

## PROVINCIE E METROPOLI TERRITORIALI

La Provincia, tra le istituzioni locali, è quella più tormentata, soggetta a continui mutamenti di attribuzioni e giudizi, più o meno fondati, sulla sua inutilità, ma contemporaneamente molto agognata per i “posti” politici e amministrativi che determinava. Nel secondo dopoguerra erano 91 oggi sono lievitate fino a 110.

Un po’ per ragioni storiche, le loro radici affondano nell’Italia pre-unitaria, un po’ per indifferenza per una razionalizzazione delle istituzioni la loro dimensione varia moltissimo sia se misurata dal punto di vista della popolazione sia dal punto di vista del territorio.

Per quanto riguarda la popolazione la provincia più piccola ha una popolazione di circa 58.000 abitanti e la più grande supera i 4 milioni (la distribuzione per grandi classi è: fino a 200.000 abitanti 18 provincie; da 200.000 a 400.000 sono 54; mentre 27 sono con popolazione compresa tra 400.000 e 900.000, solo 11 superano i 900.000 abitanti). Per quanto riguarda la superficie la più piccola ha una superficie di 212 kmq e la più grande 7.400 kmq (per grandi classe 4 provincie non superano i 500 kmq; 37 sono compresi tra 500 e 2.000 kmq; 61 sono compresi in una superficie tra 2.000 e 5.000; oltre 5.000 kmq di superficie sono solo 8).

C’è una ragione ragionevole nella lievitazione dei numeri? Non credo, la scelta di aumentarli è squisitamente attribuibile al politicismo, anche se giustificata in vario modo e soprattutto alzando la bandiera della *vicinanza* delle istituzioni alla popolazione.

Il ministro Tremonti ha prima pensato di abolirle, per poi giungere a più miti consigli di cancellare quelle più piccole, misurate sulla popolazione, e in secondo momento introducendo anche il parametro territoriale (si dice per salvare una provincia che era di interesse politico per il partito di riferimento). Comunque con la caduta del governo Berlusconi, la “riforma” cadde essa pure.

Il governo Monti, nell'ambito della riduzione dei costi della politica, ha predisposto una riforma che non intacca né numero, né dimensione, ma le declassa a organi di secondo livello: saranno formate da dieci consiglieri eletti dai consigli comunali appartenenti allo stesso territorio, non avranno più una giunta. Niente si sa delle competenze.

Che l'esistenza delle Provincie, ma anche dei piccolissimi comuni, possa essere oggetto di riflessione sembra possibile e utile, ma una cosa è riflettere sull'organizzazione degli enti territoriali per disegnare una struttura efficiente ed efficace, un'altra cosa è considerarli un anello debole da utilizzare per fare cassa. Questo non possono farlo neanche i "professori", o meglio non dovrebbero farlo proprio i professori ministri.

È consapevolezza generalizzata, ormai, che la "vita" di una città, grande o piccola che sia, dipende da relazioni più o meno estese e intese con altre città e con nuclei di insediamento "staccati", sia di tipo residenziali, che commerciali, industriali, sportivi, di servizio ecc. che molto spesso travalicano i confini dei singoli comuni. In una forma che possiamo definire di auto-organizzazione si va sempre più verso strutture territoriali che è possibile definire come "metropoli territoriali", che della metropoli hanno la dimensione numerica della popolazione, che sulla base di tale numero di utenti offrono servizi di "qualità" metropolitana, e che gli abitanti vivono in una forma integrata. Si tratta, se si volesse, di un'evoluzione della *città diffusa* verso qualcosa di più complesso e grande, appunto la *metropoli territoriale*.

Della metropoli ha la dimensione, della metropoli ha i servizi, della metropoli tradizionale non ha la densità. Un'evoluzione di grande interesse che in una forma non pianificata offre al cittadino le dimensioni metropolitane (cioè la sua qualità) senza la necessaria concentrazione e densità. "Non pianificata" non ha il significato di elogiare un principio generale di auto-organizzazione, ma solo di descrivere come la popolazione in assenza di progetti che corrispondano alle loro esigenze in qualche modo si organizzano. Non ha ancora il significato di un elogio al *laissez-faire* e al mercato, ma piuttosto di denuncia dei guasti dell'assenza di una politica adeguata; non c'è dubbio, infatti, che il processo di auto-organizzazione genera distorsioni nell'uso delle risorse (il consumo di suolo *in primis*), carica la collettività di costi aggiuntivi, genera processi ambientali negativi.

Ora la metropoli territoriale è una forma dell'organizzazione del territorio che investe diversi comuni (in alcuni casi comuni appartenenti a provincia diverse), ciascuno dei quali, in ordine alle proprie politiche (urbanistiche, ambientali, di bilancio ecc.) cerca di ricavare il massimo di vantaggio. Ma la somma dei vantaggi parziali non assicura un vantaggio complessivo,

al contrario è quasi sicuro che si avranno sprechi, sovrapposizioni e duplicazioni, inefficienze ecc.

Proprio questa evoluzione della forma dell'organizzazione dell'insediamento ha bisogno di maggiore e non di minore pianificazione, e di una pianificazione *adeguata* al problema. Questo fa dire che nel futuro il piano che avrà maggiore influenza e che sarà indispensabile non sarà tanto il piano comunale (comunque si chiami) ma il *piano di area vasta* (comunque lo si voglia chiamare). Gli esempi recenti e la concettualizzazione disciplinare individua nel *piano di area vasta* uno strumento con carattere *indicativo*, le sue predisposizioni, infatti, dovranno essere fatte proprie dai livelli inferiori di pianificazione (comuni) ed esse riguarderanno aspetti importanti ma non esaustivi dell'organizzazione del territorio. L'evoluzione degli insediamenti verso la metropoli territoriale richiedono qualcosa di molto diverso: richiedono un *piano di area vasta* che sia cogente non indicativo, che si occupi dell'organizzazione complessiva del territorio interessato, che corregga le storture che derivano dai processi di auto-organizzazione e che contribuisca a dare maggiore organizzazione, funzionalità ed efficacia alla metropoli territoriale.

I compiti della pianificazione comunali dovranno essere disegnati in modo diverso, potrebbero essere focalizzati sulla qualità della vita, piuttosto che sull'organizzazione spaziale.

Tutto questo ha a che fare con le provincie, non certo con le provincie attuali (dimensione, superficie, competenze ecc.), ma se si volesse affrontare la questione delle provincie è a questa dimensione dei problemi che essa va posta. Ma di questo nessuno si occupa.

È noto che i poteri sul territorio sono un grande pasticcio nel nostro Paese, mentre si riconosce che il potere assoluto resta in capo al "comune" (il territorio è mio e me lo gestisco io!), in realtà tra indicazioni, vincoli, autonomie funzionali, privilegi ecc. ci sono una serie non piccola di istituzioni e di altri soggetti che mettono mano a questo potere. Inoltre come si è prima indicato la costruzione di una metropoli territoriale mette in collegamento territori appartenenti a diversi comuni, caso in cui il potere assoluto del comune sul proprio territorio rischia di essere un danno più che il riconoscimento di una "sovranità", gli effetti di *spillover*, infatti, non possono essere evitati e quella che sembrava una sovranità assoluta finisce per essere molto parziale.

Le provincie possono essere abolite, se non altro perché periodicamente non si torni a parlare della loro utilità, ma resta il problema di una pianificazione di area vasta che organizzi il territorio della metropoli territoriale (che non riguarda alcuni casi, ma è un processo in via di generalizzazione),

una pianificazione che non mi pare possa essere posta in testa alla Regione (il pericolo di accentramento regionale è molto forte) e che ha bisogno per essere cogente ed efficace di un'istituzione dotata di qualche potere (magari fosse solo quello territoriale).

La soluzione non va trovata in ambito disciplinare (urbanistico o pianificatorio, istituzionale o amministrativo ecc.) ma piuttosto riflettendo sulle necessità magari disegnando un'istituzione a geometria variabile (come si suole dire).

C'è tempo per fare questo? Ma soprattutto c'è consapevolezza e volontà? Non credo, e questo è preoccupante. In assenza di strumenti adeguati la realizzazione della metropoli territoriale andrà avanti sulla spinta da una parte dell'auto-organizzazione e dall'altra su quella dei singoli comuni che opereranno nel loro parziale interesse. Un processo di fatto abbandonato a se stesso che non potrà che generare distorsioni, inefficienze e inefficacie.

*Francesco Indovina*