Delimitazione dell'area metropolitana di Bari: Valutazioni di scenari alternativi

G. Grittani *- C. Riccardi - V. Santandrea*****

1. Introduzione

L'istituzione delle aree metropolitane prevede, quale adempimento preliminare, la loro perimetrazione. Ovviamente, data la notevole variabilità delle realtà territoriali delle nove aree metropolitane italiane, il legislatore si è limitato (art. 17, legge 142/90) a suggerire criteri generali, delegando alle Regioni la potestà di individuare la delimitazione di ciascuna area. Come è noto, infatti, i criteri previsti dalla legge fanno riferimento a rapporti di "stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonchè alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" tra la città capoluogo e i comuni limitrofi, non escludendo tuttavia che l'area metropolitana possa coincidere con l'intero territorio provinciale.

Come si nota, i gradi di libertà nella perimetrazione sono elevati: per Bari, poi, in conseguenza del suo particolare assetto territoriale, i gradi di libertà diventano ancor più elevati.

Va inoltre detto che la delimitazione non riguarda qualcosa che attiene alla pura geografia, ma investe lo stesso sviluppo economico dell'area. La delimitazione si configura quindi sì come un atto tecnico, ma va ad intrecciarsi con gli obiettivi e le tipologie di sviluppo che i decisori politici vorranno conferire al contesto metropolitano.

2. I fatti retrospettivi

Sotto il profilo storico la riflessione sulla delimitazione ottimale, sulle funzioni e sul ruolo dell'Area Metropolitana di Bari risale alla fine degli anni '60.

---

* Prof. ordinario di Estimo nell'Università di Bari
** Architetto, libero professionista.
*** Ricercatore presso l'Istituto pugliese di ricerche economico-sociali (IPRES).

In questi anni essa è stata concepita sopratutto come un ampliamento dei confini comunali del centro capoluogo verso i comuni della immediata cintura urbana in funzione di una riorganizzazione degli assetti insediativi e produttivi e della viabilità. Sono di questi anni le elaborazioni del "progetto 80", del documento programmatico del Ministero del Bilancio 1972, ecc... [1]

Verso la fine degli anni '70 la concezione delle funzioni e del ruolo dell'Area Metropolitana di Bari ha subito una evoluzione a causa delle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato le grandi aree urbane in questo decennio.

Centrali risultano in questi anni le questioni relative alla mobilità urbana ed interurbana, alle integrazioni economico-funzionali tra il centro capoluogo e i centri urbani della Provincia in seguito ai cambiamenti della base economica del primo: accentramento delle funzioni terziarie, decentramento delle attività manufatturiere.

Queste trasformazioni hanno contribuito ad ampliare le dimensioni "ottimali" dell'area metropolitana non solo in funzione della contiguità spaziale dell'area urbanizzata, ma anche in funzione delle interrelazioni economico-funzionali e territoriali tra il centro capoluogo e i centri urbani della Provincia (sono di questi anni gli studi SVIMEZ sulle aree urbane e metropolitane, E.R.P.T. - 1981, Prometeia - C.R.P. - 1984). [2]

Nel corso degli anni '80 più chiara risulta, tuttavia, una concezione più vasta dell'area metropolitana.

Infatti, le soluzioni date negli anni '80 a problematiche di questa natura possono essere individuate già nei documenti ufficiali di piano predisposti dalla Regione Puglia (Piano di Sviluppo Regionale 1982-86), che a sua volta hanno recuperato i risultati degli studi sui "sistemi urbani" del Mezzogiorno (1981-82). [3]

La Puglia venne suddivisa in tre sistemi urbani, di cui quello della Puglia centrale coincise con l'intera Provincia di Bari.

La Provincia Barese venne considerata come un sistema di città organizzata secondo un modello reticolare o policentrico piuttosto che "gerarchico-territoriale", in modo da correggere gli effetti di polarizzazione esercitata dal centro capoluogo e consentire uno sviluppo più integrato del territorio tra le aree costiere e le aree interne.

Negli studi di fattibilità avviati nel 1984-85 dalla Cassa per il Mezzogiorno sul "Progetto Speciale" relativo all'Area Metropolitana di Bari, venne confermata la coincidenza tra questa e l'intera Provincia. [4]

L'Area Metropolitana di Bari venne interpretata con un sistema urbano policentrico di cui andava tutelato e sostenuto il potenziale equilibrato, contrastando le spinte all'egemonia di una città o di una agglome-

razione dominante.

La lettura generale delle condizioni dell'area ha suggerito una duplice interpretazione:

- la prima fu che si era in presenza di un contesto sottratto e da sottrarre ai caratteri di polarizzazione tipici di un'area metropolitana;
- la seconda fu che si era in presenza di un'area metropolitana a valenza interregionale in quanto a rapporti di interdipendenza funzionale e produttiva fra le diverse economie locali.

Va, infine, sottolineato, che dagli inizi degli anni '80 la Commissione delle Comunità Europee ha avviato una serie di studi relativi ai problemi della crescita e del declino delle aree urbane e metropolitane dei Paesi membri della Comunità con l'obiettivo di individuare specifici strumenti ed elaborare politiche per affrontare i necessari costi di riqualificazione delle grandi aree urbane[5] . A tale proposito si sono individuate 122 "Regioni Urbane Funzionali" su tutto il territorio comunitario, in cui si concentra più della metà della popolazione della Comunità. Per l'Italia sono state individuate 17 R.U.F., di cui 2 in Puglia (Bari e Taranto).

Le Regioni urbane e funzionali sono concepite come unità territoriali "autocontenute" in quanto a funzioni e attività produttive, direzionali, innovative, a flussi di scambio, che compongono il sistema urbano della Comunità.

In tale senso ciascuna R.U.F. ha valenza comunitaria in quanto elemento del sistema urbano europeo.

In base a questi studi la Regione Urbana Funzionale di Bari comprenderebbe tutta la provincia, includendo anche alcuni comuni della Provincia di Brindisi.

Recentemente la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie L. 142/90, con l'attribuzione di funzioni in materie quali: pianificazione territoriale, difesa del suolo, servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale, servizi urbani di area vasta, ha inteso esprimere una concezione unitaria dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico di una realtà territoriale estesa e sempre meno governabile con gli strumenti ordinari di cui l'ordinamento comune disponeva.

L'area metropolitana può essere, di conseguenza, concepita come luogo istituzionale e giuridico ai fini di un raccordo operativo ed istituzionale degli strumenti della programmazione, dei modelli di gestione dei servizi pubblici e per la esecuzione di interventi ed opere che coinvolgono un'area vasta ma fortemente integrata ed interdipendente in quanto a funzioni economiche, sociali e culturali, attività produttive, strutture insediative.

3. Gli aspetti pianificatori.

La riflessione degli urbanisti sulle aree metropolitane risale agli anni '60 con l'emergere di un fenomeno allora indicato nei termini di "sprawl urbano": quasi d'improvviso lo spazio inizia ad apparire continuo, privo di un solo centro e città e campagne non aparivano contrapposto come il vuoto e il pieno. (6)

Quindi non c'é più dialettica tra città e campagna, ma un progressivo allargarsi della città, con un salto di scala delle strutture territoriali urbane e con l'estensione a scala extraurbana di trame reticolari interconnesse. (7)

Entra così in crisi in quegli anni un'idea di piano concepito come "un grande serbatoio a molti scomparti" (le zone) da riempire per colmare alla fine il tutto.

I nuovi piani, al contrario, sono concepiti in termini di qualità piuttosto che di "riempimento" di zone e per un orizzonte temporale il più ampio possibile mentre gli obiettivi dovranno discendere da una base informativa la più ampia possibile.

A tal fine si rende necessario superare il livello localistico delle concentrazioni urbane nella lettura delle trasformazioni territoriali che le stesse inducono proprio perchè il sistema socio-spaziale è ormai fondato su comportamenti tutt'altro che localistici, quali la comunicazione, la cooperazione, lo scambio, cioè su forme di socializzazione che abbracciano formazioni territoriali sempre più vaste.

I nuovi piani inoltre spostano l'attenzione dagli edifici al suolo e si ripropongono di progettarlo in quanto tale nel rispetto della sua specificità e non separato dal contesto urbano.

Ecco che "fare urbanistica" oggi come afferma Secchi, significa mostrare che ancora possibile investire con uno sguardo unitario l'intero sistema urbanistico. (8)

E per investire con uno sguardo unitario le aree metropolitane occorre superare i limiti contingenti della sua crescita e metterli sullo sfondo di un'area più vasta in modo da cogliere il maggior numero di relazioni che costituiscono il paesaggio fisico e sociale, e da stabilire integrazioni senza uniformità e gerarchie.

A questo punto è interessante ripercorrere alcune riflessioni fatte da L. Quaroni, (redattore del P.R.G. di Bari) sulla città-regione negli anni '60 quale contributo al dibattito sulla delimitazione delle aree metropolitane.

"Tutti i tentativi di visulizzazione, da parte degli architetti, della città moderna, sono validi solo se presi come town design cioè come proposte di realizzazione ben limitate nel tempo e nello spazio: una parte della città per una determinata occupazione, in un determinato momento. Le Corbu-

sier, Hilberseimer e Kenzo Tange possono essere accettati solo entro questi limiti: i limiti reali dell'architetto; uno dei tanti fotogrammi che costituiscono la seguenza della vita nel tempo di quel particolare "pezzo di città" [9].

Quaroni vaglia l'ipotesi della "città-regione": perchè ritiene che non esiste più per noi una sola ragione di vita e quindi una dimensione ottimale della città. Ne esistono parecchie contemporaneamente e solo oggi forse, è stata possibile la realizzazione, spontanea o meno, della città-regione che rende possibile due cose contemporaneamente:

1) la realtà sociale di una grande metropoli senza necessariamente avere il costo sociale della congestione;
2) la libera scelta, in una vastissima gamma, dell'ambiente per la vita: e questo anche lasciando che gli interessi siano più d'uno, che possano manifestarsi non contemporaneamente o per lo meno possano essere appagati in momenti diversi, per le stesse persone. (10)

Il tentantivo di Quaroni risulta quello di rendere visibile, di possedere, di costruire un'idea, una forma, la città-regione una idea il cui sguardo sia sufficientemente potente da cogliere, e quindi contenere, il possibile, o meglio varie possibilità di vivere la città.

Il piano quindi come "opera aperta" che fissa una trama di relazione e che propone la risoluzione, attraverso immagini, solo di alcuni tempi della città lasciando indeterminati altri. Negli anni '70 Quaroni parla di "sistema aperto di elementi chiusi", di "una costellazione di elementi piccoli e controllati", e di "una rete di punti e linee che nell'insieme funzioni come una città".

Queste proposizioni potrebbero alludere a quella costruzione del continuo che ci porta a considerare un quadro di Mondrian mai chiuso, mai inquadrato, come un frammento, un fotogramma perfettamente determinato di una sequenza libera e infinita e quindi come un'"opera aperta".

Ritornando al riferimento al P.R.G. proposto da L. Quaroni per Bari, notiamo che l'elemento caratterizzante il piano è la struttura viaria che riprendendo l'assialità del murattiano, disegna un intero sistema territoriale allo scopo di rafforzare le relazioni tra Bari e l'intorno - Quaroni constatava come da Bari quattro strade aperte verso il territorio corrispondevano ad un sistema direzionato che, a partire dal nucleo centrale, costituivano l'embrione di un organismo a scala territoriale. L'intero sistema urbano tende a reimpostare la struttura della città in funzione di una capacità di aprirsi in punti prossimi e distanti che presentano rapporti pluripolari e ciascuna delle direzioni rivolte verso i poli esterni diviene una linea di comunicazione e di sviluppo. (11)

Quaroni, dunque, aveva già delineato delle forti connessioni tra Bari e l'intorno, compresi anche i poli più lontani. Bari può quindi essere considerata come uno dei poli di un sistema territoriale che venendo a configurare una rete di poli e di linee nell'insieme funzioni come una città.

Se è vero che la pianificazione nasce dallo sforzo di individuare i cardini che prefigurano lo sviluppo futuro, lo dirigano e se ne facciano motore anzichè registrarlo come dato di fatto di una dinamica, Bari e la sua "rete" risulterebbe una delle poche metropoli ad essere pianificata e non una "determinazione nello spazio imperfetta ma concreta" (Mondrian) che si tenta di rifunzionalizzare.

Per quanto attiene in particolare agli spazi extraurbani va detto che il sistema territoriale della Puglia centrale presenta un disegno atipico rispetto a quasi tutte le altre aree metropolitane previste dalla 142: al continuum del territorio edificato di quasi tutte le altre aree metropolitane, ove tutt'al più si può registrare la presenza di limitate zone interstiziali, fa riscontro per Bari una configurazione territoriale sostenzialmente discontinua ad un capoluogo che, pur presentando tutte le tipiche condizioni delle aree metropolitane (congestione, inquinamento, degrado, standard bassi di relazioni sociali e di viabilità, ecc...), è scarsamente popolato (poco più di 350 mila abitanti), si contrappone un'area esterna che ha sostanzialmente conservato le caratteristiche del territorio rurale di un tempo.

Quindi, un centro a bassa pressione antropica ed un hinterland che ha conservato i tratti della prevalenza dell'attività agricola e territorialmente poco aggredito da cemento e asfalto: non esistono interstizi, ma veri e propri ambiti agricoli che hanno conservato la morfologia classica del paesaggio agrario, appena modificato dalle massicce trasformazioni degli anni '60 e '70.

Tuttavia, queste trasformazioni si sono innestate all'interno di un processo di diffusione spaziale dello sviluppo delle attività produttive che può essere definito di tipo multipopolare, costituito non solo dai quattro poli forti dell'area metropolitana (nord barese, murgia, sud barese e conca barese), ma anche dalla localizzazione di attività manufatturiere ben oltre i vecchi nuclei di industrializzazione della stessa area di Bari.

Nuove localizzazioni di piccola e media impresa si sono consolidate lungo la S.S. 98, lungo la S.S. 16 a sud del capoluogo, lungo la statale per Taranto.

Pertanto, a fianco di aree più consolidate, esistono aree potenziali di sviluppo per nuovi insediamenti produttivi.

A solo titolo di esempio, nell'arco di 22-24 chilometri da Bari si possono individuare ben tre aree di nuovi insediamenti produttivi:

- l'area delimitata dai comuni di Bitonto e Giovinazzo, con insediamen-

ti di piccole e medie imprese industriali tra la S.S. 98 e l'autostrada;
- una seconda area riguarda i comuni di Bitetto, Bitritto e Palo del Colle, con il comune di Toritto, si configura come un'area "**cerniera**" tra lo sviluppo costiero e quello dei comuni interni dell'alta Murgia e di Matera in Basilicata;
- una terza area riguarda i comuni di Capurso, Noicattaro, Triggiano e Valenzano che con Casamassima si configura come un polo funzionalmente integrato per quanto riguarda le attività commerciali, le attività di innovazione e trasferimento tecnologico, le attività di piccola e media impresa diversificate settorialmente.

Tuttavia a fronte di un assetto territoriale fortemente policentrico non corrisponde attualmente una rete di servizi di trasporto (su strada e per ferrovia) quanto più diffusa e organica. Mentre è elevata l'accessibilità verso il centro capoluogo per assi radicali, risulta molto insufficiente l'accessibilità tra i centri urbani all'esterno del centro capoluogo, sopratutto tra le fasce riguardanti la bassa e l'alta Murgia.

E' evidente che l'obiettivo dell'integrazione territoriale dovrà essere perseguito in modo particolare attraverso il potenziamento e la riorganizzazione dei sub-sistemi ferroviari e stradali.

Il potenziamento e la riorganizzazione dovranno infine essere integrate con il recupero del porto e dell'aereoporto per i quali è necessario proporre una nuova riflessione ai fini degli obiettivi e delle strategie che si intendono percorrere per l'area metropolitana.

Per Bari, in definitiva la delimitazione non è, come per le altre aree, una pura e semplice "presa d'atto" di un ambito che è venuto a crearsi nei fatti, ma in qualcosa da definire in relazione a prospettive non astratte dallo sviluppo economico che i decisori politici vorranno conferire a questa nuova realtà nell'ordinamento istituzionale del nostro Paese.

Delimitazione quindi che da questione territoriale può assumere l'occasione di sviluppo economico di un'area che, da questo punto di vista, fa registrare segnali incerti.

L'individuazione del perimetro metropolitano richiede pertanto che, ad istanze localistiche, si facciano prevalere problemi di metodo e di rigorose valutazioni di scenari.

4. Gli aspetti metodologici.

Un primo approccio metodologico presuppone una lettura non formale dei criteri (rapporti di stretta integrazione) previsti dalla legge. Viceversa, detti criteri vanno esaminati, interpretati e posti in essere in

relazione alle funzioni (art. 19) che l'area metropolitana è chiamata a svolgere.

Ora, tenuto conto che quasi tutte le funzioni comportano la disponibilità di un ambito di dimensioni elevate (sarebbe, infatti, ben difficile ipotizzare spazi ristretti per porre in essere con modalità efficaci le funzioni di cui si è detto), non v'è dubbio come la tendenza del decisore politico dovrebbe essere quella di allargare quanto più possibile l'ambito metropolitano. Solo in una siffatta ipotesi il futuro governo metropolitano sarebbe messo in grado di operare con efficienza ed efficacia.

Quindi, il primo problema metodologico impone una delimitazione che abbia una sostenziale coerenza con le funzioni dell'area metropolitana.

Un altro aspetto che ai fini della delimitazione dovrebbe essere tenuto presente è quello derivante dalle disposizioni di legge che dettano norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (n. 183/89). Le finalità di questa legge si intrecciano in non pochi punti con quelle dell'area metropolitana (difesa del suolo, risanamento delle acque, fruizione del patrimonio idrico per usi di razionale sviluppo economico e sociale, tutela ambientale, ecc...), per cui il decisore politico non potrà ignorarle in sede di delimitazione. Il che sta a significare che il bacino idrografico previsto dalla legge 183/89 dovrebbe trovare motivi di una qualche coincidenza con l'ambito metropolitano previsto dalla legge 142/90. (fig. 2) [12]

Ma, al di là di queste non trascurabili considerazioni la delimitazione dell'area metropolitana può costituire un'occasione (che non si fa fatica a definire storica) per porre in essere in maniera concreta quel processo di riequilibrio territoriale tra litorale ed aree interne che tutti a parole riconoscono come problema prioritario dello schema sub-regionale "centrale" ma che di fatto stenta a realizzarsi. La delimitazione cioè può "e dovrebbe" essere il momento determinante per dar corso ad un processo di sviluppo più integrato del territorio dello schema "centrale", mentre non v'è dubbio che lasciando fuori dall'area metropolitana le zone più interne queste andrebbero incontro ad un processo di ulteriore marginalizzazione.

Un'operazione di questo tipo può essere efficacemente realizzata solo se l'ambito da pianificare in chiave di riequilibrio territoriale è un'area vasta.

Quindi motivi:

a) di efficienza ed efficacia degli interventi;
b) di coerenza con le misure previste dalla legge 183 sulla difesa del suolo;
c) di riequilibrio territoriale;

sono gli imputs metodologici che dovrebbero giocare a favore di una

perimetrazione la più ampia possibile.

Peraltro non è nemmeno da trascurare la circostanza che una delimitazione "stretta" sembrerebbe più coerente con l'idea di una tipologia di sviluppo quantitativo, mentre all'area "vasta" potrebbe più coerentemente essere accostata la previsione di una tipologia di sviluppo sostenibile. In ogni caso non bisognerebbe lasciarsi prendere dalla tentazione di pensare ad un'area che in quanto "piccola" e con forte caratterizzazione "Baricentrica" presumibilmente darebbe agli interventi una produttività più elevata, trascurando tutti gli effetti perversi sul piano del degrado delle risorse qualitative e della iniqua distribuzione della ricchezza.

Non v'è dubbio infatti che i meccanismi della crescita economica, se non ben governati, portano a far localizzare tutte le attività in poli territoriali di grossa attrazione (i cosidetti "central business di stricts"): non si tratta di un qualcosa di ipotetico, visto che l'esperienza viene sia da altre aree metropolitane europee e statunitensi e sia dalla realtà dello stesso territorio di cui ci stiamo occupando.

La produttività degli interventi in aree ristrette, le economie di agglomerazione, ecc... sono tutti "miti" e retaggi di una concezione marginalistica dello sviluppo economico che ha procurato tanti guasti sul piano economico, sociale e delle risorse "esterne" al mercato.

La Puglia già agli inizi degli anni Ottanta "P.S.R. 1982-86" aveva immaginato una tipologia di sviluppo che, in quanto policentrico, andava al di là della concezione esasperatamente economicistica. L'auspicio è che, a distanza di un decennio, attraverso la delimitazione dell'Area Metropolitana di Bari, essa conservi la stessa saggezza politica, peraltro reiterata nel P.S.R. 1990-92. Infatti a pagina 45 di detto documento si legge: "Mentre in precedenza il territorio regionale era suddiviso per fasce verticali, ciascuna rappresentante una condizione di vita peggiore della successiva - procedendo dalla costa verso le zone interne - e ciascuna bisognosa di interventi di riequilibrio via via più intensi, più recentemente il territorio è stato considerato sede di fenomeni di agglomerazione intorno a sistemi urbani che, lasciati a se stessi, tenderebbero a desertificare le aree marginali: d'altra parte, il sistema urbano è opera di politiche (economiche, urbanistiche, sociali) che possono essere costruite così da determinare, attraverso il concetto di città policentrica, uno sviluppo più integrato del territorio e delle sue aree marginali. Da questa visione positiva sono nati tre schemi subregionali (ionico-salentino, centrale, della capitanata) sui quali sia lo Stato che la Regione hanno lavorato negli anni scorsi".

Quindi la "visione positiva" di un ambito territoriale coincidente con la provincia di Bari non è un'invenzione degli ultimi tempi ma appartiene ad una convinzione che la Regione Puglia ha assunto da circa un decennio

nei suoi programmi di sviluppo economico. Andare a frantumare (sia pure marginalmente) l'ambito territoriale dello schema sub-regionale "centrale" potrebbe anche significare autolimitarsi a realizzare in pieno le opportunità di sviluppo economico che la legge 142 consente di porre in essere.

In definitiva la scelta del perimetro dell'Area Metropolitana di Bari dovrà essere operata sotto due precisi vincoli (funzioni previste dall'art. 19 e funzioni connesse alle legge 183 sulla difesa del suolo) perseguendo l'obiettivo "forte" del riequilibrio territoriale.

Note

(1) S. CAFIERO, A BUSCH (1970). *"Lo sviluppo metropolitano in Italia"*, Giuffrè, Roma;

Cfr. Centro Studi e Piani Economici (1971) *"Progetto 80: Proiezioni territoriali"*, Urbanistica, n. 57.

(2) Cfr. P. Costa, E. Canestrelli (1983) *"Agglomerazione urbana, localizzazione industriale e Mezzogiorno"*, Svimez, 1983;

Ente Regionale Pugliese Trasporti (1983) *"Studio delle problematiche del trasporto nell'area metropolitana di Bari"* - Bari.

(3) Ministero per gli interventi straordinari nel mezzogiorno (1983) *"La politica dei sistemi urbani nel Mezzogiorno"*, Roma;

Regione Puglia (1982) *"Piano Regionale di sviluppo 1982-86"*, Bari;

(4) Cfr. Ipres (1986) *"Studio Socio-Economico: Progetto Speciale Area Metropolitana di Bari"*, Bari.

(5) Commissione delle Comunità Europee (1988) *"Urban Problems and Regional Policy in the European Community"*, Bruxelles.

(6) B. Secchi in *"Aree metropolitane"* Casabella n. 540 novembre 1987;

(7) G. De Matteis *"Le metafore della terra"* Feltrinelli 1985.

(8) B. Secchi *"Il racconto urbanistico"* Einaudi Torino 1984.

(9) L. Quaroni *"Verso la città regione"* in "La città fisica" Laterza, Bari 1981;

(10) L. Quaroni *op. cit.*

(11) L. Quaroni, A. Quistelli *"Obiettivi e significati del Prg. di Bari"* in Lotus n. 6 1969.

(12) Cfr. Regione Puglia (1990) *"Schemi Previsionali e Programmatici per il quadriennio 1989/92 relativi a bacini regionali e interegionali ai sensi della L. 183/89"* Bari.

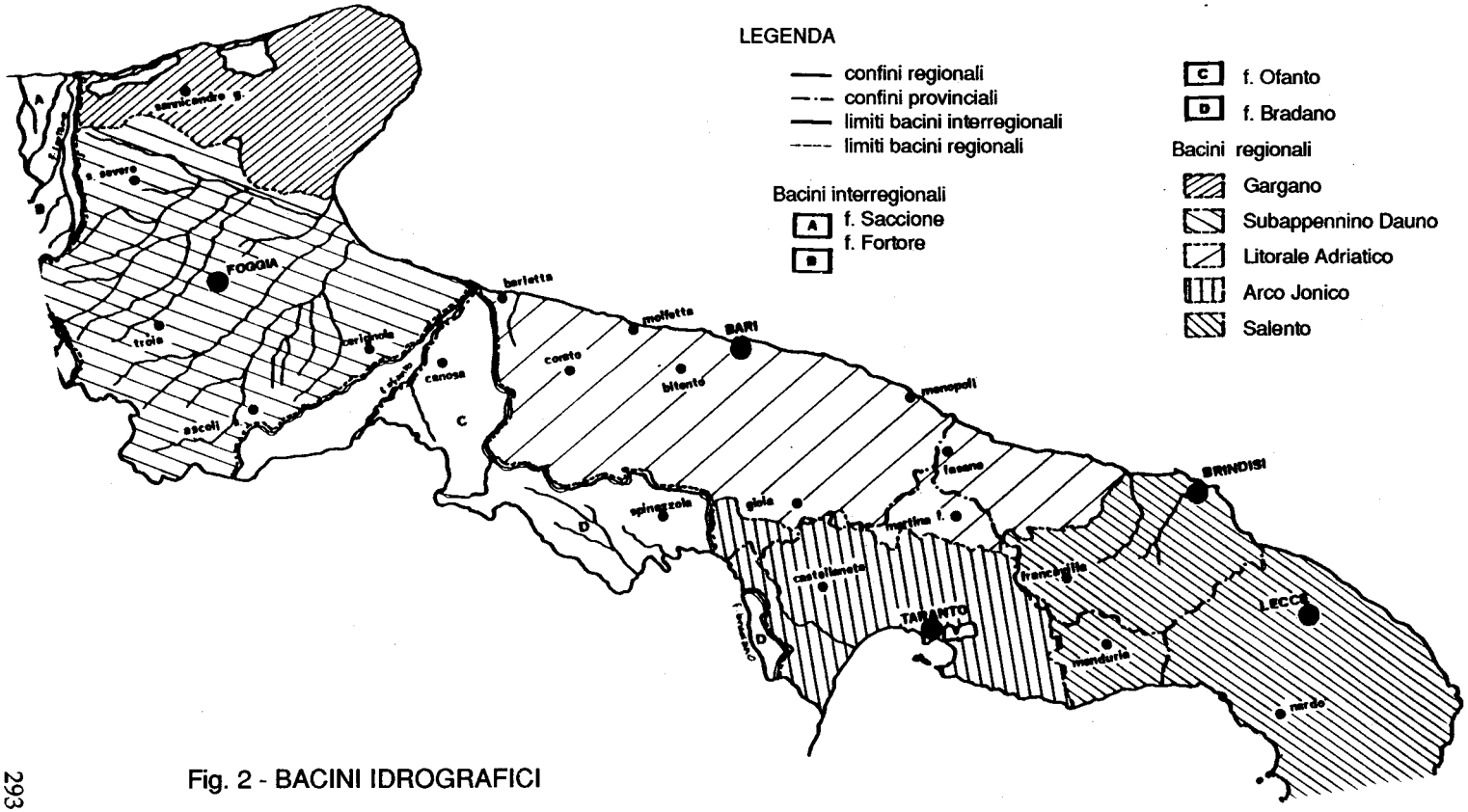

Fig. 2 - BACINI IDROGRAFICI