' è coerente con un 'governo debole', magari preoccupato unicamente di garantire livelli ottimali di produzione della funzione o del servizio? In queste aree il tema del governo pubblico dei fenomeni socioeconomico-culturali è tuttora aperto, né è immaginabile che l'organizzazione continua dello spazio e delle funzioni possa essere affidata ad emergenze parziali sotto la spinta di interessi e necessità particolari senza un disegno generale. L'esempio più emblematico di questa vicenda è costituito dagli stessi piani regolatori comunali che, in relazione a determinati settori, dimostrano la loro inadeguatezza a governare fenomeni che travalicano i confini comunali e quindi sfuggono alla disponibilità delle singole amministrazioni. Ma se la pianificazione di livello comunale cessa di essere lo strumento più adeguato al governo di questi territori, allora diventa necessaria e non rinviabile la ricerca di un livello pianificatorio 'congruo' a quell'area vasta nell'ambito della quale realizzare il corretto bilanciamento ed equilibrio dell'insieme delle politiche locali, relative tanto al governo del territorio che alla realizzazione di singoli obiettivi. L'area vasta richiede una politica territoriale che prenda atto di questo mutamento con la trasformazione delle singole decisioni comunali in un progetto complessivo per sottrarre queste aree ad una posizione 'residuale' e ridefinire una gerarchia territoriale meno squilibrata.

In questo senso il governo della 'città diffusa' pone, principalmente, due questioni: quali funzioni e servizi per una organizzazione efficiente del territorio e quale livello di governo. Sotto il primo aspetto, è innegabile che le funzioni e i servizi richiesti dalla 'città

diffusa' riguardano le infrastrutture (materiali e immateriali) idonee a rafforzare i nodi della rete e la dotazione di quei servizi (ecologico-ambientali, sociali, culturali) che caratterizzano le città medio-grandi.

Per l'altro aspetto, la 'città diffusa' resta connotata da una rilevante insufficienza di governo. La sua dimensione geografica coinvolge una variegata pluralità di municipi, ma appare ancora oggi priva di una istituzione politica in grado 'fare sistema', al di là della frammentazione delle identità localistiche. Invero i Comuni, per loro stessa storia, non possono che avere un'ottica 'parziale', mentre la funzionalità dell'area vasta presuppone un punto di vista unitario in grado di rappresentare la complessiva 'città diffusa'. È innegabile che le amministrazioni comunali coinvolte ricorrono a forme di collaborazione, ma la loro vicenda segnala anche come il più delle volte prevalgano processi concorrenziali e di reciproca indipendenza. Quindi la 'città diffusa', al pari dell'area metropolitana, anche se in forme differenti, richiede un vero livello di governo pubblico complessivo per definire quegli indirizzi necessari allo sviluppo omogeneo del territorio che rischia, viceversa, di essere compromesso dal deficit di funzionalità e di organizzazione.

* * *

Del necessario governo dell'area vasta. Se questi sono (alcuni de)i caratteri dei territori connotabili come 'area vasta', vi è un elemento comune ad entrambi e questo è dato dal fatto che la loro origine è l'esito di un processo di auto-organizzazione. L'area vasta, e qui sta la difficoltà di ricondurla ad una specifica istituzione e di individuarne le relative funzioni, non è un territorio progettato, delimitato con l'intenzione di regolarlo: esso scaturisce da decisioni ed azioni, per lo più non coordinate, di singoli portatori di interessi preordinate al conseguimento di proprie utilità e quindi prive di una finalità generale e comune. Da tutto ciò emerge una serie di problemi specifici (dal consumo di suolo al congestionamento della mobilità) riassumibili nel crescente conflitto tra usi alternativi del territorio che sottende una diversa distribuzione della crescita economica e sociale, nonché dell'innovazione scientifica e tecnologica. Alla città concentrata entro i suoi confini e polo di attrazione unitario si sostituisce il territorio quale contenitore in cui convivono insediamenti diversi, differentemente correlati, talora in competizione tra loro, in cui emerge il conflitto tra la difesa di un interesse generale locale e un interesse generale di livello superiore, di cui difficile è trovare la sintesi.

A fronte della situazione appena ricordata, appare evidente la necessità di governare queste tendenze, di individuare le istituzioni adeguate, in grado di assumere il ruolo di governo pubblico delle trasformazioni, di garantire quella pianificazione che sia non ostacolo allo sviluppo economico e all'innovazione ma, all'opposto, redistribuzione delle opportunità create da innovazione e crescita. Istituzioni in grado coniugare centralità e autonomia. Ossia un punto di vista generale che esalti l'interesse collettivo di tutta l'area, l'individuazione di una strategia unitaria per l'intero territorio e la necessità di valorizzare il contributo che ogni singola zona può fornire alla definizione di una questa strategia.

Ed è qui che si apre il discorso attorno alla Città metropolitana, alla Provincia e alla pianificazione di area vasta destinata ad assumere un contenuto territoriale e strategico. A partire da una triplice convinzione.

La prima, che sia opportuno e ragionevole mantenere la distinzione tra dimensione

geografica ('area metropolitana' e 'area diffusa') e dimensione di governo (Città metropolitana e Provincia).

La seconda: soltanto all'interno dell'area vasta è possibile tener conto delle diverse modalità con le quali possono essere realizzati gli interessi generali dell'intero ambito territoriale e definire scelte (o modalità per la loro assunzione) condivise ossia quale esito di un confronto che consenta al potere politico di assumere una decisione in maniera responsabile in grado di mitigare o comporre i possibili conflitti, anche mediante processi di compensazione. E, in questa cornice, soltanto una pianificazione di area vasta, che sia territoriale e strategica, appare in grado di governare la costruzione di un contesto urbano ovvero di individuare le 'polarità' di un intero territorio al cui interno definire le politiche pubbliche necessarie a realizzare gli obiettivi.

La terza: l'area vasta appare come la dimensione 'politica' appropriata in grado di produrre il più efficiente grado di integrazione non soltanto al suo interno, ma anche all'esterno, nelle relazioni con gli altri soggetti istituzionali e no. Allo stesso tempo essa costituisce lo spazio idoneo per assicurare la valorizzazione delle risorse locali e per ridurre gli squilibri economici tra le sue diverse zone così da restituire una rinnovata qualità ai territori a fronte delle domande in tema di servizi, solidarietà e crescita sociale.

Mentre l'attribuzione di funzioni e di responsabilità amministrative e decisionali è sempre più estesa, anche in virtù di un'ampia applicazione del principio di sussidiarietà verticale, quello che manca è la capacità di costruire a livello locale un progetto strategico in cui l'esercizio della funzione non sia fine a sé stessa, ma in grado di realizzare quei processi di redistribuzione della ricchezza tra pubblico e privato anche a seguito della crescita rilevantissima delle rendite fondiari e immobiliari a seguito dei fenomeni di trasformazione ed espansione dell'agglomerazione.

Tutto questo conduce ad individuare nelle 'aree vaste' due differenti profili problematici: il primo è quello relativo alla individuazione dei criteri minimi il più possibile condivisi per identificare queste aree a fronte della loro indubbia complessità. Il secondo è di natura politico-istituzionale e coinvolge i modelli che si intendono adottare e idonei a mettere a frutto la storia e le diverse esperienze dei singoli territori che richiama la necessità di individuare soggetti politici non municipali, ma, appunto, di area vasta pienamente legittimati a compiere scelte e decidere, così da precludere un processo decisionale costituito da valutazioni occasionali, non coordinate, con l'inevitabile affermazione di quegli interessi parziali dotati di maggior 'voce' (e per questo 'forti') contro gli interessi più deboli, come tali emarginabili.

* * *

Il governo delle aree metropolitane come dilemma delle economie avanzate europee. Il governo metropolitano è un tema che travalica i confini nazionali. In Europa risale certamente agli anni '60 quale strumento per garantire eguaglianza, solidarietà nonché efficacia della gestione dei servizi e delle politiche pubbliche. I caratteri del governo metropolitano erano individuati nella sua autonomia e piena legittimità politica e nella scala territoriale funzionale. Nella maggior parte dei Paesi europei i tentativi di creazione di governi metropolitani non ebbero un grande seguito e furono nel corso del tempo abbandonati: il riferimento, in particolare, è ai distretti metropolitani britannici, alle comunità urbane francesi, alla corporazione metropolitana di Barcellona. Come è evidente, le ragioni di questo falli-

mento furono molteplici, tenuto conto dei diversi contesti nazionali, ma ad uno sguardo d'insieme sono riconducibili a due grandi insiemi: i soggetti del governo metropolitano, per un verso, furono percepiti come una sorta di riorganizzazione (dall'alto) del potere locale a svantaggio delle tradizionali autorità locali e, per l'altro, presentavano un difetto di legittimazione democratica a tutto vantaggio di un approccio razional-funzionalista.

La questione del governo metropolitano rinasce all'inizio degli anni '90 su presupposti differenti: innanzitutto, l'avanzamento dei fenomeni di metropolizzazione dei territori che impone un governo integrato del centro e della periferia, ma soprattutto i processi di europeizzazione e globalizzazione. È opportuno sottolineare questo aspetto, anche in relazione all'esperienza italiana: i governi locali individuano nell'Unione europea non soltanto un proscenio internazionale, in grado di assicurare loro una rinnovata legittimità politica, ma soprattutto la possibilità di accesso a nuove risorse in grado di supportare la sfida aperta dalla globalizzazione. Allorché talune città mutano il proprio terreno di gioco, proponendosi quali attori politici, economici e culturali sul piano europeo, torna in primo piano la questione della scala territoriale. Contestualmente, muta l'attenzione dell'Unione europea verso il governo locale: è sufficiente richiamare la comunicazione della Commissione '*La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*' [COM(97) 197 def. del 6 maggio 1997] per comprendere la nuova centralità della dimensione urbana nell'insieme delle politiche europee, compresa la politica di coesione economico-sociale. Le politiche europee rendono necessario un rafforzamento delle capacità istituzionali degli enti locali per ottenere e realizzare programmi di azione pubblica, in un contesto sempre più orientato alla competizione rispetto alla gestione e integrazione territoriale.

In questa prospettiva, l'imperativo della competizione economica e la necessità di adattarsi alle condizioni del capitalismo contemporaneo introducono logiche di concorrenza tra le città ovvero, più in generale, tra i sistemi economico-territoriali, in cui ritorna la centralità del governo metropolitano come condizione istituzionale che assicura l'efficienza economica. Da un diverso punto di vista, la questione della Città metropolitana sollecita il riconoscimento del ruolo della 'città' nell'economia contemporanea e della sua diversità quale ragione stessa dell'autonomia locale.

L'elemento ricorrente nelle differenti esperienze europee di governo delle aree metropolitane è quello della differenziazione, in cui l'affermazione dei relativi modelli è fortemente diversificata, anche all'interno del medesimo ordinamento, in relazione alle dimensioni, all'articolazione e all'importanza che questi sistemi urbani rivestono per la politica e l'economia nazionale. E il fondamento di questa diversificazione è rappresentato dall'incentivo alla cooperazione territoriale su un'ampia gamma di funzioni e di materie.

In questo senso è sintomatica l'esperienza spagnola, delineata nello scritto di Serena Stacca, che con riferimento al caso di Barcellona evidenzia come l'area metropolitana sia un ambito territoriale formato da una pluralità di amministrazioni locali le quali hanno deciso di condividere un insieme di politiche mediante processi di cooperazione funzionale a cui partecipano oltre a quelli istituzionali, anche attori economici e sociali. Ed è, soprattutto, emblematica la vicenda francese ricostruita nello scritto di Elena Bartolozzi e Alessandro Corrieri: in questo caso, l'istituzionalizzazione dell'area vasta ha preso atto della differenziazione territoriale ponendo la distinzione tra istituzionalizzazione delle *Métropoles* e istituzionalizzazione delle aree vaste legate alla diffusione urbanistica attraverso forme di cooperazione intercomunale. La legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010, e la legge n.