

sotto questo profilo si tratta di valutare quale assetto istituzionale può risultare adeguato per governare dall'alto l'area metropolitana, bilanciandone l'influenza nel rispetto degli interessi delle altre comunità che insistono su uno spazio di dimensione regionale.

4. Il progetto istituzionale del «Gruppo di Pavia»

La soluzione che è stata prospettata per le aree metropolitane dal c.d. Gruppo di Pavia, 1977, si fonda evidentemente sulla scelta adottata per quanto riguarda i diversi livelli di governo subcentrali.

Partendo dal presupposto che l'amministrazione locale è un fatto essenzialmente unitario e che la Costituzione pone dei limiti alla moltiplicazione dei livelli di governo, il gruppo di Pavia ha scelto la strada di adottare una formula capace di risolvere contemporaneamente il problema della provincia e le esigenze espresse dalla tematica comprensoriale, facendo coincidere di fatto la provincia con il comprensorio, quale ente territoriale di secondo livello, ridefinito nella sua ampiezza territoriale secondo criteri adeguati per costruire l'unità di base della programmazione socio-economica e territoriale, nonché per provvedere all'organizzazione ed alla prestazione di quei servizi che sono caratterizzati dalla loro incidenza sovracomunale. La nuova configurazione che gli studiosi pavesi hanno previsto per la provincia, sia per quanto riguarda l'ambito territoriale sia per quanto concerne le funzioni, rappresenta una base adeguata per risolvere, entro il regime ordinario dell'amministrazione locale, il problema di costituire centri unitari di governo locale per gran parte delle aree urbane. Tuttavia, nelle aree metropolitane la distribuzione ordinaria delle funzioni fra provincia e comuni appare in larga misura inadeguata per assicurare lo svolgimento realmente integrato ed equilibrato dei servizi locali a favore di tutto il territorio. Nello stesso tempo, in queste aree si pone il problema di assicurare la partecipazione, articolando adeguatamente la struttura ed il funzionamento del comune centrale.

In questa prospettiva, «si è predisposta una soluzione al problema del governo delle aree metropolitane poggiata su due momenti caratterizzanti: