



| | |
|---------------------------------------|---|
| Fondatore Alberto Di Blasi | Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli |
| Direttore Elena dell'Agnese | |

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

| | | |
|---|--|-----|
| Francesco Dini, Sergio Zilli | Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022 | 3 |
| Francesco Dini, Sergio Zilli | Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale | 6 |
| Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota | Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte | 24 |
| Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti | Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014 | 34 |
| Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari | Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide | 45 |
| Stefano Soriani, Alessandro Calzavara | Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia | 56 |
| Sergio Zilli | «Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia | 65 |
| Silvia Grandi | Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna | 76 |
| Francesco Dini, Patrizia Romei | Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma | 85 |
| Maria Prezioso, Angela D'Orazio | Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto | 97 |
| Roberta Gemmiti | Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio | 110 |
| Marina Fuschi, Aldo Cilli | L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale | 118 |
| Marina Fuschi, Aldo Cilli | La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise | 128 |
| Libera D'Alessandro, Rosario Sommella | Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania | 138 |
| Stefano De Rubertis | Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari | 149 |
| Ornella Albolino | Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale | 163 |
| Giovanni Modaffari | La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro | 171 |
| Luigi Scrofani | Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni | 182 |
| Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu | Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna | 191 |



Il **Comitato scientifico** di «Geotema» è composto dai membri del Comitato direttivo dell'AGEI in carica, che presiedono alla politica editoriale del periodico.

L'**Editorial Board** è composto da:

John Agnew
(U. California, Los Angeles, Stati Uniti)

Vincent Berdoulay
(U. Pau, Francia)

Giuseppe Campione
(Messina)

Béatrice Collignon
(U. Bordeaux, Francia)

Sergio Conti
(U. Torino)

Gino De Vecchi
(Roma)

Giuseppe Dematteis
(Torino)

J. Nicholas Entrikin
(U. Notre Dame, Indiana, Stati Uniti)

Claudio Minca
(U. Bologna)

Anssi Paasi
(Oulun Yliopisto, Oulu, Finlandia)

Maria Paradiso
(U. Napoli Federico II)

Petros Petsimeris
(U. Paris I, Francia)

Chris Philo
(U. Glasgow, Gran Bretagna)

Claude Raffestin
(Torino)

Franco Salvatori
(U. Roma Tor Vergata)

Lidia Scarpelli
(U. Roma La Sapienza)

Ola Söderstrom
(U. Neuchâtel, Svizzera)

Jean-François Staszak
(U. Genève, Svizzera)

Ulf Strohmayer
(National U. Ireland, Galway, Irlanda)

Angelo Turco
(Milano)

Michael Watts
(U. California, Berkeley, Stati Uniti)

Benno Werlen
(U. Jena, Germania)

Ufficio di redazione: Anastasia Battani, Sara Belotti, Anna Bonavoglia, Diego Borghi, Elisa Consolandi, Monica De Filpo, Nicola Gabellieri, Arturo Gallia (sito web), Eleonora Guadagno, Martina Loi, Cristina Marchioro, Giovanni Messina, Patrizia Miggiano, Giulia Oddi, Ginevra Pierucci (segreteria), Leonardo Porcelloni, Caterina Rinaldi, Giulia Vincenti.

Per eventuali indicazioni e richieste di carattere editoriale, rivolgersi al prof. Carlo Pongetti, Università di Macerata, Dipartimento di Studi Umanistici, Corso Cavour 2, Palazzo Ugolini, 62100 Macerata (carlo.pongetti@unimc.it).

Per informazioni sull'allestimento e sull'invio di testi per «Geotema», consultare le indicazioni redazionali riportate nell'ultima pagina di questo fascicolo e le informazioni riportate nella pagina web di «Geotema» (<https://www.ageiweb.it/publicazioni/geotema/>).

| | |
|---|----------|
| Abbonamento cartaceo Italia | € 60,00 |
| Abbonamento cartaceo estero | € 75,00 |
| Fascicoli singoli cartacei Italia | € 22,00 |
| Fascicoli singoli cartacei estero | € 25,00 |
| Abbonamento on-line Privati | € 55,00 |
| Abbonamento on-line Enti, Biblioteche, Università | € 130,00 |
| PDF singoli articoli | € 14,00 |

Per abbonamenti e ordini di arretrati, rivolgersi all'Ufficio Abbonamenti: abbonamenti@patroneditore.com o collegarsi al sito www.patroneditore.com/riviste.html.

I pdf dei singoli articoli e gli abbonamenti online possono essere richiesti solo collegandosi al sito www.patroneditore.com/riviste.html. Gli abbonamenti hanno decorrenza gennaio-dicembre, con diritto di ricevimento dei fascicoli già pubblicati, se sottoscritti in corso d'anno. I fascicoli cartacei non pervenuti vengono reintegrati non oltre 30 giorni dopo la spedizione del numero successivo.

Modalità di pagamento:

Versamento anticipato adottando una delle seguenti soluzioni:

- c.c.p. n. 000016141400 intestato a Patron editore - via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia

- bonifico bancario a INTESA SAN PAOLO - Agenzia 68 - Via Pertini 8 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia - IBAN IT58V0306936856074000000782
- carta di credito o carta prepagata a mezzo PAYPAL (www.paypal.it) specificando l'indirizzo e-mail amministrazione@patroneditore.com nel modulo di compilazione, per l'invio della conferma di pagamento all'Editore.

Stampa: Editografica, Rastignano, Bologna, nel mese di luglio 2023

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere realizzate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio

Questa breve riflessione si iscrive nella ricerca sulle nuove possibili forme di riorganizzazione amministrativa del nostro territorio, presentando alcune osservazioni sugli effetti prodotti nel Lazio dalla legge 56/2014. Nel caso studio si evidenzia come la legge abbia prodotto un ulteriore aggravio dei già squilibrati rapporti socio-spaziali e istituzionali interni alla regione. Nella trattazione emergono, inoltre, alcuni spunti utili a collocare questa esperienza nel dibattito internazionale su città e nuove configurazioni spaziali urbano-regionali.

New Challenges for Fragile Balances in the Lazio Region

This paper aims to contribute to the discussion about the new possible forms of institutional organization in Italy. In the case study, I describe some effects produced in the Lazio region by the recent law 56/2014. The most relevant is the worsening of the unbalanced socio-spatial relationship within the region; in the discussion some useful ideas emerge to place this experience in the international debate on regions and cities.

De nouvelles preuves pour les équilibres fragiles de la région du Lazio

Cet article vise à contribuer à la discussion sur les nouvelles formes possibles d'organisation institutionnelle en Italie. Dans l'étude de cas, je décris certains effets produits dans la région du Latium par la récente loi 56/2014. Le plus pertinent est l'aggravation des relations socio-spatiales déséquilibrées au sein de la région ; au cours de la discussion, des idées utiles émergent pour placer cette expérience dans le débat international sur les régions et les villes.

Parole chiave: Regione, Lazio, squilibri territoriali, area metropolitana, Roma

Keywords: Regions, Lazio, uneven development, metropolitan areas, Rome

Mots-clés : Région, Lazio, déséquilibres territoriaux, aire métropolitaine, Rome

Università di Roma «La Sapienza», Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza – roberta.gemmiti@uniroma1.it

1. Introduzione

In questo contributo si intende sintetizzare il percorso di ricerca sviluppato in questi anni a proposito degli effetti e dei modelli generati in Italia dalla legge 56 del 2014, e sull'esperienza maturata nella regione Lazio in modo particolare. Il tema della configurazione amministrativo-territoriale è di grande e consolidato interesse per la geografia, che a più riprese ha dato fondamentali contributi al progresso teorico-metodologico e pratico-operativo nel nostro Paese. Negli anni recenti, le crisi cui abbiamo dovuto fare fronte hanno portato ancora una volta in luce l'importanza dell'articolazione territoriale della struttura istituzionale, sollecitando non poche riflessioni sull'opportunità di rivedere i principi e i modelli che hanno guidato le scelte fin qui.

La cosiddetta legge Delrio, ultima disposizione importante in materia di organizzazione delle Autonomie locali, ha rappresentato la più recente delle sollecitazioni in tal senso, considerando gli innumerevoli aspetti critici che l'hanno caratterizzata. Come è emerso in seno a questo gruppo di ricerca nelle diverse occasioni di confronto, infatti, la legge presenta molti elementi di debolezza e problematicità, in parte conseguenti al mancato perfezionamento della riforma costituzionale, ma più in generale dovuti all'impianto e ai principi ispiratori originari. Ne è testimonianza la confusione di obiettivi per i quali è nata (riorganizzazione delle funzioni, semplificazione, taglio della spesa pubblica e, in linea con quanto previsto dalla Strategia Europa 2020, costituzione di una trama di enti/territori propulsori), la scarsa ambizione delle misure contenute, le contraddizioni



interne, la mancanza di una visione differenziata per i diversi contesti, l'approccio ortodosso di tipo *top-down*.

È stato senza dubbio utile, dunque, verificare quanto accaduto nelle diverse realtà istituzionali e, per quello che riguarda questa riflessione, nello specifico della regione Lazio. In una regione così poco omogenea e coesa, la presenza della Capitale continua a rappresentare un nodo problematico di difficile comprensione e ancor più ardua soluzione, da affrontare certamente in una riflessione sulla dimensione degli spazi di governo e sull'articolazione spaziale delle istituzioni tra locale e regionale, tema con cui la letteratura recente si è più volte cimentata in questi ultimi anni. Ogni soluzione proposta rischia di essere parziale, però, se non integra la visione del ritaglio amministrativo con una prospettiva relazionale che sappia leggere e progettare la questione di Roma e della regione Lazio all'interno dei processi e degli interessi nazionali ed internazionali che, insistendo su questi territori, hanno contribuito a produrre la frammentazione e gli squilibri interni con cui oggi ci misuriamo.

Il Lazio e Roma rappresentano allora non solo oggetti geografici da catturare o da progettare secondo criteri di efficienza, efficacia, sostenibilità, funzionalità, ma soprattutto sfide concettuali e teorico-metodologiche, stimoli potenti a collocare i nostri ragionamenti all'interno dei più complessi dibattiti internazionali, nei quali sempre più chiaro è il nesso tra narrazioni, lettura e revisione critica dei concetti e delle politiche, nuove sfide per la *governance* e per la selettiva e poco democratica geografia urbana occidentale.

2. Inquadramento del caso studio

Come noto, la legge 56, mossa in primo luogo dall'esigenza di semplificazione e di riduzione della spesa pubblica, ha puntato a riformare la struttura istituzionale del nostro Paese, agendo soltanto su alcuni livelli specifici, quello delle Città metropolitane, delle province, delle unioni e fusioni di comuni, senza scegliere un percorso di riforma vero e proprio. Come sottolineato nel Rapporto della Società geografica italiana (Dini e Zilli, 2015), che in diverse occasioni ha contribuito a costruire il dibattito sul riordino territoriale dello Stato, questa avrebbe potuto costituire un'ottima occasione proprio per ripensare la suddivisione regionale in Italia. Una consolidata riflessione geografica ci dice, in effetti, che il ritaglio regionale nel nostro Paese è sempre stato

poco credibile, nato da una compartimentazione statistica ottenuta dalla semplice aggregazione di province vicine (Gambi, 1963; Bonora, 1984). Nessuna o poche connessioni con le regioni geografiche, quelle partizioni che si presume esistano nella *realtà* e la cui identificazione, attraverso caratteri di omogeneità, integrazione funzionale o reticolarità, ha guidato a lungo la ricerca regionale e urbana in Italia. Già nel 1989 Dematteis anticipava l'idea che la regione non esiste se non come costruzione sociale, mostrando come nel nostro Paese non vi fosse un livello sub-nazionale riconoscibile in quanto sistema omogeneo, funzionale-areale o reticolare. Il livello sub-nazionale coincideva con le regioni istituzionali, convenzione accettabile una volta abbandonata l'idea che tali oggetti esistono di per sé. E d'altra parte, ancora anticipando il pensiero, Dematteis sottolineava come avesse poco senso chiedersi se la regione esiste, perché la sua esistenza è da mettere in relazione con le pratiche sociali, i discorsi, la posizione del ricercatore e le forme molteplici, frammentate e difficilmente scomponibili dell'interazione tra variabili (Dematteis, 1989; Paasi, 2010). La stessa proposta di regione come progetto, ovvero come strumento spaziale confezionato dalla ricerca per la realizzazione dello sviluppo desiderato, rischia di subire il condizionamento del contesto che, come si osserva nel caso del Lazio, è rappresentato dalla debolezza delle istituzioni e della volontà istituzionale; oppure rischia, come spesso si è visto proprio nelle proposte per Roma, di essere il prodotto di un riduzionismo e di un meccanicismo dell'analisi che dovremmo avere superato già da tempo. Dunque, non sembra fruttuoso sottolineare la debolezza della regione Lazio come oggetto geografico sul piano della omogeneità, delle relazioni interne e delle processualità esistenti, se non mettendo tutto questo in relazione (non causale) con la miriade di reti, interazioni, giustapposizioni, articolazioni, e connessioni attraverso le quali i fenomeni sociali sono vissuti (Allen e altri, citato in Paasi, 2010)¹.

Gli avanzamenti del pensiero geografico sul tema della regione, rispetto ai quali le esperienze che stiamo passando in rassegna in questa sede potrebbero essere di stimolo, hanno interessato ampiamente anche l'oggetto principale del tentativo di riforma del 2014, ovvero le Città metropolitane, ente territoriale di area vasta attraverso il quale la legge ha inteso dare corpo istituzionale alle nuove configurazioni dell'urbano, quelle estese e diffuse, policentriche e megalopolitane che anche l'Unione Europea individua come i motori dello sviluppo economico di singoli Paesi e dell'economia globalizzata nel suo insieme.

La Città metropolitana è vista dalla legge come un'unità politica e spaziale in grado di valorizzare le potenzialità economiche, tecnologiche, sociali e culturali del territorio circostante, orchestrando e trascinando i singoli comuni in un nuovo percorso di sviluppo. A fronte del ruolo importante affidato alla Città metropolitana, la legge non garantisce tuttavia strumenti utili alla sua realizzazione (Pajno, 2017; Medda, 2018; Benetazzo, 2019).

Solo per indicare alcuni aspetti che risultano rilevanti nell'esperienza romana, vale la pena di ricordare che la legge si limita a far coincidere lo spazio di governo con quello provinciale senza altro criterio; introduce un sistema elettivo di secondo grado che esclude una vera responsabilità politica degli organi, pur conferendo alla Città metropolitana poteri vincolanti (come l'atto di indirizzo politico contenuto nel piano strategico); propone un modello ibrido, poco incisivo, tra quello leggero, che vedrebbe la Città metropolitana come ente che coordina e favorisce il lavoro dei comuni ricadenti nell'area, ed un modello tradizionale di ente locale a tutti gli effetti, dimostrato dalla preminenza del Consiglio metropolitano (che rispecchia la dimensione demografica dei comuni) sulla Conferenza metropolitana (organo vero di coordinamento perché composto da tutti i sindaci); consente alle regioni e al governo nazionale di riaccentrare varie funzioni non fondamentali, riducendo sensibilmente la possibilità di azione della Città metropolitana.

Se è indubbio l'insieme dei punti di debolezza della legge, che certamente fiaccano nella pratica la possibilità di fare delle Cm dei veri motori di crescita economica per il proprio *hinterland* e per il Paese intero, viene da chiedersi se non vi sia da interrogarsi su un più generale problema, quello di sposare ancora una volta un modello per Roma che molto poco ha a che fare con le sue concrete potenzialità. Questa è da sempre la condanna di questa città, e della regione in cui essa si trova, quello di essere scelta per svolgere ruoli, concentrare funzioni, seguire percorsi di crescita, fornire suolo e valore a soggetti e processi esterni, sovra-locali, sempre e comunque poco generosi con la città e le sue potenzialità.

La forzatura più recente sta nel disegnare una città che non esiste. Roma è difficilmente comparabile con le maggiori metropoli europee, dal punto di vista della dimensione demografica, della ricchezza prodotta e dei settori di specializzazione, del livello di infrastrutture e flussi, in generale del livello di competitività. Raramente compare nei *ranking* internazionali, se non in relazione al

suo ruolo di nodo turistico internazionale e al suo essere centro politico e religioso². La posizione di secondo livello, che il progetto ESPON del 2004 riservava alla città, facendone, se non un nodo globale, almeno un motore europeo nell'ambito della ricerca sulle *Metropolitan Growth Areas*, probabilmente adesso non corrisponde più al vero³. Infatti, dopo una intensa stagione durante la quale il governo della città ha sposato pienamente la politica urbana neoliberista, sviluppando una *leadership* compatta che puntava esplicitamente alla crescita delle variabili economiche e all'agglomerazione policentrica, investendo su pochi nodi e corridoi specializzati nel turismo e nella cultura, e sull'immagine utile ad attrarre flussi di investimento (Bonamici e altri, 2012; Gemmiti, 2019b), poco o nulla è seguito a partire dal 2008. La chiusura della stagione delle giunte di Rutelli e Veltroni, la crisi finanziaria e la progressiva riduzione delle risorse a disposizione per la gestione della Capitale si sono sommate all'altalena della guida politica e al progressivo disinteresse della classe dirigente per le vicende della città, testimoniata, non a caso, dalle continue difficoltà di individuare candidati credibili per le varie occasioni elettorali. Anni, dunque, di assoluta mancanza di una visione strategica per il Comune prima e per la Città metropolitana poi.

3. Il Lazio. La frammentazione economico-sociale e istituzionale

Gli aspetti controversi o incompiuti della riforma, dunque, sono piombati su una realtà storicamente difficile, frammentata e in seria difficoltà istituzionale. Guardando i numeri all'interno del confine amministrativo, la regione Lazio conferma ancora la sensazione di essere un aggregato di individui diversi, come Almagià segnalava negli anni Sessanta, con confini difficilmente riconducibili a fattori naturali, storici, identitari, funzionali, reticolari o relazionali. Roma continua ad essere il centro dominante di questo strano aggregato, contribuendovi con la propria interna contraddittorietà.

Solo guardando pochi numeri se ne ha la conferma: il 74% della popolazione residente nel Lazio vive in provincia di Roma e il 66% di questa popolazione vive nel comune di Roma (49% della regione Lazio) (ISTAT, 1° gennaio 2019); il Lazio conta 650mila imprese, di cui il 75,6% è a Roma (UNIONCAMERE, 2018); secondo l'ISTAT (2011), nel Lazio vi è un solo distretto industriale, quello dei beni per la casa di Civita Castella-



na, con 4.843 unità locali di cui 481 manifatturiere, 15.804 addetti di cui 4.463 manifatturieri (nel 2001, prima della crisi, l'ISTAT riconosceva anche il distretto cartotecnico/poligrafico di Subiaco); secondo i dati del Ministero delle Finanze (www.finanze.gov.it) per il 2017, oltre il 73,5% del reddito imponibile della provincia di Roma è stato prodotto nel comune centrale; 24 comuni su 121 hanno nel 2017 un reddito imponibile medio inferiore ai 10.000 euro, 66 comuni tra i 10 e i 12.000, 28 comuni tra i 12 e i 14.000 e solo quattro (Roma, Grottaferrata, Formello, Monte Porzio Catone) tra i 14 e i 17mila. Ancora, nel 2011 nel Lazio vi sono 18 Sistemi locali del lavoro, con il sistema di Roma che conta 89 comuni e una popolazione totale di 3.479.572, mentre la numerosità media negli altri sistemi del Lazio è di 20 comuni e di 305.626 residenti; gli investimenti diretti esteri complessivi della regione sono catturati dalla provincia di Roma per l'83% del capitale in entrata ed il 93% dei nuovi posti di lavoro (Crescenzi e altri, 2016).

La frammentazione spaziale corrisponde anche a una mancanza di coesione istituzionale che, come si diceva, caratterizza i diversi livelli di governo interni alla regione. Sono molti gli esempi di poca o nessuna volontà di collaborazione, spesso legata alla diversa appartenenza politica, più spesso motivata dal desiderio di dominare o di evitare di farsi dominare⁴. Uno degli ultimi esempi di contrasto e di uso strumentale del conflitto a fini di immagine (27 maggio 2021) ha riguardato la questione rifiuti (notoriamente drammatica nella capitale). Il TAR Lazio ha infatti dichiarato illegittimo l'uso dello strumento dell'ordinanza attraverso la quale il presidente della regione, Nicola Zingaretti, aveva diffidato Città metropolitana e Roma Capitale, affinché finalmente procedessero a selezionare le aree e a realizzare degli impianti di gestione dei rifiuti all'interno dei propri confini, in modo da garantire l'autosufficienza nello smaltimento. La condanna del TAR ha riguardato lo strumento e non il merito della questione, ma ciò non ha impedito alla sindaca allora in carica di esprimere grande soddisfazione, approfittando per indicare come causa della disastrosa situazione della città non la cronica mancanza di un piano comunale degli impianti né la complicata questione della municipalizzata che dovrebbe occuparsene, ma piuttosto un piano dei rifiuti regionale giudicato tardivo⁵ e poco aperto alla collaborazione.

Il braccio di ferro istituzionale è stato anche recentemente evidenziato dalle scelte operate dalla Regione Lazio in fase di riattribuzione del-

le funzioni, come richiesto dalla legge 56/2014. Secondo un censimento regionale pubblicato dall'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie e dal Consiglio nazionale delle ricerche, il centralismo statale seguito alla crisi economica, unitamente al processo di ri-accentramento di funzioni da parte delle regioni che è seguito alla legge Delrio e alla mancata attuazione di un vero ed efficace federalismo fiscale, ha reso possibile un'unica via di funzionamento delle istituzioni: la collaborazione tra livelli istituzionali (ISSIRFA-CNR, 2018). Una sorta di coazione alla collaborazione, che tuttavia nella regione Lazio non si è concretizzata, se si considera il significativo accentramento delle funzioni non fondamentali, che la secondo la legge 56 la Regione poteva riassegnare alla Città metropolitana, ai comuni e loro associazioni.

Quasi a voler negare il nuovo *status* assegnato a Roma, con la legge regionale 17 del 31 dicembre 2015 (legge di stabilità della Regione Lazio-BUR 105/2015), la Regione ha avvocato a sé le funzioni in materia di: *a*) servizi sociali e istruzione scolastica; *b*) servizi e politiche attive per il lavoro; *c*) agricoltura, caccia e pesca; *d*) sanità veterinaria; *e*) turismo (nella parte della promozione, della individuazione delle aree omogenee e dei prodotti da incentivare, della gestione degli albi e degli elenchi degli operatori turistici e dei gestori); *f*) valorizzazione dei beni e servizi culturali; *g*) manutenzione ordinaria e straordinaria della rete viaria regionale. Alcune di queste voci, in particolare quelle relative al turismo e ai beni culturali, dimostrano come la Regione non abbia voluto tener conto delle specificità della Città metropolitana, depotenziandone l'autonomia decisionale proprio su settori strategici per lo sviluppo economico locale.

Anche nelle scelte politiche della Regione si legge l'eterno contrasto istituzionale: nel Piano territoriale regionale, ad esempio, l'obiettivo guida è quello del riequilibrio interno da perseguire potenziando i diversi sottosistemi provinciali attraverso l'aumento dei fattori di competitività che sono propri del sistema romano (attività strategiche e loro estensione spaziale), o ancora nel POR-FESR 2014-2020 Roma fa da invitato di pietra negli assi (ricerca e innovazione; Lazio digitale; competitività; rischio idrogeologico; energia sostenibile e mobilità), nella desiderata spinta ai settori di eccellenza dell'Industria culturale (industria creativa, *performing art* e intrattenimento) benché, delle 53.482 imprese registrate nel Lazio, ben 45mila siano in provincia di Roma.

Ma il conflitto istituzionale si vive anche all'in-

terno della Città metropolitana dove, come si vedrà, ancora manca una visione strategica nella riarticolazione delle funzioni e dei poteri. Roma rimane, infatti, al suo interno una metropoli fortemente diseguale, frammentata, ingiusta sul piano sociale e spaziale, divisa in fasce, settori e molto spesso punti (Tocci, 2019). Lo squilibrio è drammatico ed evidente in moltissime dimensioni sociali, economiche, di accesso alle risorse e allo sviluppo. L'indice di sviluppo umano, che ne sintetizza alcuni di grande importanza, rivela la contrapposizione tra poche aree, abbastanza ristrette, del centro e del nord del comune con redditi elevati, alto livello di istruzione e condizioni migliori di salute, e tutto il resto del territorio della capitale, con particolare concentrazione del disagio sociale ed economico nel quadrante est e nel litorale (Lelo e altri, 2019, #12).

4. Quale Città metropolitana?

La legge 56 è entrata bruscamente a ridefinire i rapporti tra livelli istituzionali, soprattutto attraverso l'istituzione della Città metropolitana in luogo della provincia, con la stessa sindaca del Comune centrale⁶ e con lo spazio di governo che prima era provinciale. Sotto l'aspetto della delimitazione spaziale, va detto che esso è assimilabile a molte delle perimetrazioni dell'area funzionale romana. Anche le più recenti definizioni offerte da OCSE e da EUROSTAT, basandosi sulla misura delle relazioni casa-lavoro, hanno confermato la sostanziale similitudine tra il sistema urbano e l'area provinciale⁷.

Pur non essendo tecnicamente discutibile e certamente adatta a perseguire criteri di efficienza nella gestione di servizi e trasporti, la delimitazione di una regione urbana assunta come monocentrica e misurata sui flussi quotidiani verso il polo centrale è da considerarsi un pochino superata, adatta più a visioni *fordiste* del fenomeno urbano, come pure della società e dello sviluppo (Gemmiti, 2019a). Dunque, non solo prima di stabilire nuovi spazi di governo metropolitano sarebbe opportuno avere un progetto o un'idea di città e di Paese (Dini e Zilli, 2015), ma la formulazione non può non confrontarsi con l'avanzamento concettuale e metodologico registrato in questi ultimi decenni in primo luogo proprio sul fenomeno dell'urbanizzazione⁸. Il fatto di non aver saputo fare proprie visioni e concetti di città, di pianificazione e di sviluppo più innovativi e sfidanti, limitandosi a riproporre ricette consolidate, può contribuire a spiegare il fallimento della

strategia metropolitana prevista dalla Delrio nel caso di studio. La Città metropolitana è di fatto un'istituzione del tutto assente nella concretezza della vita quotidiana e nella visione delle istituzioni responsabili.

Se la Regione Lazio ha mostrato di non voler contribuire alla costruzione del nuovo livello di governo, le istituzioni deputate dimostrano di lavorare molto poco alla costruzione in un efficace sistema di governo metropolitano. Diversamente dalle altre Città metropolitane del Nord e del Centro, a Roma non si è ancora provveduto ad attuare molti dei compiti affidati dalla legge e previsti dallo Statuto. Uno dei più rilevanti, ai fini di questa discussione, è certamente il mancato riconoscimento delle zone omogenee e la successiva ripartizione in zone dotate di autonomia amministrativa. Questo percorso si è interrotto a livello regionale, dopo la proposta di legge regionale 317/2016, e ha trovato solo un inizio a livello di Città metropolitana⁹. Si tratta di un tema di grandissima rilevanza per il Lazio e per Roma, dove da decenni si sottolinea l'esigenza di procedere ad una revisione dell'articolazione interna e del livello di autonomia dei sub-sistemi che costituiscono il comune centrale¹⁰ e che sono, per dimensione e funzioni, del tutto equiparabili a medie città italiane¹¹. Altrettanto rilevante è la mancata attuazione delle funzioni relative al governo del territorio, in particolare per quanto concerne la pianificazione metropolitana e territoriale/ambientale (prevista dalla legge 56 e dallo Statuto). Roma non ha ancora provveduto ad elaborare il Piano strategico metropolitano, limitandosi ad approvare le Linee guida, il Documento di indirizzo e, recentemente, il Documento preliminare del Piano strategico metropolitano¹².

5. Considerazioni conclusive

Quanto ricostruito fin qui offre un quadro abbastanza desolante della situazione della regione Lazio e della Città metropolitana, le cui ragioni si legano alla inadeguatezza del quadro complessivo e dei contenuti tecnici della legge Delrio. Una legge che non ha voluto e potuto operare una vera riforma, ispirata da obiettivi molteplici, principi grossolani e deboli visioni. Nel caso del Lazio e di Roma, però, vi sono molte altre questioni emerse grazie alla lettura degli effetti conseguenti all'applicazioni della legge. In primo luogo, si può senz'altro dire che questa ha rappresentato una delle manifestazioni recenti di quella consolidata e annosa tendenza di poteri,



interessi e processi nazionali ed internazionali a interferire, deviare, sottomettere e disturbare quello che poteva essere uno sviluppo diverso della città e della sua regione. Questo è un elemento che deve essere integrato nella riflessione, soprattutto quando ci si interroga sulle prospettive e sui progetti per Roma, collocando decisamente la questione in una lettura relazionale della città, nell'ambito delle molte connessioni sovra-locali che necessariamente devono essere prima capite e poi opportunamente corrette. Limitando la lettura agli anni recenti, ad esempio, non si può trascurare il fatto che Roma ha prima subito la stagione neoliberista (una delle peggiori in termini di speculazione edilizia e forza squilibrante), del rilancio dell'immagine e della competitività, della rigenerazione urbana e della riorganizzazione spaziale e funzionale, grazie a una particolare convergenza di interessi in occasione del Giubileo del 2000 e dei molti finanziamenti a disposizione. A seguire, a partire dal 2008, si è operato il passaggio progressivo dalla *coalizione di volenterosi* della stagione neoliberista alla *coalizione di obbligati* (Harrison e Hoyler, 2014), cui la legge Delrio ha dato un formidabile consolidamento. Il tutto governato da interessi e poteri estranei alla città, in processi lontani migliaia dai cittadini, che da decenni osservano tutto con rassegnato e romanissimo disincanto. In secondo luogo, va detto che, accanto alla prospettiva relazionale, rimane ancora molto valida quella territoriale, soprattutto quella che riguarda la revisione della struttura spaziale con cui si articola il potere istituzionale nella regione e nella Città metropolitana. Da tempo la letteratura interdisciplinare sottolinea la necessità di rimodulare i confini, esterni ed interni al comune centrale, insieme alla formulazione di una nuova struttura di *governance* del nuovo ente, in modo da dare più autonomia e potere decisionale ai municipi interni, la cui dimensione demografica è pari a quella di una città media italiana¹³. Ma anche in questo le istituzioni locali sono in drammatico ritardo.

L'effetto finale, dal punto di vista istituzionale, è quello di un sistema di governo caratterizzato dal conflitto (anche in sede giudiziaria), dall'inerzia e dal ritardo nell'implementazione dei dispositivi necessari, dalla mancata gestione ordinaria della città e, ancor più, di una visione strategica; un totale fallimento per un progetto che vedeva la Città metropolitana come guida e motore dello sviluppo dalla scala locale a quella nazionale.

Un aspetto ulteriore emerso dalla lettura del

caso, e che qui si ha modo soltanto di accennare, è quello che riguarda le categorie di analisi che permeano l'idea di città propria della legge e che informano, più pericolosamente, il modello della metropoli, della grande città e del suo ruolo all'interno delle istituzioni sovra-nazionali deputate a dettare le linee guida dello sviluppo economico e territoriale. Il modo con cui Roma continua a stridere rispetto a certi dettami non può non condurre la riflessione verso prospettive critiche e visioni alternative di città. D'altra parte, non da ora è in atto un processo di revisione e discussione degli effetti prodotti dalle narrazioni sulle metropoli, sulle *city-regions*, analizzando criticamente il ruolo di idee come il *city-regionalism* che hanno funzionato da faro e orientamento delle politiche nazionali e locali, puntando a costruire delle unità economiche urbane sempre più grandi, confidando e proponendo le economie di scala e l'agglomerazione come motore di queste unità geopolitiche ed economiche (Rodríguez-Pose e Crescenzi, 2008; Harrison, 2007; Harrison e Hoyler, 2014).

Per il ruolo di Roma e della sua regione di pertinenza, ci si può allora chiedere se valga ancora la pena di sposare visioni ortodosse, che pongono la città all'inseguimento di una narrazione sbagliata, considerando tanto più che né dal punto di vista della dimensione, né da quello della nodalità, né ancora dalla coesione istituzionale, essa può vantare una posizione paragonabile a quella delle città globali europee ed internazionali. Non facciamo parte del *club*, sul piano pratico e politico, mentre su quello accademico siamo in ritardo clamoroso rispetto alla forza e alla credibilità di questo modello.

Forse è tempo di andare oltre, sviluppando ad esempio percorsi alternativi rispetto alle strategie spaziali imposte dagli Stati (Harrison, 2014), costruendo scenari spaziali promossi dal basso. E a questa prospettiva, spesso banalizzata ed abusata (da Cruz e altri, 2019), bisogna dare nuova ed effettiva concretezza anche all'interno delle sfide poste alla pianificazione e alle opportunità di partecipazione legate alle nuove tecnologie. Forse proprio la narrazione di città e regioni imperfette e maltrattate, come quelle appena viste, può contribuire a costruire il cambiamento, in un percorso di revisione della teoria urbana che attraversi le categorie stesse di città, di configurazione spaziale urbano-regionale, di pianificazione regionale, di *governance* urbana e regionale, indirizzando territori e città al ruolo di nodi di processi sociali che producano sviluppo informato a principi nuovi.

Riferimenti bibliografici

- Benetazzo Cristiana (2019), *Le Province a cinque anni dalla legge «Debio»: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in «Federalismi.it», 5, pp. 2-47.
- Bonamici Simone, Silvia Ciccarelli, Roberta Gemmiti e Daniele Paragano (2012), *Roma turistica e competitiva*, in Francesco Adamo (a cura di), *Turismo e sviluppo urbano in Italia*, Bologna, Patron, pp. 185-206.
- Bonora Paola (1984), *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Milano, Angeli.
- Caravita Beniamino (2015), *Rilanciare il progetto di Roma Capitale*, in «Federalismi.it», 13, pp. 2-5.
- Caroli Matteo G. e Maria Prezioso (a cura di) (2016), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta*, Milano, Angeli.
- Cremschi Marco (a cura di) (2010), *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Firenze, Alinea.
- Crescenzi Riccardo, Simona Iammarino e Andrés Rodríguez-Pose (2016), *Multinazionali, imprese locali e sviluppo economico nella Regione Lazio*, Londra, LSE Consulting.
- da Cruz Nuno F., Philippe Rodé e Michael McQuarrie (2019), *New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities*, in «Journal of Urban Affairs», 1, pp. 1-19.
- Dematteis Giuseppe (1989), *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e Mercato», 27, pp. 445-467.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 5.II.2021).
- Gambi Lucio (1963), *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega.
- Gemmiti Roberta (2019a), *L'area metropolitana. Rischi e opportunità di un concetto da reinventare*, in «Rivista geografica italiana», 2, pp. 5-22.
- Gemmiti Roberta (2019b), *Neoliberal Rome. The Role of Tourism*, in «Social Science», 6.
- Harrison John (2007), *From Competitive Regions to Competitive City-Regions: A New Orthodoxy, But Some Old Mistakes*, in «Journal of Economic Geography», 3, pp. 311-332.
- Harrison John (2014), *Rethinking City-regionalism as the Production of New Non-State Spatial Strategies: The Case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy*, in «Urban Studies», 11, pp. 2315-2335.
- Harrison John e Michael Hoyler (2014), *Governing the new metropolis*, in «Urban Studies», 51, 11, pp. 2249-2266.
- Harrison John e Anna Growe (2014), *From Places to Flows? Planning for the New «Regional World» in Germany*, in «European Urban and Regional Studies», 1, pp. 21-41.
- ISSIRFA-CNR (2018), *Gli Enti Locali dopo la «Legge Debio» e le leggi regionali di attuazione*, www.issirfa.cnr.it (ultimo accesso: 5.II.2021).
- Jonas Andrew e Kevin Ward (2007), *An Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 31, pp. 169-178.
- Jones Martin e Anssi Paasi (a cura di) (2015), *Regional Worlds: Advancing the Geography of Regions*, Londra, Routledge.
- Lelo Keti, Salvatore Monni e Federico Tomassi (2019), *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli.
- Luca Davide e Carlo Salone (2013), *Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva*, in «Rivista geografica italiana», 3, pp. 209-224.
- Medda Roberto (2018), *Il tormentato avvio della Città metropolitana. Un bilancio a quattro anni dalla legge n. 56/2014*, in «Working Papers, Rivista online di Urban@it», 2, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Medda.pdf (ultimo accesso: 5.II.2021).
- Paasi Anssi (2010), *Regions are Social Constructs, But Who or What «Constructs» Them? Agency In Question*, in «Environment and Planning A», 10, pp. 2296-2301.
- Pajno Simone (2017), *Il problema delle Città metropolitane: l'esercizio (ir)responsabile di funzioni strategiche*, in Candido G. De Martin e Francesco Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, pp. 233-242.
- Pietrolucci Marco (2017), *Verso la realizzazione delle micro-città di Roma*, Milano, Skyra.
- Programma Operativo Regione Lazio Fesr (2014), *Fondo Europeo Sviluppo Regionale Programmazione 2014-2020*, <https://www.lazioinnova.it/chi-siamo/programmi-comunitari/#:~:text=Il%20POR%20FESR%20Lazio%202014,e%20al%20conseguimento%20della%20coesione> (ultimo accesso: 10.I.2021).
- Rodríguez-Pose Andrés e Riccardo Crescenzi (2008), *Mountains in a Flat World: Why Proximity Still Matters for The Location Of Economic Activity*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy And Society», 3, pp. 371-388.
- Tocci Walter (2015), *Non si piange su una città coloniale*, Firenze, Goware.
- Tocci Walter (2019), *Il caleidoscopio romano*, in Keti Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli, pp. 161-190.
- Treves Anna (2004), *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «ACME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 2, pp. 243-264.

Note

¹ Lo spazio e gli obiettivi di questo contributo non consentono di approfondire il dibattito sulla regione, consolidato nei decenni e sempre vivo, anche recentemente nel filone che combina gli studi regionali con quelli della città nella sua nuova spazialità. Per una discussione recente sulle visioni realiste, costruttiviste, relazionali, territoriali della regione in geografia si rimanda a Luca e Salone, 2013; Paasi, 2010; Jones e Paasi, 2015. Per una problematizzazione delle strutture urbano-regionali il riferimento è a Jonas e Ward, 2007; Harrison, 2007; Harrison e Growe, 2014.

² Solo per fare un esempio, nella classificazione prodotta annualmente dalla rete GaWC (*Globalization and World Cities Research Network*), Roma compare solo nel gruppo di secondo livello delle città mondiali che svolgono un ruolo nel legare il proprio Paese all'economia globale, grazie alla connettività e al ruolo di centro del turismo mondiale.

³ Si veda il confronto sui livelli di competitività sulle città europee che Caroli e Franco (in Caroli e Prezioso, 2016) hanno condotto recentemente, per avere una conferma della distanza che Roma ha accumulato in poco più di dieci anni.

⁴ Secondo Caravita (2015), anche la sintonia politica ha giocato negativamente in alcuni casi, come nella fase di definizione di un nuovo ordinamento per Roma Capitale, a seguito della legge sul federalismo fiscale del 2009, bloccata di fatto dall'accordo tra la presidentessa della regione, R. Polverini, e il sindaco di Roma, G. Alemanno, allo scopo di non perdere le prerogative regionali sulla città.

⁵ Piano Regionale 2019-2025 approvato il 5 agosto 2020.



⁶ Lo Statuto è stato approvato il 22 dicembre 2014.

⁷ Cfr: Dini e Zilli 2015, tabb. 3-4, pp. 63 e 65. Altrettanta somiglianza con l'area provinciale sembra emergere dalle numerosissime proposte di delimitazione riassunte nella figura 5 del rapporto medesimo (p. 91). Si veda anche l'ampia rassegna delle diverse proposte per Roma in Caroli e Prezioso, 2016.

⁸ Non è certamente possibile qui dare conto di una letteratura che negli ultimi vent'anni ha rimesso in discussione le fondamenta stesse della teoria urbana occidentale, l'ontologia della città, sul significato non più costitutivo dei confini, sul ruolo che le metropoli sono state chiamate a svolgere in una narrazione neoliberalista fondata su poche e selezionate funzioni economiche globalizzanti, e su scelte di *policy* elitarie. Per quanto riguarda la sola questione della metropoli/*city region*, si può vedere il numero monografico di «Urban Studies» curato nel 2014 da J. Harrison e M. Hoyler.

⁹ Sono stati resi noti due documenti operativi, abbastanza succinti, il primo dal titolo «Prima ipotesi del percorso tecnico amministrativo di definizione ed individuazione» e il secondo dal titolo «Il territorio metropolitano. Cartografia e numeri», <https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/la-citta-metropolitana/piano-strategico-metropolitano/documenti/> (ultimo accesso: 22.I.2020).

¹⁰ L'ultima interessante proposta è contenuta nel libro di Pietrolucci, 2017.

¹¹ Come noto, il comune di Roma si articola attualmente in quindici municipi, con compiti di tipo organizzativo e funzionale davvero poco significativi (ad esempio, manutenzione

urbana di rilevanza locale, attività sociali di assistenza, scolastiche, culturali e sportive, gestione di servizi amministrativi), pur trattandosi di aree che contengono da un minimo di oltre 130.000 abitanti ad un massimo di oltre 300.000, e pur essendo la metà almeno della popolazione del comune residente al di fuori della città compatta e consolidata, nella cosiddetta periferia.

¹² Il Consiglio Metropolitan ha approvato nel 2015 le «Linee guida per la predisposizione del Piano Strategico metropolitano della Città metropolitana di Roma Capitale» e nel 2016 il «Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città metropolitana di Roma Capitale»; con delibera del settembre 2020 è stato approvato il Documento preliminare e costituita la cabina di regia per lo sviluppo sostenibile della Città metropolitana di Roma, <https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/la-citta-metropolitana/piano-strategico-metropolitano/documenti/> (ultimo accesso: 5.II.2021). Molti gli studi tematici preparativi/partecipatori al piano, ma poche le delibere. Val la pena di sottolineare che il processo di implementazione del Piano strategico per Milano è durato dieci mesi, https://www.cittametropolitana.mi.it/PSM_2016_2018/piano_strategico_metropolitano/index.html (ultimo accesso: 16.VII.2021).

¹³ Tra le proposte recenti si vedano: gli atti del convegno «Roma, quali strumenti per il governo della Capitale? Dialogo tra esperti e istituzioni», pubblicato su «Federalismi.it» del 2018; la proposta per Roma di Walter Tocci (ad esempio Tocci, 2015); il dibattito degli urbanisti in occasione della presentazione del libro di M. Pietrolucci, 2017.