

Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto

Nel tratteggiare, in coerenza con lo schema di lavoro del Gruppo AGEI «Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, aree vaste e la nuova geografia politica dell’Italia», il quadro attuale prodotto dal processo innescato dalla legge 56 nel contesto della regione Lazio, si è principalmente dato conto della oggettiva mancanza di un riferimento «geografico-economico» nel ripensare il complesso dei dispositivi investiti – in particolare nelle leggi sul decentramento amministrativo e sul governo del territorio entrambe datate – e contemporaneamente dello scoglio politico nella costruzione di una Città metropolitana che è anche Roma Capitale.

Lazio Region and the Metropolitan City of Roma Capitale: Unfinished Transition and an Unresolved Setup

In line with the work plan of the AGEI Group «Administered territories». Regions, metropolitan cities, vast areas and the new political geography of Italy, this paper shows the current framework produced by the process triggered by Law 56 in the context of the Lazio Region. Mainly we took into account the objective lack of a «geographical-economic» reference in the rethinking the complex of devices invested – in particular in the laws on administrative decentralization and on the government of the territory both dated – and at the same time of the political obstacle in the construction of a Metropolitan City which is also Rome Capital.

Région du Latium et Ville métropolitaine de Rome Capitale : une transition inachevée et une structure non résolue

En énonçant, conformément au plan de travail du groupe AGEI « Territoires administrés ». Régions, villes métropolitaines, vastes zones et la nouvelle géographie politique de l’Italie, le cadre actuel produit par le processus déclenché par la loi 56 dans le contexte de la région du Latium, cet article a principalement pris en compte l’absence objective d’une référence « géographique-économique » dans la remise en question de l’ensemble des dispositifs investis – en particulier dans les lois sur la décentralisation administrative et sur le gouvernement du territoire toutes deux datées – et en même temps de l’obstacle politique à la construction d’une Ville métropolitaine qui est aussi Rome Capitale.

Parole chiave: Roma, Lazio, Città metropolitana, regione urbana

Keywords: Rome, Lazio, Metropolitan City, urban region

Mots-clés : Rome, Latium, Ville métropolitaine, région urbaine

Maria Prezioso, Università di Roma «Tor Vergata», Dipartimento di Management e Diritto – maria.prezioso@uniroma2.it

Angela D’Orazio, Università di Roma «Tor Vergata», Dipartimento di Management e Diritto – angela.d.orazio@uniroma2.it

Nota: I paragrafi 2.1, 2.2, 2.4, 3.2 e 3.3 sono da attribuire a Angela D’Orazio, i paragrafi 2.3, 3.1 e 4 a Maria Prezioso.

1. Premessa

Nel tratteggiare – in coerenza con lo schema di lavoro del Gruppo AGEI «Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, aree vaste e la nuova geografia politica dell’Italia» – il quadro attuale prodotto dal processo innescato dalla legge 56 nel contesto della regione Lazio, in questo contributo

si è dato conto in primo luogo della oggettiva mancanza di un riferimento «geografico-economico» utile a ripensare il complesso dei dispositivi investiti – in particolare nelle leggi sul decentramento amministrativo e sul governo del territorio entrambe datate – e in secondo luogo si è sottolineato lo scoglio politico nella costruzione di una Città metropolitana che è anche Roma Capitale.

2. Stato di attuazione della legge 56

2.1. Coerenza della normativa regionale ex l. 56 con quella nazionale e ripartizione delle competenze

Le modalità di recepimento della legge 56 nella regione Lazio evidenziano una difficoltà sostanziale nel procedere a un ridisegno coerente che consideri sia la specialità di Capitale della Città metropolitana di Roma sia la necessità di dotarsi, per l'esercizio associato delle funzioni o delle previste autonomie funzionali, di strumenti di definizione degli areali – ambito territoriale c.d. ottimale o, meglio, funzionale (CEMAT, 2017). Analizzando criticamente lo stato dell'arte rispetto all'attuazione della legge 56, si nota una precisa volontà politica di ricondurre alla Regione tutte le funzioni decisionali, di regolazione e controllo, nell'ottica di un auspicato rafforzamento della capacità di programmazione e pianificazione, trasferendo alle autonomie territoriali locali i soli compiti gestionali. Ciò sembra in aperto contrasto con le disposizioni della legge Delrio che sembrava riservare centralità al principio di sussidiarietà rafforzando il ruolo decisionale dei comuni sia nel processo di riordino territoriale sia in quello di riordino funzionale¹. Per le province, confermate «enti territoriali di area vasta» e titolari di funzioni di programmazione e coordinamento (c.d. fondamentali, ma di fatto prive di sostegno politico-finanziario) era prevista la possibilità, di allocare ulteriori funzioni, diverse dalle prime, eventualmente attribuite dallo Stato o dalle Regioni e nel rispetto delle finalità specifiche previste (cfr. comma 89²). Tuttavia, l'Accordo stipulato in sede di Conferenza unificata³ prevede come criteri di riordino delle funzioni non fondamentali delle province la loro completa attribuzione ai comuni e alle loro forme associative, anche definendo ambiti territoriali e soglie demografiche, mantenendo quindi in capo alle Province-enti di area vasta unicamente le funzioni fondamentali.

La *ratio* della legge Delrio – ma anche l'Accordo – prevedono, quindi, in via generale e principale l'assegnazione delle funzioni ai comuni e, solo in via eccezionale e residuale, il mantenimento in capo alla nuova idea di provincia delle funzioni precedentemente esercitate o anche di altre funzioni e attività esercitate da enti regionali di ambito territoriale coincidente con quello delle province stesse (Lega Autonomie, 2015). La scelta di riallocare funzioni nei provvedimenti regionali in attuazione della legge è certamente politica ed evidenzia problematiche comuni rispetto alla definizione e alla ricostruzione delle funzioni, ma è

anche strettamente collegata al nodo delle risorse finanziarie e del personale in termini di *capacity building*, e per questo connessa, seppur indirettamente, al dibattito europeo innescato da CEMAT nella fase di *mid-term review* della spesa dei fondi della politica di coesione e strutturali regionali (Prezioso, 2019).

Una puntuale individuazione dei poteri in capo alla Regione, alla Provincia, al Comune, ovvero la fissazione dei limiti di competenza tra i vari livelli di governo, è un problema aperto nel Lazio, principalmente a causa della *questione della Capitale*. La lr vigente – la 14 del 1999 «Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» – già prevedeva sia gli «ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni e dei compiti» rivolti a valorizzare «interventi per promuovere forme di gestione associata», sia i criteri per la ripartizione delle funzioni a ciascun ente (confermate dalla l. 267/2000). Il riordino delle funzioni non fondamentali chiama alla loro puntuale individuazione e ricostruzione in modo da verificarne la provenienza e ricostruirne la genesi così da procedere alla semplificazione ed eventuale soppressione di funzioni ormai superflue⁴.

Nel caso del Lazio il lavoro dell'Osservatorio regionale⁵ quale sede di impulso, coordinamento e confronto tra Regione, Province, Città metropolitana di Roma Capitale e rappresentanti di ANCI Lazio e UPI Lazio, ha evidenziato come⁶:

- a) negli anni l'ordinamento regionale ha conosciuto un processo di decentramento irregolare e, comunque, la principale legge regionale di riferimento (lr 14/1999) è precedente alla riforma costituzionale del 2001;
- b) non esiste una disciplina normativa adeguata relativa all'esercizio associato delle funzioni; da tale circostanza deriva la limitata presenza di un tessuto comunale organizzato in forme associate: poche Unioni di comuni, anche derivate da Comunità montane;
- c) una volta individuate le funzioni, fondamentali e non, queste non costituiscono un omogeneo e definito contenitore, dovendosi di volta in volta effettuare una ricostruzione della loro genesi, cui deve seguire un processo di semplificazione alla luce delle loro effettive modalità di conferimento.

Una prima proposta di riordino (Giunta Regione Lazio, 2014) esplicitava le riflessioni dell'Osservatorio regionale in merito alla ricognizione delle funzioni provinciali e mirava a operare su due blocchi di funzioni non fondamentali, defi-



nendo per il primo una iniziale ipotesi di riallocazione e per il secondo il successivo percorso di riallocazione. La riallocazione avveniva «presso i livelli territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni» secondo principi di sussidiarietà e criteri esplicitati⁷. Gli ambiti territoriali ottimali previsti (art. 3) andavano definiti, a cura della Giunta regionale, sia per la programmazione regionale sia per l'esercizio di funzioni decentrate, in coerenza con i distretti sanitari, e costituivano unità territoriale di riferimento per l'esercizio di funzioni relative a servizi a organizzazione complessa, nonché per il decentramento territoriale regionale. La proposta prendeva atto che la Città metropolitana di Roma aveva già compiuto nello Statuto una prima individuazione delle funzioni del costituendo ente.

Una seconda proposta di riordino (Giunta Regione Lazio, 2015) articolata in modo molto diverso dalla precedente, è stata poi superata dall'approvazione dell'unico provvedimento vigente in materia. Parliamo della legge di stabilità regionale per il 2016 (lr 17 del 31 dicembre 2015) che detta (art. 7) «Disposizioni attuative della legge 7 aprile 2014, n. 56». Si tratta formalmente di una disposizione di carattere transitorio adottata «nelle more dell'approvazione della disciplina relativa al conferimento di ulteriori funzioni e compiti amministrativi in capo a Roma Capitale e ai comuni nonché alla Città metropolitana di Roma Capitale», da approvare entro e non oltre il 28 febbraio 2016. Ciò che al momento non è ancora avvenuto.

Con questo provvedimento tornano alla Regione⁸ una serie di funzioni non fondamentali già esercitate dalla Città metropolitana di Roma Capitale e dalle province in materia di istruzione scolastica⁹, formazione professionale, servizi e politiche attive per il lavoro¹⁰, agricoltura, ivi inclusa caccia e pesca, sanità veterinaria, turismo, beni, servizi e attività culturali e viabilità¹¹. E non si può non notare come questo cambiamento di rotta coincida con i mutamenti politici di governo del territorio regionale con la crisi del Comune di Roma, al voto anticipato nella primavera del 2016. Fanno eccezione solo alcune funzioni in materia di servizi sociali, istruzione, formazione professionale, beni, servizi e attività culturali, puntualmente elencate (art. 7, commi 3, 5, 6 e 7). L'esercizio può essere effettuato dalla Regione facendo ricorso anche a forme di delega, avvalimento e convenzione con i soggetti interessati.

Per adeguare l'attuale legislazione e programmazione di settore alle disposizioni contenute nel provvedimento, la Regione dovrà adottare una o

più proposte di legge o di modifica di piani o programmi che applichino i seguenti principi generali e criteri (comma 25):

- a) semplificazione dei procedimenti amministrativi in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni interessate, nel rispetto delle competenze riservate allo Stato;
- b) assegnazione della generalità delle funzioni ai comuni, salvo quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere riservate alla Città metropolitana di Roma Capitale;
- c) individuazione tassativa, per le funzioni di cui alla lettera b) e per quelle fondamentali della Città metropolitana di Roma Capitale e delle province, dei compiti amministrativi che, per assicurarne l'esercizio unitario, sono [di nuovo] riservate alla Regione.

L'art. 7 della legge finanziaria 2016 è a oggi l'unico provvedimento attivo, anche se rinvia a un successivo intervento il conferimento di ulteriori funzioni amministrative agli enti locali. Infatti una terza proposta (Giunta Regione Lazio, 2016) non ha avuto buon esito nella consiliatura (alla fine del 2016 erano stati presentati circa 3.400 emendamenti). La proposta riordinava e conferiva ulteriori funzioni a Roma Capitale – considerata la speciale autonomia a essa riservata dalla legge sul federalismo fiscale (legge 42/2009) – ai comuni e alla Città metropolitana, ignorando completamente il ruolo delle province, dando per scontata la loro abolizione in sede di referendum costituzionale.

Ciò, come è noto, non è avvenuto. In quella proposta ci si occupava anche del riordino del sistema dell'associazionismo comunale e del superamento delle Comunità montane, e si prevedevano nuove procedure (piuttosto articolate) per la definizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) e delle zone omogenee in ambito metropolitano, elementi fondamentali per l'esercizio di funzioni complesse. La proposta, passato il vaglio delle Commissioni competenti, aveva recepito anche alcuni elementi del parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL)¹², e rafforzato il ruolo di questo nell'ambito del raccordo istituzionale tra Regione e Roma Capitale in merito alle attività di concertazione e consultazione necessarie a favorire sia la definizione degli ATO (di fatto legati alla gestione di risorse come quella idrica), sia l'espletamento delle funzioni attribuite a Roma Capitale. La piena attuazione del modello istituzionale della Città metropolitana in rapporto a Roma Capitale (art. 2) e il conferimento di ulteriori

funzioni veniva realizzato ricorrendo alle misure contemplate dall'art. 2 attraverso l'istituzione di una specifica Conferenza composta da rappresentanti della Regione, della Città metropolitana di Roma Capitale e del CAL. L'aspetto più significativo della proposta era il rafforzamento del ruolo di Roma Capitale, a cui si attribuivano funzioni aggiuntive in materia di sviluppo economico e attività produttive, governo del territorio, turismo, beni servizi e attività culturali. Anche l'esercizio delle funzioni in materia di sviluppo economico poteva essere disciplinato dalla stessa Roma Capitale, nell'ambito della propria potestà regolamentare. Alla Città metropolitana di Roma Capitale erano attribuite maggiori funzioni in materia di beni servizi e attività culturali, con compiti di coordinamento tra gli enti locali, raccordo con la Regione, predisposizione di piani di intervento di valenza metropolitana e altre funzioni in materia di politiche sociali.

2.2. Processo e grado di istituzionalizzazione della Città metropolitana (Cm)

Un errore della legge Delrio è stato quello di applicare alla Città metropolitana di Roma Capitale le norme generali comuni a tutte le altre Città metropolitane (comma 101), attribuendo allo Statuto la disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana, Roma Capitale e gli altri 120 comuni della provincia, la garanzia del miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri (comma 103) e tenendo ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati per Roma capitale (comma 102).

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è stato approvato nel dicembre 2014 e

prevede che il processo di istituzionalizzazione della Cm passi per la trasformazione dei Municipi romani (attualmente 15) in Comuni metropolitani, ma anche per l'individuazione di specifiche «zone omogenee» (aggregazione di comuni) che permetterebbero azioni coordinate alla scala intra-metropolitana. In questa visione più coerente con la Delrio i comuni costituiscono gli elementi di base per una cooperazione per la metropolitizzazione (D'Orazio, 2018), come già proposto nel Piano Territoriale provinciale generale del 2003 (Prezioso, 2003, 2016 e 2020).

Il processo di istituzionalizzazione dell'area metropolitana, definito nello Statuto del 2014, sembra ignorato dai successivi passaggi, affrontati aggirando il problema della definizione della *governance* in ambito politico. Questo problema è legato in primo luogo al *peso* di Roma Capitale nel processo: la città è di fatto in difficoltà nell'amministrazione interna (Gigliani, 2020), dal momento che il processo per l'autonomia economica-finanziaria dei municipi nei quali è articolata è bloccato¹³; in secondo luogo non vi è accordo rispetto alle specifiche funzioni e dotazioni che il ruolo di capitale comporta.

Rispetto al primo elemento in particolare risulta critica la identificazione delle zone omogenee¹⁴ che costituirebbero i sub-sistemi della Città metropolitana istituita (organismi amministrativi)¹⁵ e che implicherebbe una diversa formulazione dei rapporti tra centro e municipi, aprendo alla interazione diretta tra questi e gli altri comuni del territorio metropolitano. Rispetto al secondo elemento la questione è quella del rapporto tra *metropolitanità* e *capitalità* (Sterpa, 2020) che resta un nodo irrisolto dal punto di vista della riforma degli assetti¹⁶.

I due processi di riforma degli assetti di Roma (Roma Capitale e Città metropolitana di Roma

Tab. 1. Passi formali processo di istituzionalizzazione.

		Anno
Statuto	Statuto della Cm di Roma Capitale	Deliberazione Conferenza Metropolitana 1 del 22/12/2014
Piano strategico	Linee guida per la predisposizione del Piano strategico metropolitano della Cm di Roma Capitale	Deliberazione Consiglio Metropolitan 29 del 27/10/2015
	Documento di indirizzo del Piano strategico della Cm di Roma Capitale.	Decreto 111 del 01/06/2016 del Vicesindaco Metropolitan; Deliberazione del Consiglio Metropolitan 48 del 15/06/2016
	Documento Preliminare del Piano strategico Metropolitan e costituzione della Cabina di Regia per lo Sviluppo Sostenibile della Cm di Roma Capitale.	Decreto 99 del 01/09/2020 del Vice Sindaco metropolitano

Fonte: elaborazione di Angela D'Orazio.



Capitale) hanno investito, spesso senza adeguata distinzione concettuale, sia la capitalità sia la metropolitaneità senza sciogliere il nodo se il regime istituzionale avrebbe dovuto rispondere – e come – a uno o a entrambi i ruoli. Recentemente il tema è stato riproposto al dibattito parlamentare, sia seguendo la strada della modifica costituzionale, sia dell'innovazione tramite legge ordinaria (Prezioso, D'Orazio e Pigliucci, 2021).

Rispetto all'istituzionalizzazione (cfr. tab. 1), dopo l'approvazione dello Statuto, è possibile evidenziare due fasi, entrambe caratterizzate da debolezza politica della proposta metropolitana. Una prima fase, in continuità con lo spirito dello Statuto, che affida alla struttura tecnico-amministrativa (eredità dell'ente provinciale) la definizione del possibile assetto e che lega Piano strategico e coordinamento del territorio metropolitano¹⁷. In questa fase sono stati rilasciati due documenti di indirizzo. Le «Linee guida per la predisposizione del Piano Strategico metropolitano della Città metropolitana di Roma Capitale» (2015) – strumento che caratterizza la dimensione metropolitana – definivano un percorso che includeva, fra i punti per la sua costruzione¹⁸, un nucleo fondamentale che affrontava l'articolazione metropolitana, sub metropolitana e la definizione delle zone omogenee. Infatti, lo Statuto interpreta l'articolazione del territorio in zone omogenee come strumento per la pianificazione strategica¹⁹. Successivamente, nel 2016, veniva approvato il «Documento di indirizzo del Piano Strategico», rivedendo le azioni per la costruzione del nuovo ente metropolitano e la riorganizzazione degli altri enti locali, in sostanziale continuità con le «Linee guida» (D'Orazio, 2018). Un documento tecnico del 2017²⁰ stabiliva i criteri di definizione per le zone omogenee che dovevano costituire l'ente *locale* di amministrazione per l'esercizio di funzioni associate di area vasta. Un lavoro di ricognizione delle compartimentazioni esistenti doveva orientare questo processo²¹, che comunque procedeva a rilento in assenza di sollecitazione politica e di un quadro chiaro a livello regionale per quanto atteneva alle questioni, ancora oggi sospese, nella ripartizione delle funzioni, soprattutto fra Roma Capitale e Città metropolitana.

La seconda fase coincide con il cambio di amministrazione del Comune di Roma nel 2016, e segna una battuta di arresto in questo già incerto e debole processo, accompagnata anche dal progressivo scollamento tra Regione e Città Capitale e tra la Capitale e gli orientamenti europei (Caroli e Prezioso, 2016). La questione della scelta del modello istituzionale cooperativo, dell'artico-

lazione dell'assetto dell'area metropolitana e della stessa definizione delle zone omogenee passa in secondo piano (come frutto di valutazioni successive) ed è sostanzialmente ignorata, sostituita da processi di interlocuzione *dal basso* sui desiderata dei singoli comuni e dei principali *stakeholders* metropolitani, sia per l'accesso a fondi specifici, sia per l'elaborazione di piani settoriali (ma strategici) come il PUMS²² (attraverso la ricognizione dei progetti in essere). L'elaborazione del Piano strategico metropolitano (Psm) viene separata dalla necessità del coordinamento²³, e il Psm è interpretato da Cm come «piano attuativo» (in quanto strategico) dell'Agenda 2030 a scala metropolitana, nel contesto di un accordo con ANCI prima (Progetto metropoli strategiche²⁴) e MAATM²⁵ poi; si intraprende quindi un «processo di convergenza tra Pianificazione strategica e redazione dell'Agenda metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile, attribuendo al Psm il ruolo attuativo delle azioni dell'Agenda» (Documento Preliminare del Piano Strategico Metropolitano 2020, p. 11).

Lo scopo del «Documento Preliminare» è in primo luogo quello di formalizzare il processo di rilettura e conseguente revisione dei contenuti delle Linee guida del 2015, e di orientare l'elaborazione nel «mettere in sinergia gli strumenti a disposizione e le opportunità offerte dai progetti finanziati dal MIT e dal MATTM, a rendere tale processo coerente con gli SDGs (*Sustainable Development Goals*) della SNSvS 2030 (Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile), nonché a documentare l'aggiornamento dei temi, dei metodi e delle priorità che guideranno il processo partecipato di costruzione del Piano strategico» (p. 8).

Il disegno dichiara di avvalersi di un processo partecipativo²⁶ che chiama nuovamente i comuni e i principali *stakeholders* metropolitani a fornire elementi rispetto a un sistema di obiettivi correlati agli SDG, formulati in generica coerenza con quelli dei documenti di indirizzo 2016 (capitale naturale, capitale relazionale) e rispetto ai quali si evidenziano «azioni proposte». Tuttavia, per queste azioni mancano i riferimenti di attuazione, cioè banalmente *chi fa cosa*, nel quadro metropolitano, dando per implicito il protagonismo dei singoli comuni, che si suppone in seguito dovranno rispondere a bandi per l'attribuzione di risorse specifiche, di fonte europea (diretta o indiretta) e nazionale, per singoli progetti²⁷.

Sia detto per inciso che i primi risultati emersi dal confronto con sindaci e *stakeholders* evidenziano tra le «questioni prioritarie» (Cm Roma Capitale, 2021, p. 16):

- a) preoccupazione relativa alle modalità di atterraggio dei finanziamenti europei sul territorio;
- b) apprezzamento su un'idea del piano come dispositivo di co-progettazione;
- c) necessità di lavorare per sottogruppi e quindi per zone omogenee;
- d) preoccupazione dello *stato di salute* dei servizi a livello metropolitano (strade, scuole);
- e) esigenza di valorizzare la capacità programmatica e pianificatoria dell'ente metropolitano, che sino a oggi non sembra aver avuto un ruolo.

In questo quadro, mentre emerge, nell'ambito della politica di coesione, la spinta a rafforzare il decentramento delle funzioni di programmazione, gestione e attuazione alle autorità metropolitane, è evidente l'attuale schiacciamento sul comune capoluogo dell'interlocuzione con il livello nazionale. Il capoluogo è stato considerato l'unico interlocutore (Organismo intermedio) nel quadro dei fondi strutturali nel caso del PON Metro 2014-2020 (in analogia con il resto delle Cm). Per la prossima programmazione, pur mantenendo ad esso il ruolo di Organismo intermedio – così come la concentrazione degli investimenti sul suo territorio – è sollecitato il «rafforzamento della dimensione metropolitana del Programma costruendo un efficace modello di cooperazione multilivello tra Comune capoluogo e Città metropolitana e, in particolare, individuando gli ambiti di intervento della Città metropolitana, a partire dai settori di competenza istituzionalmente definiti» (Agenzia della Coesione, 2019, p. 16). E fra i possibili ambiti di cooperazione troviamo «l'individuazione di una strategia di sviluppo definita a livello di Comune capoluogo, ma estesa all'intero territorio metropolitano in specifici ambiti di azione» che «potrebbe offrire un primo contributo alla definizione della strategia metropolitana nei contesti che ne sono attualmente privi» e «ferma restando la possibilità – qualora il contesto locale sia sufficientemente maturo – di utilizzare una strategia generale di livello metropolitano, qualora già disponibile» (Agenzia della Coesione, 2019, p. 17).

Questo approccio testimonia il grado di ri-centralizzazione sul comune capoluogo e conferma il cortocircuito fra l'operatività delle politiche e il tentativo di costruzione di un assetto effettivamente metropolitano²⁸. A contrasto si registra invece che la Regione ha designato (nel 2019) la Cm come Organismo intermedio per la gestione dei fondi POR FSE 2014-2020.

2.3. *Congruenza funzionale e identitaria della Cm alla sua regione urbana reale*

Prendendo atto che la dimensione funzionale delle Città metropolitane non è stata presa in considerazione al momento della loro definizione normativa, stante il fatto che i loro confini coincidono con quelli amministrativi delle relative province, è spesso assunto che tale delimitazione non sarebbe ottimale, considerando che non sarebbe stata effettuata un'analisi funzionale dell'assetto più idoneo a corrispondere alle reali esigenze di coordinamento dei comuni inclusi (ISTAT, 2015, p. 83).

La questione della congruenza funzionale e identitaria della Cm alla sua regione urbana *reale* chiama in causa l'adozione di criteri di lettura per una regione urbana²⁹. Qual è la regione urbana reale, in questo caso? In termini di morfologia la continuità dell'insediamento non è certamente il parametro utile, considerando che anche all'interno dell'estensione del comune di Roma sono evidenziabili ampie aree di discontinuità del costruito rappresentate in molti casi da parchi e aree naturali protette. Invece, dal punto di vista funzionale si è fatto spesso riferimento anche in passato³⁰ ai «Sistemi Locali del Lavoro» (SLL) e più recentemente alle LUA europee («*Large Urban Areas*»), come una buona approssimazione delle relazioni orizzontali nel territorio, che corrispondono ai flussi di pendolarismo quantificati attraverso l'auto-contenimento e composte da un centro abitato ad alta densità abitativa (detto *core*)³¹ e da una zona circostante di pendolarismo non necessariamente contigua, ma strettamente integrata dal punto di vista occupazionale o educativo. Nella costruzione di SLL e LUA come unità funzionali, il capoluogo del sistema locale organizza il territorio di riferimento, sostanzialmente tramite un'interdipendenza asimmetrica con i comuni appartenenti al sistema, dando luogo in molti casi a modelli organizzativi policentrici endogeni. È il caso dell'attuale configurazione della Cm, per chi sappia leggerla, che corrisponde in misura consistente a undici unità funzionali costruite su questi e ulteriori elementi. La misura del SLL di Roma secondo la più recente perimetrazione ISTAT del 2011, ad esempio, copriva 89 comuni sui 121 della provincia³², l'87% della popolazione e oltre il 70% della superficie, con quasi 3.892 km²: si tratta del SLL più esteso (e va considerato che il solo comune di Roma contribuisce per oltre un terzo alla superficie complessiva del sistema locale) con una popolazione di 3.479.572 abitanti³³. Al 2021 il SLL non è variato in termini



di comuni afferenti e la sua popolazione è aumentata a 3.720.214 secondo il censimento permanente della popolazione al 2019³⁴ (passando all' 87,5 % di quella provinciale). Il territorio della Cm interseca altri sette SLL, ma i prevalenti (che mantengono relazioni sostanziali con l'area romana) sono quelli di Civitavecchia (totalmente incluso nella Cm) e di Pomezia (con popolazione che vi afferisce per l'85 %). Per entrambi l'associazione all'unità amministrativa trova conferma nei flussi pendolari³⁵. Secondo i parametri adottati, che non identificano come origini anche le partizioni sub-comunali (i municipi) e quindi non permettono l'identificazione di mercati del lavoro specifici all'interno dell'agglomerazione, il sistema locale di Roma risulta caratterizzato da un profilo fortemente mono-centrico: anche se sono identificati due poli oltre al comune capoluogo, il suo comportamento sarebbe assimilabile a una realtà urbana monocentrica³⁶. L'analisi dei soli flussi pendolari non tiene poi naturalmente conto della realtà dei movimenti legati ad altre motivazioni che possono essere correlati ai primi, ma anche sostanzialmente indipendenti nella creazione di sistemi di relazione, specie se legati all'offerta di servizi pubblici o al tempo libero.

Al di là di queste considerazioni la congruenza fra Cm e provincia dovrebbe far riferimento a un modello che poggi sull'organizzazione formalizzata dei flussi degli scambi reali ed esistenti orizzontalmente tra *pari* all'interno del comune capoluogo e tra comuni contermini appartenenti all'ambito metropolitano e non necessariamente contigui. Un'ipotesi organizzativa policentrica, cioè il disegno di un'area vasta (o regione geografica), è stata costruita individuando su più livelli gli elementi di coerenza territoriale sia sul piano delle possibili politiche economico-territoriali, sia su quello delle risorse territoriali disponibili (Prezioso, 2016 e 2020)³⁷.

Per Roma Capitale Città metropolitana, si deve delineare un modello politico-organizzativo e gestionale del tutto originale e innovativo, pur all'interno del quadro della legge Delrio, della sua attuazione e dei rapporti di mutua cooperazione sussidiaria integrata con la Regione Lazio. Nel sistema policentrico, le dimensioni locali (*municipia* e comuni) integrano le economie tradizionali (beni culturali, turismo, servizi ecc.) con attività innovative (prevalentemente circolari, eco e *green*, di R&S, *cluster* strategici e *smart* ecc.), creando mercati che soddisfano la crescente domanda occupazionale a valere sui capitali potenziali territoriali locali, più o meno correlati con quelli regionali. L'organizzazione policentrica – in ge-

nere inizialmente spontanea e volontaria – è la formula con cui le singole entità municipali scelgono di valorizzare e gestire *dal basso*, anche con il concorso dei privati e/o in forma partecipata, i capitali territoriali potenziali, offrendo servizi di interesse economico generale (*in primis* sanità, accessibilità, formazione). L'opzione della fusione o dell'unione di comuni contermini all'interno dell'area metropolitana romana, contenuta nella legge Delrio, è quindi funzionale a questo scopo e alla copertura responsabile della domanda locale di servizi.

2.4. *Stato delle Unioni, fusioni o altre forme significative di integrazione dei Comuni*

Nonostante le potenzialità e il ruolo che la legge Delrio attribuisce alle unioni di comuni, in assenza di un attivo orientamento regionale in tal senso, nel Lazio le unioni presenti (22) sono tutte costituite prima del 2014 e la loro popolazione complessiva è di circa 235.000 abitanti³⁸. Il numero si accresce poi di 20 unità attraverso la trasformazione obbligatoria delle Comunità montane presenti in unioni di comuni montani³⁹. Nel 2021 la Giunta regionale ha presentato una proposta di legge relativa alle «Disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e lo sviluppo delle zone montane del Lazio» con la quale si individuano le funzioni⁴⁰ conferite dalla Regione alle unioni di comuni montani e gli strumenti per la salvaguardia e lo sviluppo delle zone montane.

3. **Impatto della legge 56/14 sulla politica regionale**

Abbiamo visto come l'adeguamento del quadro legislativo regionale alle innovazioni introdotte dalla legge 56/14 non sia completo. Nella passata consiliatura regionale sono state presentate proposte di legge che cercavano di risolvere sia il nodo delle funzioni di area vasta per province e Città metropolitana, sia un quadro di riferimento completo sulle autonomie locali. L'obbligo di adeguamento imposto dalla Delrio è stato parzialmente risolto con l'art. 7 della legge finanziaria 2016, ma in un quadro di austerità sono state sottolineate comunque le difficoltà di finanziamento delle funzioni che la legge 56 affida alle province e alle Città metropolitane, ma anche la fragilità dei loro apparati professionali e strumentali nel contesto dei tagli e delle riduzioni delle dotazioni organiche. La scelta di riportare alla Regione

gran parte delle funzioni non fondamentali è legata a queste considerazioni.

In questo quadro il nodo sostanziale riguarda l'assetto istituzionale della Città metropolitana di Roma Capitale non adeguato, anche a livello europeo, con una strumentazione non sufficiente a coinvolgere e valorizzare tutte le risorse presenti nei territori anche attraverso un diverso rapporto con il Comune di Roma Capitale. Nell'attuale consiliatura non sono state presentate altre proposte e parallelamente l'atteggiamento attuale del personale politico metropolitano (che fa prevalere, come immaginabile, l'interesse immediato del comune capoluogo), testimonia di una critica sostanziale alla possibilità che esista una Città metropolitana diversa da quella di una Roma Capitale allargata ai comuni contermini, che pure ne rifiutano l'aggregazione.

Nel contesto regionale, anche in assenza di un quadro chiaro, si sono registrate tuttavia alcune iniziative da parte di soggetti terzi per stimolare la costituzione di nuova cooperazione su base territoriale. In primo luogo ricordiamo la proposta, promossa da Unindustria Lazio, oggetto anche di discussione politica in occasione delle elezioni comunali del 2016, per un modello di assetto doppiamente policentrico sia per la Città metropolitana sia per la regione (Prezioso e Caroli, 2016). Poi la proposta di forme di cooperazione interregionale fra quattro città laziali e umbre denominata CIVITER⁴¹: il fine è la realizzazione di specifici progetti di sviluppo territoriale interregionale integrato incentrati sul ruolo delle città rispetto al sistema metropolitano romano e nell'ambito del corridoio Civitavecchia-Ancona, nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale. Infine, il tentativo di dare forma a un'area vasta inedita nell'ambito del territorio provinciale di Frosinone. Si tratta della proposta di un'unione di comuni di grandi proporzioni come «sistema cooperativo di città del Frusinate», che si candidava a sostenere sia servizi in forma associata sia funzioni di pianificazione e sviluppo territoriale. L'iniziativa era sostenuta da Unindustria Frosinone con il finanziamento di uno specifico studio (Prezioso e altri, 2018) e l'organizzazione di un processo di condivisione con gli enti locali e territoriali sviluppato nell'arco di due anni.

3.1. Posizione politico-strategica della Regione negli indirizzi programmatici

La posizione della Regione è evidenziata dal quadro degli obbiettivi programmatici contenuti nei programmi di governo e articolati nei Docu-

menti di economia e finanza regionale e nei Documenti strategici di programmazione. Il DEFR 2014-2016 e il DSP 2018 (poi aggiornato al 2021) sono in sostanziale continuità (data la conferma della compagine di governo) e identificano, il primo nella macroarea «Una regione moderna che aiuta lo sviluppo», il secondo nella «Regione solida moderna al servizio del territorio», gli ambiti programmatici di medio lungo periodo.

Nel DEFR 2014-2016 la volontà di riportare il governo dei processi a livello regionale si esplica nell'indirizzo programmatico 1.2. che recita «trasferire alle autonomie territoriali gli strumenti gestionali mantenendo le funzioni di regolazione e controllo», ed è articolato negli Obiettivi programmatici «1.2.1. Rafforzare la capacità pianificatoria della Regione completando il trasferimento dei compiti gestionali alle Autonomie locali» e «1.2.2. Favorire l'unione dei comuni attraverso il sostegno amministrativo e finanziario».

Nel secondo documento del 2018 si fa invece riferimento all'obiettivo programmatico «Promozione del ruolo delle autonomie locali», a sostegno della strategia per la costruzione di una Regione «solida, moderna, al servizio del territorio», che intervenga nella riduzione delle diseguaglianze e dei divari d'area, sia in merito a «questioni demografiche (lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione sono un esempio attuale) [...] i problemi e/o le tematiche dello sviluppo» sia, al contrario, «laddove sono intensi i fabbisogni che legano le trasformazioni e l'innovazione, nelle branche manifatturiere o nei rami dei servizi, al mercato del lavoro».

Secondo il documento le misure riconducibili a questo obiettivo programmatico sono di natura legislativo-ordinamentale e operano, parallelamente, lungo tre prioritarie aree tematiche interconnesse: il completamento dell'attuazione della legge Delrio; la devoluzione di competenze a Roma Capitale; la legge per i piccoli comuni (peraltro approvata nel luglio 2020) (tab. 2). Nell'aggiornamento del DSP al 2021, la devoluzione di competenze a Roma Capitale si modifica in 1.01.02.04 «Supporto all'attuazione della riforma di Roma Capitale, con il riconoscimento di poteri di area vasta, funzioni e risorse adeguate». In questo passaggio c'è tutta l'ambiguità della posizione regionale rispetto alla questione della Città metropolitana.

D'altra parte c'è da registrare anche l'inserimento nella macro area 5 («Proteggere il territorio») dell'indirizzo programmatico «Approvazione norme sul governo del territorio», considerato che la legge regionale vigente è la 38 del 1999,



Tab. 2. Promozione delle autonomie locali nel DSP 2018.

1.01.02.00 OBIETTIVO PROGRAMMATICO: Promozione delle autonomie locali	
1.01.02.01	<i>Completamento attuazione legge Delrio</i>
1.01.02.02	Trasferimento competenze a province e comuni
1.01.02.03	Clausola di perequazione territoriale nelle leggi regionali
1.01.02.04	<i>Devoluzione competenze a Roma Capitale</i>
1.01.02.05	Investimenti per le medie città
1.01.02.06	Istituzione ufficio speciale per i piccoli comuni PS
1.01.02.07	<i>Legge per i piccoli comuni (coerente con la normativa nazionale)</i>
1.01.02.08	Consulta regionale di sostegno
1.01.02.09	Contrasto allo spopolamento: sostegno creazione di comunità rurali sostenibili; riuso dei borghi abbandonati
1.01.02.10	Opere pubbliche piccoli comuni
1.01.02.11	Sviluppo economico piccoli comuni
1.01.02.12	Capacità amministrativa piccoli comuni
1.01.02.13	Interventi strategici di sviluppo territoriale locale in ambito urbano, rurale e costiero
1.01.02.14	Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica ed amministrativa locale

Fonte: Elaborazione da Regione Lazio, 2018.

antecedente sia la riforma del Titolo V sia la legge Delrio, e che la precedente proposta di nuova legge è del 2015. Quella proposta prevedeva il rafforzamento dell'autonomia di Roma Capitale, ma anche la riduzione degli strumenti di pianificazione della Città metropolitana rispetto a quelli indicati nello Statuto⁴², prevedendo il «Documento strategico metropolitano» e il «Piano territoriale metropolitano». Il primo doveva costituire atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e definire gli obiettivi di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione. Il secondo era lo strumento di pianificazione territoriale generale che associava i contenuti propri della pianificazione provinciale con nuove specifiche competenze⁴³, con riguardo al sistema delle infrastrutture per la mobilità, ai servizi di rango metropolitano e al sistema dei rifiuti, senza il ricorso all'intesa prescritta con la Regione, investendolo quindi direttamente di puntuali connotati decisionali.

3.2. Mutamenti nelle forme e negli areali della programmazione regionale

Rispetto agli effetti che la legge 56 può aver indotto nelle forme e negli areali della program-

mazione regionale, il processo di individuazione di ambiti territoriali ottimali per la programmazione e l'erogazione di servizi, come accennato nel par. 1, attende l'approvazione di specifiche norme. Tuttavia, in coerenza con l'idea contenuta nelle proposte di legge che la base degli ATO debbano essere i distretti sanitari l'attuale Piano Sociale Regionale (2019) prevede l'assorbimento sul distretto sanitario del bacino di utenza del distretto sociale⁴⁴. Questa coerenza territoriale e l'obiettivo di una stretta cooperazione tra il settore sociale e quello sanitario giustificano la definizione di «Distretto sociosanitario» (art. 43 della legge regionale 11/16). Attualmente il territorio del Lazio si suddivide complessivamente in 51 distretti sociosanitari (deliberazione della Giunta regionale del 5 luglio 2016, 384). Alcuni comprendono più comuni, che la legge sollecita a esercitare in maniera associata le funzioni sociali loro demandate. Altri coincidono con il territorio di un solo comune. Mentre nel caso di Roma Capitale i distretti sociosanitari corrispondono ai municipi in cui si articola l'amministrazione capitolina.

3.3. Posizione nei confronti dell'«autonomia differenziata» ex Art. 116 Cost.

Riguardo alla posizione e determinazione strategica nei confronti dell'«autonomia differenziata» ex art. 116 della Costituzione italiana dopo

l'iniziativa di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2018, la Regione Lazio è tra le regioni che hanno promosso analoghe iniziative, essendo soddisfatto, dopo il recupero del *deficit* sanitario, il requisito del bilancio in ordine. Nel giugno 2018 il Consiglio⁴⁵, nel conferire mandato al presidente di avviare il negoziato con il Governo, chiede che:

- a) siano attribuite alla Regione competenze nelle materie: lavoro; istruzione; salute; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; governo del territorio; rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- b) sia istituita un'apposita commissione paritetica Stato-Regione per determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, da trasferire o assegnare dallo Stato alla Regione;
- c) si tenga conto della finalità di assicurare una programmazione certa dello sviluppo e degli investimenti, determinando congiuntamente modalità per assegnare risorse da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

4. Alcune considerazioni conclusive

Per una compiuta riforma degli assetti istituzionali per il governo del territorio nel Lazio, la sfida politica è quella di trovare il giusto compromesso che consenta alle diverse realtà di convivere in modo indipendente e allo stesso tempo cooperativo. Questa sfida non può che prendere le mosse dal dimensionamento (confini territoriali) della Città metropolitana di Roma Capitale e del suo livello organizzativo iniziale per una *governance* ottimale. La proposta di Città metropolitana di Roma Capitale (Prezioso, 2016 e 2020) costringe a cambiare ottica sul ruolo della Capitale, che, diventando sistema di città le cui relazioni sono di interdipendenza interna e di scambio cooperativo con l'esterno, rende discontinua l'esperienza della Capitale aumentandone la capacità di autocontenimento.

Comunque, reputando indispensabile che la Città metropolitana di Roma Capitale sia dotata di un «regolamento speciale» (Caravita, 2021), è opportuno ribadire che se da una parte essa appare difficilmente governabile in assenza di un «patto federativo e programmato» con la Regione e lo Stato, dall'altra non può compiersi in assenza di: una riforma della *capacity building* istituzionale; l'integrazione tra *inner periphery* urbane delle Città metropolitane e *internal areas* regionalmen-

te intese; la riorganizzazione della dotazione di servizi economici di interesse generale per creare una nuova e innovativa offerta di *welfare* rivolta a potenziare sia la coesione sociale sia la competitività dei sistemi locali e regionali.

L'idea di rilanciare una nuova *European metropolitan Capital City* post 2020, inizialmente coincidente con l'ambito provinciale (NUTS3), è di nuovo in discussione e ha reso primarie, nel tempo post-fattuale, le letture geografiche, superando i confini ideologici che farebbero della Città metropolitana Capitale un semplice prodotto del processo modernista. Il nuovo patto tra scienza e politica (Prezioso, 2018) che sembrava essersi avviato al fine di rendere flessibile lo sviluppo attraverso processi e pratiche innovative basate sulla *place evidence* della diversità geografica, in grado di contrastare gli effetti di economie neutrali, si è indebolito e solo recentemente si è rinnovato⁴⁶ (Caravita e altri, 2021), consentendo la partecipazione della geografia economica alle politiche pubbliche del *planning* romano, affermando: a) la diversità territoriale come fattore principale per gestirne gli impatti e offrire soluzioni di *policy* resilienti, endogene e sostenibili; b) la capacità della politica di raggiungere questi obiettivi potenziando la coesione in dimensioni territoriali che generano una reazione competitiva endogena.

Una metodologia europeizzante emerge dagli approcci *radicali* di alcuni *critical thinkers* romani, che progressivamente hanno introdotto nella politica metropolitana grandi temi (dal cambiamento climatico alla *Green* e *Circular economy*, ecc.), permettendo che questi dalla periferia penetrassero nella città e, non marginalmente, nell'Agenda-piano, come risultati della conoscenza e della consultazione permanente con i *clienti* della Capitale.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia della Coesione (2019), *Verso il PON Metro 2021-2027. Proposte programmatiche e operative per il nuovo periodo di programmazione.*
- Caravita Beniamino (2021), *Un futuro per Roma: prospettive di riforma dell'ordinamento della Capitale*, in «federalismi.it», 10, 7 aprile.
- Caroli Matteo e Maria Prezioso (2016), *Conclusioni*, in Matteo Caroli e Maria Prezioso (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*, Roma, Angeli, pp. 401-413.
- CEMAT (2017), «*Functional areas – capitalisation of local potential in territorial development policies over the European continent*». *Resolution no.1, 17th session of the Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning (Bucarest, 3 novembre 2017).*
- Cm Roma Capitale (2021), *La partita nella ripresa. Piano strategico metropolitano e risorse per territori sostenibili e resilienti*, Instant report, Incontro partecipativo online, 26 maggio 2021,



- www.cittametropolitanaroma.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- D'Orazio Angela (2018), *Città metropolitana di Roma Capitale: opportunità e barriere alla cooperazione*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 533-542.
- Gigliani Fabio (2020), *Organizzare il governo di prossimità*, in Beniamino Caravita, Augusto D'Angelo, Pierpaolo D'Urso, Federica Fabrizzi, Maria Vittoria Ferroni, Gianpaolo Fontana, Emma Galli, Fabio Gigliani, Paola Piciacchia, Maria Prezioso, Marco Ruotolo, Francesco Severa e Alessandro Sterpa, *A centocinquanta anni da Roma capitale. Costruire il futuro di Roma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 87-94.
- Giunta Regione Lazio (2014), *Norme regionali di riallocazione delle funzioni amministrative già esercitate dalle province alla luce della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e successive modifiche*, Proposta 22826, 29/12/2014.
- Giunta Regione Lazio (2015), *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alla Città metropolitana di Roma Capitale, a Roma Capitale e riallocazione delle funzioni amministrative a livello locale*, Proposta 269, 15/06/2015.
- Giunta Regione Lazio (2016), *Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni, a Roma capitale e alla Città metropolitana di Roma capitale. Riordino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità*, Proposta 317, 29/02/2016.
- ISTAT (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Letture statistiche-Territorio, Roma.
- Lega Autonomie (2015), *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, <https://www.confservizi.emr.it/wp-content/uploads/2015/03/dossier-Attuazione-Delrio-e-funzioni-province.pdf> (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Prezioso Maria (2003), *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, Adnkronos Libri.
- Prezioso Maria (2016), *La proposta*, in Matteo Caroli e Maria Prezioso (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta sostenibile*. Roma, Angeli, pp. 367-400.
- Prezioso Maria (2018), *Quale TIA per una Politica di Coesione Territoriale 2020 e Post*, in Maria Prezioso (a cura di), *Quale territorial impact assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Bologna, Pàtron, pp. 29-72.
- Prezioso Maria (2019), *Measuring the progress towards Territorial Cohesion: a TIA application to the regional development programs*, in ESPON EGTC, *Building the next generation of research on territorial development*, Lussemburgo, ESPON, pp. 62-68.
- Prezioso Maria (2020), *Verso un Piano strategico per Roma Capitale Città metropolitana 2030*, in Beniamino Caravita, Augusto D'Angelo, Pierpaolo D'Urso, Federica Fabrizzi, Maria Vittoria Ferroni, Gianpaolo Fontana, Emma Galli, Fabio Gigliani, Paola Piciacchia, Maria Prezioso, Marco Ruotolo, Francesco Severa e Alessandro Sterpa, *A centocinquanta anni da Roma capitale. Costruire il futuro di Roma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 115-155.
- Prezioso Maria, Angela D'Orazio e Michele Pigliucci (2021), *Roma Capitale: quale Città metropolitana nel contesto nazionale e regionale*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 849-858.
- Prezioso Maria, Maria Coronato, Angela D'Orazio, Michele Pigliucci e Alessandro Fessina (2018), *Unioni di Comuni per un nuovo capoluogo. Sistema cooperativo di città del Frusinate*, Roma, Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Unindustria.
- Regione Lazio (2013), *Documento di Economia e Finanza Regionale 2014-2016*.
- Regione Lazio (2018), *Documento Strategico di Programmazione 2018-2023*, Deliberazione Giunta Regionale, 656 del 9 novembre 2018.
- Regione Lazio (2021), *Documento Strategico di Programmazione 2018-2023 Aggiornamento 2021*, Deliberazione Giunta regionale 327 del 04 giugno 2021.
- Sterpa Alessandro (2020), *Il rapporto tra Roma capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, in Beniamino Caravita, Augusto D'Angelo, Pierpaolo D'Urso, Federica Fabrizzi, Maria Vittoria Ferroni, Gianpaolo Fontana, Emma Galli, Fabio Gigliani, Paola Piciacchia, Maria Prezioso, Marco Ruotolo, Francesco Severa e Alessandro Sterpa, *A centocinquanta anni da Roma capitale. Costruire il futuro di Roma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 63-72.

Note

¹ Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuiscono le funzioni non fondamentali delle Province in attuazione dell'art. 118 Cost. con la finalità di individuare l'ambito territoriale ottimale di esercizio, di assicurare l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni, di favorire forme di esercizio associato di funzioni.

² Individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

³ 11 settembre 2014 ai sensi dell'art. 1 c. 91 della Delrio.

⁴ Infatti, tra le funzioni non fondamentali, oggetto di riordino, sono individuabili (Lega delle Autonomie, 2015): a) funzioni «desuete», cioè non più esercitate o esercitabili, previste dalla disciplina legislativa (regionale, ma anche statale adottata prima della riforma costituzionale del 2001); b) funzioni «slittate», ossia che prima della riforma costituzionale del 2001 la Provincia svolgeva in quanto attribuite dallo Stato e che successivamente alla modifica del Titolo V la Provincia ha continuato a svolgere comunque sulla base della normativa statale vigente, non essendo stata adottata una normativa regionale specifica; c) funzioni «autoprodotte» dalla Provincia da questa esercitate in ragione della sua natura di ente esponenziale della comunità rappresentata e non conferite da alcun altro ente sovraordinato (es. partecipazione della Provincia in società o fondazioni operanti nel settore della cultura); d) funzioni conferite (attribuite o delegate dalla Regione), per le quali soltanto è possibile tracciare con certezza un flusso finanziario, legato al dato normativo di riferimento.

⁵ Previsto dall'Accordo sancito in Conferenza Unificata e istituito nell'ottobre 2014 si occupa della ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e della formulazione di proposte di riallocazione delle stesse, comunicando regolarmente le informazioni all'Osservatorio nazionale relativo.

⁶ Relazione alla Proposta di legge 22826 (Giunta Regione Lazio, 2014)

⁷ a) L'allocazione delle funzioni è effettuata presso gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle stesse, in ragione della specificità di ciascuna funzione;

b) l'allocazione delle funzioni ai vari livelli territoriali di



governo contempla idonei meccanismi a tutela delle esigenze unitarie di esercizio delle funzioni amministrative;

- c) è possibile l'adozione di forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni;
- d) valorizzazione, ove possibile e in assenza di esigenze di allocazione a un livello territoriale superiore, delle autonomie locali mediante il conferimento di funzioni ai comuni, per la gestione in forma associata, privilegiando le unioni di comuni (Proposta di legge regionale 22826, del 29 dicembre 2014).

⁸ Sono state definite le strutture regionali subentranti nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi non fondamentali con Deliberazione 56 del 23 febbraio 2016.

⁹ Deleghe a Città metropolitana e Province per la gestione delle strutture formative e scientifiche e culturali istituite. Nel 2019 per Attuazione delega della gestione delle funzioni non fondamentali alla Cm di Roma Capitale in materia di formazione professionale e del sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale si prevede un nuovo schema di Convenzione nel quale la Cm è individuata come Organismo Intermedio per la gestione dei fondi POR FSE 2014-2020 (Determinazione Dirigenziale G01511 del 13 febbraio 2019 avente ad oggetto «Individuazione della Città metropolitana di Roma Capitale quale Organismo Intermedio del Programma Operativo Regionale FSE 2014-2020 della Regione Lazio "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e approvazione dello schema di Convenzione».

¹⁰ Si stabiliscono con successive convenzioni con la Città metropolitana di Roma Capitale e con le Province, le modalità e i principi comuni di gestione amministrativa dei servizi e delle politiche attive del lavoro.

¹¹ Fatte salve le funzioni fondamentali attribuite a Città metropolitana (comma 44b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano; mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano e Province (comma 85b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale a esse inerente.

¹² L'articolo 123 della Costituzione italiana prevede l'esistenza in ogni Regione del Consiglio delle autonomie locali, che deve essere oggetto di disciplina da parte dello Statuto. Lo Statuto della Regione Lazio, all'art. 66, definisce il CAL «organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali, ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione», stabilendo che sia istituito presso il Consiglio regionale. Il CAL, pertanto, rappresenta la sede istituzionale nell'ambito della quale gli enti locali sono chiamati ad assumere posizioni comuni in ordine alle scelte di politica legislativa e di programmazione territoriale ed economico-sociale che li vedano coinvolti o che comunque attengano ai loro interessi. Con la legge regionale 1/07 è stata data attuazione alle norme statutarie che riguardano il CAL, e in particolare sono state determinate la composizione dell'Organo – complessivamente 40, tra membri di diritto e membri di natura elettiva – nonché le funzioni e i compiti che è tenuto a realizzare.

¹³ Conformemente al comma 22 nella Delrio, ai fini dell'elezione del sindaco metropolitano a suffragio universale, lo statuto della Città metropolitana prevede la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c, ma anche che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio

territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo stesso della Città metropolitana.

¹⁴ La cui unica individuazione geografica e non urbanistica risale al 2003 e il cui aggiornamento 2016 e 2021 è consultabile attraverso l'Osservatorio-Lab STeMA dell'Università di Tor Vergata.

¹⁵ Nel titolo V dello Statuto su «I rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio», l'art. 27 definisce le zone omogenee come organismi amministrativi della Città metropolitana, al pari dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane presenti nel suo territorio, dei Municipi di Roma Capitale.

¹⁶ Per Roma capitalità e metropolitaneità hanno fondamenti normativi distinti trovandosi entrambi in Costituzione. Se da un lato infatti l'art. 114 (co. 3) si dedica a Roma in quanto capitale, il medesimo articolo (e il resto del Titolo V), prevedendo la Città metropolitana, evoca anche il secondo aspetto. Questo «doppio» fondamento normativo non facilita l'attuazione del dettato della Costituzione considerando anche il fatto che già esistono due enti territoriali diversi che, sulla carta, svolgono le due distinte funzioni: il Comune di Roma (oggi Roma Capitale) e la Provincia di Roma, oggi Città metropolitana di Roma Capitale (dal 2015).

¹⁷ Con una correlata riorganizzazione amministrativa: decreto del Vice Sindaco metropolitano 45 del 25 marzo 2016 di Efficientamento e razionalizzazione della struttura organizzativa della Città metropolitana, con l'istituzione dell'Ufficio Centrale «Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano», struttura amministrativa dedicata alla pianificazione strategica.

¹⁸ a) Costruire la Città metropolitana di Roma Capitale; b) Il Piano strategico come strumento d'attuazione della «visione»; c) Le aree urbane nel quadro europeo e internazionale; d) Dai Comuni alla Città metropolitana di Roma Capitale; e) I temi di sistema nella definizione dell'assetto territoriale metropolitano; f) L'articolazione sub-metropolitana e la definizione delle zone omogenee; g) Aree d'azione del Piano strategico.

¹⁹ «Il Piano Strategico persegue le più elevate condizioni di sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano, finalizzate al superamento degli squilibri presenti nelle diverse aree del territorio metropolitano, con particolare riferimento alle condizioni di fruizione dei servizi. Il Piano Strategico rispetta e asseconda le vocazioni territoriali, valorizzando l'organizzazione del territorio metropolitano per aree omogenee e definendo interventi che rafforzino la loro coesione interna e l'integrazione tra le stesse e la città di Roma Capitale (Statuto, art. 7 comma 3).

²⁰ Zone Omogenee della Città metropolitana di Roma Capitale. Prima ipotesi del percorso tecnico amministrativo di definizione ed individuazione, Ufficio «Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano», Aprile 2017.

²¹ Con la pubblicazione del documento «Il territorio metropolitano romano» redatto dal Gruppo di Lavoro Piano Strategico della Cm, inteso come «propedeutico alla fase di elaborazione di modelli e ipotesi per l'individuazione delle zone omogenee».

²² «La Città metropolitana di Roma Capitale ha attivato un primissimo percorso di partecipazione con le Amministrazioni comunali della Città metropolitana contestualmente alla fase di redazione delle Linee di indirizzo del PUMS, durante il quale è stato comunicato l'avvio del processo di pianificazione strategica ed è stato effettuato un sondaggio in diretta sulle progettualità in atto nei Comuni che ha consentito di costruire una prima matrice di coerenza tra SDGs, reali possibilità di implementazione dei progetti, esigenze dei territori, criticità istituzionali e territoriali. Un lavoro che ha orientato le scelte di policy che hanno determinato l'avvio del processo di pianificazione strategica, qui presentate» (Decreto Vice Sindaco Metropolitano 99 del 01 settembre 2020, p. 8).



²³ Decreto del Sindaco metropolitano 12 del 03 febbraio 2020, di Razionalizzazione della struttura organizzativa della Città metropolitana di Roma Capitale, nell'ambito della quale è stata apportata una parziale modifica della struttura organizzativa dell'ente, con la modifica degli artt. 9 e 13 del vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente, la struttura di livello dirigenziale preposta alla predisposizione del piano strategico del territorio metropolitano viene incardinata nel Dipartimento VI ridenominato «Pianificazione strategica generale».

²⁴ Adesione al Progetto con Decreto della Sindaca metropolitana 118 del 18 dicembre 2017 e Accordo 22 dicembre 2017. Il progetto dell'ANCI «Metropoli Strategiche» ha sostenuto le Città metropolitane nell'avvio e nell'orientamento metodologico dei propri processi di pianificazione strategica, attraverso la sperimentazione sul campo di modelli organizzativi innovativi e attività di affiancamento e formazione su: a) semplificazione amministrativa in materia edilizia e urbanistica; b) Piani strategici metropolitani; c) gestione associata dei servizi e piani di riassetto istituzionale e organizzativo, con attività di accompagnamento ai processi di pianificazione strategica metropolitana, con particolare riferimento alle metodologie di ingaggio degli *stakeholders* locali e all'impianto degli strumenti organizzativi per la gestione e il monitoraggio dei Piani lungo il loro percorso di realizzazione.

²⁵ Progetto CREAMO PA «Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA», linea di intervento L2WP1 «Attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030», del Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare «Attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030», finanziato dal PON *Governance e Capacità Istituzionale* 2014-2020, in materia di attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e, in particolare, attivare una collaborazione finalizzata a definire Agende metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile, orientate all'attuazione dell'Agenda 2030 e delle strategie di sviluppo sostenibile nazionale e regionali con riferimento alla dimensione sociale, ambientale ed economica della sostenibilità.

²⁶ Primo incontro 27 maggio 2021 «La partita nella ripresa» Piano strategico Metropolitano e risorse per territori sostenibili e resilienti, materiali e aggiornamenti del processo disponibili su www.cittametropolitanaroma.it.

²⁷ Il percorso di costruzione del PSM e dell'Agenda Metropolitana 2030 è strutturato secondo le seguenti macro-fasi: a) ascolto del territorio finalizzata alla costruzione di un primo scenario di sviluppo condiviso per l'intero territorio metropolitano, e scrittura di un Primo documento di Piano strategico (settembre 2021). Attualmente in corso; b) consolidamento delle strategie di piano e loro traduzione in azioni progettuali (gennaio 2022); c) implementazione dei contenuti del Piano strategico e scrittura del Documento definitivo (aprile 2022).

²⁸ Cfr. anche audizione informale di M. Prezioso su Roma Capitale metropolitana alla I Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato del 15 aprile 2021.

²⁹ Come è noto la dinamica contemporanea è caratterizzata da fenomeni socioeconomici e insediativi specifici che producono assetti complessi. I processi di riconfigurazione spaziale sono stati ampiamente studiati producendo concetti in grado di descrivere le nuove forme che l'urbanizzazione ha assunto: città globali, città-regioni globali, mega città, mega città-regioni, regioni policentriche, regioni urbane funzionali, urbanizzazione regionale.

La regione urbana è uno dei concetti emersi nel tempo (a partire dai primi del 1900, ma con una nuova attenzione dagli anni Novanta) e viene letta secondo criteri morfologici e/o economici applicando la misurazione di flussi di diversa natura.

³⁰ Come nel caso del vigente Piano territoriale di coordinamento generale della Provincia di Roma (2010).

³¹ Anche borgate del dopoguerra nel caso di Roma (Prezioso, 2011).

³² Con un totale di posti di lavoro pari a 1.271.922.

³³ Fra il 2001 e il 2011 il sistema di Roma si espande in maniera significativa con un incremento di 26 Comuni, a cui corrisponde un incremento dell'8,1 % in termini di popolazione residente.

³⁴ Popolazione provinciale al 2019, 4.253.314.

³⁵ Secondo lo studio ISTAT, rispetto ai flussi pendolari merita approfondimento la valutazione della possibile inclusione nella Città metropolitana del sistema locale di Pomezia e anche di quello di Civita Castellana (che gravita sulla Capitale per due terzi dei suoi flussi in uscita, più del doppio di quelli che lo legano a Viterbo).

³⁶ La capacità attrattiva del comune capoluogo (85,2%) comprime l'attività negli altri due poli Fiumicino e Frascati che generano poco più del 3,5 % dei posti di lavoro (40 mila) e fuori di essi (11,3 %). Inoltre, scambia con l'esterno del SLL flussi molto ridotti: il 2,3 % dei flussi in uscita e l'8,9 di quelli in entrata (Milano 5 e 14,9 rispettivamente) (ISTAT, 2015).

³⁷ In merito a questo l'analisi STeMA-VAS ha permesso di sottoporre il territorio di Roma Capitale Città metropolitana (provincia) a un processo di valutazione della capacità coesiva e competitiva in sostenibilità di Roma Capitale per giungere a una proposta integrata e coerente con gli attuali indirizzi normativi e politici nazionali ed europei (Prezioso, 2016 e 2020).

³⁸ Si tratta prevalentemente di unioni di piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti (17) che danno luogo a Unioni piccole; 4 unioni demograficamente grandi (con oltre i 15.000 abitanti) con comuni piccoli e grandi e 1 unione media con piccoli e grandi comuni fino a 15.000 ab. complessivi.

³⁹ Legge regionale 17 del 2016 (legge di Stabilità regionale 2017, art. 3, commi 126 e sgg) abolisce le 20 comunità montane del Lazio e detta le procedure per la loro trasformazione in Unioni di comuni montani.

⁴⁰ Specifiche funzioni delle Unioni sono: a) promozione delle attività economiche del territorio montano, con particolare riguardo al turismo, all'artigianato, all'agricoltura e all'economia forestale; b) tutela e valorizzazione delle produzioni tipiche della montagna e delle tradizioni locali; c) promozione dell'associazionismo fondiario e del recupero dei terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati. La regione è l'ente attuatore del programma di sviluppo presentato dalle Unioni dei comuni montani di durata triennale.

⁴¹ Protocollo di Intesa CIVITER, 17 febbraio 2015, per politiche di sviluppo territoriale integrato con l'obiettivo di un sistema permanente di *governance* per la pianificazione strategica con riferimento alle aree urbane di Civitavecchia, Viterbo Terni e Rieti, alla Città metropolitana di Roma e al Porto di Civitavecchia.

⁴² Lo Statuto della Cm di Roma Capitale prevede quattro distinti Piani: Piano strategico metropolitano; Piano territoriale metropolitano; Piano dei rifiuti; Piano della mobilità metropolitana.

⁴³ In questo modo il PTM avrebbe compreso il Piano della mobilità, il Piano dei Rifiuti ed eventuali altri piani settoriali di livello metropolitano.

⁴⁴ I distretti sociali e sanitari rappresentano gli ambiti territoriali e organizzativi ottimali per la programmazione ed erogazione delle prestazioni sociali e sanitarie e di quelle sociosanitarie integrate.

⁴⁵ Ordine del giorno 2 del 31 maggio 2018 «Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana».

⁴⁶ Per es. nel 2021 i tre Atenei romani hanno organizzato un ciclo di incontri su Roma Capitale (Idee per Roma. Dialoghi aperti sulla Capitale) e dato vita a un'associazione.