



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

Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56/2014: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022

La ricerca geografica discute da tempo l'inefficienza territoriale del nostro assetto amministrativo e ha iniziato a farlo con tempestività, se in coincidenza con gli stessi lavori della Costituente un appello dei geografi chiedeva che non si scambiassero per Regioni, come poi accadde, i compartimenti statistici dell'Annuario statistico italiano del 1864. Nel periodo di mancata (o imperfetta) attuazione delle Regioni, Lucio Gambi aveva più volte richiamato l'attenzione sull'*irrazionalità* del disegno amministrativo italiano (1963, 1964, 1977), e nei momenti in cui è sembrato che alcuni fattori di blocco fossero stati rimossi la ricerca geografica ha affrontato espressamente il tema del riordino territoriale. Questo è il caso dei primi anni Novanta quando, con la fine della Guerra Fredda e il risveglio legislativo della legge 142/1990, lo stesso Gambi promosse il gruppo di ricerca «Amministrazione e territorio» (Gambi e Merloni, 1995) o degli anni Dieci del nuovo secolo, quando i provvedimenti emergenziali del Governo Monti dimezzarono le Province, stimolando la costituzione di un gruppo di ricerca sul riordino territoriale presso la Società Geografica Italiana (che darà luogo a più di una riflessione e di una proposta: Castelnovi, 2013; Società Geografia Italiana - Caire, 2014; Dini e Zilli, 2015).

Da queste esperienze trae origine il Gruppo AGEI che pubblica i lavori in questo numero e che dal 2016, anno di costituzione, discute dell'evoluzione della geografia amministrativa italiana (Gruppo AGEI «Territori Amministrati», 2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021 e 2022). In seno a queste riflessioni, il Gruppo si è convinto che la normativa vigente, introdotta dalla legge 56/2014 come nuova e organica disciplina delle autonomie locali, non si sia limitata a innovare la geografia amministrativa del Paese, ma abbia innescato un processo di mutamento radicale e non governato della sua stessa geografia politica. Discriminando significativamente al loro interno la nostra rete

urbana e insieme l'assetto delle Regioni costituzionali, è infatti intervenuta con forza sui rapporti territoriali di potere, generando dinamiche che promettono di rimodellare già nel medio periodo la nostra carta politica.

Ed è vero che ogni carta è un prodotto storico, che il mutamento è condizione naturale del divenire e che la legge 56 non nasce davvero dal nulla, visto che costituisce con le Città metropolitane un ente già previsto da una legge ordinaria di 24 anni prima e da una riforma costituzionale allora in vigore da ben 13 anni. Ma ci si sarebbe potuti aspettare che al mutamento, proprio perché sollecitato da una legge, avesse corrisposto un dichiarato progetto politico e un dibattito serio fra portatori d'interesse (in questo caso ragguardevoli: parti politiche, forze economiche, mondo scientifico, società civile, enti di amministrazione e di governo della Repubblica); e invece tutto questo non è avvenuto.

Prosaicamente si potrebbe ammettere che le manifestazioni di spirito sovrano sono un potente motore della storia e hanno risolto molte intricate situazioni. Tale era la legge 56, e così venne subito valutata: un'inversione neo-centralista rispetto al decentramento territoriale dei poteri in corso da venti anni, mentre la connessa riforma costituzionale che l'esecutivo andava predisponendo restringeva gli spazi di autonomia delle Regioni. Ma altrettanto immediatamente veniva naturale chiedersi se era davvero questo ciò che serviva all'assetto dei poteri territoriali di una società come quella del nostro Paese, dalla geografia dello sviluppo storicamente assai ineguale (eufemismo), priva di crescita ormai da un quarto di secolo, con una storia amministrativa di confini irrazionali e, infine, con potenti forze autonomiste e centrifughe in Parlamento e negli organi di governo locali e centrali.

Non era dunque difficile prevedere che il percorso di attuazione della riforma, chiamando in

causa con gravi asimmetrie gli interessi territoriali, sarebbe stato accidentato, complicato e senza dubbio assai differenziato, in ragione della varietà economico-politica degli attori locali implicati. Il rischio più immediato e palese era quello che invece di convergere verso un nuovo modello amministrativo-territoriale, il sistema accrescesse ulteriormente la sua sgovernata eterogeneità, rimettendoci – invece di guadagnarci – per efficienza e coesione.

In un quadro del genere le uniche bussole di chi fa scienza sociale sono l'osservazione e l'analisi, ed era dunque opportuno il monitoraggio. Questo numero speciale raccoglie le analisi regionali del processo di attuazione della 56 in quindici delle venti regioni italiane – dodici ordinarie, tre a statuto speciale – a oltre otto anni dal suo inizio, dato che nove delle dieci Città metropolitane indicate dalla legge vengono costituite l'8 aprile 2014, all'indomani della pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale.

Tuttavia la legge 56, insieme al percorso locale di attuazione, ha una storia naturale legata alla dinamica del potere centrale, alle turnazioni dei parlamenti e degli esecutivi e all'evoluzione degli indirizzi politici. Com'è noto, infatti, il moto inerziale della legge si arresta bruscamente dopo due anni e mezzo, con il referendum del dicembre 2016, il cui esito negativo non solo la priva della necessaria copertura costituzionale, ma ne dissolve in contemporanea, con il cambio di governo, la copertura politica. Oggetto dell'articolo di apertura sono dunque la genesi politica della 56 e le sue successive vicende che comprendono, oltre alla pandemia, quattro brusche strambate avvenute dal dicembre 2016 a oggi nell'indirizzo nazionale di governo, e infine la violenta reazione al neocentralismo della riforma da parte delle Regioni forti del Paese, con il perseguimento della cosiddetta autonomia differenziata. L'articolo esprime anche una valutazione generale dell'impatto della legge e, nel farlo, tiene conto delle preziose analisi regionali che seguono.

Naturalmente va detto che, a fronte della comune adesione al Gruppo AGEI e al progetto, gli Autori delle analisi regionali hanno differenti sensibilità, conservano piena autonomia intellettuale e soprattutto discutono l'attuazione della l. 56 da punti di osservazione ciascuno peculiare, giacché ogni Regione – ordinaria oppure speciale, con o senza Città metropolitana, centrale o meno centrale o non centrale nel dibattito nazionale e comunitario – si colloca rispetto alla legge in posizione diversa, e non solo per il mutevole indirizzo politico di chi *pro tempore* la governa. Ai

curatori questa pare una ricchezza dell'analisi qui presentata, e sembra loro che essa indichi una necessità – quella di tenere conto della *varietà geografica* – che la legge avrebbe fatto bene a contemplare, mentre non lo ha fatto.

Per rispettare questa vasta articolazione, il numero non si chiude con una sintesi riepilogativa da parte dei curatori: in primo luogo le analisi dei contributi regionali sono già richiamate nell'articolo che segue, sulla lettura nazionale della legge 56; e inoltre ci è sembrato giusto che dopo la presentazione dei casi regionali il piano dell'interpretazione venisse lasciato aperto, come aperta resta ancora la vicenda della 56 e del suo impatto sull'organizzazione del Paese.

Si rende necessaria un'ultima avvertenza poiché, per una somma di circostanze, questo numero di «Geotema» esce con qualche ritardo rispetto alle tempistiche preventivate. Le analisi regionali sono state prevalentemente consegnate ai curatori entro l'estate 2021 e dunque i loro contenuti riproducono il processo di applicazione della legge a quella scadenza, anche se per numerosi articoli la procedura di referaggio a doppio cieco si è completata a settembre 2022, consentendo agli Autori di aggiornare il proprio contributo. Di questa possibilità si sono avvalsi i curatori, il cui articolo è stato aggiornato *last minute* con gli eventi occorsi da luglio a settembre, ossia le dimissioni del governo Draghi e le elezioni politiche anticipate; eventi cruciali per il tema in discussione, giacché hanno riaperto la procedura, congelata dalla pandemia nei primi mesi del 2020, di attivazione dell'articolo 116 della Costituzione. Crediamo che i contenuti di questo numero speciale possano essere un utile contributo per orientarsi nel dibattito politico e negli accadimenti della legislatura apertasi a ottobre 2022, che promette di generare – come a suo tempo ipotizzava il manifesto del Gruppo – un significativo cambiamento nella geografia dei poteri territoriali della Repubblica.

Circa la fisionomia che questa geografia assumerà non è facile fare previsioni. Ci sentiamo di dire, a premessa dell'analisi, ciò che già è emerso nell'attività del Gruppo svolta dal 2017 al 2021 e che i contributi di questo numero speciale, a parere dei curatori, confermano: che l'assenza di lungo periodo di una normativa efficiente e i cosiddetti «trent'anni perduti delle autonomie locali» non derivano – anche se più d'una fattispecie può produrne il sospetto – da negligenza, imperizia o imprudenza dei decisori, ma dall'assenza di un'*idea di Paese* sufficientemente condivisa. La lettura dei contributi di questo numero speciale aiuta a valutare la correttezza di questo giudizio.



Riferimenti bibliografici e sitografici

- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana [SGI], http://societageografica.net/images/stories/Pubblicazioni/NUOVA_EDIZIONE_e-book_IL_riordino_territoriale_dello_Stato.pdf (ultimo accesso: 2.II.2022).
- 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: 2.II.2022).
- Gambi Lucio (1963), *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega.
- Gambi Lucio (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Lucio Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, Esi, pp. 155-187.
- Gambi Lucio (1977), *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 34, 1, pp. 275-298.
- Gambi Lucio (1995), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in Lucio Gambi e Francesco Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-34.
- Gambi Lucio e Francesco Merloni (a cura di) (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2017), *Neo-centralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree Vaste e intercomunalità*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-112.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2018), *Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 449-554.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019a), *Neocentralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree vaste e intercomunalità*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2213-2315.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019b), *Una nuova geografia politica dell'Italia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), *Mosaico*, in «Memorie geografiche», 17, pp. 549-605.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2020), *Italia differenziata: dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 451-517.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2021), *Per una riflessione sul cambiamento della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 817-867.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2022), *Da un'idea di Paese a una proposta di riordino territoriale dell'Italia*, in Fabio Amato, Stefano De Falco, Daniela La Foresta e Lucia Simonetti (a cura di), *Chains/Catene*, in «Memorie geografiche», 20, pp. 926-944.
- Società Geografica Italiana - Caire (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali*, Roma, SGI, <http://www.caire.it/previous/upl/oltreregioni.pdf> (ultimo accesso: 2.II.2022).

Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale

L'articolo discute preliminarmente il processo di formazione della legge 56/2014, che istituisce dopo 24 anni le Città metropolitane previste dalla legge 142/1990. In seguito, ne ricostruisce il percorso politico, che diventa presto accidentato, come premessa alle analisi regionali che compongono questo numero speciale del Gruppo AGEI «Territori amministrati». La legge infatti chiama in causa le principali aree urbane del Paese, l'intera rete dei capoluoghi di provincia e le regioni, modificandone la natura amministrativa e/o le competenze. In questo modo la 56 non interviene solo sulla geografia amministrativa italiana, ma anche sull'intero assetto dei rapporti territoriali di potere, e dunque sulla geografia politica del Paese. Ciò avviene con upgrade e downgrade nei nostri enti territoriali Nuts 2 e Nuts 3 sulla base di un progetto non dichiarato e non sottoposto a dibattito politico, contribuendo a innescare reazioni di tale intensità (come il ricorso all'articolo 116 della Costituzione da parte delle regioni «forti» del paese), che ci è sembrato giusto asserire metaforicamente nel titolo che una corretta analisi dei suoi effetti – cui sono destinati i paragrafi conclusivi – rende necessaria una valutazione di impatto ambientale.

Law 56/2014 and the Political Geography of Italy: Environmental Impact Assessment

The article first discusses the formation process of Law 56/2014, which incidentally establishes after 24 years the Metropolitan Cities envisaged by Law 142/1990. It then reconstructs its political path, which soon becomes bumpy, as a premise to the regional analyses that compose this special issue of the AGEI Group «Administered Territories». In fact, the law calls into question the Country's main urban areas, the entire network of provincial capitals and the regions, changing their administrative nature and/or competences. In this way, the 56 does not only change the Italian administrative geography, but also the entire structure of territorial power relations, and therefore the political geography of the Country. It in fact upgrades and downgrades our Nuts 2 and Nuts 3 territorial bodies on the basis of an undeclared project that has not been subjected to a political debate. In this way it triggers reactions of such intensity (such as the recourse to art. 116 Const. by the country's «strong» regions), that we felt it was right to state metaphorically in the title that a proper analysis of its effects – to which the concluding paragraphs are addressed – makes an environmental impact assessment necessary.

La loi 56/2014 et la géographie politique de l'Italie: étude d'impact environnementale

L'article aborde de manière préliminaire le processus de formation de la loi 56/2014, qui incidemment établit après 24 ans les villes métropolitaines prévues par la loi 142/1990. Il reconstruit ensuite son parcours politique, qui devient vite difficile, comme prémisses aux analyses régionales qui constituent ce numéro spécial du groupe AGEI «Territoires administrés». En effet, la loi remet en cause les principales zones urbaines du pays, l'ensemble du réseau des capitales provinciales et les régions, en modifiant leur nature administrative et/ou leurs compétences. De cette façon, le 56 ne modifie pas seulement la géographie administrative italienne, mais aussi toute la structure des rapports de force territoriaux, et donc la géographie politique du Pays. Il le fait en opérant des surclassements et des déclassements dans nos entités territoriales Nuts 2 et Nuts 3 sur la base d'un projet non déclaré qui n'a pas été soumis au débat politique. Cela déclenche des réactions d'une telle intensité (comme le recours à l'art. 116 Const. par les régions «fortes» du Pays), qu'il nous a semblé juste d'affirmer métaphoriquement dans le titre qu'une analyse adéquate de ses effets – à laquelle s'adressent les paragraphes de conclusion – rend nécessaire une évaluation des incidences sur l'environnement.

Parole chiave: geografia amministrativa dell'Italia, geografia politica dell'Italia, riordino amministrativo, legge 56/2014

Keywords: administrative geography of Italy, political geography of Italy, administrative reorganisation, law 56/2014

Mots-clés : géographie administrative de l'Italie, géographie politique de l'Italie, réorganisation administrative, loi 56/2014

Francesco Dini, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – francesco.dini@unifi.it

Sergio Zilli, Università di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici – zillis@units.it



1. L'inefficienza territoriale della geografia amministrativa al tempo della 56

Quando, nel marzo 2014, le Camere si sono apprestate ad approvare la legge 56 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», la geografia amministrativa italiana era territorialmente inefficiente; lo è stata in modo particolare nell'ultimo quarto di secolo benché la sua inefficienza sia andata crescendo nell'intero arco repubblicano. Questa inefficienza deriva dalla dannosa incongruenza tra la forma territoriale della regolazione amministrativa e il mutamento della vita associata, degli investimenti privati e pubblici e del lavoro per come materialmente si sono andati organizzando sul territorio. In passato – durante la modernizzazione industriale – questa incongruenza è stata compensata dalla straordinaria inerzia dei fattori di crescita che, pur al prezzo di gravi asimmetrie geografiche, hanno reso possibile il grande sviluppo del mercato interno, la competitività internazionale, la notevole espansione della spesa pubblica e il generalizzato incremento dei redditi individuali. Ma quando, con la fine della guerra fredda e l'apertura dei mercati interni, questi fattori di crescita si sono esauriti¹, le diseconomie associate all'inefficienza territoriale del nostro assetto amministrativo sono emerse con cruda chiarezza.

Tali diseconomie non sono questioni soltanto domestiche posto che, ovunque, la griglia amministrativa, rigida per definizione, è destinata a entrare in contraddizione con il territorio che muta, talvolta anche in modo accelerato. È vero che le buone amministrazioni, quando avvertono una sufficiente discontinuità strutturale e una cifra di mutamento fattasi critica, intervengono per mitigare l'errore, mentre nel 2014 questo nel nostro Paese non era ancora avvenuto. O meglio: gli interventi di riforma del nostro assetto amministrativo si erano fino ad allora declinati con costante ritardo, con parzialità, con scelte (come si dice così bene) subordinate ad altri e più rilevanti fattori, fino a fare della questione delle autonomie locali uno dei punti di maggiore criticità dell'Italia repubblicana.

Senz'altro ogni inciampo aveva avuto la sua condivisibile motivazione: i costituenti istituzionalizzarono Regioni corrispondenti a tassonomie individuate con criteri vecchi cent'anni, al contempo salvando il preesistente ordinamento sabauda e fascista imperniato sulle Province, perché con democrazia, suffragio universale e Repubblica il limite dell'innovazione si ritenne raggiunto,

mentre non sfuggì l'utilità del primo prefetto repubblicano²; per quasi un quarto di secolo le Regioni costituzionalizzate non furono attuate per i condizionamenti della guerra fredda (25 anni); e quando lo furono, per il medesimo motivo, non vennero loro attribuite sostanziali competenze durante il quarto di secolo successivo (25+25); a cagione di questa stasi, nessun intervento venne operato sul ritaglio amministrativo³, lasciando gli enti locali intrappolati nella normativa a cavarsela come potevano di fronte allo strepitoso mutamento territoriale della modernizzazione; quando infine questo vincolo cadde, con gli anni Novanta, alcune leggi di riforma vennero promulgate, anche per l'ottima ragione che l'Unione Europea chiedeva di confrontarsi con un assetto regionale, mentre in Parlamento e nelle maggioranze di governo era entrato un aggressivo partito regionalista; ma la costante assenza di una condivisa *idea di Paese* aveva prodotto nel successivo quarto di secolo (25+25+25) stalli messicani fra le forze politiche e inattuazione delle legislazioni amministrative (leggi 142/1990 e 267/2000), con riforme costituzionali controverse (2001) o rigettate per referendum (2006)⁴.

Vicende, come si vede, squisitamente politiche e di governo della cosa pubblica: esse hanno impedito che al gigantesco mutamento territoriale della transizione alla modernità e poi alla post-modernità corrispondessero forme compiute di adeguamento del disegno amministrativo, che da tempo e in misura crescente non rispondeva più alla fisionomia territoriale della società e dell'economia. Il fenomeno urbano per esempio – e ormai lo si considerava normale – aveva perso ogni contatto con i limiti amministrativi e si trovava gestito da più enti mutuamente indipendenti, mentre al contrario territori fra loro drasticamente diversi potevano essere amministrati dal medesimo ente; lo stesso accadeva alle aree di specializzazione produttiva, di solito auto-organizzatesi in forme più o meno distrettuali e sovramunicipali che rispondevano a una famiglia di amministrazioni locali e centrali fra loro diverse; e lo stesso i servizi, i cui eterogenei areali davano luogo alla sovrapposta compresenza di zonizzazioni differenti e non mutuamente coordinate, suggestivamente definita «millefoglie territoriale» dalla letteratura francese («*pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial!*»: Hulbert 2014; Giuly e Régis, 2015) e «iperterritorializzazione» da quella italiana (Ferralino e Molinari, 2009).

Ma in verità l'inefficienza amministrativo-territoriale, fattasi sistemica al pari del mutamento dei territori, toccava ormai: (a) la dimensione co-

munale, cui erano state applicate politiche di integrazione di notevole debolezza e modestissima efficacia; (b) quella intermedia, tetragona a ogni riforma; (c) quella regionale, posto che più della metà dei nostri frammentati ex-compartimenti statistici – ormai formati come regioni identitarie nel sentire collettivo – andava manifestandosi sempre più incongrua alle dimensioni minime di soglia per servizi essenziali quali l'assistenza sanitaria, la gestione dei rifiuti o il trasporto pubblico.

2. Il processo di formazione della legge 1990-2014

A fronte di queste condizioni, il 7 aprile 2014 viene promulgata la legge 56, ad appena sei settimane dall'insediamento del Gabinetto Renzi, ma provenendo molto da lontano, precisamente dalla legge 142/1990 che aveva rotto la stasi normativa promuovendo dopo venti anni il riordino territoriale auspicato dal «Progetto 80» (1969)⁵. La 142 era frutto della tensione al cambiamento dei primi anni Novanta e, se è consentito, anche della cattiva coscienza dei decisori, se è vero che a partire dall'esecutivo Gorla (luglio 1987-aprile 1988) e nei successivi cinque governi fino al 1993, il Capo dello Stato incaricava un ministro «per i problemi delle aree urbane»⁶ (corsivo nostro). La legge, cogliendo l'intervenuta discontinuità nei processi urbani e regionali, istituiva le nove Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, incaricando le Regioni della loro delimitazione. Incentivava poi le fusioni di comuni al di sotto dei cinquemila abitanti e si faceva carico, per la prima volta, della questione dell'inefficienza territoriale del sistema amministrativo favorendo l'aggiornamento da parte delle Regioni dei confini comunali e provinciali⁷.

Com'è noto le prescrizioni della 142 non verranno attuate per un quarto di secolo, e i motivi sono molteplici: *in primis*, il crollo della cosiddetta Prima Repubblica per fatti giudiziari e la fatale crisi di credibilità del ceto politico a far data dal febbraio 1992; il successo delle iniziative referendarie *contra systema* di Mario Segni nell'aprile 1993; infine, la radicale sostituzione delle rappresentanze e del personale politico con le elezioni del marzo 1994. In queste avrà considerevole successo la Lega Nord che passerà dai due seggi del 1987 agli 80 del 1992 ai 178 del 1994: in quanto partito antagonista e secessionista, che inserisce in statuto nel 1990 il perseguimento dell'indipendenza della «Padania» e la divisione del Paese in tre Stati indipendenti, essa può essere considerata

una sorta di perno del sistema di condizionamenti che impedirà per un quarto di secolo l'attuazione della 142 (Dini e Zilli, 2020, pp. 157-163).

Benché venga presto normalizzata entro le coalizioni nazionali di centro-destra, la Lega devierà infatti in modo durevole e sistematico la formazione delle politiche sulle autonomie: nella coalizione di centro-destra essa convive con partiti nazionali, e in particolare con un partito nazionalista e fortemente centralista, cosa difficile da spiegare a osservatori esterni ma nel nostro paesaggio politico ben comprensibile, con l'effetto di rendere impossibili proposte condivise di coalizione; mentre il raggruppamento di centro-sinistra dovrà fare le sue scelte di riforma amministrativa e di politica regionale in funzione della spiacevole concorrenza di un competitore di quel calibro, capace di espellere dal dibattito del Paese la questione meridionale e sostituirla con quella settentrionale, come di governare senza interruzione grandi e ricche regioni del Nord ormai da quasi trent'anni⁸.

Non sussistevano quindi le condizioni per l'attuazione della legge, tanto più che il periodo fra il 1994 e il 2001 vede l'avvicinarsi di otto governi (undici dal 1990 al 2001) e la sostanziale assenza di continuità politica. Tuttavia fra il 1997 e il 1999 importanti passi vengono compiuti da governi di centro-sinistra per il decentramento amministrativo e il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, con le cosiddette leggi Bassanini, per le quali si registra una convergenza con la Lega Nord che è all'opposizione; convergenza favorita da motivazioni di tattica politica⁹, ma anche dalla comune attenzione al regionalismo, che si manifesterà ancora nel 2000 con l'approvazione della legge 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», ispirata alla legge 142, e nel 2001 con la connessa riforma del Titolo V, che introduce nella Carta le ancora inattuate Città metropolitane e costituzionalizza la regionalizzazione delle competenze sancita dalle leggi ordinarie.

Lo spazio politico per l'attuazione della legge 267 viene però esaurito dalle elezioni del maggio 2001, con l'avvento di una diversa maggioranza che si impegna in un'integrale revisione degli assetti costituzionali, dando luogo a una riforma rigettata per referendum nel 2006, mentre il periodo successivo 2006-2013 – caratterizzato da una gravissima crisi economica globale – vedrà tre elezioni nazionali e la veloce successione di due governi politici di indirizzo contrario, di un governo tecnico e infine di un governo di unità nazionale, dovuto al fatto che il parlamento uscito



dalle elezioni del febbraio 2013 non presenta una chiara maggioranza.

Nel frattempo, l'assalto dei mercati ai debiti sovrani della zona euro ha provocato il fallimento tecnico di Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, con intervento diretto della cosiddetta *troika*, e la ben nota lettera BCE al governo italiano del 5 agosto 2011, che subordina il vitale finanziamento del debito all'effettuazione di una serie di riforme che il governo politico non è in condizione di attuare. Ne segue la succitata sostituzione con un governo tecnico ed emergenziale che si incarica dei provvedimenti ivi suggeriti: fra questi la riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica, con esplicita richiesta di abolizione o fusione delle Province¹⁰. Il governo darà luogo a quest'ultima indicazione¹¹:

- a) con l'articolo 23 del dl 6 dicembre 2011 numero 201 («Salva Italia», convertito in legge 214 il 22 dicembre 2011) che declassa le Province a enti non elettivi, ridimensionandone funzioni e organi;
- b) successivamente con gli articoli 17 e 18 del dl 95 del 6 luglio 2012 (convertito con modifiche nella legge 135 del 7 agosto 2012), che rispettivamente fissano i criteri del riordino e istituiscono le nove Città metropolitane indicate dalla 142 e la 267 (aggiungendovi Reggio Calabria, benché essa non sia capoluogo regionale né risulti eleggibile per alcun indicatore)¹²;
- c) e infine con il dl 188 del 5 novembre 2012, che riduce per aggregazione le 90 preesistenti province delle regioni a statuto ordinario a 10 Città metropolitane e 42 province.

Quest'ultimo decreto decadrà per mancata conversione e non verrà ripresentato per assenza delle condizioni politiche; ma qualora fosse stato convertito in legge la riforma non sarebbe stata comunque attuata, per i ricorsi degli enti locali infine accolti dalla Corte costituzionale che, con sentenza 220 del luglio 2013, dichiara l'illegittimità degli articoli chiave dei predetti dispositivi.

Nel frattempo il governo tecnico è caduto (aprile 2013); ma l'esecutivo Letta che segue – di larghe intese, comprendente partiti di centro-destra ma non la Lega Nord – non può non avere anch'esso nel programma la riduzione dei costi amministrativi. Predisporre pertanto i relativi interventi di legge ordinaria e di riforma costituzionale, onde evitare che vengano di nuovo vanificati dalla protezione offerta dal Titolo V alle province, e approva nell'agosto il ddl «recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni». Le elezioni ammi-

nistrative dell'autunno rallentano, ma non fermano l'*iter* della legge, come del resto la sostituzione dell'esecutivo Letta con l'esecutivo Renzi (febbraio 2014). Nel marzo la legge 56 va in discussione alle Camere, in aprile viene approvata ed è pubblicata in GU.

3. Un'obiettiva valutazione *ex-ante*

Che valutazione si poteva dare della 56 al momento della promulgazione? La legge era un evidente frutto dei suggerimenti della tecnostruttura ministeriale prima al governo Monti, poi ai due successivi, e trae origine dalla duplice sollecitazione di rispondere all'esplicita richiesta delle autorità comunitarie e di completare (*pour en finir vraiment!*) un faticosissimo percorso di riforma comprensivo di revisioni costituzionali e leggi ordinarie notevoli, ma incomplete o inattuati. Vi era poi senza dubbio, nel dispositivo della legge, una chiara volontà di dimostrarsi *problem solving*, posto che l'esecutivo che si intesta in dirittura d'arrivo il provvedimento promuove la legge come efficiente e semplificatrice, mentre promuove se stesso come efficiente, semplificatore e insospettito verso le pastoie burocratiche. Ciò premesso l'obiettiva valutazione *ex-ante* della legge, che sembrava combinare in modo non facilmente separabile elementi di innovazione ed elementi di conservazione¹³, faceva essenziale riferimento a quattro scelte che insieme definivano il merito territoriale del dispositivo:

- a) la prima era la stretta osservanza della raccomandazione BCE di aggredire (abolire o fondere) l'ente intermedio, non introducendo invece elementi di novità per il livello comunale – rispetto al quale ci si limitava a confermare gli incentivi al coordinamento e alla fusione da tempo previsti – e per quello regionale, mantenendo la decisione della 142 e della 267 del riferimento alle sole Regioni ordinarie, scelta realisticamente non evitabile, ma foriera di complicazioni e disconomie;
- b) la seconda scelta, in continuità con le leggi 142 e 267, con la riforma costituzionale 2001, con l'orientamento delle strategie comunitarie e con l'operato del governo Monti, era quella di normare in modo duale l'ente intermedio così declassificato, confermando l'istituzione delle Città metropolitane (Cm), alle quali venivano attribuite particolari e pregiate funzioni¹⁴, e assegnando alle altre Province la denominazione generica di

Area vasta (Av), entro un percorso legislativo che le avrebbe trasformate da enti elettivi in agenzie territoriali di gestione di servizi. Per quanto concerne le Cm veniva sorprendentemente confermata la scelta della legge 135/2012 di aggiungere Reggio Calabria alle nove indicate dalla precedente normativa, prevedendo addirittura una tempistica ritardata per la sua istituzione, essendo il Comune al tempo commissariato per infiltrazioni mafiose – cosa che nel nostro Paese e nel processo di formazione delle decisioni politiche ha evidentemente un suo carattere di normalità;

- c) la terza scelta riguardava invece la numerosità dei nuovi enti intermedi, probabilmente condizionata dalle violente reazioni all'eliminazione di 48 province tentata dal governo Monti. Diversamente da quel decreto, le province non venivano aggregate e dimezzate – destino che, «in conformità con i rispetti statuti», avrebbero seguito anche le province delle Regioni speciali –, ma semplicemente mutate di denominazione, diventando ora Città metropolitane, ora Aree vaste;
- d) la conseguenza, che assume la veste consapevole della quarta scelta, era quella di far coincidere la trama dei nuovi enti intermedi con la vecchia trama provinciale, risalente in larga misura all'Ottocento, affermando implicitamente l'irrilevanza della *inefficienza territoriale* del nostro sistema amministrativo di cui al paragrafo di apertura, e perpetuandone così gli effetti: dal dispositivo risultavano anche rimosse le sollecitazioni alla ridefinizione dei confini previste dalla 142, dalla 267 e perfino dai provvedimenti emergenziali del governo Monti, che pure *expressis verbis* denunciavano come unico obiettivo il taglio dei costi.

Queste valutazioni ricalcano il precoce giudizio che venne dato della legge 56 dal già citato gruppo di lavoro sul riordino territoriale istituito dalla Società Geografica Italiana nel 2013, da cui proviene il gruppo AGEI «Territori amministrati»; giudizio espresso da 14 nuclei di ricerca regionali nel rapporto annuale 2014 della Società (Dini e Zilli, 2015, pp. 108-114). Quel rapporto già metteva in evidenza come nella legge ci fosse un elemento di notevole discontinuità che ne compendia il senso politico.

Esso consisteva nel tentativo di rimodellare in senso neo-centralistico la filiera dei poteri territoriali e il rapporto fra Stato centrale e autonome

mie¹⁵. Con ciò, nei fatti, la legge chiudeva bruscamente due decenni di ampio decentramento amministrativo a favore delle Regioni e di enfasi sul costituendo assetto federale della Repubblica, quest'ultimo anche in risposta alle confuse ma energiche spinte centrifughe delle regioni settentrionali. Diffusa era infatti la resipiscenza sul vasto processo di decentramento dei secondi anni Novanta, che aveva coinvolto i lavori della Bicamerale e poi la revisione costituzionale del 2001, e che le Regioni – complici l'assenza di crescita e i vincoli sempre più severi del debito pubblico – si affermava non avessero avuto la dimensione e la capacità di gestire.

Ne era seguito il drastico innalzamento dell'inefficienza gestionale, che non aveva riguardato tutte le Regioni ma componeva un quadro di notevole gravità, e la generale proliferazione di agenzie, società ed enti strumentali, che avevano reso la gestione ancor più caotica e inefficiente, e presto spedito la spesa fuori controllo. Occorreva perciò, con la legge ordinaria e poi con la revisione costituzionale, ridimensionare il peso politico delle Regioni, prima ancora delle loro competenze: in luogo dell'architettura federale cui rispondeva la narrazione *politically correct* dell'ultimo ventennio – essendo quella scorretta la secessione del Nord –, la 56 affermava quindi una nuova piramide di comando, che collocava in vetta il potere centrale e affiancava alle Regioni, in posizione non subordinata, le dieci Città metropolitane, viste come motori di sviluppo e in prospettiva come nuovo principio ordinatore dell'assetto urbano e regionale della Repubblica. La partecipazione dell'Italia alla competitività comunitaria, e più in generale al gioco produttivo e commerciale della globalizzazione, sarebbe cioè dovuta passare attraverso lo sviluppo degli spazi regionali ritenuti adeguati e spendibili a livello europeo, guidati dalle principali aree urbane del Paese.

Emblematica del nuovo spirito della norma era la vicenda dell'individuazione delle Cm, spettante alle Regioni nelle leggi 142 e 267, e invece nella 56 imposta *top down* secondo un modello amministrativo affatto originale e persino punitivo. Nel caso della connessa proposta di revisione costituzionale, il titolo V è profondamente rivisitato, e a fronte della trasformazione del Senato in organo consultivo delle autonomie locali sta l'introduzione della «clausola di supremazia» statale e le modifiche agli articoli 116 e 117, sopprimendo le 23 materie di legislazione concorrente e chiudendo la porta alle Regioni ordinarie, che non se ne erano avvalse nei 15 anni dal 2001 al 2016 e non avrebbero più potuto farlo in futuro.



4. Il periodo di attuazione 2014-2019

Mentre le tre maggiori regioni a statuto speciale inaugurano il percorso di riforma, il governo (il cui vicepremier Graziano Delrio, con delega alle politiche territoriali, è il primo firmatario della legge) sollecita gli enti locali a compiere i passaggi previsti. Il processo di attuazione chiama infatti in causa gli enti territoriali e le Regioni, comportando l'istituzione della Cm da parte del Comune metropolitano e il suo subentro alla Provincia, l'elezione degli organi delle Cm e delle altre Aree vaste, e la ripartizione delle competenze provinciali non transire alle Cm da parte delle Regioni.

I passaggi vengono compiuti con celerità e sostanziale rispetto dei tempi dai comuni metropolitani¹⁶: tutte le Cm delle regioni ordinarie, a eccezione di Reggio Calabria, vengono istituite all'uscita della legge e subentrano alle rispettive province entro il 2015, gli organi vengono eletti entro agosto 2015 e gli statuti approvati entro il gennaio 2016.

Le Regioni non avrebbero alcun motivo, se non la disciplina repubblicana, per osservare i tempi di legge, ma il quadro di notevole affinità politica con il governo centrale ne condiziona l'iniziativa¹⁷ (Dini e Romei, in questo numero). Lombardia, Veneto e Campania, guidate dal centrodestra, ricorrono rapidamente contro la norma (a essi si aggiunge la Puglia, che pur con il PD in giunta ha un presidente, Nichi Vendola, di un partito di opposizione), ma la Corte costituzionale rigetta il ricorso con sentenza 50 del 24 marzo 2015, così che le competenze provinciali residue vengono ripartite da tutte le regioni ordinarie entro l'anno¹⁸. Affinità politica, d'altro canto, tende anche a manifestarsi fra Regione e Cm, e la comune appartenenza facilita l'applicazione della legge. Al momento dell'uscita, in cinque casi Comune metropolitano e Regione hanno la medesima maggioranza, che coincide con quella di governo, e in cinque casi maggioranze diverse¹⁹; ma già con le elezioni amministrative nel 2015 sette giunte metropolitane su dieci hanno la stessa maggioranza della Regione²⁰.

Questa sostanziale unità di indirizzo fra il governo centrale e la maggior parte delle regioni è destinata a esaurirsi bruscamente a fine 2016, quando la connessa riforma costituzionale promossa dal governo viene bocciata nel referendum confermativo del 4 dicembre. Ne verrà una forte discontinuità politica, nella quale il premier rassegnerà le dimissioni prima da capo del governo (dicembre 2016) e poi (febbraio 2017) da segreta-

rio del suo partito. Seguirà un esecutivo (Gentiloni, dicembre 2016-giugno 2018) sostenuto dalla medesima maggioranza politica, ma palesemente meno interessato alla legge 56, della quale numerosi aspetti controversi vengono messi in evidenza, mentre cala il consenso sullo spirito centralista della norma; la quale, del resto, benché provenga molto da lontano e abbia matrice simile a quella dei provvedimenti del governo Monti, suona legata al governo che l'ha promossa, di cui a giudizio dei critici condivide la superficialità con cui affronta nodi complessi. Sarà anche questo stile di governo a essere messo in discussione e giocare un ruolo nella perdita di consenso del premier-segretario²¹.

Fra gli effetti del mutato clima politico, un ruolo centrale ha la ripresa di iniziativa delle due regioni settentrionali – Lombardia e Veneto – governate dalla Lega Nord da un quarto di secolo. La Lega veneta in realtà ha reagito quasi subito alla minaccia della 56 con la legge 16 del 19 giugno 2014, però in modo scomposto (indizione del referendum consultivo per l'*indipendenza* del Veneto) e quindi annichilito dalla Corte costituzionale. Ma il grave rischio corso con la riforma bocciata dal referendum consiglia adesso alle due regioni l'immediato e totale ricorso all'articolo 116 miracolosamente sopravvissuto, che consente loro di richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle 23 materie di legislazione concorrente indicate nell'articolo 117²². L'attuazione dell'articolo 116 sarà appunto l'oggetto di (legittimi) referendum consultivi tenuti il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con esito largamente positivo²³ che corrobora la richiesta con il mandato popolare. Poco prima dei referendum la giunta regionale dell'Emilia-Romagna (centrosinistra) annuncia che si unirà anch'essa alle regioni confinanti nel richiedere ulteriori forme di autonomia ex-articolo 116 (28 agosto 2017) e il Consiglio regionale lo delibera il 3 ottobre.

L'iniziativa delle tre ricche regioni settentrionali²⁴ concentra subito il dibattito sulla cosiddetta autonomia differenziata, ribalta in modo drastico il senso centralistico della 56 e ne rallenta ulteriormente il processo di attuazione. Il governo è tenuto ad attivare la procedura di negoziazione con le tre regioni, e lo fa comprensibilmente in modo avaro, speculando sulla sua posizione di forza (la Lega è fuori dal governo dal novembre 2011) e siglando un documento di pre-intesa (28 febbraio 2018) che limita il confronto a cinque materie.

Ma l'ulteriore discontinuità arriva presto: nel giugno 2018 le elezioni mutano la maggioranza

politica e dopo sette anni riportano la Lega al governo (Conte I, giugno 2018-settembre 2019), di cui occupa fra gli altri il dicastero per gli Affari regionali, titolare del *dossier* sull'autonomia differenziata. La 56 è una legge estranea alla cultura della Lega (come a quella del M5S, l'altro vincitore delle elezioni) e le tre regioni ritengono di poter largamente superare il documento di febbraio. Il Veneto chiede e ottiene, nella negoziazione con il governo, l'autonomia su tutte e 23 le materie, la Lombardia ne indica 15, precisando che le altre otto seguiranno; l'Emilia-Romagna ne indica 12, poi 15, e per questo parlerà di «richieste concentrate su pochi punti» (Grandi, 2020, p. 464). Naturalmente l'attuazione incipiente dell'accordo, che trasferisce competenze e fiscalità, provoca la reazione delle altre regioni ordinarie, sette delle quali (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Campania) chiedono anch'esse l'attivazione dell'articolo 116, mentre Basilicata, Calabria e Puglia si riservano di farlo in seguito. In presenza della volontà politica dell'esecutivo, l'accordo pare prossimo a essere attuato, ma il 9 agosto 2019 la Lega, «che pure avrebbe interesse a mantenere un ministro degli affari regionali veneto anziché pugliese» (Dini e Zilli, 2020, p. 161), fa cadere il suo proprio governo.

Ciò che accade in seguito appartiene alla cronaca recente. Un nuovo esecutivo di segno politico contrario, dove il PD sostituisce la Lega, entra in carica il 5 settembre, e il 30 la Nota di aggiornamento al DEF 2019 precisa che l'impegno all'attuazione del federalismo differenziato non dovrà «aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese». Nella relativa bozza di legge del governo (novembre 2019) si menziona una perequazione infrastrutturale che consideri, nella ripartizione delle risorse, la dotazione di infrastrutture delle varie regioni. Se così fosse il residuo fiscale delle tre regioni settentrionali – ossia la quota di fiscalità trasferita al centro – invece di diminuire aumenterebbe, e questo taglia il negoziato alla radice. Si è semplicemente realizzata – con il contributo inestimabile del caso, se così si vuole definire la scelta situazionista della Lega di uscire dal governo – una *coalizione distributiva* alla Mancur Olson di tutte le altre regioni che ritengono di essere danneggiate dallo *spin-off* settentrionale, interesse che trova ascolto nel governo, anche in ragione del fatto che esprime una politica contraria a quella della forza politica rivale. La Lega d'altro canto si è auto-disarmata, è inerme rispetto all'iniziativa politica del governo e viene salvata dal suono del *gong*: l'avvento tragico e impreveduto della pandemia che nei primi mesi 2020 sconvolge

il Paese ed elimina l'argomento dall'agenda politica.

5. La pandemia e le sue conseguenze 2020-2022

Inevitabilmente questa inaspettata minaccia, capace di travolgere con la rapidità del contagio tutte le architetture economico-sociali delle nostre collettività, ha esercitato la massima pressione sugli elementi più fragili dell'organizzazione amministrativo-territoriale, evidenziando le inadempienze che hanno impedito di dare un assetto compiuto al decentramento amministrativo di fine secolo. La pandemia chiama direttamente in causa il sistema sanitario e con esso l'attribuzione della gestione della sanità alle singole regioni, mai sostenuta da un quadro coerente di regolazione del rapporto fra Stato e autonomie locali, e dunque da un'adeguata (rodada, efficiente) regia di sistema. Ciò ha creato 21 apparati sanitari diversi e programmaticamente non coordinati, con differenti logiche di distribuzione territoriale dei presidi, un approccio grandemente variabile al rapporto pubblico-privato, una molteplicità di forme di gestione, di montanti territoriali di investimento e in sintesi di livelli di efficacia del servizio, dolorosamente diseguali.

Il fatto che il profilo geografico della pandemia si sia rivelato esattamente opposto a quello dell'efficienza dei sistemi sanitari regionali (Consolandi, 2021; Ferlaino e Rota, 2021; Dini e Zilli, 2022a; Casti e Riggio, 2022), e cioè che la pandemia abbia sollecitato più modestamente le strutture sanitarie meno efficaci e organizzate, ha di sicuro evitato esiti ancor più tragici. Ma nel momento in cui da Lombardia e Veneto il Covid-19 si è diffuso preannunciando il coinvolgimento del resto del Paese, è emersa la non congruenza del gestire in modo parcellare un problema che ignorava i confini amministrativi e avrebbe avuto bisogno di quel coordinamento che purtroppo mancava da un quarto di secolo. Viva è la memoria dei ritardi denunciati dalle prime settimane non solo nella creazione di un sistema di regole omogeneo sul territorio (le zone rosse), ma anche nell'approvvigionamento di presidi sanitari non disponibili in misura adeguata (le mascherine, i respiratori automatici ecc.), con tentativi talvolta disperati e scomposti delle singole regioni, risolti infine dalla centralizzazione della gestione.

Nella crisi intanto le Cm, prive di competenze sanitarie, non potevano che scomparire dalla scena perdendo, al pari delle altre Aree vaste, ruolo politico e funzione operativa, mentre i Comuni



hanno fatto da cinghia territoriale di trasmissione dei due unici attori rimasti sulla scena, appunto le Regioni e lo Stato centrale. E mentre quest'ultimo, spinto dalla necessità, si è dovuto affidare a una figura fuori dall'ordinario come il «Commissario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19», la gestione locale della leva sanitaria ha reso figure protagoniste i *governatori* delle regioni, con una riclassificazione dei ruoli che ha avuto persino l'effetto di riallocare la gestione politica della pandemia dalle prescritte aule del Parlamento alle trattative *online* fra Governo e Conferenza delle regioni. Ne è derivato il trasferimento di ingenti cifre di sovranità simbolica alle regioni: trasferimento con ogni probabilità strutturale, visto che qualunque futura riforma del sistema sanitario, anche consolidando la regia ministeriale, non potrà tecnicamente e politicamente sottrarre loro competenze.

La pandemia dunque non è stata soltanto una lunga e drammatica sospensione del consueto a favore dell'eccezionale, ma una fase portatrice di discontinuità notevoli; fra queste anche l'originale e potente politica redistributiva dell'Unione Europea, del tutto impensabile fino a inizio 2020, e l'avvento di un governo tecnico (Draghi, febbraio 2021-ottobre 2022) incaricato di gestire le risorse in ingresso – governo che con buonsenso ha lasciato Cm e Aree vaste in animazione sospesa ed escluso la cosiddetta autonomia differenziata dall'agenda.

Era però chiaro che la pandemia avrebbe giocato un ruolo basilare anche nell'evoluzione del sentimento politico del Paese, in quanto evento economico-sociale in sé, ma soprattutto per la differente possibilità dei vari attori di posizionarsi rispetto a essa, di saperne volgere a proprio vantaggio la narrazione o difendersene con maggior efficacia. Le recenti vicende politiche – di cui scriviamo a fine 2022 mentre questo articolo va in stampa – comprendono l'esito delle elezioni anticipate del 25 settembre 2022, che qui ci interessa per il ritorno della Lega al governo dopo oltre tre anni. Com'era naturale, ciò non ha inaugurato alcuna riflessione sui nuovi enti territoriali e sulla 56, ma ha immediatamente reinserito l'autonomia differenziata nell'agenda governativa.

Lo schema che si è riprodotto, dal punto di vista della politica delle autonomie, è d'altro canto simile a quello dei governi 1994-95, 2001-2006 e 2008-2011, all'interno dei quali l'iniziativa politica della Lega dovette sopportare l'interdizione di altre forze di governo tradizionalmente stataliste e centraliste, le quali *mutatis mutandis* han-

no nell'attuale maggioranza i maggiori gruppi parlamentari e la Presidenza del Consiglio. Ma le condizioni – a maggior ragione quelle politiche – non si riproducono mai integralmente, e solo la cronaca di questa legislatura mostrerà l'esito della vicenda innescata dall'attivazione dell'art. 116 da parte delle tre regioni del Nord.

6. Valutazione *in itinere* o valutazione *ex post*?

È nota la facezia di Napoleone per la quale i generali non dovevano essere scelti per la capacità di fare la guerra, ma per la loro fortuna, e sotto questo profilo va detto che la 56 fortunata non è stata, col primo quinquennio di applicazione in tempi di depressione globale, assenza di crescita dell'economia nazionale e forte instabilità politica interna, mentre alla fine del periodo è giunta la pandemia. Va inoltre ricordato il precoce esaurimento del suo consenso politico, sin dal 2017 nella stessa compagine che l'aveva partorita, e in modo ancor più forte con il successivo avvicinarsi delle maggioranze parlamentari. La vicenda dell'autonomia differenziata rischia infine, come abbiamo visto, di introdurre una brusca discontinuità nella vita non solo amministrativa del Paese, e di seppellire l'attualità della 56.

È dunque difficile dire se quella di oggi possa essere una valutazione della legge *in itinere* oppure *ex post*, se cioè essa continuerà nella presente legislatura a essere lo schema di riferimento della riorganizzazione amministrativa del Paese, o se la rottura (anche istituzionale) promessa dalla nuova maggioranza darà luogo a un diverso modello politico e amministrativo. Tuttavia gli oltre otto anni trascorsi dal rilascio della norma consentono una valutazione perspicua in termini di rispondenza agli scopi per i quali è stata predisposta, ed essa è negativa per tutti e tre i livelli amministrativo-territoriali.

Le Città metropolitane, l'elemento più innovativo della legge, hanno presto adempiuto alle indicazioni della norma e si sono dotate degli strumenti politici e organizzativi richiesti, ma non sono andate oltre. Non hanno innescato i fattori di mutamento per i quali erano state istituite, sono rimaste marginali rispetto ai processi economici e sociali, e sono addirittura diventate, come a Torino (Ferlaino e Rota, in questo numero) un freno alla modernizzazione. La loro individuazione *ex lege* ha avuto peraltro l'effetto di interrompere i percorsi di riconoscimento sostanziale e formale delle realtà metropolitane cresciute con la Repubblica, in particolare nei casi

veneto e toscano, dove le Regioni ne avevano individuate di differenti (Soriani e Calzavara; Dini e Romei, entrambi in questo numero come tutte le altre citazioni di questo paragrafo). Ma con la sovrapposizione del nuovo ente alla vecchia provincia, la legge ha comunque dato luogo ad aggregazioni che non coincidono con alcuno spazio sensatamente metropolitano. Ciò, com'è ovvio, è risultato particolarmente critico per le aree urbane di maggiori dimensioni, quelle di Napoli (D'Alessandro e Sommella), Torino, Milano e Roma, che avrebbero realmente necessitato di adeguati strumenti normativi di scala metropolitana.

Nel caso specifico di Milano e della Lombardia (Armondi, Bolocan e Molinari; Ceriani, Sacchi e Signoretti), va detto che la storica potenza economico-politica e la densità manageriale, che hanno pochi analoghi in Europa, rendono il sistema territoriale in grado di digerire senza particolari difficoltà ogni variazione regolativa, adattandola più che adattandovisi; mentre nel caso eclatante di Roma, il comune più esteso d'Italia, e del Lazio, la regione italiana demograficamente più squilibrata proprio per il primato urbano di Roma, il mancato riconoscimento delle peculiarità di capitale e centro politico dello Stato ha aggiunto criticità di origine simbolica a una situazione già di per sé molto complicata (Prezioso e D'Orazio; Gemmiti). D'altro canto, lo stesso assetto normativo dato alle Cm – a partire dalla coincidenza fra sindaco del Comune metropolitano e presidente della Cm – ha accresciuto anziché mitigarla l'asimmetria interna del nuovo-vecchio spazio amministrativo, facendo maturare inciampi, rallentamenti e paralisi. Se quest'ultima è ben comprensibile dopo il 2019, le difficoltà pre-pandemia si spiegano con la natura intimamente conflittuale del rapporto generato dalle legge fra Stato centrale e Regioni, fra Regioni e Cm, fra Cm e Aree vaste, fra Area vasta e Area vasta, fra Comune metropolitano e Comuni non metropolitani, fra Province e 56 prima e dopo il 4 dicembre 2016 – in ragione dei quali è facile comprendere come l'obiettivo di trasformare le Cm in motori dello sviluppo non sia andato oltre l'iniziale enunciazione.

La libertà garantita alle Regioni autonome, dal canto suo, figlia di scelte mai affrontate a tempo debito e divenuta alla fine non evitabile, ha portato all'aumento *naturale* della varietà amministrativa, andando contro lo spirito stesso di una norma che voleva disciplinare la scapestrata sovranità delle regioni. Non v'è dunque da stupirsi che contro lo spirito della norma si siano mosse anche le stesse applicazioni regionali della legge: se le dimensioni di Valle d'Aosta e province autonome

di Trento e Bolzano/SüdTirol hanno evitato altre improbabili morfologie metropolitane, la Sicilia e la Sardegna hanno infatti adottato scelte funzionali ai propri equilibri interni, rispettivamente con tre e due Cm (Scrofani; Cadeddu, Memoli e Sistu), mentre pure per equilibri interni il Friuli Venezia Giulia ha scelto di non averne (Zilli). Ma istituire cinque Cm in due regioni quando la legge nazionale, sia pure in modo maldestro, ne seleziona dieci in quindici, significa applicarla in modo divergente e predisporre nuovi artificiali elementi di eterogeneità – non fossero già sufficienti quelli naturali – che in futuro incepperanno leggi, distorceranno processi e alimenteranno squilibri.

Il secondo grande elemento di innovazione della legge, ossia il *downgrading* delle altre province, da trasformare nell'agenzia tecnica dell'area vasta, non è stato solo anchilosato dal fallito referendum; esso ha infatti introdotto nel sistema un ulteriore elemento di eterogeneità assumendo – come la legge permetteva in una discutibile compensazione di ciò che alle regioni veniva tolto – vesti diverse a seconda delle scelte delle rispettive amministrazioni regionali, anche qui con un aumento indebito della varietà amministrativo-territoriale. In generale, dove la precedente organizzazione provinciale aveva sviluppato un livello di integrazione adeguato agli indirizzi regionali (e questo di solito coincideva con buoni livelli di efficienza), l'esercizio dell'opzione del loro mantenimento formale ha evitato il sorgere di nuovi contrasti territoriali. Benché non sempre, questo è generalmente avvenuto nelle regioni dotate di Cm, perlomeno nei casi in cui la centralità del capoluogo regionale non è messa in discussione. Ma il taglio dei costi *intermedi* che era in obiettivo – e che viene attuato con severità dei vincoli del debito – non poteva comunque salvaguardarne l'efficienza amministrativa, che le analisi regionali mostrano caduta in modo generalizzato. Ne è seguito un vasto ed eterogeneo processo di regionalizzazione delle funzioni provinciali²⁵ e l'inibizione sostanziale di ogni pur volenterosa – ma, nell'immediato, costosa – ipotesi di *rescaling* da parte delle regioni. Emblematica la decisione della Lombardia di far rientrare (Ceriani, Sacchi e Signoretti) il progetto di ridurre le dodici preesistenti province a otto «cantoni» esemplificati sulla zonizzazione delle aree sanitarie, giacché al momento i costi sarebbero stati maggiori dei benefici.

Nelle regioni senza Cm, il reale ventre molle della 56, al cui interno è più frequente trovare stagnazione economica e mercati del lavoro soffe-



renti, il *downgrading* provinciale ha portato invece palesi quote aggiuntive di squilibrio territoriale, essenzialmente in ragione della presenza di un'area vasta, quella del capoluogo regionale, asimmetrica per opportunità e facilitazioni rispetto alle altre. Anche in questo caso le Regioni autonome hanno affrontato questo problema *in autonomia*, con soluzioni alterne nel tempo e nello spazio, dal primato territoriale e demografico delle tre Cm siciliane (in realtà un assetto duale basato su Palermo e Catania) che marginalizza le altre sei Aree vaste, alla *evolutionary*, ma forse *happening geography* della Sardegna (con province passate da quattro a otto, poi ancora a quattro e infine a sei più due CM), fino alla eliminazione drastica delle province in Friuli Venezia Giulia, sostituite da differenti enti di area vasta poi a loro volta aboliti. Dell'intervento della legge sulle province, obiettivo esplicito del provvedimento, si può dire che abbia avuto l'effetto perverso di far nascere diffuso rimpianto verso quell'ente ottocentesco e discutibile, di cui prima largamente si lamentava l'inefficienza.

Pure nell'intercomunalità, ossia nella partecipazione al processo comunitario di riduzione della numerosità e di innalzamento delle dimensioni demografiche medie delle unità amministrative di base (LAU, *Local Administrative Units*) la legge, che aveva evitato di manifestarvi creatività, non ha prodotto sostanziali risultati. Le unioni di comuni, previste con blando sistema di incentivi da tutta la legislazione dell'ultimo trentennio, hanno continuato a rappresentare, più che un adeguamento alla norma, una risposta di resilienza del territorio per sopperire alle esigenze di servizi collettivi. Essendo diversificate nella distribuzione, hanno prodotto risultati nella misura in cui le singole amministrazioni regionali avevano già predisposto nel tempo, quindi anche nel corso e addirittura prima degli anni Novanta, politiche di decentramento coordinate e funzionali. Le fusioni di comuni, allo stesso modo, non hanno prodotto risultati significativi: il totale dei comuni italiani nell'anno di approvazione della legge era di 8.090 e al 31 dicembre 2022 è sceso a 7.904 unità, cifra di poco superiore a quella registrata nel 1861. Benché sette amministrazioni comunali su dieci abbiano meno di 5mila abitanti, soglia riconosciuta come inadeguata per la distribuzione economica dei servizi, in sette regioni non c'è stato alcun accorpamento. Nel periodo 2014-2022 esiti percettibili (-17% nel numero dei comuni) sono stati realizzati solo in un'irripetibile area-laboratorio come le province autonome di Trento e Bolzano/Südtirol, seguite da Emilia-

Romagna e Toscana – che non per caso avevano positivamente gestito anche le unioni di comuni –, ma solo con il modesto calo del 6 e del 5%. Di fatto i processi di intercomunalità sono fortemente discriminati per regione, privilegiano spazi istituzionalmente solidi come le due regioni summenzionate o la Lombardia (Ceriani, Sacchi e Signoretti), e osservati a scala nazionale sono invece assai deboli. Anche sotto questo profilo le finalità esplicite della legge 56 sono state disattese.

7. Valutazione di impatto ambientale dei *mèta-obiettivi*

In questo quadro di contraddittorietà delle traiettorie regionali, il fattore comune a tutte le esperienze è dunque l'aggravamento dell'inefficienza territoriale della zonizzazione amministrativa, dato che la legge, lasciando intatto l'ordito regionale, non ha avuto effetti significativi sulla riorganizzazione comunale e ha ulteriormente ossificato l'inefficienza territoriale dei vecchi limiti provinciali. Una scelta del genere, peraltro, non ha favorito l'intento di allineare la normativa alle strategie comunitarie, dato che l'amministrazione metropolitana avrebbe guadagnato tanta più efficacia e legittimazione quanto meno il suo disegno avesse alimentato conflitti; viceversa la ricerca di ulteriori asimmetrie territoriali sembra essere stata la cifra della 56, in una riedizione fuori tempo dello «sviluppo squilibrato» teorizzato da Perroux (1955) nel mondo ormai scomparso della grande industria e dei mercati interni rampanti.

Insieme alla creazione di artificiali disparità – e di nuovo dobbiamo ripetere: non fossero già sufficienti quelle naturali – il *top down* governativo ha inoltre avuto l'effetto di azzerare il più che trentennale lavoro di programmazione amministrativo-territoriale delle regioni, ricco sì di inadempienze, imprecisioni e *feedback* negativi (la già citata iperterritorializzazione, ossia il proliferare di zonizzazioni di servizi diverse e sovrapposte, o la non-coerenza territoriale nel tempo di molte politiche regionali), ma anche di soluzioni che cercavano di aderire alle intervenute necessità economiche, politiche e sociali del territorio. Con la 56, in luogo di farlo avanti, si è riusciti dunque a fare un passo indietro.

Come già accennato, la legge, rispetto a quelli palesi, aveva *mèta-obiettivi* più ambiziosi, introducendo un forte elemento tellurico nell'assetto regionale del Paese. È in ragione di questo elemento che abbiamo evocato la procedura di valutazione di impatto ambientale, posto che il prevedibile

effetto della 56 sarebbe stata la decostruzione dell'assetto costituzionale delle regioni, ritenuto da tempo inadeguato ai necessari requisiti di efficienza tecnica e rappresentatività politica del livello comunitario Nuts 2²⁶.

Questo obiettivo, d'altro canto, era politicamente irraggiungibile in modo diretto: le regioni costituzionali hanno infatti generato nel tempo coscienza collettiva e sentimento identitario, auto-contengono reti economico-politiche stabili e capaci di riprodursi, mobilitano coalizioni difensive efficienti, e non possono dunque essere modificate o soppresses *ex abrupto* come Monti tentò di fare con le province²⁷. Così la legge introduce la distinzione fra le regioni dotate di Cm e quelle che ne sono prive, con l'intento di separare due sentieri di sviluppo, uno dei quali, in atto e in prospettiva, dotato di futuro e incaricato di confrontarsi direttamente con la competitività comunitaria e globale, e l'altro invece destinato a perdere centralità e risorse, fino a generare la disponibilità delle regioni *minori* a scelte difensive di revisione, aggregazione o collaborazione interregionale.

La questione dimensionale delle regioni, in verità, era già stata evocata nella 142/1990 con la scelta delle nove Cm, che corrispondevano alle *capitali* delle maggiori regioni ordinarie del Paese – le uniche sulle quali si *potesse* intervenire – cui era stata aggiunta Genova, sesto comune italiano per abitanti. Ciò rispondeva a una tassonomia che distingueva in modo netto le otto regioni *grandi* (oltre i 3 milioni e mezzo di abitanti) dal gruppo delle sette regioni *piccole* (dai 2 milioni della Calabria ai valori sotto il milione di residenti di Umbria, Basilicata e Molise). In tal modo quella che veniva con enfasi presentata come la *rete* delle aree metropolitane del Paese non era in realtà che il mosaico delle maggiori regioni ordinarie, dove Piemonte e Lombardia avevano riassorbito la piccola Liguria (1,7 milioni di abitanti) in una riedizione *vintage* del mitico triangolo industriale. Era dunque naturale che questo *patchwork* avesse la fisionomia centro-periferizzata (e centro-periferizzante) della fase industriale che l'aveva generato e che era allora al tramonto: il «Nord-Ovest» di Vera Lutz (1958, 1962) e la «Terza Italia» (NEC) di Bagnasco (1977) e Fuà (1983), tutt'e due ben modernizzate e ben metropolizzate, contro il Sud meno moderno e meno metropolizzato.

Né stupisce che, reinterpretedo come rete, il *patchwork* fosse territorialmente squilibrato, con cinque delle nove Cm ubicate entro l'arco padano, e appena due, distanti un migliaio di km, sull'asse adriatico rispetto alle quattro collocate sull'asse tirrenico – distribuzione sul cui *equilibrio*

e sul cui rapporto con i territori della contemporaneità si potrebbe fare, diciamo così, più di una critica. Ma questa è la visione *targata 1990* della legge 142, ossia di una norma scritta un terzo di secolo fa, all'inizio di un percorso di liberazione politica e amministrativa dell'organizzazione regionale, dove le venti regioni iniziano un consistente processo di potenziamento e la Cm che arriva deve rispondere – come da nome del ministero – ai problemi urbani delle città maggiori, e non prendere in mano la bussola dello sviluppo o sfidare surrettiziamente la regione.

Cambiando e anzi ribaltando, a 24 anni di distanza, il senso politico della legge, sarebbe stato opportuno che fosse cambiata anche la visione, altrimenti contraddittoria, fonte di incagli e di ennesime diseconomie; che, in altre parole, un progetto di ridisegno dell'organizzazione urbana e regionale del Paese fosse elaborato in base al suo reale assetto e a una valutazione aggiornata delle sue esigenze e dei suoi bisogni. Al contrario la 56 assume *de plano* la selezione della 142 e anzi la sublima ulteriormente con la decima Cm di Reggio Calabria, con ciò creando uno schema 10-5 (regioni con o senza Cm), che in realtà – se correttamente si considera l'unità della Repubblica – è uno schema 10-5-5, comprensivo dell'eterogeneità delle regioni autonome; schema nel quale non si rintraccia una logica efficiente di rete urbana nazionale, e men che meno di organicità metropolitana, ma dove emerge con forza la disuguaglianza fra le regioni ed *entro* le regioni.

Esemplare – anche se forse solo frutto di furberie e superficialità – è la scelta di mantenere fra le Cm una città non capoluogo regionale; scelta che provoca infatti la drastica caduta di coesione interna della Calabria, regione già molto complicata di suo conto ed esposta ai *downgrading* delle province in presenza *dell'upgrade* di un polo urbano eccentrico, al quale le altre Aree vaste non riconoscono la dignità di centro ordinatore della regione (Modaffari, in questo numero). Così l'effetto paradossale è quello di rendere la dinamica interna calabrese simile non a quella delle regioni con Cm, ma a quelle senza, e anzi alle minori di esse, dove il declassamento delle province ha aperto fossati simbolici e pratici fra il polo urbano che pur senza l'ente intermedio conserva ruolo e funzioni di capoluogo regionale e le semplici Aree vaste demansionate, defanziate e delegittimate. Questo processo si è manifestato con intensità in Basilicata (Albolino, in questo numero), e in Umbria, spazi dove la coesione regionale si basava su un equilibrio delicato e costruito nel tempo fra i due enti provinciali, di cui la 56 ha fatto mace-



rie. Ma anche in una regione *grande* e policentrica come la Puglia la centralità metropolitana di Bari, affermata per legge e favorita dalla stretta sintonia fra Regione e Comune metropolitano, è montata sulle spalle dell'approccio policentrico e delle territorializzazioni amministrative promosse dalle precedenti giunte regionali, generando di nuovo tensioni e un Por Puglia 2014-2020 notevolmente sbilanciato a favore della Cm di Bari (De Rubertis, in questo numero).

Ma, si potrebbe dire, se questo in fondo era il fine della legge, una destabilizzazione del genere è il prezzo da pagare per un futuro migliore, ed è bene che arrivi in fretta. Disgraziatamente, come abbiamo visto, l'idea semplice e spendibile sulla carta di un diverso e disciplinato regionalismo italiano, da realizzare attraverso il modico intervento sull'ente intermedio, s'è infranta contro l'assenza delle condizioni di minima della sua stessa realizzazione; condizioni che mancavano, da un lato per la cruda disuguaglianza regionale del nostro Paese – in tutte le sue manifestazioni fenomeniche e storicizzate: la «questione meridionale», la «questione settentrionale» –, che rende impossibili per eccesso di diversità sintesi condivise; e dall'altro per la centralità ormai non attaccabile delle regioni dopo il trasferimento di funzioni essenziali – come ha mostrato la pandemia – per la vita individuale e associata, ed esemplificata, con l'avvento del sistema maggioritario, dal disuso del termine «presidente della giunta regionale» a favore di «governatore», quasi ad attestare il riconoscimento di una qualche forma di potere superiore alle istanze delle rispettive assemblee elettive. Così, una valutazione d'impatto ambientale che inizialmente avrebbe dovuto dare conto delle crepe aperte fra le regioni ed entro le regioni nell'applicazione della 56, e avrebbe dovuto mettere sulla bilancia modifiche organizzative e incrementi-decrementi di efficienza di una riforma comunque incisiva, diventa la registrazione di un autentico smottamento di sistema prodotto dalla contro-iniziativa delle tre regioni settentrionali.

Va ricordato, anche per orientarsi nel dibattito, che l'origine puntuale del processo di attivazione dell'art. 116 sta nei sei quesiti referendari della Regione Veneto, che è bene rileggere²⁸ per verificare quanto esso non sia ispirato al regionalismo solidale, bensì a quello competitivo, e pertanto rechi benefici differenziali alle sole regioni forti. Sin dai tempi del «Decalogo di Assago», del resto, l'obiettivo della Lega è l'azzeramento del residuo fiscale, e non si vede perché oggi dovrebbe rinunciare a perseguirlo. Va detto, a riprova della

complessità del tema, che autorevoli scienziati politici definirono icasticamente il residuo fiscale «Il sacco del Nord» (Ricolfi, 2010, con l'impegnativo sottotitolo «saggio sulla giustizia territoriale»), contribuendo all'ulteriore cecità verso le drammatiche disuguaglianze fra le regioni e verso il danno che da queste deriva all'*intero Paese*. Non di meno, in una riedizione del dilemma del prigioniero, «tutte le Regioni ordinarie si sono imbarcate, per un verso o per l'altro, nell'avventura del regionalismo differenziato. [...] Evidentemente, nell'attuale caos giuridico e politico, nessuno vuole perdere un'eventuale opportunità. Così una normativa chiaramente riservata a "pochi" diventa terreno di caccia per "tutti"» (Spadaro, 2019, p. 6) e prefigura un consistente allentamento dei legami interregionali del Paese.

Certo questo passaggio politico non si può esclusivamente ascrivere alla Delrio, derivando da numerosi fattori storici e contingenti, ed essendo sovralocalmente l'ultimo esito *pro tempore* del profondo processo di deterioramento dei mercati interni e della dimensione nazionale associato alla cosiddetta globalizzazione. La fenomenologia locale di questo processo è stata l'affermarsi in Italia delle istanze di un partito politico regionale: ma la 56, nata per correggere le storture dell'impatto di questo partito sulle istituzioni del Paese, sembra avere prodotto il risultato contrario, e accelerato questa deriva.

8. Alcune riflessioni conclusive

Riflettere da tempo, come fa questo gruppo AGEI, sul tentativo di dare efficienza territoriale all'azione amministrativa ci ha portati a constatare con gli strumenti della verifica scientifica prima una durevole condizione di inefficienza territoriale nella regolazione amministrativa del Paese, poi un grave allargamento occorso nell'ultimo trentennio delle già gravi disuguaglianze interregionali. È nel corso di questa ulteriore divaricazione che interviene la modifica della geografia politica del Paese della legge 56, parsa al Gruppo AGEI «Territori amministrati» (2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) l'esito naturale di un provvedimento che il sistema politico non poteva continuare a non produrre, ma che, nella veste in cui è stato formulato, appariva portatore di un contenuto di disarticolazione difficilmente assorbibile da parte del sistema. Ecco dunque, nell'ultimo quinquennio, l'avverarsi di un percorso politico che, in luogo dell'affermazione del nuovo modello amministrativo importato dalla Delrio

e della convergenza predicata come obiettivo dal governo centrale, potrebbe istituzionalizzare questa rinnovata frammentazione regionale.

In un film di animazione disegnato sulle note dell'«Apprendista stregone» di Paul Dukas («Fantasia», 1940), un noto personaggio dei fumetti, per l'incapacità di usare correttamente le proprie prerogative, scatena forze fuori controllo. La similitudine potrebbe suonare irriverente, non foss'altro per la buffa palandrana, il berretto e l'attrezzo magico – la carica elettiva? – che dovrebbero garantire al personaggio il dominio degli eventi, e invece lo fanno inciampare di continuo. Ma è difficile sottrarsi all'impressione che inciampi ed equivoci abbiano caratterizzato la costruzione dell'assetto amministrativo italiano nell'ultimo terzo di secolo: qua non ci riferiamo al merito delle scelte – ciascuna forza politica si muove e deve muoversi in base alla propria *idea di Paese*, e a essa informare le sue politiche – ma alla loro coerenza, alla loro capacità di rispondere ai propri obiettivi, che qui è stata discussa. E in questo senso alcune scelte della legge 56, come anche del decentramento amministrativo 1997-2001 – limitarsi ad assegnare (pari) competenze a strutture regionali così diverse per risorse e condizioni –, parvero discutibili *ex ante* e lo appaiono con chiarezza adesso, quando dalla stalla centralista – e non si voleva che accadesse – sono usciti i buoi dell'autonomia differenziata, privi di microchip e non intenzionati a tornare in cattività. Se d'altro canto queste vicende normative riguardano una parte politica – quella cui si devono le Bassanini, la riforma 2001 del Titolo V, la 56 – una persistente incapacità di comportarsi in modo coerente ai propri interessi caratterizza anche l'altra, dall'attitudine a coalizzarsi in presenza di gravi e non superabili incompatibilità programmatiche, all'autolesionismo del non ricorrere per 16 anni all'articolo 116, o all'auto-espellersi dal governo dell'agosto 2019 confidando in improbabili elezioni anticipate. È per questa via, come abbiamo già avuto modo di argomentare (2020, p. 158), che sono diventati alla fine insostenibili lo Stato differenziato, le regioni ritardate, le province inadeguate e i comuni in numero eccessivo che residuano dalla 56. Essi sono i punti cardinali dell'attuale geografia del potere amministrativo italiano, buoni per la cartografia storica, ma per nessuno degli obiettivi che aveva in mente il Legislatore e per gli interessi delle collettività del Paese, quale ne sia la latitudine.

Nel film citato il personaggio dei fumetti viene infine salvato dall'intervento di un'autorità sovraordinata, in grado di far funzionare il mezzo ma-

gico. In un mondo che non sia quello dei *cartoon* si tratta di un intervento mai auspicabile. Mentre andiamo in stampa il dibattito e soprattutto l'iniziativa politica sull'autonomia differenziata sono nuovamente in corso: su di essa, e sul suo esito, questo e tutti gli altri articoli di questo numero speciale si affacciano con curiosità e vera partecipazione.

Riferimenti bibliografici

- Amatori Franco (a cura) (2017), *L'approdo mancato. Economia politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli.
- Antonini Luca (2015), *Le macro regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in «Federalismi.it», 3, pp. 1-10.
- Arcuri Di Marco Luigi (1947), *Il compito della geografia nell'organizzazione dello Stato regionale italiano*, Palermo, Ires.
- Bagliani Marco, Patrizia Feletig, Fiorenzo Ferlaino e Francesca Silvia Rota (2020), *Città metropolitane e metroregioni: motori per lo sviluppo? Confronto tra i sistemi urbani italiani pre- e post-crisi*, in «Rivista Geografica Italiana», 127, pp. 5-27.
- Bagnasco Arnaldo (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Bonini Francesco, Luigi Blanco, Simona Mori e Floriana Galluccio (a cura di) (2016), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Bonora Paola (1980), *I geografi nel dibattito sulla questione regionale (1944-1948)*, Bologna, Pitagora.
- Bonora Paola (1984), *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Angeli.
- Brugnoli Fabio (a cura di) (2019), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*, Milano, Centro Studi sul Federalismo.
- Capusola Andrea (2018), *The Political Economy of Italy's Decline*, Oxford, Oxford University Press.
- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Casti Emanuela e Andrea Riggio (a cura di) (2022), *Atlante Covid-19. Geografie del contagio in Italia*, Roma, AGEI, <https://www.ageiweb.it/wp-content/uploads/2022/08/Atlante-COVID-19.pdf> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Censis (2020), *54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma, Censis.
- Ciocci Manuel e Francesca Spagnolo (a cura di) (2020), *La spesa in Sanità: i dati CPT per un'analisi in serie storica a livello territoriale*, Roma, Agenzia per la Coesione Territoriale, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT_Informa_Sanitax.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Compagna Francesco (1964), *Dalla piccola regione uniforme alla grande regione coerente*, in Francesco Compagna, *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, pp. 13-108.
- Compagna Francesco (1971), *Le regioni più deboli*, Milano, Etas Kompass.
- Consolandi Elisa (2021), *Riordino amministrativo e Covid-19: sistema sanitario e contagio in Lombardia*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di) *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 835-842.
- Coppola Pasquale (1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.



- Correnti Cesare e Pietro Maestri (a cura di) (1864), *Annuario Statistico Italiano 1858-1864*, Torino, Tipografia letteraria.
- Cosulich Matteo (a cura di) (2021), «*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*». *Atti del Convegno Annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa»*, Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Daniele Vittorio e Paolo Malanima (2011), *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Dematteis Giuseppe (1989), *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e mercato», 27, 3, pp. 445-467.
- Desideri Carlo (2012), *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in «Italian papers on Federalism-Issirfa Cnr», 1-2-3, pp. 1-34, <https://www.ipof.it/numero-1-2-3-2012/> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Desideri Carlo (2015), *Regioni politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'Area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
- 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: 2.II.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti Geografici», 1, pp. 155-168.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2023), *Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19*, in Tania Rossetto, Giada Peterle e Chiara Gallanti (a cura di), *Idee, testi, rappresentazioni: pensare, raccontare, immaginare il movimento*, in «Geografie in movimento». *Atti del XXXIII Congresso Geografico Italiano (Padova, 8-13 settembre 2021)*, Padova, Cleup, pp. 131-136.
- Dini Francesco e Angela D'Orazio (2022), *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in «Federalismi.it», 20, pp. 315-339.
- Fabrizzi Federica (2022), *Il ritaglio territoriale e il legislatore «inefficace»*, in Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in «Federalismi.it», 20, pp. 297-314.
- Fabrizzi Federica, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno (a cura di) (2022), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, «Federalismi.it», 20.
- Felice Emanuele (2018a), *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Felice Emanuele (2018b), *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, Milano, Angeli.
- Felice Emanuele, Alessandro Nuvolari e Michelangelo Vasta (2019), *Alla ricerca delle origini del declino economico italiano*, in «L'industria», 2, pp. 197-222.
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2017), *La competitività delle Città metropolitane italiane nel contesto europeo*, in Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Roberto Camagni, Enrico Marelli, Marco Bellandi, Enrico Ciciotti e Salvatore Capasso (a cura di), *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*, Milano, Egea, pp. 301-316.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2021), *Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'Unità di Italia all'emergenza Covid-19* in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 859-868.
- Fondazione Agnelli (1980), *La riforma dell'amministrazione locale. Prospettive e confronto sul decentramento amministrativo e sul ruolo delle istituzioni locali*, Torino, Edizioni della Fondazione.
- Fondazione Agnelli (1992), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Edizioni della Fondazione.
- Fuà Giorgio (1983), *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, in Giorgio Fuà e Carlo Zaccchia (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Galluccio Floriana (2011) *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in Riccardo Morri (a cura di), *Unità d'Italia e trasformazioni territoriali: contributi per una riflessione critica in occasione del 150° anniversario*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2, pp. 71-93.
- Galluccio Floriana e Maria Luisa Sturani (2008), *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in *Una geografia per la storia. Dopo Lucio Gambi*, «Quaderni storici», 127, 1, pp. 155-176.
- Gambi Lucio (1963), *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega.
- Gambi Lucio (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Lucio Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, Esi, pp. 155-187.
- Gambi Lucio (1977), *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 34, I, pp. 275-298.
- Gambi Lucio (1995), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in Lucio Gambi e Francesco Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-34.
- Gambi Lucio e Francesco Merloni (a cura di) (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Giuly Eric e Olivier Régis (a cura di) (2015), *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Parigi, L'Archipel.
- Grandi Silvia (2020), *I percorsi dell'autonomia differenziata tra il 2017 e il 2019. Un approfondimento sul caso Emilia-Romagna*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 459-468.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2017), *Neo-centralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree Vaste e intercomunalità*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-112.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2018), *Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 449-554.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019a), *Neocentralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree vaste e intercomunalità*, in Franco Salvatori (a cura di), «*L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGEI, pp. 2213-2315.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019b), *Una nuova geografia politica dell'Italia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), *Mosaico*, in «Memorie geografiche», 17, pp. 549-605.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2020), *Italia differenziata: dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 451-517.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2021), *Per una riflessione sul cambiamento della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia

- Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 817-867.
- Gruppo AGEI Territori Amministrati (2022b), *Da un'idea di Paese a una proposta di riordino territoriale dell'Italia*, in Fabio Amato, Stefano De Falco, Daniela La Foresta e Lucia Simonetti (a cura di), *Chains/Catene*, in «Memorie geografiche», 20, in corso di stampa.
- Hulbert François (2014), *Millefeuille territorial et décentralisation: De la commune à la région: plaidoyer pour une réforme*, Parigi, L'Harmattan.
- Istat (2021), *Conti economici territoriali 2018-2020*, https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-CONTI-TERRITORIALI_2020.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Landini Piergiorgio e Franco Salvatori (a cura di) (1989), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana, XLIII.
- Lando Fabio (2011), *Le regioni da Piero Maestri alla Costituzione*, in Calogero Muscarà, Guglielmo Scaramellini e Italo Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie, I, Nodi e modi della nuova geografia*, Milano, Angeli, pp. 13-40.
- Longobardi Nino (2021), *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, Passigli.
- Lutz Vera (1962), *Il processo di sviluppo in un sistema economico dualistico*, in «BNL Moneta e credito», 11, 44, pp. 459-506.
- Lutz Vera (1969), *Italy. A Study in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Miglio Gianfranco (1975), *La Padania e le grandi regioni*, in «Corriere della sera», 28 dicembre 1975.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1969), *Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Pellegrino Bruno e Luigi Zingales (2019), *Diagnosing the Italian disease*, National Bureau of Economic research, Working Paper 23964 (edizione 2017 rivista).
- Perroux François (1955), *L'économie du XXme siècle*, Parigi, Puf (ed. it. 1967).
- Picardi Luigi (1967), *Il Molise centrifugo*, in «Nord e Sud», 94, pp. 84-95.
- Picardi Luigi (2017), *Le Regioni alla Costituente. Il 'caso' Molise*, Roma, Studium, 2017.
- Pizzetti Francesco (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè.
- Pozzi Alfeo (1870), *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali, descritta alle scuole e alle famiglie*, Milano, Agnelli.
- Pugno Maurizio (2019), *Istruzione, istruzione, istruzione. Alle origini del declino economico italiano*, in «EticaEconomia», <https://archivio.eticaeconomia.it/istruzione-istruzione-istruzione-alle-origini-del-declino-economico-italiano/> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Renzoni Cristina (2012), *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea.
- Ricolfi Luca (2010), *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini.
- Rotelli Ettore (1967), *L'avvento della regione in Italia*, Milano, Giuffrè.
- Rotelli Ettore (1973), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Ruffolo Giorgio e Luciano Barca (1970), *Introduzione*, in *Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975 con introduzione e note a due voci per l'avviamento a un civile dibattito*, Firenze, Sansoni.
- Scopelliti Giuseppe (2020), *Io sono libero*, Cosenza, Luigi Pellegrini.
- Sestini Aldo (1949), *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, pp. 128-143.
- Società Geografica Italiana - Caire (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali*, Roma, SGI, <http://www.caire.it/previous/upl/oltreregioni.pdf> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2018), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- Spadaro Antonino (2019), *Appunti sul «regionalismo differenziale»: una buona idea che può diventare un disastro*, in «Federalismi.it», 19, pp. 1-22.
- Sturani Maria Luisa (2011), *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in Filiberto Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Angeli, pp. 62-79.
- Treves Anna (2004), *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Milano», 57, 2, pp. 243-264.
- UVI - Ufficio Valutazione Impatto del Senato (2017), *Ex-province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, Documento di analisi 1, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/597/DOSSIER_ex_province_1.08.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Varsori Antonio (2022), *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino.
- Vetritto Giovanni (2015), *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in «Working papers Urban@it», 1, pp. 1-22.
- Viesti Gianfranco (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza.
- Zilli Sergio (2017), *Città metropolitana e resilienza territoriale*, in Lida Viganoni (a cura di), *Commercio, consumo e città*, Milano, Angeli, pp. 99-108.

Note

¹ Per il dibattito sul cosiddetto e ormai trentennale *declino italiano* vedi recentemente Amatori, 2017; Felice, 2018a, 2018b; Pellegrino e Zingales, 2019; Capussela, 2018; Pugno, 2019; Felice, Nuvolari e Vasta, 2019; Censis, 2020; Longobardi, 2021; Varsori, 2022. Nessuna di queste analisi, contro l'evidenza, considera l'irrazionalità trans-scalare del nostro ritaglio amministrativo un fattore di crisi (Dini e D'Orazio 2022, pp. 315-318 e 338-339).

² Della scelta di individuare le regioni costituzionali in base ai compartimenti statistici di Cesare Correnti e Pietro Maestri (1864) e del manuale di geografia dell'Italia di Alfeo Pozzi (1870) destinato «alle scuole e alle famiglie», discutono Sestini (1949) in corso d'opera, durante il Congresso Geografico di Bologna 1947, e poi Gambi assai criticamente (1963, 1964, 1977 e successivi). Sulla questione regionale italiana, anche in relazione alle scelte del Costituente, vedi Bonora, 1980 e 1984; Dematteis, 1989; Coppola, 1997; Galluccio e Sturani, 2008; Lando, 2011; Dini e Zilli, 2015. Per un'accurata ricostruzione della vicenda e della valutazione che ne diede la geografia italiana vedi Treves, 2004. Con differente sensibilità se ne discute extradisciplinariamente: ad esempio in Rotelli, 1967 e 1973; Desideri, 2012; Pizzetti 2015.

³ A eccezione della creazione per partenogenesi di nuove province, quindici negli ultimi settant'anni, tutte per scorporo delle preesistenti, di cui solo tre prima del 1992.

⁴ In questo quadro, a testimoniare le obiettive difficoltà di go-



verno, non va dimenticata la depressione aperta dal fallimento Lehman Brothers del settembre 2008, che genera la desertificazione dei mercati finanziari e a cascata la gravissima crisi dei mercati materiali, cui seguirà dal 2010 l'aggressione dei mercati ai debiti sovrani della zona Euro, dei cui esiti si parla diffusamente nel prossimo paragrafo.

⁵ Vedi Dini e Zilli 2015, pp. 21-30. Naturalmente il legame fra Progetto 80 e legge 142 vale nel senso che entrambi prevedevano una sostanziale riscrittura delle morfologie amministrativo-territoriali. Per una bella e disincantata narrazione di ciò che l'intelligenza del nostro Paese sapeva produrre negli anni Sessanta in termini di progettualità economica e sociale (e pertanto territoriale), vedi Renzoni, 2012.

⁶ Ad onta dell'indifferenza verso l'inefficienza territoriale del sistema, si riconosceva dunque che l'amministrazione delle aree urbane era problematica! Solo nel sesto esecutivo a seguire (Amato, giugno 1992-aprile 1993) la denominazione verrà semplificata in «Ministero per le aree urbane», dove forse l'eliminazione del termine «problema» confida (fallacemente) nell'attuazione della legge 142.

⁷ Legge 142 dell'8 giugno 1990, capo VI, art. 17 (Aree metropolitane), comma 1: «sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali». Comma 2: «La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore dalla presente legge». Comma 3: «quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia». Art. 20 (Riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana), comma 1. «Entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana». Comma 2. «a tal fine la regione provvede anche alla istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche».

⁸ La Lombardia è governata dal centrodestra dal giugno 1994 per tutte e sette le legislature fino a quella in corso a dicembre 2022 (Arrigoni, Formigoni I, II, III e IV, Maroni, Fontana); la Lega Nord è da allora nella maggioranza (salvo una breve parentesi nel mandato Formigoni I) e ha espresso il presidente nel 1994-1995 e dal 2013. Il Veneto è governato dal centrodestra dal maggio 1994, anch'esso per le sette legislature fino a quella in corso a dicembre 2022 (Bottin, Galan I, II e III, Zaia I, II e III); la Lega Nord è da allora nella maggioranza (salvo una breve parentesi nel mandato Galan I) e dal 2010 esprime il presidente.

⁹ Inutili; il tentativo della coalizione di centro-sinistra di attrarre la Lega Nord non ha esito: alle elezioni del 2001 la Lega fa di nuovo blocco con Forza Italia e Alleanza nazionale, e vince contro le forze di centro-sinistra, che si presentano come d'uso frammentate (al senato la differenza fra Casa delle libertà e Ulivo è di 3.7 punti, mentre Rifondazione comunista prende il 5.0, Italia dei valori il 3.4, Democrazia Europea il 3.1 e Lista Bonino il 3 per cento).

¹⁰ Lettera riservata di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, presidenti entrante e uscente BCE, al premier Silvio Berlusconi (<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>). In essa si subordinava il sostegno della BCE all'effettuazione di alcune riforme «strutturali», e nello specifico si manifestava «l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)». La lettera verrà pubblicata dal Corriere della sera il 28 settembre e aprirà una crisi che porterà alle dimissioni del governo politico e all'avvento di un governo tecnico ed emergenziale.

¹¹ L'art. 17 del decreto-legge 95 del 6 luglio 2012 così giustificava il dimezzamento delle province: «Al fine di contribuire al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei, tutte le province delle regioni a statuto ordinario [...] sono oggetto di riordino».

¹² Il surrettizio inserimento di Reggio nell'elenco delle Cm ex-142 avviene con un gioco di prestigio durante il quarto governo Berlusconi (maggio 2008-novembre 2011), e il governo Monti si limiterà ad assumere la scelta. Esso avviene con un *blitz* della maggioranza di centrodestra in Commissioni Riunite Bilancio e Finanze durante la discussione della futura legge 42/2009 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Un articolo di Gian Antonio Stella, nello stigmatizzare l'emendamento presentato in Commissione dai parlamentari di Alleanza Nazionale e passato (come poi in aula) a maggioranza, si chiede con ironia come i parlamentari leghisti riusciranno a spiegare il loro voto agli elettori di Verona, Padova o Brescia («E Reggio Calabria diventa metropoli», Corriere della Sera, 22 marzo 2009, https://www.corriere.it/politica/09_marzo_22/stella_b2bc9ae0-16bf-11de-a7e8-00144f486ba6.shtml). La narrazione locale, alimentata da AN, presenta invece la vicenda in continuità con i fatti di Reggio 1971 e come risarcimento del «furto» del capoluogo regionale. Ne attribuisce il merito all'allora sindaco Scopelliti (AN), che secondo le fonti agiografiche avrebbe ottenuto la dignità metropolitana dall'allora presidente del consiglio Berlusconi, come contropartita per la concessione dei due bronzi di Riace da esibire nell'aula del G8 della Maddalena. Lo stesso Scopelliti nella sua biografia (*Io sono libero*, 2020; Scopelliti è stato condannato nel 2018 con sentenza passata in giudicato a 4 anni e 7 mesi per falso in atto pubblico) attribuisce il successo all'accordo intercorso con i parlamentari Italo Bocchino (AN) e Roberto Calderoli (Lega Nord) (<http://www.strettoweb.com/2020/12/perche-reggio-calabria-diventata-citta-metropolitana-racconto-scopelliti-commozione-demi-arena-fatti-capoluogo1099926/>). Va rilevato che la decisione crea un mostro amministrativo, ossia una Città metropolitana non capoluogo regionale. Né il Governo Monti, né il Governo Renzi riterranno presenti le condizioni per modificare questa scelta.

¹³ Sintomatico a questo proposito era il curioso destino del termine «area vasta», che nato allo scopo di normare areali di programmazione diversi dalla provincia era stato assunto nella legge proprio come nuovo nome delle province, con il non elegante effetto di denominare con lo stesso termine cose differenti nella legislazione nazionale, in quella regionale e in numerosi regolamenti ministeriali. Vedi Dini, 2019, pp. 2219-2222.

¹⁴ Legge 56 del 7 aprile 2014, comma 2: «le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

¹⁵ Su questa valutazione convergeranno i giudizi di tutti i costituzionalisti. Ma lo stesso premier Matteo Renzi, in un'intervista rilasciata a Federico Geremicca, spiegherà il «Patto del Nazareno» con Silvio Berlusconi del 18 gennaio 2014 come teso a consolidare il progetto di «ridare più poteri allo Stato rispetto alle Regioni» («Avete capito cos'è il patto del Nazareno?», La Stampa 1 febbraio 2015, <https://www.lastampa.it/2015/02/01/italia/renzi-adesso-avete-capito-cos-il-patto-del-nazareno-Z7QsrDxpI9Ua-c8oxpXTaWI/pagina.html>).

¹⁶ Vedi dati e cronologie nell' *Osservatorio sulle Città metropolitane* Spisa-Urban@it (<https://osservatorio.urbanit.it/>).

¹⁷ Nell'aprile 2014 dodici regioni (Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno presidenti PD e li mantengono negli anni successivi; la Val d'Aosta è governata dall'Union Valdôtaine, la Provincia autonoma di Bolzano dalla Südtiroler Volkspartei, la Provincia autonoma di Trento dal Partito Autonomista Trentino Tirolese, che si riconoscono tutti nella maggioranza di governo. Piemonte (Giunta Cota), Abruzzo (Giunta Chiodi) e Campania (Giunta Caldoro) sono governate dal centrodestra, ma passeranno al centrosinistra il Piemonte e l'Abruzzo nel giugno 2014 (Giunte Chiamparino e D'Alfonso) e la Campania nel giugno 2015 (Giunta De Luca). Unico caso opposto la Liguria, governata dalla Giunta Burlando nel 2014 e passata al centrodestra (Giunta Toti) nel giugno 2015. Solo Lombardia e Veneto sono governate dal centrodestra nell'aprile 2014 e tali restano fino a oggi (2022).

¹⁸ Per le vicende costituzionali della legge, che comprendono altri e recenti pronunciamenti della Consulta, vedi Fabrizzi 2022, in una ricostruzione accurata del merito territoriale dei provvedimenti.

¹⁹ Medesima maggioranza hanno le giunte di Genova (Doria sindaco-Burlando presidente), Bologna (Merola-Errani), Firenze (Nardella-Rossi), Roma (Marino-Zingaretti) e Bari (Emiliano Vendola). Maggioranze diverse hanno Torino (Fassinò-Cota), Milano (Pisapia-Maroni), Venezia (Orsoni-Zaia), Napoli (De Magistris-Caldoro), mentre il Comune di Reggio Calabria è commissariato per mafia dall'ottobre 2012 e la Giunta regionale è di centro-destra, presidente Scopelliti (Forza Italia).

²⁰ Solo in Lombardia, Liguria e Campania giunta metropolitana e regionale hanno nel secondo semestre 2015 diversa maggioranza politica. Va rilevato per correttezza che la Cm di Reggio Calabria nel 2015 non è stata ancora formata (lo sarà nel giugno 2016), ma Comune (Giunta Falcomatà dal novembre 2014) e Regione (Giunta Oliviero dal dicembre 2014) hanno il medesimo colore politico.

²¹ Le perplessità sulla 56 sono d'altro canto precoci: valga per tutti la (coraggiosa) valutazione che ne dà su Urban@it dopo appena un anno un dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri: «Dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: È una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di governance che disegna nel concreto contesto comunale italiano» (Vetritto, 2015, p. 2).

²² Sono materie di legislazione concorrente indicate nel terzo comma dell'art. 117 quelle relative a: (1) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; (2) commercio con l'estero; (3) tutela e sicurezza del lavoro; (4) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; (5) professioni; (6) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; (7) tutela della salute; (8) alimentazione; (9) ordinamento sportivo; (10) protezione civile; (11) governo del territorio; (12) porti e aeroporti civili; (13) grandi reti di trasporto e di navigazione; (14) ordinamento della

comunicazione; (15) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; (16) previdenza complementare e integrativa; (17) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; (18) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; (19) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; (20) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Secondo l'art. 116 ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere inoltre attribuite alle Regioni nelle materie di (21) Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), (22) norme generali sull'istruzione e (23) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²³ Sul motivo per cui la Lega, o i governi regionali veneto e lombardo, attendano la bellezza di sedici anni per valersi dell'art. 116., vedi Dini e Zilli, 2020, pp. 161-162.

²⁴ Vedi Istat 2021 (<https://www.istat.it/it/archivio/265014>). Per una valutazione disincantata delle motivazioni politiche v. Vietti, 2019.

²⁵ L'Ufficio di valutazione impatto del Senato (2017) si sforza di classificare i modelli di riorganizzazione delle funzioni (p. 31-36). Ne individua quattro: 1) di massimo accentramento delle funzioni nella Regione (Basilicata, Calabria, Marche); 2) di forte ma relativo accentramento nella Regione (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria); 3) di relativa uniformità nella distribuzione (Campania, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto); 4) di uniformità nella distribuzione (Emilia-Romagna). Ma in verità i primi tre gruppi sono assai eterogenei all'interno, e l'impronta della riacquisizione di funzioni da parte della Regione è forte ovunque; lo stesso *report*, ad esempio, quasi a contraddire la propria classificazione, mostra (p. 32) come Veneto e Molise, dopo un primo intervento legislativo che conferma numerose delle precedenti funzioni provinciali alle Aree vaste, ne operano un secondo che le centralizza in Regione.

²⁶ Il tema delle macroregioni appartiene sin dagli esordi al dibattito repubblicano (Miglio, 1975; Fondazione Agnelli, 1980), ma come ricordato entra violentemente in politica con l'iniziativa della Lega Lombarda (poi Lega Nord) e con il «Decalogo di Assago» approvato nel secondo congresso del partito, che prevede la devoluzione del Paese in tre repubbliche confederate (cui la Fondazione Agnelli 1992 aveva contrapposto un sistema federale di 12 regioni). Anche in questo caso, il fatto che la Lega si sia intestata in modo aggressivo la «questione macroregionale» ha avuto l'effetto di escluderle un sensato e obiettivo trattamento nel dibattito politico.

²⁷ Il che spiega per qual motivo il tema delle macroregioni sia tenuto in sonno come tema politico, e ciò sebbene l'iniziativa della Lega e di singoli parlamentari di altri schieramenti abbia prodotto nel tempo numerose proposte di revisione costituzionale in senso macroregionale: Calderoli (Lega) 25 settembre 2012 e 15 marzo 2013, e Giorgetti (Lega) 16 aprile 2013 (schema Assago, macroregione del Nord), Morassut (PD) 16 dicembre 2014 e poi 30 aprile 2015 (12 macroregioni), mentre Capone, Carella e Rostan (PD) 13 febbraio 2015 propongono 31 micro-regioni sullo schema Caire-SGI 2014. Si esprimeranno peraltro a favore del macroregionalismo Zingaretti (PD) presidente Regione Lazio il 22 dicembre 2013 (La Repubblica), Caldoro (FI) presidente Regione Campania il 23 dicembre 2013 (La Repubblica), Chiamparino (PD) presidente Regione Piemonte il 6 febbraio 2015 (La Stampa). Ma va ricordato come il Titolo V già preveda al comma 8 dell'art. 117 forme di integrazione, cooperazione, coordinamento fra regioni, senza che mai alcuna vi abbia fatto ricorso. Dal canto nostro ci riconosciamo nell'inecepibile posizione di Luca Antonini, 2015 («Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa



insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale»).

²⁸ Solo l'ultimo dei sei quesiti referendari venne ammesso con sentenza 118/2015 dalla Corte costituzionale. Essi recitavano: «1. vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?; 2) vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?; 3) vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?; 4)

vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?; 5) vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?; 6) vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?». Per il dibattito sul regionalismo differenziato, che non costituisce strettamente oggetto di questo numero, ma di cui non è possibile non occuparsi, vedi i recenti articolati lavori curati da Brugnoli, 2019, Cosulich, 2021 e Fabrizio, Poggi e Salerno, 2022 e la monografia di Viesti, 2019.

Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte

Il contributo riflette sulle caratteristiche dell'attuazione della legge Delrio in Piemonte e sulle ricadute derivanti da questa vicenda legislativa per lo sviluppo regionale. Nel fare ciò, l'articolo persegue tre obiettivi principali: dare conto del processo di adozione, evidenziarne gli aspetti peculiari e contestuali, fornire qualche considerazione su come la nuova organizzazione territoriale delle funzioni uscita dall'adozione della Delrio abbia risposto alle sfide poste dalla prima ondata della pandemia. Al centro dell'analisi vi sono le applicazioni locali della Delrio, considerate da un punto di vista geografico. Si tratta di analizzare come la declinazione piemontese di questa legge rifletta le peculiarità del sistema territoriale e istituzionale regionale e come essa ne abbia condizionato la geografia politica e amministrativa. La trattazione termina con una riflessione sul futuro e sull'opportunità di procedere con una riorganizzazione dei ritagli territoriali e funzionali presenti in Piemonte.

The State of Implementation of the Delrio Law in Piedmont

The contribution reflects on the adoption process of the Delrio Law in Piedmont and on the repercussions arising for regional development. Its objectives are: accounting for the adoption process; highlighting its peculiar and contextual aspects; considering how the new territorial organisation of functions resulting from Law Delrio responded to the challenges posed by the first wave of the pandemic. At the core of the analysis, there are the local applications of Law Delrio, considered from a geographical point of view. The aim is to discuss how the declination of this law both reflects the peculiarities of the regional territorial and institutional system and influences its political and administrative geography. The study ends with a reflection on the opportunity to reorganise the territorial and functional organisation of Piedmont.

L'état de la mise en œuvre de la loi 56 dans le Piémont

La contribution réfléchit sur les caractéristiques de la mise en œuvre de la loi Delrio au Piémont et sur les répercussions de cet événement législatif sur le développement régional. Ce faisant, l'article poursuit trois objectifs principaux : rendre compte du processus d'adoption, mettre en évidence ses aspects particuliers et contextuels, et fournir quelques considérations sur la manière dont la nouvelle organisation territoriale des fonctions qui a émergé de l'adoption de la loi Delrio a répondu aux défis posés par la première vague de la pandémie. Au centre de l'analyse se trouvent les applications locales de Delrio, considérées d'un point de vue géographique. L'objectif est d'analyser comment la déclinaison piémontaise de cette loi reflète les particularités du système territorial et institutionnel régional, et comment elle a conditionné sa géographie politique et administrative. La discussion se termine par une réflexion sur l'avenir et l'opportunité de procéder à une réorganisation des découpages territoriaux et fonctionnels du Piémont.

Parole chiave: legge Delrio, Piemonte, iper-territorializzazione, ambiti di integrazione territoriale

Keywords: Delrio law, Piedmont, hyper-territorialisation, territorial integrated areas

Mots-clés : loi Delrio, Piémont, hyper-territorialisation, zones d'intégration territoriale

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Torino – ferlaino@ires.piemonte.it

Francesca Silvia Rota, Università di Torino, Dipartimento Cognetti de Martiis, IRCEs CNR – francesca.rota@unito.it

Nota: i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a Fiorenzo Ferlaino, i paragrafi 2, 3 e 5 a Francesca Silvia Rota.

1. Introduzione

Il contributo riflette sulle caratteristiche geografiche ed economiche dell'attuazione della cosiddetta legge Delrio¹ in Piemonte dal 2014 al 2020, ponendo attenzione particolare alla questione della gestione delle relazioni istituzionali e terri-

toriali. Rispetto alle altre regioni che, per effetto della legge, sono diventate sede di una Città metropolitana, il Piemonte presenta diversi elementi distintivi. Innanzitutto, ha una spiccata connotazione montana (il 43,3% della superficie è classificabile come montagna²) che si accompagna a una situ-



azione di forte polarizzazione su Torino di popolazione e attività. La geografia comunale è inoltre estremamente frammentata: il 50% dei comuni ha meno di 1.000 abitanti, l'80% ha meno di 3.000 abitanti e poco meno dell'89% ha meno di 5.000 abitanti. La polverizzazione amministrativa e il perdurante scollamento tra la politica territoriale portata avanti da Torino e le politiche sovraordinate, provinciali e regionali, contribuiscono anche ad alimentare una situazione di *iper-territorializzazione*, ossia di moltiplicazione, disomogenea e non coordinata, delle molte diverse partizioni intercomunali (distretti, zone e ambiti omogenei, comprensori ecc.) che frammentano il sistema regionale (Ferlaino e Rota, 2021).

Dal punto di vista della componente istituzionale, quella che Torino esprime da ormai 15 anni a questa parte è una chiusura autoreferenziale, incapace di sviluppare una significativa *leadership* di area vasta. Si è prodotta la situazione paradossale di due enti, la Città di Torino e la Città metropolitana di Torino, che non riescono a operare in sinergia, nonostante siano guidate dal medesimo sindaco³. Permangono così, sebbene in termini innovativi, consistenti disequilibri territoriali che in epoca recente hanno portato a invertire i potenziali di crescita. Da ormai alcuni decenni, infatti, non è più il cuore metropolitano a registrare i tassi di crescita maggiori, ma sono le province agroindustriali del sud e il cuneese in modo particolare.

Queste sono alcune delle premesse territoriali attraverso cui leggere gli interventi di riordino degli enti locali avviati in Piemonte per effetto dall'entrata in vigore della Delrio. Dal punto di vista del metodo, per la ricostruzione del percorso attuativo della legge si è considerato il *report* del Servizio Studi della Camera dei Deputati (XVIII Legislatura) *Città metropolitane e province* del 19 aprile 2021⁴. Per un'analisi delle disposizioni regionali di recepimento della legge 56/2014, si sono invece consultati i Rapporti sullo stato della Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, e in particolare il Rapporto 2015-2016 (vol II, p. 241). Quest'ultimo documento, meglio di altri, mostra con chiara evidenza come la cornice legislativa unitaria della legge in oggetto sia stata declinata sui territori attraverso scelte piuttosto differenziate.

2. L'attuazione della legge Delrio in Piemonte

Il sistema di norme e leggi attraverso cui si avvia in Piemonte il progetto di revisione amministrativa

indicata dalla Delrio⁵ si inserisce all'interno di un più generale percorso di redistribuzione e riorganizzazione delle funzioni di area vasta, cominciato nella seconda metà degli anni Novanta con le riforme Bassanini e l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione integrata dei servizi. Le decisioni specifiche assunte dalla Regione per adeguarsi alla legge 56/2014 e al taglio di tre miliardi di euro della spesa destinata alle province (legge 190/2014 di stabilità), prese con la legge regionale numero 23 del 29 ottobre 2015, riguardano:

- a) la scelta di optare per un'ampia, sebbene non totale, riconferma delle funzioni già conferite dalla Regione alle province, riconoscendo loro nuove e ulteriori funzioni, anche in forma associata⁶ (art. 2). Altre regioni sono invece andate nella direzione di riportare le funzioni non fondamentali in capo all'amministrazione regionale o comunale o di sopprimerle, se divenute superflue ai sensi della Delrio;
- b) oltre a quelle stabilite dalla Delrio, vengono mantenute alcune funzioni già trasferite in materia forestale, di usi civici, di formazione professionale e orientamento, in materia ambientale, di comunicazione e digitalizzazione e, infine, di trasporto pubblico locale;
- c) per l'esercizio delle funzioni amministrative, la Regione fa proprio lo schema per *quadranti* proposto dall'IRES Piemonte (che accorpa le otto province del Piemonte in quattro macroaree) e individua (attraverso l'articolo 3 della legge 23/2015) i tre ambiti ottimali di area vasta (Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola; Astigiano e Alessandrino; Cuneese) all'interno dei quali le funzioni devono essere obbligatoriamente esercitate dalle province in forma associata. A questi quadranti va aggiunto quello della Città metropolitana di Torino, di cui si definiscono ruoli (art. 4) e funzioni (art. 5);
- d) sempre all'interno della logica dei quadranti, viene data attuazione all'articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, riconoscendo forme di particolare autonomia alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola in ragione della specificità montana e della posizione di confine con la Svizzera⁷. In fase di prima applicazione della legge, a questa provincia (e alla Cm di Torino) sono anche concessi specifici contributi;
- e) si promuove l'associazionismo intercomunale, con particolare riguardo alle aree omo-

genee individuate nella Città metropolitana di Torino;

- f) si dà attuazione all'articolo 1, comma 90 della legge Delrio, per la soppressione di enti e agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Considerando il processo nel suo complesso, si colgono tuttavia alcune incongruenze. Innanzitutto, il Piemonte è tra le poche regioni che hanno dato attuazione alla legge 56/2014 entro i termini temporali previsti. Con il senno di poi, e considerati anche i ritardi legislativi maturati a scala nazionale, sarebbe forse stato meglio dare tempo alla regione di intervenire sullo statuto della Città

metropolitana per quanto attiene la costituzione di Zone Omogenee territoriali (legge 56/2014, art. 1 comma 11c)⁸. Questo mancato intervento (previsto dalla 56/2014 ma non messo in pratica in Piemonte) ha infatti creato problemi relativi alla coerenza tra la maglia della programmazione regionale (in particolare gli Ambiti di integrazione territoriali) e quella metropolitana (Zone Omogenee), nonché un'ulteriore delegittimazione degli ambiti della pianificazione regionale, già scarsamente conosciuti dal corpo istituzionale degli enti locali e dagli *stakeholder* regionali.

Una seconda criticità dell'applicazione della Delrio in Piemonte emerge con riferimento alla stratificazione della geografia amministrativa re-

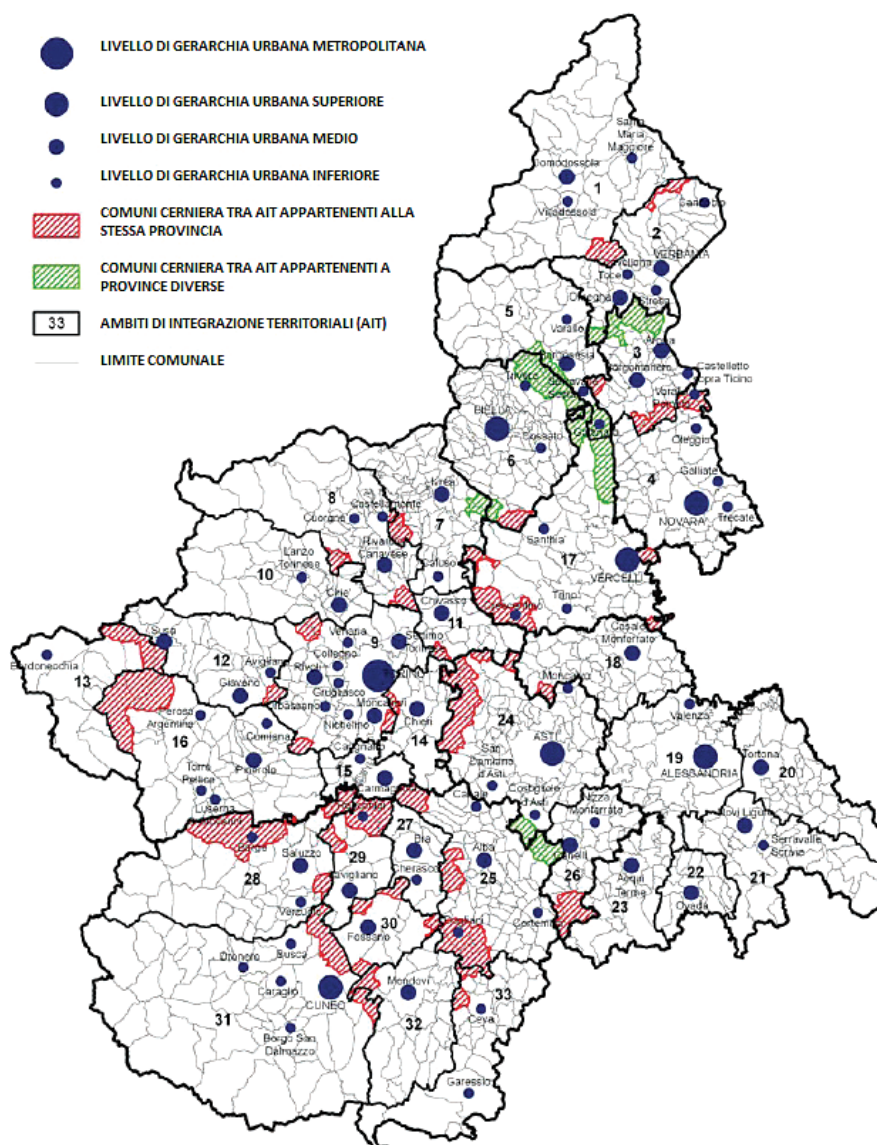


Fig. 1. Gli AIT e il sistema policentrico regionale.
Fonte: Regione Piemonte.



gionale, a nostro avviso ben strutturata e lontana dai precetti stabiliti dalla 56/2014. Il Piano territoriale regionale (PTR) del Piemonte (2011) introduce infatti sia i Quadranti, come *frame* territoriale dei processi socioeconomici, sia gli Ambiti di integrazione territoriale (AIT), intesi quali sistemi territoriali sovracomunali che integrano la dimensione ambientale, sociale, culturale ed economica delle politiche e delle decisioni prese per il governo del territorio (Regione Piemonte, 2011). Gli AIT, in particolare, identificano i territori di pertinenza e di gravitazione delle 33 città (fig. 1) che in Piemonte sono in grado di esprimere l'auto-contenimento dei flussi giornalieri e di quelli generati dai servizi e dalla territorialità locale, a sua volta espressione delle matrici storiche di lunga durata (Dematteis, 2015). Gli AIT disegnano quindi una trama policentrica e idealmente equipollente delle potenzialità di sviluppo locale⁹, che è certamente funzionale al raggiungimento di uno sviluppo regionale coeso, armonioso e bilanciato – così come previsto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR 2021-2027) e anche dal recente PNRR italiano – ma che si scontra con la distinzione introdotta dalla Delrio tra province di serie A (Torino in quanto Cm) e province di serie

B (il resto delle province piemontesi). Inoltre (e qui si ritorna a quanto in parte già detto) la strada seguita nel 2015 dalla neocostituita Cm di Torino per la ripartizione del proprio territorio è stata quella di identificare 11 Zone Omogenee (ZO) solo in parte coerenti con i 10 AIT identificati per la stessa zona dal Piano Territoriale Regionale.

Ma il limite più grosso degli AIT, verificato con una ricerca IRES (IRES-Piemonte, 2017), è quello di costituire un *frame* relegato alla sola pianificazione territoriale «di settore» (del Piano territoriale regionale) senza alcuna capacità di effettiva incidenza nella programmazione regionale degli altri settori né dello sviluppo economico della più vasta programmazione dei fondi europei e oggi, ancora meno, del PNRR.

In questo contesto, le differenze, evidenti soprattutto nella suddivisione in quattro sub-ambiti della macrozona metropolitana (AMT) torinese (fig. 2), sono state motivate dalla volontà di evitare lo «sbilanciamento verso l'area di pianura più urbanizzata» (Marengo e Mortari, 2016), garantendo a ogni zona una popolazione minima di 80.000 abitanti.

Come si è detto, la legge Delrio stabilisce che lo statuto della Città metropolitana possa prevedere

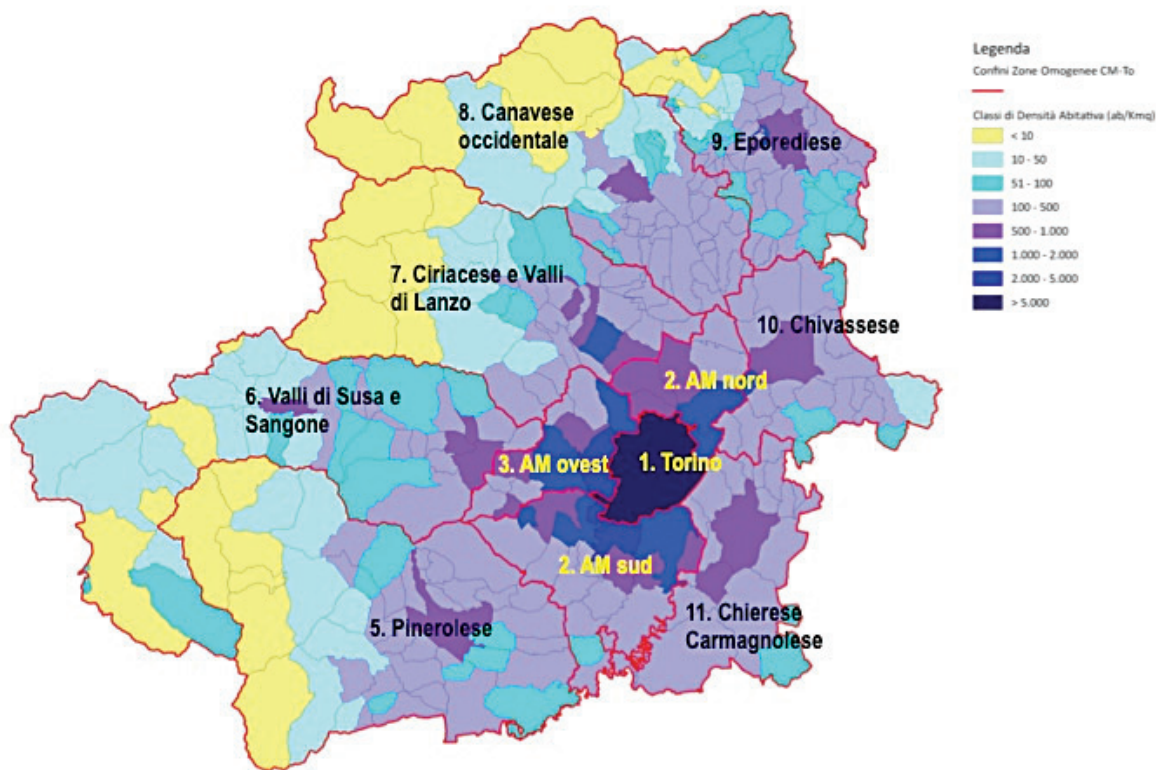


Fig. 2. Le Zone Omogenee della Città metropolitana di Torino per densità abitativa. Fonte: elaborazione IRES su dati Città metropolitana.

la costituzione di Zone omogenee, ma senza chiarire cosa si debba intendere con queste. Accade così che, se si escludono le zone più a ridosso del capoluogo, i ritagli ottenuti tutto sono eccetto che omogenei e, nel discostarsi volutamente dalla geometria degli AIT, contribuiscono ad aumentare l'iper-territorializzazione amministrativa regionale¹⁰, cioè la «moltiplicazione dei livelli territoriali» (Ferlaino e Molinari, 2009, p. 319).

3. Le specificità del Piemonte tra accentramento funzionale e riorganizzazione della governance territoriale

In Piemonte, le scelte di riordino delle funzioni che erano in capo alle province¹¹ delineano una tendenza all'accentramento e alla drastica riduzione della spesa pubblica. La legge Delrio non elabora un chiaro disegno di riforma dell'ente regionale e finisce con il promuovere un modello di sviluppo del Paese che assegna centralità economica alle aree metropolitane, proprio nel momento in cui le sue principali metropoli mostrano di non essere più i motori della crescita e dell'organizzazione regionale. Quando la Delrio entra in vigore, a emergere è infatti, seppur embrionalmente, una nuova «centralità della periferia» (Ferlaino e Rota, 2017; Lella e Rota, 2018). Questo non è però il solo elemento di incongruenza e incertezza nella definizione di un modello di *governance* territoriale chiaro ed efficace che, presente nella Delrio, si riflette nei diversi *iter* di implementazione regionale.

Il clima di incertezza che segue il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (che tra le altre cose, avrebbe dovuto portare alla soppressione del riferimento alle province nel Titolo V, Parte II della Costituzione) impedisce il recepimento della legge 56/2014 in funzione metropolitana e pone un freno alla centralizzazione delle funzioni provinciali trasferite. Il disegno innovativo della Delrio, basato appunto sul ruolo motore delle Cm e sul rafforzamento delle funzioni regionali, si scontra con il risultato referendario e si interrompe il processo in atto senza la produzione di una nuova visione sistemica.

Secondo quanto evidenziato dall'Osservatorio sulla Legislazione¹², in Piemonte come in Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Umbria, l'intervento normativo di riassegnazione delle funzioni non fondamentali precedentemente spettanti alle province ha rappresentato l'occasione per un rafforzamento del sistema di governo regionale. Dal punto di vista metodologico, le

funzioni confermate in capo alle province o alle Città metropolitane sono individuate in modo residuale rispetto a quelle riallocate presso la regione o, quando previsto, presso i comuni. Mentre la sigla di accordi formali con gli enti territoriali locali è prevista solo con riferimento al termine di decorrenza del trasferimento di funzioni, la cui formalizzazione (al pari di quanto avviene in Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Veneto) è comunque rimessa alla decisione alla deliberazione della Giunta regionale (a cui spetta anche il compito di trasmettere al Consiglio o all'Assemblea regionale una relazione sullo stato di attuazione del riordino)¹³.

In Piemonte anche l'individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da riallocare è demandata alla stipula di accordi (o intese) tra gli enti interessati. Ciò avviene attraverso l'adozione di successivi provvedimenti (deliberazioni) della Giunta regionale attraverso cui si recepiscono gli accordi quadro siglati tra la regione e le province e la Città metropolitana di Torino.

Altre principali differenze possono essere riportate all'elenco che segue:

- a) Per quanto riguarda l'istituzione di Città metropolitana, il Piemonte è fra le regioni che ne riconoscono da subito lo statuto e il ruolo differenziato rispetto agli altri enti di area vasta. Oltre alle funzioni previste dalla normativa statale e quelle attribuite con legge regionale alle province, alla Città metropolitana di Torino sono attribuite alcune specifiche funzioni nelle materie foreste e usi civici, formazione professionale e orientamento, ambiente, sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, nonché di trasporto pubblico locale (art. 5 della legge regionale 23/2015). Il Piemonte prevede, altresì, che con intese o altri strumenti di programmazione negoziata siano definite le azioni e i progetti di interesse della Città metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socioeconomico sostenibile del territorio di competenza. In ragione di ciò è riservato alla Città metropolitana di Torino un contributo finanziario in fase di prima attuazione della legge regionale (art. 4 della lr 23/2015).
- b) Funzioni specifiche e contributi finanziari dedicati sono stati anche attribuiti alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola a cui la Regione Piemonte attribuisce funzioni am-



ministrative in materia di foreste, usi civici e formazione professionale, ambiente e attività estrattive (art. 9 della lr 23/2015); inoltre assicura la partecipazione agli organismi di indirizzo e coordinamento interessanti le iniziative transfrontaliere promosse dalla Commissione Europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera.

- c) Quanto al riordino delle forme associative tra enti locali, diverse regioni hanno introdotto disposizioni o procedimenti volti a favorire la gestione associata di funzioni e di servizi in ambito sovracomunale e/o di ente di area vasta. Tra queste il Piemonte si distingue per aver aggiunto l'obbligo dell'esercizio associato ai comuni sotto i 3.000 abitanti in montagna (contro i 5.000 previsti in generale dalla norma nazionale) e di disposizioni di incentivazione alla gestione associata delle funzioni, che possono avvenire anche nell'ambito di Aree vaste estese su più province.
- d) Inoltre, riprendendo quanto già sancito in altri documenti regionali e di pianificazione, il territorio regionale è ripartito in quattro Quadranti dalla lr 23/2015. In aggiunta al quadrante metropolitano, si identifica l'ambito del Cuneese e i due ambiti sovraprovinciali del Novarese, Vercellese, Biellese, Verbano-Cusio-Ossola e dell'Astigiano e Alessandrino, per i quali l'art. 3 stabilisce che, per ragioni di efficienza organizzativa ed esercizio ottimale, l'individuazione di funzioni da svolgersi in forma associata tra province.

In sintesi, si può dire che il Piemonte abbia in gran parte acquisito (almeno dal punto di vista programmatico) gli studi di geografia economica e l'esperienza degli AIT e dei Quadranti¹⁴. Si tratta ora di rendere congruente e vivo l'impianto amministrativo del Piano territoriale regionale con le nuove istanze programmatiche, al fine di ridurre l'iper-territorializzazione e migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema dell'offerta pubblica.

4. Impatto di Covid-19 sullo stato dei rapporti di potere territoriale nella Regione

Come spesso accade quando un sistema economico entra in crisi, alla base vi è l'esacerbazione di criticità preesistenti. La legge 56 avrebbe dovuto portare a un innovativo ripensamento dei rap-

porti di potere territoriale, ma è stata connotata da un ridisegno amministrativo quanto mai controverso e incerto e da una spiccata eterogeneità nell'attuazione della legge. Nel ripensare l'organizzazione territoriale del Paese, la legge Delrio pur distinguendo tra regioni sedi di Città metropolitane – tra cui anche il Piemonte – e regioni che ne sono prive, mantiene la tradizionale distinzione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. La mancata riforma delle regioni entro il modello di quelle metropolitane (con aggregazioni delle piccole e abolizione di quelle a statuto speciale) ha mantenuto aperti i problemi di autonomia e di squilibrio intraregionale e le differenze regionali riconosciute dall'articolo 116 della Costituzione.

In questo contesto, la pandemia ha evidenziato la perdurante incapacità del Paese a risolvere i propri squilibri interni (tra territori e livelli di governo)¹⁵ e l'urgenza di un'efficace riforma del sistema delle autonomie territoriali (Mattarella, 2020; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2020). Nell'anno del cinquantesimo anniversario delle regioni a statuto ordinario, la gestione della pandemia da Covid-19 ha rimesso in discussione visioni acquisite e riaperto il dibattito sull'adozione del sistema regionalistico, non solo della sanità, e del rapporto con lo Stato (Giangaspero, 2020; Carlesimo, 2020) e sul significato politico dell'ente regionale (Mattarella, 2020). Così è accaduto anche in Piemonte, dove l'urgenza decisionale determinata dalla pandemia ha messo in luce i difficili rapporti tra i centri di potere e l'incompletezza della riorganizzazione delle funzioni territoriali prefigurata dalle leggi Bassanini fino alla Delrio.

L'iper-territorializzazione aggrava la capacità decisionale soprattutto in una situazione di eccezionale gravità e urgenza di azione. In Piemonte la maglia amministrativa continua a presentarsi troppo frammentata e non in grado di essere efficacemente posta al servizio dei bisogni della società e delle istanze di crescita delle economie locali. Limiti che nel corso dell'attuale crisi pandemica si sono sommati alla conflittualità tra Governo centrale, regioni ed enti locali. In una situazione di crisi grave, come quella causata dal Covid-19, la mancanza di un disegno istituzionale organico e coerente ha prodotto una condizione di incertezza e confusione sui ruoli, compiti e competenze. Il rischio del perdurare di questa *impasse* è quello di una crisi istituzionale e l'avvio di ulteriori disordini e conflitti.

Un contributo importante contro l'iper-territorializzazione del Piemonte è rappresentato dalla

proposta di revisione delle geometrie degli AIT e Sub-AIT elaborata nel 2018 da IRES Piemonte sulla base delle vocazioni territoriali e della salvaguardia dei ritagli associativi intercomunali consolidati. Se c'è una cosa che la pandemia ha insegnato è l'importanza che le partizioni, le funzioni esercitate e le relazioni istituzionali rivestono nella gestione di una emergenza. Tuttavia, l'istituto delle Unioni, che avrebbe dovuto favorire la riorganizzazione su scala vasta delle funzioni e dei servizi presenti nei territori, ha in realtà contribuito a rendere la maglia amministrativa del Paese meno univoca, stabile e chiara. Nelle Unioni di comuni si ritrovano così tutte le debolezze riscontrate in termini più generali nell'applicazione della legge 56:

- a) l'abolizione delle Comunità montane ha interrotto in Piemonte il processo di intercomunalità dei sistemi territoriali montani e collinari, costruito nel tempo e fortemente consolidato in alcune sue realtà mentre in altre era in fase di consolidamento. Gli strumenti della legge Delrio hanno rimandato indietro il processo ed eliminato l'organicità delle Comunità montane e, in misura minore, dalle Comunità collinari. Una tradizione che si è ricompota con fatica dopo il 2014 raggiungendo un massimo di 109 Unioni (di cui 56 Unioni montane e 53 Unioni di comuni) che hanno coinvolto 783 piccoli comuni;
- b) la totale volontarietà delle aggregazioni intercomunali ha creato in Piemonte una continua riconfigurazione delle Unioni. A oggi è stato emanato il Decimo stralcio che ne comprende 103, di cui 55 montane e 48 di comuni. In pratica le Unioni si sciolgono e si ricompongono senza una cristallizzazione di medio-lungo periodo, soprattutto in pianura e in collina dove minore è stata l'esperienza dell'intercomunalità;
- c) Emergono poi situazioni di squilibrio tra grandi e piccoli centri in unione, nonché tra unioni vaste e con un grande numero di comuni e unioni piccolissime e con pochi comuni. Vi sono anche unioni che non hanno contiguità territoriale e che quindi hanno scarsa probabilità di passare a forme più forti di intercomunalità o alla fusione dei comuni.

Infine, ma non per ultimo, si esacerba la separazione tra centro e periferia nel Torinese. Il Torinese passa dall'essere polo motore di crescita e vertice del «triangolo industriale» italiano, posizione che mantiene fino alla crisi energetica dei primi anni Settanta, all'essere un'area del decli-

no del modello della *One Company Town* e a dover quindi rincorrere, al pari di tutte le altre città, dinamiche di crescita multisettoriali. Ma l'effetto più destrutturante (su cui aprire una riflessione multidisciplinare) è quello della separazione tra la città centrale e il suo tradizionale *hinterland*. La parte più attiva della società, quella dell'attività industriale e produttiva, è oramai fuori dai confini della città centrale, nelle tre cinture torinesi. La città di Torino concentra il 20,5% della popolazione e il 16% del valore aggiunto regionale; la Città metropolitana nel suo insieme raccoglie il 52% della popolazione e il 55% del valore aggiunto regionale¹⁶. Togliendo la quota della città centrale, l'*hinterland* comprende il 31,5% della popolazione regionale e il 39% del valore aggiunto, mentre il resto della regione non metropolitana esprime il 45% del valore aggiunto, di cui il 14,5% solo in provincia di Cuneo.

In questi dati emerge la differenza tra Torino-città e la sua cintura metropolitana, ovvero due entità sempre più separate. L'incomunicabilità istituzionale interna alla Città metropolitana dipende da questa dicotomia identitaria tra un centro in ricerca di una sua nuova identità (dopo la fase della *One Company Town*) e una periferia policentrica, soprattutto intorno alle città di Pinerolo e Ivrea e, con connotati diversi, verso la dorsale per Susa e il distretto olimpico, che esprime il soggetto attivo, il motore portante dello sviluppo locale.

5. Conclusioni

Il giudizio sull'attuazione della legge Delrio in Piemonte non può che essere negativo, sia nella strutturazione politica della Città metropolitana, incapace al momento di riarticolare una nuova ed efficiente struttura di *governance* territoriale, sia (e nonostante la presenza degli AIT) nella ridefinizione degli ambiti ottimali e dell'intercomunalità, che si è dimostrata incapace di sostituire le vecchie Comunità montane e collinari con nuove proposte di *governance* territoriale. Necessita ancora lavoro per fare, ad esempio conoscere gli AIT quale *frame* di possibile riferimento delle diverse programmazioni locali: di supporto allo sviluppo economico e all'offerta di servizi pubblici.

L'adozione di soluzioni pragmatiche nella delimitazione della Città metropolitana e nell'indicazione di funzioni e relazioni con le altre amministrazioni, sebbene del tutto comprensibile, ha trascurato il problema della «zonizzazione efficiente» che, nel caso torinese, se per un verso apre a sfide organizzative e gestionali innovative per al-



tro verso crea incomprensione e immobilismo tra soggetti ed enti locali troppo diversi tra loro per dimensione, risorse, *milieu* territoriale.

In questo quadro, il modello che si affermerà dopo la pandemia non appare oggi ancora prefigurabile in tutte le sue componenti. I limiti riscontrati, realisticamente, favoriranno ulteriormente la centralizzazione delle funzioni, che dovrà tuttavia fare i conti con le forme oramai consolidate di decentramento e le forme incompiute di federalismo.

In Piemonte sta emergendo un *frame* nuovo intorno cui è possibile riorganizzare la *governance* e ridurre l'iper-territorializzazione. È un disegno che vede una compresenza di diversi livelli di governo: dal livello strategico che integra le province e la Città metropolitana entro i Quadranti e gli ATO, al livello dei sistemi locali territoriali (in primo luogo gli Ambiti di Integrazione Territoriale-AIT definiti dal PTR intorno alle città più importanti per l'offerta di servizi e di lavoro), al livello della prossimità, della vicinanza, della comunanza tra i comuni che, attraverso l'istituto delle Unioni dei comuni, dovrebbe dare più efficienza alla loro organizzazione e porre fine alla estrema frantumazione comunale. Il livello degli AIT è probabilmente quello più utile e interessante. Gli AIT individuano i territori di prossimità delle città e cittadine (comuni capofila) più importanti del Piemonte. Sono i *Local Administrative Units* (LAU 1) già previsti a scala europea, su cui:

- a) far convergere le numerose partizioni funzionali intercomunali nell'ottica di ridurre l'iper-territorializzazione amministrativa;
- b) promuovere una geografia regionale della progettualità e dell'agire collettivo a partire dai legami sociali e territoriali esistenti;
- c) individuare lo stato attuale di questi legami e valutare *ex ante* la possibilità di attivare o rafforzare quelli carenti;
- d) valutare in itinere ed *ex post* il «valore aggiunto territoriale»¹⁷ dei progetti;
- e) valutarne la sostenibilità territoriale;
- f) definire politiche e piani a scala regionale basati sulla messa in rete di sistemi locali territoriali cioè degli stessi AIT (Dematteis, 2015).

Gli AIT sono anche la base su cui sperimentare forme innovative di gestione del territorio, quali quelle evocate dal concetto di *bioregione urbana*, ossia: reti di piccole e medie città, autogovernate nelle espressioni dell'economia fondamentale dalle comunità che le popolano, orientate alla chiusura dei cicli di prossimità e all'attivazione di servizi ecosistemici e eco-territoriali a valenza

etico-sociale, in dialogo con i sistemi ambientali e rurali di scala superiore (Magnaghi, 2020), nonché con le matrici strutturali, storiche e culturali in esse presenti (Magnaghi, 2010).

In questo progetto eco-territoriale non è più il centro, il *core*, il soggetto attivo, motore portante dello sviluppo locale, quanto la periferia, il ring, l'*hinterland*, che nel caso di Torino si identifica nei comuni delle tre cinture urbane.

Le aree poste al margine delle città, grazie al ruolo di cerniera tra l'urbano e il montano, diventano così il territorio di riferimento per un diverso tipo di sviluppo, alternativamente chiamato «metrorurale» o «metromontano» (Dematteis, 2018; Barbera e Derossi, 2021), che si distingue per la ricerca di un più equo bilanciamento dei flussi che legano le città ai territori limitrofi. Un obiettivo che, come si è scritto nelle pagine che precedono, è anche al centro delle attuali politiche europee, nazionali e locali, ma che mal si concilia con il quadro dei poteri e delle funzioni uscito dall'adozione della Delrio.

È chiaro che per realizzare l'obiettivo di uno sviluppo integrato di area vasta è necessario superare il limite costituito dal confine della città densa e ripensare l'economia di Torino in termini di bioregione urbana di area vasta, al cui interno l'urbano diventa una cosa sola con le aree metromontane del vasto capitale naturale e paesaggistico ad essa esterno. Di questa necessità si trova documentazione anche nell'ultimo Piano strategico metropolitano torinese (PSM 2021-2023), la cui visione costituisce un utile riferimento per affermare la dimensione di area vasta delle politiche di sviluppo territoriale e delle relazioni città/campagna e città/montagna. Intitolato *Torino metropoli aumentata*, il piano veicola l'immagine di una nuova alleanza tra il capoluogo e il suo territorio.

L'aumento è determinato da un'interpretazione aggiornata del concetto di riequilibrio, inteso non come uniformazione ma come valorizzazione delle differenze e delle specificità di ciascun ambito territoriale metropolitano. Per realizzare questa visione, il PSM propone un sostanziale cambiamento di paradigma, che attribuisce una nuova centralità all'infrastruttura di base rispetto alle *policies* settoriali¹⁸.

Nello stesso tempo, però, esperienze recenti di pianificazione, che hanno visto il coinvolgimento anche della Regione Piemonte (progetto Top Metro), hanno mostrato come l'ente metropolitano uscito dalla riforma Delrio non disponga della forza e delle risorse necessarie per assumere la *leadership* di significative iniziative di progettazione

e coordinamento interistituzionale di area vasta (Cabodi e Rota, 2021).

Oggi vi sono le premesse per superare la chiusura metropolitano-centrica che ha contraddistinto il pensiero amministrativo e riformatore degli ultimi anni, per promuovere un progetto di vita equo e sostenibile che si riappropri della produzione, sebbene entro filiere circolari, dei valori dei luoghi, delle comunità locali. Vi sono le condizioni per una grande innovazione e per dare slancio a una nuova visione territoriale integrata che faccia tesoro delle opportunità offerte dalle risorse comunitarie (Next Generation EU e nuova programmazione dei fondi strutturali 2020-2027). Vi sono le condizioni per avere una *governance* integrata necessaria all'aggiornamento del Piano territoriale regionale, al Piano territoriale metropolitano e al suo Piano strategico, all'Agenda per lo sviluppo sostenibile della Città metropolitana, alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, ai Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima prodotti da numerosi comuni (tra cui Torino).

Forse è giunta l'ora di parlarsi tra i diversi livelli di programmazione, forse è giunta l'ora di sentire le voci delle comunità locali, di borghi/quartieri, le voci dei luoghi e delle classi sociali che quei luoghi vivono e formano.

Riferimenti bibliografici

- Barbera Filippo e Antonio De Rossi (a cura di) (2021), *Metro-montagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Cabodi Cristiana e Francesca S. Rota (2021), *Da margine a centro. Verso un nuovo modello di governance per Corona Verde*, Torino, IRES Piemonte.
- Carlesimo Valerio (2020), *La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni*, 16 ottobre 2020, <https://www.diritto.it/la-gestione-della-pandemia-da-parte-del-governo-e-il-rapporto-stato-regioni> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020), *Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Prime proposte delle Regioni per il rilancio del paese: un'agenda 2020-2021*, <http://www.regioni.it/download/conferenze/617256> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Dematteis Giuseppe (2015), *Gli Ambiti di Integrazione Territoriale nel Piano Regionale e oltre*, in «Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa», Torino, IRES Piemonte, www.ires.piemonte.it/convegni/IRES%20-%20AIT_%20Dematteis.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Dematteis Giuseppe (2018), *The Alpine Metropolitan-Mountain Faced with Global Challenges. Reflections on the Case of Turin*, in «Journal of Alpine Research», 106, 2, <http://journals.openedition.org/rga/4402> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca S. Rota (2017), *Oltre la crisi: il ruolo delle Città metropolitane*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *ISJ radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 17-25.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca S. Rota (2021), *Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'Unità di Italia all'emergenza*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 859-867.
- Ferlaino Fiorenzo, Francesca S. Rota e Giuseppe Dematteis (a cura di) (2019), *Le montagne del Piemonte*, Torino, IRES Piemonte.
- Gianguaspero Paolo (2020), *La normativa «speciale» sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in Gian Paolo Dolso, Maria Dolores Ferrara e Davide Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19*, Trieste, EUT Edizioni, pp. 113-129.
- IRES-Piemonte (a cura di Alberto Crescimanno, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Ludovica Lella e Francesca Silvia Rota) (2017), *Ptr Regione Piemonte. Analisi di aggiornamento delle componenti strutturali e delle vocazioni degli AIT piemontesi*, Rapporto alla Regione Piemonte, Luglio.
- Lella Ludovica e Francesca Silvia Rota (2018), *L'Area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli Ait nella Regione Piemonte*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 497-508.
- Magnaghi Alberto (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi Alberto (2020), *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Marengo Giannicola e Irene Mortari (2016), *Le zone omogenee della Città metropolitana di Torino*, contributo al convegno «Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa», Torino, IRES Piemonte, http://www.ires.piemonte.it/convegni/Zone_omog_CMToXIRES.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Mattarella Sergio (2020), *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Roma, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020, <http://www.regioni.it/home/50-anni-regioni-2513/> (ultimo accesso: 03.III.2022).
- Molinari Paolo (2011), *Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto*, in Calogero Muscarà, Guglielmo Scaramellini e Italo Talia (a cura di) *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. I, Nodi e modi della nuova geografia*, Milano, Angeli, pp. 41-64.
- Regione Piemonte (2011), *Piano Territoriale Regionale. Norme di Attuazione*, <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/attuazione.pdf> (ultimo accesso: 03.III.2022).

Note

¹ Legge 56 del 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni*; G.U. 81 del 7 aprile 2014.

² Le classificazioni di montagna in Piemonte sono molteplici. Qui ci si riferisce alla classificazione del «territorio prevalente», sancito a livello regionale dalla DCR 88 (Ferlaino, Rota e Dematteis, 2019).

³ Nel momento in cui si scrive, il Sindaco eletto di Torino è Stefano Lo Russo, che, ai sensi della Delrio, assume d'ufficio anche la carica di Sindaco della Città metropolitana di Torino.

⁴ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf> (ultimo accesso: 03.III.2022).

⁵ In particolare, vanno considerate: la legge regionale 3 del



14 marzo 2014 (anche nota come *legge sulla montagna*); la successiva l.r. 20 del 15 dicembre 2014, recante «Norme in materia di conferimento alle unioni montane delle funzioni amministrative già attribuite dalla Regione alle comunità montane»; la legge regionale 14 del 5 aprile 2019 «Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna».

⁶ Si fa riferimento alla possibilità che le Province e gli Enti locali hanno di stipulare tra loro convenzioni per la gestione in forma associata di funzioni e servizi pubblici.

⁷ Tale riconoscimento è contenuto nella legge regionale 8 del 20 aprile 2015.

⁸ L'articolo 1 della legge (comma c, art. 1) sancisce che lo statuto della Città metropolitana ha la possibilità prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁹ Gli AIT rispondono a un «modello concettuale di sistema locale territoriale» che in quegli anni era stato elaborato col nome di Sistema Locale Territoriale (SLoT) nel corso della ricerca di rilievo nazionale *I sistemi locali nello sviluppo territoriale* (2000-2002) finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Dematteis, 2015).

¹⁰ Per loro intrinseca costituzione, gli AIT e le ZO della Città metropolitana di Torino non sono omogenei in quanto ritagliano i gradienti geo-economici locali nei loro punti di mi-

nimo con al centro il picco relativo al comune capofila che è sempre una località centrale e/o centro di servizio.

¹¹ Si veda il *report* redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in particolare l'allegato al Rapporto sulla legislazione contenente le schede redatte per ciascuna Regione; https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/rapporto_sulla_legislazione_2015-2016_volume_ii.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).

¹² www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/rapporto_sulla_legislazione_2015-2016_volume_ii.pdf (ultimo accesso: 03.III.2022).

¹³ Si veda l'art. 11 della legge regionale 23 del 2015 (cfr. infra).

¹⁴ Gli AIT sono stati elaborati dal gruppo del prof. Giuseppe Dematteis e insieme ai Quadranti (elaborati dall'IRES Piemonte) sono stati promossi dalla Regione, fin dalla Giunta Bresso e dall'assessore Sergio Conti, geografo.

¹⁵ Gli studi sulla geografia amministrativa del paese condotti da Ferlaino e Molinari (2009) e Molinari (2011) mostrano come la conflittualità territoriale e istituzionale, esplosa durante la pandemia, avesse in realtà radici ben più antiche e sia un elemento costante (più o meno latente) delle relazioni istituzionali.

¹⁶ Dati di fonte ISTAT, Conti nazionali, 2017.

¹⁷ Incorporazione al territorio di nuovo valore sotto forma di incremento del capitale territoriale.

¹⁸ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sviluppo-economico/piano-strategico/vision> (ultimo accesso: 03.III.2022).

Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014

La Lombardia è connotata dal reticolo amministrativo più capillare d'Italia, con un'area metropolitana di livello europeo, undici province, autonomie di lunga tradizione, capacità di servizio e forme di intercomunalità diversificate. Complessità istituzionale e territoriale sono dunque in Lombardia profondamente intrecciate, dando luogo a processi che si sviluppano a una pluralità di scale. Geografie metropolitane, provinciali e intercomunali, da una parte; attori, poteri, funzioni, pratiche e risorse, dall'altra, costituiscono cluster di questioni poste al centro del presente contributo. In esso si tenterà di far luce sugli esiti (attesi o inaspettati) generati dagli interventi di riforma avviati un decennio fa e messi a sistema dalla legge 56/2014. Una riforma – la Delrio – che sembra aver riaperto storiche questioni di livello sovramunicipale e rianimato tensioni che oggi richiedono una riattribuzione di ruoli, una ridefinizione dei rapporti e un ripensamento degli assetti istituzionali in grado di guardare oltre il presente.

The Implementation of Law 56/2014 in Lombardy between Metropolitan and Provincial Borders and Intercommunality Tests

Lombardy is marked by the most capillary administrative network in Italy, with a European-level metropolitan area, eleven provinces, long-established autonomies, service capacities and diversified forms of intercommunality. Institutional and territorial complexity are thus deeply intertwined in Lombardy, giving rise to processes that develop at a plurality of scales. Metropolitan, provincial and inter-municipal geographies, on the one hand; actors, powers, functions, practices and resources, on the other, constitute clusters of issues placed at the centre of this contribution. In it, an attempt will be made to shed light on the outcomes (expected or unexpected) generated by the reform interventions initiated a decade ago and systematized by Law 56/2014. A reform – the Delrio – that seems to have re-opened historical issues at the supra-municipal level and reanimated tensions that today call for a reallocation of roles, a redefinition of relations and a rethinking of institutional arrangements capable of looking beyond the present.

La mise en œuvre de la loi 56/2014 en Lombardie entre les frontières métropolitaines et provinciales et les tests d'intercommunalité

La Lombardie se caractérise par le réseau administratif le plus capillaire d'Italie, avec une zone métropolitaine de niveau européen, onze provinces, des autonomies de longue tradition, des capacités de service et des formes d'intercommunalité diversifiées. La complexité institutionnelle et territoriale est donc profondément imbriquée en Lombardie, donnant lieu à des processus qui se développent à une pluralité d'échelles. Les géographies métropolitaine, provinciale et intercommunale, d'une part ; les acteurs, les pouvoirs, les fonctions, les pratiques et les ressources, d'autre part, constituent des groupes de questions au centre de cette contribution. Dans celle-ci, on tentera de mettre en lumière les résultats (attendus ou inattendus) générés par les interventions de réforme initiées il y a une décennie et mises en système par la loi 56/2014. Une réforme – la loi Delrio – qui semble avoir rouvert des questions historiques au niveau supracommunal et réanimé des tensions qui appellent aujourd'hui une redistribution des rôles, une redéfinition des relations et une refonte des dispositifs institutionnels capables de regarder au-delà du présent.

Parole chiave: Lombardia, Milano, territorio, funzioni, governo locale

Keywords: Lombardy, Milan, space, role, local government

Mots-clés : Lombardie, Milan, territoire, rôle, collectivités territoriales

Alberto Ceriani, Università di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – alberto.ceriani@unipv.it

Franco Sacchi, Centro Studi PIM – franco.sacchi@pim.mi.it

Federica Signoretti, Provincia di Bergamo – federica.signoretti@provincia.bergamo.it

Nota: il paragrafo 4 è da attribuire ad Alberto Ceriani, il paragrafo 2 a Franco Sacchi, i paragrafi 1 e 3 a Federica Signoretti.



1. Introduzione

Sono passati ormai alcuni anni dall'emanazione della legge Delrio (l. 56/2014), un tempo congruo sia per un bilancio in ordine a ruolo e attività degli enti che compongono il complesso mosaico istituzionale lombardo, sia per la prefigurazione di prospettive future. La riflessione si svilupperà a partire dal contesto lombardo, regione che presenta il reticolo amministrativo più capillare d'Italia e autonomie di lunga tradizione, oltre a capacità di servizio e soluzioni sovracomunali diversificate che coinvolgono il mercato con una dotazione unica di *utilities*. È nota la complessità istituzionale e territoriale lombarda: un grande centro urbano, Milano, con un'area metropolitana di livello europeo, altri undici capoluoghi provinciali e numerose città medie, più costellazioni di piccoli comuni, posti talvolta su impervi territori montani, in altri casi isolati all'interno di distese pianeggianti oppure posti lungo corsi d'acqua o laghi.

Senza entrare nel merito degli obiettivi di *spending review* che inizialmente avevano orientato l'impostazione della l. 56/2014, si propongono considerazioni sugli esiti della riforma articolate su tre livelli: metropolitano, provinciale e intercomunale. In particolare, il secondo paragrafo è dedicato alla Città metropolitana di Milano: assume come presupposto i risultati di studi e ricerche compiute nel tempo sui suoi specifici caratteri socio-economici e territoriali metropolitani¹, su una tradizione ultra decennale di cooperazione sovracomunale², sul robusto protagonismo dei suoi attori – manifestatosi fin dalla fase istitutiva³ – e prova a restituire un'analisi critica dell'esperienza compiuta dalla nuova istituzione⁴ a partire dal primo gennaio 2015, data in cui le Città metropolitane sono subentrate alle province omonime. Nel terzo paragrafo si posa lo sguardo sugli enti intermedi fuori dai confini della Città metropolitana: le province hanno pagato negli ultimi anni un prezzo alto e oggi pesano sia i problemi di legittimità dell'azione dell'ente di area vasta sia la scarsità delle risorse economiche. Il cuore del contributo ruota attorno al rapporto a tratti contraddittorio tra geografie di scala provinciale, oltre che intercomunale e sovracomunale, e aspetti di natura pianificatoria – una tra le funzioni fondamentali mantenute in capo alle province – a partire da quanto disciplinato dalla Regione Lombardia in materia di governo del territorio. Infine, nel quarto paragrafo si utilizza il sistema associativo regionale come chiave di analisi per indagare lo stato dell'intercomunalità in Lombardia dopo la legge

56/2014 e considerare le peculiarità e i limiti delle Unioni di comuni e delle Comunità montane: un assetto che si compone di attori politici attivi secondo una propria legislazione, propri sistemi di accreditamento e finanziamento, apparati di valorizzazione, formazione e affiancamento.

2. Città metropolitana di Milano: prove di riforma

2.1. Milano metropolitana: un campo di gioco plurale

Milano metropolitana è tante cose in una. Una città centrale fortemente dinamica e in rapporto con il mondo che, nell'ultimo decennio, è tornata a crescere sia sotto il profilo demografico che economico-occupazionale a tassi molto più elevati rispetto alla media metropolitana e regionale; una periferia conurbata, che include anche i comuni di prima e seconda cintura, uscita indebolita dalla crisi del decennio scorso e che domanda politiche di sostegno, riequilibrio e integrazione; una regione urbana, più ampia rispetto ai confini amministrativi della Città metropolitana e variamente articolata al proprio interno, che intrattiene relazioni di interdipendenza e complementarità sia con la città centrale sia, orizzontalmente, tra i vari territori che la compongono; un nodo di flussi globali al servizio di un territorio ultra regionale⁵.

La Città metropolitana di Milano è stata dunque chiamata, in questo suo primo scorcio di vita, ad agire in un campo complesso, costituito da reti di relazioni corte e lunghe e da un elevato pluralismo sociale e istituzionale, mettendo così alla prova la sua capacità di costruire alleanze di governo geograficamente selettive delle diverse opzioni di sviluppo (Bolocan Goldstein e Sacchi, 2021).

L'azione della Città metropolitana di Milano si è misurata nel corso di questi anni, al netto delle criticità connaturate al quadro normativo nazionale (l. 56/2014) e regionale (lr 32/2015), con una «costituzione materiale» segnata sia da mancate misure di accompagnamento al processo istitutivo, sia da *policy* praticate dagli altri attori istituzionali che ne hanno limitato il raggio d'azione.

Sotto quest'ultimo profilo, basti pensare ai pesanti tagli di bilancio (il solo contributo alla finanza pubblica statale ammonta a circa 120 milioni di euro, pari a circa il 43% del totale delle spese correnti)⁶, alla contrazione dei dipendenti (passati da 1.593 unità iniziali a 871 a fine 2020, con una diminuzione del 35,1% del valore finanziario della dotazione organica), alle difficoltà di innesco di programmi di riqualificazione del personale, necessari per interpretare il nuovo ruolo e adem-

riere alle rinnovate funzioni affidate all'ente (l'età media dei dipendenti è pari a circa 55 anni), all'internalizzazione o alla delega ad agenzie o ad altri soggetti, previste da vari provvedimenti regionali, di alcune rilevanti funzioni in tema di ambiente, mobilità e sviluppo economico, la cui competenza sarebbe invece formalmente affidata alla Città metropolitana.

2.2. Principi d'azione, piani e progetti

La Città metropolitana di Milano, a partire dal suo piano strategico, ha assunto il principio di sostenibilità come pietra angolare della propria azione, declinando in tre modi gli obiettivi dell'*Agenda 2030* (Città metropolitana di Milano, 2019): sostenibilità socio-economica come capacità di coniugare rafforzamento della propensione attrattiva, innovativa e competitiva e promozione di inclusione sociale e civile; sostenibilità territoriale-ambientale come promozione di modalità di riciclo, riconversione e rigenerazione di beni e spazi, ampliamento delle forme di mobilità sostenibile, impiego di tecnologie digitali, uso innovativo di beni e servizi; sostenibilità politico-amministrativa come attitudine a programmare e organizzare l'azione diretta dell'ente, ma anche come capacità di suscitare integrazione verticale tra differenti livelli di governo e orizzontale, promuovendo l'apporto di diversi attori territoriali.

La Città metropolitana di Milano ha provato a declinare questi principi nei suoi atti di programmazione. In particolare, l'ente ha approvato in questi anni quattro fondamentali strumenti di pianificazione, finalizzati a fornire un quadro generale d'azione, oltre che all'istituzione stessa, anche ai comuni e a una varietà di attori del territorio⁷: il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (Psttm) 2019-2021, approvato nell'ottobre 2019 (Città metropolitana di Milano, 2019), che costituisce un aggiornamento del Piano 2016-2018 (Città metropolitana di Milano, 2016)⁸; il Piano territoriale metropolitano (Ptm), approvato nel maggio 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021c); il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), approvato nell'aprile 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021a); Il Bicipan «Cambio», approvato nel novembre 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021d).

Accanto agli strumenti di pianificazione generale, la Città metropolitana ha dato corso a una molteplicità di progetti e interventi riguardanti il territorio, l'ambiente, le infrastrutture della mobilità, l'edilizia scolastica, l'innovazione digitale, lo sviluppo economico e il lavoro, insieme a una

varietà di attività di *service* ai comuni (Città metropolitana di Milano, 2021b). Tra i vari programmi in azione si ricordano in particolare l'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, che ha consentito di mettere a punto alcune buone pratiche, a partire dalla *School of Sustainability* (SOS); il progetto *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana* (finanziato con il così detto «Bando Periferie»), che ha avviato la strategia metropolitana sulla rigenerazione territoriale, improntata a un approccio multidisciplinare che supera la sfera urbanistica per includere anche quella della riqualificazione ambientale e dell'attivazione civica e sociale; infine, lo schema di Regolamento edilizio metropolitano (Rem), che è diventato il riferimento per la disciplina edilizia di parecchi comuni metropolitani.

2.3. Bilanci

L'azione di governo della Città metropolitana si è dovuta confrontare con la complessità tipica del contesto socio-economico, territoriale e istituzionale milanese, con le criticità del quadro normativo e delle pratiche nazionali e regionali e con alcune debolezze strutturali ereditate dal vecchio assetto provinciale. Non da ultimo, nella fase più recente, ha dovuto far fronte alla crisi pandemica, con i suoi effetti dirompenti sulla struttura economico-sociale e territoriale.

Il quadro che emerge appare assai articolato. Accanto a inerzie e a difficoltà nell'interpretare il nuovo ruolo, compaiono tentativi di riforma nella direzione di ente «federatore» tracciato dalla legge Delrio, che si manifestano nello sviluppo del dialogo e della collaborazione con i comuni – e con la varietà degli attori territoriali – nella realizzazione di molti progetti. In particolare, nuove aperture in direzione di una più solida collaborazione inter-istituzionale giungono dal PGT di Milano (Comune di Milano, 2011) e sono fatte proprie dal Piano strategico della Città metropolitana, che le rilancia attraverso il «sistema delle intese» ovvero attraverso accordi in grado di concertare e coordinare le programmazioni dei vari attori istituzionali (Città metropolitana di Milano, 2019).

In prospettiva, l'affermazione del ruolo di Città metropolitana richiede, come condizione preliminare, il completamento di interventi di riforma a una pluralità di livelli, che riguardano:

- a) l'assetto istituzionale, attraverso un intervento legislativo che preveda l'introduzione dell'organo esecutivo, la ridefinizione dello *status* degli amministratori, la correzione dei



meccanismi elettivi, il riordino delle Unioni di comuni e, più in generale, delle gestioni associate, anche ai fini di una più efficace cooperazione inter-istituzionale di tipo «verticale»;

- b) il rafforzamento delle funzioni attribuite, con particolare riferimento a sviluppo economico, mobilità, ambiente e servizi tecnologici;
- c) la definizione di più ampi confini amministrativi, riconsiderando l'assetto delle province di Monza e Brianza e Lodi e la collocazione di altri territori, come Vigevano e il suo circondario (appartenenti alla provincia di Pavia), il Bustese-Gallaratese e il Saronese (in provincia di Varese), storicamente caratterizzati da fitte relazioni con la realtà milanese;
- d) il potenziamento delle risorse, prevedendo la cancellazione del contributo al risanamento della finanza pubblica statale, la ristrutturazione del debito ereditato dalla ex-Provincia, il conferimento di autonomia impositiva, lo sviluppo di modalità di finanziamento degli investimenti fondate su partnership pubblico-privato, l'attribuzione di maggiori gradi di libertà nel reclutamento di professionalità qualificate e nella definizione di programmi di aggiornamento del personale;
- e) una nuova impostazione delle relazioni con lo Stato, la Regione e gli enti locali attraverso la definizione di un'Agenda Urbana Nazionale, l'istituzione della Conferenza Stato-Città metropolitane, la piena attuazione alla Conferenza Regione Lombardia-Città metropolitana.

Allo stesso tempo, lo *shock* pandemico, accoppiato alle manovre antirecessive delineate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sta impegnando la Città metropolitana di Milano in un aggiornamento di strategia e di politiche⁹ che guarda a quello che stiamo chiamando *green new deal*, un «nuovo patto verde» per rispondere ai cambiamenti climatici e migliorare la qualità ambientale, impostare la transizione ecologica dell'economia, far crescere occupazione stabile e qualificata, ridurre i divari sociali, rafforzare i legami di solidarietà, rimodulare l'offerta di servizi (Città metropolitana di Milano, 2021b); una prospettiva, questa, che nell'informare le scelte operative del PNRR sarebbe utile declinare entro una logica di selezione, integrazione e territorializzazione, alle varie scale delle politiche e degli interventi.

3. Le Province lombarde: una ripresa lenta e piena di ostacoli

3.1. Dove eravamo rimasti?

L'esito del referendum costituzionale del 2016 ha determinato il mantenimento delle province in quanto ritenute enti costituzionalmente necessari, ma non ha evitato i tagli lineari alle risorse umane e finanziarie (Ricciardi, 2021), una progressiva delegittimazione politica, un indebolimento – e in qualche caso la mancata attribuzione – di alcune funzioni¹⁰ che le rendevano il centro nevralgico di molte relazioni interistituzionali e ne favorivano un ruolo nelle politiche di attrattività e competitività. Per far fronte alla crisi sostanziale delle province, le logiche di riordino da parte delle regioni sono state molteplici (Tubertini, 2016; Urban@it, 2017) e sono riassumibili in una redistribuzione delle funzioni delegate tra regioni e comuni, un'invariata dotazione funzionale e la riattribuzione di alcune funzioni, lasciandone una parte in capo alle province (Ceriani, di Carpegna Brivio e Signoretti, 2019), come avvenuto in Lombardia.

In particolare, attraverso il documento *La riforma delle Autonomie in Lombardia* approvato dalla Giunta regionale nel marzo 2016, si era ipotizzato di lavorare sia sui confini che sulle funzioni, proponendo anzitutto un *rescaling* territoriale che avrebbe portato da dodici a otto enti di area vasta – corrispondenti ai confini delle Agenzie di tutela della salute (ATS) – e, sotto il profilo operativo, aggiungendo alle funzioni fondamentali delineate dalla riforma Delrio altre sei categorie: ambiente, cultura e sport, protezione civile, turismo, vigilanza ittico-venatoria e servizi sociali.

Come noto, le condizioni finanziarie in cui versavano le province – almeno fino alle più recenti leggi di bilancio e alle proposte contenute nel PNRR – hanno certamente condizionato alcune successive scelte, tra cui quella, contenuta nella l.r. 35/2016 (legge di stabilità 2017-2019), di riportare in capo alla Regione Lombardia le attività e i servizi relativi al trasporto e all'assistenza degli studenti disabili, nonché la decisione¹¹ di individuare una nuova forma di gestione condivisa di circa 1.600 km (sui 10.000 km complessivi) di strade di competenza provinciale, funzionale a permettere agli enti provinciali di concentrare i fondi disponibili sulle strade che continueranno a gestire.

3.2. Funzioni, forme, tensioni

La funzionalità, piuttosto che la forma istituzionale, sembra dunque essere l'aspetto che in questi

ultimi anni ha orientato il dibattito e le scelte del governo centrale e delle regioni a riguardo delle province. Ne è un esempio la riflessione sull'opportunità di istituire le «zone omogenee», intese già nel 2016 quali dimensioni ottimali del governo di scala intermedia, alle quali attribuire lo svolgimento associato di alcune funzioni comunali in un rapporto sussidiario con i comuni stessi. Se fino a pochi anni fa questa sembrava una via percorribile, oggi le zone omogenee sono uscite di scena. Le definizioni di ulteriori perimetri di rilievo sovracomunale appaiono ora, quanto meno in materia di pianificazione territoriale, solo nella seconda stagione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP)¹², ma solo come ipotetici spazi di concertazione (volontaria) di scelte connesse agli usi del suolo.

Nel frattempo, sul fronte delle funzioni fondamentali e del relativo *budget*, le province hanno dovuto fare i conti con quello che per entità delle risorse destinate si potrebbe definire il loro *core business* (Osculati, 2018) ovvero occuparsi, oltre che della pianificazione dei servizi di trasporto e gestione delle strade provinciali, anche della programmazione provinciale della rete scolastica, della gestione della relativa edilizia, della tutela e valorizzazione dell'ambiente. Come emerge da una prima lettura dei Documenti unici di programmazione (DUP) di alcune province lombarde, le percentuali più consistenti di spesa sono infatti destinate a funzioni di stampo «quasi industriale», ossia viabilità e strade (circa il 20% in provincia di Bergamo e il 40% nelle province di Brescia e Sondrio) e – in percentuali analoghe – edilizia e gestione del patrimonio scolastico¹³. Diversamente, percentuali attorno al 5% nelle province di Bergamo e Brescia e al 12% in provincia di Sondrio – l'unica totalmente montana – sono destinate a sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, mentre solo lo 0,5% è destinato complessivamente alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento.

Da tale quadro scaturiscono riflessioni che riguardano vari fronti. I livelli intercomunale e sovracomunale appaiono indeboliti sotto pressioni esterne ed interne. In particolare, si deve ricordare che la crisi economica – accentuata dall'emergenza sanitaria – e le conseguenti criticità sociali generate hanno trovato le province in una situazione di oggettiva debolezza politico-amministrativa. La l. 56/2014, accentuando il ruolo di «casa dei comuni» delle amministrazioni provinciali, anche con funzioni di affiancamento tecnico, ha indubbiamente modificato nel profondo il rapporto con i problemi territoriali e le modalità per

affrontarli, indebolendo la visione sovracomunale e la capacità di incidere con forza e autorevolezza. Non si tratta solo di questioni legate alla configurazione istituzionale (si legga «enti di secondo livello»), ma, più probabilmente, di una concomitanza di fattori che si è tradotta in questi ultimi anni nella scelta da parte degli amministratori degli enti intermedi di stare in un difficile equilibrio tra l'assunzione di decisioni su temi di scala vasta improrogabili e di ampio respiro (specialmente in materia ambientale) e le loro inevitabili conseguenze dirette, dirimpenti e immediate alla scala locale (ad esempio in tema di rinuncia ai vantaggi economici-finanziari, occupazionali, di servizi e opere «a scomputo» ecc.), consapevoli che quella striscia di terra lungo la quale scienza e politica, sapere e potere possono incontrarsi si è fatta sempre più sottile (Perulli, 2021).

Le modalità con cui garantire la copertura finanziaria e tecnica delle funzioni «quasi industriali» (trasporti e viabilità, gestione del patrimonio scolastico ecc.) dovrebbero essere profondamente riviste. In particolare, tali funzioni avrebbero bisogno di una gestione forte e continuativa, pena l'indebolimento dell'efficienza sistemica e il deperimento delle garanzie sociali. In altri termini, qualora tali funzioni restassero incardinate nel livello istituzionale intermedio, non dovrebbero subire oscillazioni nella dotazione degli strumenti finanziari e operativi; in alternativa, andrebbero scelti con chiarezza e coerenza altri strumenti e altri assetti (ad esempio agenzie, società pubbliche o miste ecc.). Per una migliore gestione di tali funzioni è inoltre necessario garantire alle province la possibilità di rinnovare profondamente le proprie tecnostrutture, sia attraverso una più ampia assunzione di giovani con elevato titolo di studio, soprattutto nei ruoli tecnici, sia attraverso un massiccio programma di riqualificazione del personale esistente¹⁴.

Una riflessione specifica merita la funzione relativa alla pianificazione territoriale di coordinamento di livello provinciale, che dovrebbe essere riconosciuta e valorizzata nella sua complessità, come peraltro recentemente sottolineato dallo stesso Presidente della Repubblica¹⁵. È infatti al livello intermedio che emergono con forza le disomogeneità territoriali generate da trasformazioni locali non efficacemente coordinate a livello di scala vasta e gestite in maniera autonoma dai comuni. Si pensi a tal proposito agli effetti squilibranti – e alle tensioni che talvolta hanno dato luogo anche a conflitti aperti – generati sia da insediamenti invasivi sia, all'opposto, da localizzazioni lucrose, relative a grandi infrastrutture stradali,



impianti energetici e/o destinate al trattamento dei rifiuti, alla riqualificazione di rilevanti aree dismesse, alla localizzazione di strutture produttive o ancor più spesso di piattaforme logistiche, insediamenti di servizi sovracomunali pregiati ecc. Appare dunque improprio – al di là dei necessari procedimenti di valutazione previsti dalla normativa – demandare le scelte quasi esclusivamente al livello locale, lasciando all'ente intermedio solo una debole capacità di negoziazione in termini di compensazioni o forme di perequazione territoriale. Allo stesso tempo, il rafforzamento di strutture territoriali specifiche, l'organizzazione di agenzie di scopo o di procedure sottostanti a una regia regionale (ad es. agenzie TPL, ATO, AdP ecc.) non possono completamente sostituire il livello intermedio, l'unico in grado di trattare nella loro specifica complessità molti dei problemi territoriali emergenti. Sotto questa luce, la pianificazione territoriale di coordinamento necessita di un adeguato grado di autonomia rispetto agli interessi locali (Pompilio, 2017), soprattutto in una regione, come la Lombardia, caratterizzata da una spiccata articolazione amministrativa (nel 2021 si sono contati 1.506 comuni) che concorre a rendere maggiormente complesso – ma, allo stesso tempo, ambizioso – il possibile riordino funzionale e territoriale delle autonomie infraregionali (Ricciardi, 2021).

3.3. Prospettive

Alla luce di quanto evidenziato, appare confermata la considerazione già emersa nella fase più critica della recente storia istituzionale dell'ente intermedio: qualsiasi intervento sulle province coinvolge l'intero ordinamento, statale, regionale e degli enti locali. In ogni caso, persino a prescindere da ampi disegni di riforma dell'ordinamento degli enti locali, interventi legislativi parziali o settoriali, politiche e prassi dovrebbero maggiormente investire in momenti di collaborazione interistituzionale «reali» (non soltanto «procedurali») che consentano di sintetizzare e far convergere interessi e obiettivi verso una migliore coesione e una più efficace coerenza delle scelte di sviluppo territoriale. La valorizzazione del tessuto istituzionale relativo alle province si potrebbe articolare in diversi obiettivi, sui quali riaprire un dialogo sia con il governo che con la regione: rinnovato profilo della rappresentanza istituzionale, rafforzamento di alcune funzioni in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; potenziamento delle risorse; miglioramento della capacità amministrativa, so-

prattutto in chiave di semplificazione; strutturazione degli uffici e delle risorse umane; sperimentazione del ruolo di centro di competenza, anche in relazione alle missioni individuate dal PNRR. A risentirne positivamente sarebbero, in particolare, i due principali attori oggi in gioco: Regione Lombardia e comuni. A loro spetterebbero però lungimiranti obiettivi: il livello regionale potrebbe infatti investire sul fronte legislativo, provando a restituire un adeguato grado di autonomia al livello intermedio, erodendo, se necessario, funzioni operative oggi esercitate direttamente dalla Regione stessa e qualche «prerogativa» detenuta oggi dal livello locale.

In linea con quanto sostenuto dall'Unione province italiane (UPI)¹⁶, le province devono diventare istituzioni di semplificazione del governo locale attraverso il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, difesa del suolo e ambiente riconoscendo inoltre le competenze per il coordinamento dello sviluppo locale, che possono essere svolte con coerenza solo grazie alla presenza di strutture tecniche adeguate e di una *governance* molto più forte di quella attuale, in grado non solo di esercitare mediazione, ma anche di scegliere quale strada intraprendere, al fine di trovare le soluzioni più appropriate e innovative, valorizzando le peculiarità di ciascun territorio (Ongaro, 2021).

4. Il sistema associativo intercomunale lombardo

4.1. Un reticolo amministrativo capillare e di lunga tradizione

Come per altre grandi regioni italiane, per dar conto dello stato dell'intercomunalità in Lombardia dopo la l. 56/2014 occorrono due chiavi di lettura.

La prima è quella del sistema associativo regionale, che vede nella legislazione regionale uno degli elementi principali, accanto ai sistemi di accreditamento e finanziamento, agli apparati di valorizzazione, formazione e affiancamento. Nello specifico, la normativa di riferimento per le forme associative lombarde è costituita dalla legge regionale 19 del 27 giugno 2008, avente a oggetto il «riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali». La legge menzionata risulta specificata dal regolamento regionale 2/2009 in materia di «Contributi alle unioni di comuni

lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19». I due testi hanno stabilito il principio che a essere incentivate siano solamente le forme stabili di gestione associata, Unioni di comuni (UdC) e Comunità montane (CCMM). Le Unioni assumono l'accezione «lombarda», diventando in sigla UdCL, per la richiesta di requisiti funzionali più stringenti e performanti di quelli nazionali.

La seconda chiave di lettura è quella della struttura storica delle autonomie locali che, come noto, vede la Lombardia come la regione con il reticolo amministrativo più capillare d'Italia, autonomie di lunga tradizione, capacità di servizio, soluzioni sovracomunali diversificate che coinvolgono il mercato, con una dotazione unica di *utilities*.

La presenza di un sistema intercomunale è confermata dalla dotazione informativa disponibile sul tema anche a seguito dell'attenzione espressa dagli organismi istituzionali regionali. Una clausola valutativa prevista dalla lr 19/2008 si è tradotta in due descrizioni accurate degli *asset* associativi dalle quali attingeremo (Regione Lombardia, 2012, 2020). Gli enti che stabilmente si occupano di gestione associata sono a fine 2019 corrispondenti alle 68 Unioni di comuni con qualifica «lombarda» (UdCL), alle otto Unioni di comuni costituite ai sensi dell'art. 32 del Tuel non iscritte al registro regionale, alle 23 Comunità montane. I comuni coinvolti sono complessivamente 673 (il 44,6% del totale), con una popolazione di 1.674.255 abitanti (16,6% del totale). Nell'aggiornamento 2021 si riscontrano 57 UdCL, sette UdC e 23 CCMM.

Viste nel dettaglio le Unioni di comuni lombarde hanno piccola dimensione complessiva con compagine media di tre comuni. Un quarto delle UdCL è inferiore ai 3.000 abitanti e la metà non supera i 5.000. È significativo, con questa composizione, che la popolazione media raggiunga i 7.500 abitanti con una superficie media di 50 km²: sono Unioni molto diverse da quelle di altre regioni, mediamente molto più grandi per popolazione e molto più estese. Considerate come organizzazioni, le Unioni gestiscono in media 20 dipendenti e 3 milioni di Euro in entrata. Si tratta, in definitiva, della risposta associativa stabile dei piccoli comuni (fino a 3.000 abitanti) e si coglie che il contributo maggiore delle Unioni lombarde sia quello di avvicinare i piccoli comuni di origine allo *status* organizzativo e finanziario di quelli della classe appena superiore, da 3mila a 5mila abitanti.

Per servizi svolti, le Unioni di comuni lombarde si occupano in via prevalente di gestione econo-

mico finanziaria, ufficio tecnico, polizia locale, asilo nido, interventi per l'infanzia, servizi ausiliari per l'istruzione come mensa, trasporto e simili. Con l'Unione i comuni risolvono esigenze di rafforzamento del *back office* tecnico e finanziario, di produzione dei servizi per l'istruzione di base e la sicurezza urbana mentre conservano nella sovranità comunale il governo del territorio, insieme ai tributi e all'anagrafe. Figure centrali delle UdCL diventano, in fase istitutiva, i sindaci dei comuni, in fase operativa il segretario dell'Unione, il responsabile della ragioneria e bilancio, il comandante o responsabile della polizia locale, il responsabile dei servizi alla persona e dei servizi di mensa e asilo nido, il responsabile dell'ufficio tecnico.

La posizione geografica dei comuni associati in Unione dà evidenza ad un fenomeno di concentrazione provinciale nel territorio pavese, cremonese, mantovano, bresciano e bergamasco. In più casi si assiste ad una doppia scelta associativa sia verso l'Unione che verso la Comunità montana: più che forme di replica dell'incentivazione, sono anche modalità di divisione dei compiti sovracomunali in territori vallivi molto estesi.

Quanto alle Comunità montane, nel contesto lombardo se ne contano 23 che associano 510 comuni nelle province di Brescia, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Sondrio e Varese; pur interessando solo il 12% della popolazione lombarda (1.246.865 residenti), hanno in carico la parte montana della Lombardia con 10.169 km², pari al 42% della superficie regionale. La forza operativa del personale in servizio arriva a 375 dipendenti. Per elementi strutturali le CCMM lombarde sono in prevalenza così caratterizzate: condizioni di ottimalità territoriale favorite dalla indicazione regionale di «zona omogenea»; possibilità di svolgere un ruolo di affiancamento ai comuni senza richiedere forti interventi di riprogettazione organizzativa come invece necessario per le Unioni; popolazione mediana prossima ai 50.000 abitanti, con casi limitati di comunità più piccole; strutture operative essenziali, da 10 a 20 dipendenti; volumi finanziari di entrata vicini alla classe dei cinque milioni di euro; specializzazione sui servizi a carattere socio-sanitario, sulla protezione civile, su ufficio tecnico, servizi ambientali e forestali, catasto, servizi culturali, reti di assistenza (ad es. il SUAP, Sportello unico per le attività produttive).

Da ultimo vi sono le Unioni di comuni (UdC) non iscritte al Registro regionale. Rappresentano un gruppo a sé, limitato nel numero (otto su 68 Unioni totali nel 2019) e da intendere come istituzioni specializzate che si occupano di polizia



locale (la scelta del servizio di polizia locale come funzione elettiva corrisponde a una domanda locale precedente alle Unioni e gestita con la forma consortile). Raggruppano complessivamente 44 comuni con una media di 5,5 comuni per aggregazione e sono una prerogativa delle province di Bergamo, Varese, Brescia, Milano e Lodi; hanno una loro motivazione funzionale e ricevono una parte dei contributi statali regionalizzati.

4.2. ...ancora oggi resistente?

Fin qui è stata affrontata la descrizione delle componenti del sistema associativo intercomunale lombardo, mentre a seguire saranno fatte alcune considerazioni guidate da un quesito: con queste configurazioni il capitale associativo intercomunale è da ritenersi adeguato e proporzionato alle dimensioni e ai profili territoriali e istituzionali della Lombardia? E in che misura è influenzato dalle evoluzioni normative successive alla l. 56/2014?

In un documento dell'ANCI Lombardia del 2016 (ANCI Lombardia-UPL, 2016), nel pieno dello scenario di riordino istituzionale previsto dalla legge Delrio, si osservava che, nella specificità della Regione Lombardia, la politica delle Unioni di piccoli comuni, nonostante gli sforzi profusi negli anni, non era stata efficace ed equilibrata in termini di costi/benefici. Si auspicava inoltre che, ferma restando l'idea che occorra fare politiche associative, si trovassero nuovi strumenti e percorsi di collaborazione tra comuni, che facciano tesoro delle esperienze passate e innovino effettivamente l'assetto istituzionale. Anche i nuovi strumenti dovrebbero comunque essere parte di un nuovo modello di ordinamento delle Autonomie in Lombardia che abbia come obiettivo la riduzione dei livelli istituzionali, la semplificazione dei processi di *governance* e la contrazione dei costi di mantenimento delle strutture amministrative. Sembra una constatazione di criticità dello strumento unionistico e della limitatezza delle pratiche associative di formazione volontaria rispetto a interventi sull'ordinamento, ma sono in realtà considerazioni che riproducono il grande dilemma italiano ed europeo su come sia più opportuno intervenire per migliorare le capacità di servizio e di *governance* delle autonomie locali specialmente in un contesto, come quello lombardo, con ampio numero di istituzioni territoriali: le riprendiamo con argomentazioni di carattere geografico e organizzativo.

La prima considerazione deve portare a constatare che sono due i livelli da osservare, le forme

associative in montagna e in territori non montani. Se le Comunità montane sono dal 1973 parte strutturale dell'ordinamento regionale, anche per il loro carattere obbligatorio e per il loro assetto che si aggiunge a quello comunale, le Unioni hanno un diverso profilo costitutivo, una diversa localizzazione e una necessariamente diversa stabilità. Le Comunità sono state favorite dalla scelta regionale di indicarle come zone omogenee montane e sono diventate nel tempo riferimento per servizi, programmazione, destinazione convergente di risorse. Operano con strutture proprie, pur limitate, ma aggiuntive alle dotazioni comunali, con uno schema a tre categorie di obiettivi che considera lo sviluppo locale, le funzioni proprie e le funzioni delegate anche complesse di attribuzione regionale; su questo hanno costruito una *governance* riconosciuta dagli enti associati e ragionevolmente consolidata. In alcuni casi si ritrovano nelle Comunità montane esperienze pilota sofisticate e originali in ambito di servizi sociali, *ICT*, energia sostenibile, protezione civile, uffici tecnici. La scelta della Regione Lombardia di confermare le Comunità montane è stata appropriata e ha conservato un sistema di secondo livello probabilmente insostituibile nei territori montani. In un ridisegno regionale, le Comunità più avanzate potrebbero nel medio periodo favorire effetti imitativi per una più completa tutela e offerta di servizi nelle aree montane.

Per le Unioni si può invece osservare come, dalla prima Unione del 1996 alle attuali, in Lombardia si riscontrano almeno 118 organismi associativi istituiti che hanno coinvolto in venticinque anni quasi 390 comuni e una popolazione di 905.595 abitanti. Esse corrispondono al 25% degli Enti locali e al 9% della popolazione della Lombardia; una parte dell'aggregato ha avuto esiti di fusione, come previsto dalla prima normativa sulle Unioni del 1990, altre sono finite in liquidazione o in una sospensione di fatto della propria vita operativa. Si può quindi riscontrare una sperimentazione diffusa del modello unionistico, via via concentratosi provincialmente, quasi sempre correlato a comuni di taglia piccola o molto piccola, e almeno in parte a contesti rurali con criticità di sviluppo evidenziate da indicatori demografici e di dotazione di risorse sotto la media regionale.

Insieme alla propensione alla sperimentazione associativa unionistica sono però i motivi di instabilità delle Unioni la terza chiave di lettura dell'intercomunalità in Lombardia, peraltro accentuati nei monitoraggi più recenti. Essi risiedono particolarmente nelle caratteristiche dello strumento e poco nell'enfasi che lo ha finora accompagnato

e interpretato come processo in grado di risolvere dal basso e con facilità problemi di efficientamento dei servizi, di *governance* territoriale, di semplificazione istituzionale, perfino di strumento in grado di superare lo storico assetto provinciale che l'esito della riforma costituzionale del 2016 ha di fatto riconfermato: prospettive e aspettative non automatiche per le Unioni, probabilmente neppure pertinenti e che le hanno lasciate sguarnite di soluzioni politiche e tecniche per superare i rischi della loro instabilità.

4.3. Temi e attori per una ripresa dell'intercomunalità

Costituire una Unione richiede, in generale e in particolare in Lombardia, un forte investimento politico e tecnico e buone condizioni di partenza (Ricciardi e Venturi, 2020). L'Unione si avvia per spinta degli amministratori locali interessati ad aprire spazi di azione per reggere meglio l'operatività di apparati comunali sacrificati, ottenere risorse premiali, perseguire l'obiettivo di una aggregazione da micro-ente locale, poco più grande dei comuni di avvio ma più strutturata e con più potenziale. Le precondizioni sono tuttavia importanti, richiedono favorevoli *asset* di base, possibilità di riprogettare e riorganizzare strutture, servizi e tecnologie. Le situazioni meglio progettate e gestite confermano che lo strumento Unione funziona solo sulla durata, richiede *leadership* politiche e tecniche e in questi casi restituisce vantaggi di efficienza, copertura del servizio, efficacia. Le condizioni ottimali non sono tuttavia così diffuse, e da qui l'impressione che non si sia fatto abbastanza in Lombardia in materia associativa unionistica. È più probabile, invece, che con le condizioni date sia stato raggiunto un livello comunque percepibile di risultati locali e generali, peraltro a costi di sistema misurabili, visto che ad ogni annualità la Lombardia dedica mediamente al sostegno economico di Unioni e Comunità montane tra i quattro e i cinque milioni e mezzo di risorse regionali, a cui si aggiunge il valore dei contributi statali regionalizzati prossimo ai cinque milioni e mezzo di euro: tali contributi incidono sul bilancio delle Unioni mediamente per il cinque per cento.

Per ragionare di prospettiva va introdotto il tema della tenuta nel tempo dei processi associativi così definiti. Per la parte montana la stabilità delle Comunità montane apre la possibilità di aggiornare i ruoli associativi a fronte del riconoscimento dei costi di un nuovo carico organizzativo; per le Unioni invece sono evidenti i segnali di ma-

turità e di contrazione del numero complessivo delle istituzioni associative da alcuni anni in riduzione. Probabilmente è stato raggiunto l'asintoto superiore della possibilità di tenuta e sviluppo delle Unioni e si sta concretizzando uno scenario di assestamento e regressione.

I temi di un rilancio o di una modifica dello strumento non sono tutti di pertinenza regionale (Spano, 2018). Stato e Regioni, insieme alle Autonomie locali, dovrebbero riproporre il tema del miglioramento dell'efficienza e della *governance* intercomunale come problema di sistema, non confinato ai piccoli enti. Si dovrebbe riconoscere che la sostanza dei legami associativi tra comuni nel loro svolgersi concreto è essenzialmente un processo organizzativo. Le due stagioni delle Unioni, quella volontaria dal 2000 al 2010 e l'attuale vincolata a obblighi normativi e dimensionali, confermano che le Unioni sono più comparabili a processi di *start up*, che a procedimenti con finalità di *spending review* o di riordino istituzionale. Come elemento convincente hanno dalla loro la possibilità di riprogettare l'organizzazione comunale e di metterla in sintonia con le risorse disponibili. Come profilo di difficoltà richiedono dosi impegnative di tempo, investimento politico e tecnico, affiancamento, competenze, replica di procedure.

La ricerca dell'efficienza e del miglior servizio negli enti locali deve quindi avere una strategia di servizio e di territorio che non può essere confinata ad arene dimensionali (solo i piccoli comuni) o lasciata all'iniziativa di sindaci pur consapevoli e dinamici. Per un rilancio regionale si dovrebbe considerare che la copertura dell'intercomunalità in Lombardia appare ben impostata in montagna ma insufficiente e critica in pianura, debole nel rapporto tra grandi centri e centri contermini, non sufficientemente presidiata dalle scelte di servizio e di settore nella normazione e nell'azione regionale e statale. Si dovrebbe, sia a livello regionale che nazionale, aprire nuovi processi di sperimentazione, superare l'obbligo associativo, porre nella legislazione di settore, nei bandi per investimenti, nella programmazione del PNRR, un'attenzione permanente e sistematica al livello sovracomunale, ora presente a tratti e insufficiente. L'impegno volontario dei sindaci e delle istituzioni locali più propense a sperimentare ha prodotto risultati da valorizzare e replicare, ma occorre un attore sovracomunale disponibile ad una ripresa dei temi associativi da concepire come *asset* indispensabili, anche e forse di più in questa fase di *post-Covid* e Recovery Plan.



Riferimenti bibliografici

- ANCI Lombardia-UPL (2016), *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, <https://t.ly/7YCI> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Artoni Roberto, Alessandro Balducci, Mauro Ceruti, Claudio Ciborra, Alessandro Colombo, Bruno Dente, Bruno Manghi, Costanzo Ranci, Giulio Sapelli, Lanfranco Senn e Mauro Magatti (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Torino, Bruno Mondadori editore.
- Biondi Vittorio (a cura di) (2016), *Milano metropoli possibile*, Venezia, Marsilio.
- Bolcan Goldstein Matteo (2009), *Geografie milanesi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Bolcan Goldstein Matteo e Franco Sacchi (2021), *Milano oltre la pandemia. Città e territori di fronte alla sfida della cooperazione, in Venezia metropolitana per il Nord-est post-Covid. Rapporto su Venezia civitas metropolitana 2021*, Venezia, Marsilio.
- Centro studi PIM (1995), *Specificità locali e sistema metropolitano. Profili territoriali e socio-economici*, Milano, PIM.
- Centro studi PIM (2007), *Dal Mondo nuovo alla Città infinita. Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 8).
- Centro studi PIM (2011), *Luoghi urbani e spazio metropolitano*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 14).
- Centro studi PIM (2016), *Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 15).
- Ceriani Alberto, Elena di Carpegna Brivio e Federica Signoretti (2019), *Prospettive di riordino delle Province verso una concezione di area vasta. Spazi per un ruolo delle Regioni e dettagli sul caso lombardo*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, A.Ge.I., pp. 2235-2242.
- Città metropolitana di Milano (2016), *Milano metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018)*, <https://t.ly/fyP0> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2019), *Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2019-2021)*, <https://t.ly/xFHm> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021a), *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della Città metropolitana di Milano*, <https://www.cittametropolitana.mi.it/PUMS/Pums> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021b), *Next generation MI. Per un new deal metropolitano*, <https://t.ly/alOw> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021c), *Piano Territoriale Metropolitano di Città metropolitana di Milano*, https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/PTM_vigente/ (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021d), *Cambio. Il Biciplan della Città metropolitana di Milano*, https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/portale/news/doc/BiciplanCambio_versioneschermo_201021_compressed.pdf (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Comune di Milano (2014), *Milano Città metropolitana. 7 dossier, giugno*, <https://www.pim.mi.it/citta-metropolitana-di-milano/> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Comune di Milano (2020), *Milano 2030. Piano di Governo del Territorio. Documento di piano*, <https://www.pgt.comune.milano.it/documento-di-piano> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Corsi Elena e Franco Sacchi (2020), *Milano o del muoversi delle cose. Struttura e trasformazioni socio-economiche e territoriali dal dopoguerra a oggi*. Archivio storico Lombardo, CXLVI, pp. 23-40.
- Dalmasso Etienne (1972), *Milano capitale economica d'Italia*, Milano, Angeli.
- Irer-Progetto Milano (1989a), *La trasformazione economica della città*, Milano, Angeli.
- Irer-Progetto Milano (1989b), *Trasformazioni territoriali e organizzazione urbana*, Milano, Angeli.
- Ongaro Edoardo (2021), *Filosofia e governance pubblica*, Milano, Egea.
- Osculati Franco (2018), *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in Giuseppe Carlo Ricciardi e Alessandro Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, pp. 121-146.
- Pasqui Gabriele (2018), *Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*, Milano, Angeli.
- Pasqui Gabriele e Matteo Bolcan Goldstein (1998), *Sviluppo locale in contesti metropolitani. Trasformazioni economiche e territoriali nel milanese*, Milano, Angeli.
- Perulli Paolo (2021), *Nel 2050. Passaggio al nuovo mondo*, Bologna, Il Mulino.
- Pompilio Marco (2017), *Pianificazione di area vasta: come orientarsi dopo il referendum? Parte seconda. Tra conformazione della proprietà e tutela dei beni comuni*, <https://eddyburg.it/archivio/pianificazione-di-area-vasta-come-orientarsi-dopo-il-referendum-i/>; (ultimo accesso 21.VI.2021).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali (2017), *Dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Milano*, Milano, DARA, <https://www.affariregionali.it/media/170177/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-milano.pdf> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Regione Lombardia (2012), *Relazione triennale sullo stato di attuazione e risultati ottenuti attraverso forme stabili di Gestione associata*.
- Regione Lombardia (2020), *DGR n. XI/3009 del 30/03/2020 Relazione, ai sensi dell'art. 21 (clausola valutativa) della l.r. 19/2008*.
- Ricciardi Giuseppe Carlo e Alessandro Venturi (a cura di) (2020), *L'Unione di Comuni come progetto multidimensionale*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli.
- Ricciardi Giuseppe Carlo (2021), *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) «non a somma zero»*, in «Il Politico», n. 1, Università di Pavia, pp. 62-85.
- Spano Alessandro (2018), *Le unioni di comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli.
- Tubertini, Claudia (2016), *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in «Le Regioni», 1, pp. 100-121.
- Urban@it (2017), *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, Il Mulino.

Note

¹ Moltissimi sono gli studi sulla struttura e le trasformazioni socio-economiche e territoriali metropolitane milanesi. Solo per citarne alcuni, emblematici delle varie forme di sviluppo metropolitano, si ricordano: Dalmasso, 1972; Irer-Progetto Milano, 1989a e 1989b; Pasqui e Bolcan Goldstein, 1998; Centro studi PIM, 1995, 2007 e 2016; Corsi e Sacchi, 2020.

² Numerosi sono state nel tempo le riflessioni sui processi di



cooperazione, in particolare inter-istituzionale, che hanno interessato l'area milanese. Cfr. Centro studi PIM, 2011.

³ Sul protagonismo di attori di varia natura e statuto, con particolare riferimento al processo istitutivo della Città metropolitana di Milano, cfr. Comune di Milano, 2014; Biondi, 2016.

⁴ Per una rassegna critica: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali, 2017; Pasqui, 2018; Città metropolitana di Milano, 2021b.

⁵ Molteplici sono i contributi in ordine alle varietà delle geografie milanesi. In particolare: Artoni e altri, 2005; Bolocan Goldstein, 2009; Centro studi PIM, 2016.

⁶ Nel corso del 2020 le spese correnti della Città metropolitana sono state pari a circa 280 milioni di euro, le spese per investimenti pari a circa 50 milioni e le spese per rimborso prestiti pari a circa 25 milioni di euro.

⁷ La Città metropolitana di Milano ha promosso, già a partire dal suo primo mandato, la costituzione del Tavolo metropolitano, che comprende una vasta platea di attori economico-sociali, e del Tavolo delle Università, che include rappresentanti di tutti gli atenei milanesi, sviluppando una costante interlocuzione che ha accompagnato le principali *policy* metropolitane.

⁸ La Città metropolitana di Milano, dopo essere stata la prima in Italia ad approvare il proprio Piano strategico, è giunta alla seconda *release* e ha avviato l'aggiornamento per il triennio 2022-2024.

⁹ In questa prospettiva, la Città metropolitana ha avviato nel giugno 2022 il processo di aggiornamento del proprio Piano Strategico per il triennio 2022-2024 e, al contempo, ha ottenuto nella primavera 2022 il finanziamento, nell'ambito della missione 5 del PNRR, di quattro Piani Urbani Integrati (PUI), riguardanti il recupero di aree o edifici pubblici comunali, la permeabilizzazione di *brown field*, la realizzazione di 70 km di

piste ciclabili e interventi di rigenerazione urbana, per un ammontare di oltre 277 milioni di Euro.

¹⁰ Il riferimento è, ad esempio, alla pianificazione strategica, funzione fondamentale riconosciuta alle Città metropolitane ma non alle Province, che invece avrebbero tutte le carte in regola per occuparsene.

¹¹ Si veda il Protocollo di intesa tra Regione Lombardia e ANAS, sottoscritto nel 2017 e reso operativo nel 2021.

¹² Le Province lombarde stanno provvedendo all'adeguamento dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale per allinearsi al Piano Territoriale Regionale (PTR) nel frattempo integrato ai sensi della l.r. 31/2014 per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e territoriale.

¹³ Si tratta senz'altro di funzioni la cui gestione risulta oggettivamente molto onerosa; ne è prova il fatto che anche il SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico) – una Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia – da anni impegnata nella quantificazione dei costi standard per l'erogazione dei servizi locali, ha avviato nel marzo 2020 un'indagine con l'obiettivo di cogliere, questa volta a scala provinciale, le reali spese sostenute e quantificare i livelli di servizi erogati.

¹⁴ In questo senso, i recenti provvedimenti per il rinnovo del personale della pubblica amministrazione sembrano andare nella giusta direzione.

¹⁵ Nel messaggio inviato in occasione dell'Assemblea dell'Unione delle Province italiane del luglio 2022, il Presidente Mattarella ha affermato che «alle Province, nodo essenziale della rete dei poteri locali della Repubblica, tocca il delicato ruolo di interlocutore tra Regioni e Comuni, nella programmazione territoriale e nella gestione dei servizi».

¹⁶ Vedi <http://www.provinceditalia.it> (ultimo accesso: 13.II.2022).



Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide

Il sistema delle autonomie lombarde è da tempo investito da riforme significative, di impulso nazionale, regionale, ma anche comunitario, in risposta alle sfide socioeconomiche e territoriali e alle sollecitazioni provenienti dall'articolato e variegato contesto di attori e poteri locali e sovralocali. Nell'articolo si analizzerà l'impatto che le iniziative legislative più recenti (tra le quali la legge 56/2014), gli orientamenti della programmazione territoriale regionale, le riconfigurazioni spaziali dei principali fornitori di servizi urbani nel quadro delle crisi economico-finanziaria e pandemica hanno avuto sulle politiche regionali lombarde e sulla Città metropolitana di Milano, attraverso la riconfigurazione dei poteri territoriali. Nelle congiunture emergenziali, le funzioni gestionali e organizzative degli enti locali sono, infatti, tornate a essere centrali nella vita pubblica, a prescindere dalle criticità chiaramente esistenti nell'ambito del trinomio configurato da istituzioni/confini territoriali/funzioni assegnate. Nel contributo si proporrà un'indagine testuale e discorsiva dei documenti istituzionali volta a identificare le dinamiche multilivello che si vengono a delineare alle diverse scale e tra le diverse scale, privilegiando dunque un approccio istituzionale e un'analisi «attraverso gli strumenti» di governo del territorio.

Power and Territorial Policies in a Plural Context: The System of Local Autonomies in Lombardy between Reforms and New Challenges

Lombardy's local autonomy system has been undergoing significant reforms for some time now, driven by national, regional and EU initiatives, in response to socio-economic and territorial challenges and to the solicitations coming from the articulated and varied context of local and supra-local actors and powers. The article will analyse the impact that the most recent legislative initiatives (including Law 56/2014), the orientations of regional territorial planning, the spatial reconfigurations of the main providers of urban services, in the context of the economic-financial and pandemic crisis, have had on the regional policies of Lombardy and the Metropolitan City of Milan, through the reconfiguration of territorial powers. In emergency situations, the managerial and organizational functions of local authorities have, in fact, once again become central to public life, regardless of the criticalities clearly existing within the trinomial configured by institutions/territorial boundaries/assigned functions. This contribution will propose a textual and discursive investigation of institutional documents aimed at identifying the multi-level dynamics that emerge at different scales and between different scales, thus privileging an institutional approach and an analysis «through the instruments» of territorial government.

Pouvoirs et politiques territoriales dans un contexte pluriel : les collectivités territoriales en Lombardie entre réformes et nouveaux défis

Les collectivités territoriales de la Lombardie sont depuis quelque temps investies par des réformes significatives, d'impulsion nationale, régionale mais aussi communautaire, en réponse aux enjeux socio-économiques et territoriaux et aux sollicitations provenant du contexte articulé et varié des acteurs et pouvoirs locaux et supra-locaux. L'article analysera l'impact provoqué par les initiatives législatives les plus récentes (entre autres la loi 56/2014), les orientations de l'aménagement du territoire régional, les reconfigurations spatiales des principaux prestataires de services urbains sur les politiques régionales lombarde et sur la ville métropolitaine de Milan dans le contexte de la crise économique-financière et pandémique. Ces impacts impliquent une reconfiguration des compétences territoriales. Dans des situations d'urgence, les fonctions de gestion et d'organisation des collectivités territoriales sont en effet à nouveau au cœur de la vie publique, indépendamment des criticités existant clairement au sein du trinôme institutions/limites territoriales/fonctions assignées. L'article proposera une analyse textuelle et discursive des documents institutionnels visant à identifier les dynamiques multi-niveaux qui se dessinent à et entre différentes échelles, privilégiant ainsi une approche institutionnelle et une analyse « à travers les outils » de gouvernance du territoire.

Parole chiave: Lombardia, sistema delle autonomie locali, politiche territoriali, Milano

Keywords: Lombardy, system of local autonomies, territorial policies, Milan

Mots-clés : Lombardie, collectivités territoriales, politiques territoriales, Milan

Simonetta Armondi, Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – simonetta.armondi@polimi.it;

Matteo Bolocan Goldstein, Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – matteo.bolocan@polimi.it;

Paolo Molinari, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Dipartimento di Storia moderna e contemporanea – paolo.molinari@unicatt.it

Nota: i paragrafi 3.1 e 4 sono da attribuire a Simonetta Armondi, il paragrafo 5 a Matteo Bolocan Goldstein, i paragrafi 1, 2 e 3.2 a Paolo Molinari, il paragrafo 6 in modo indiviso a tutti gli autori.



1. Introduzione

Nell'ultimo decennio il sistema delle autonomie lombarde è stato sottoposto a diverse sollecitazioni legislative, tra le quali quelle della 56/2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni*, cosiddetta legge Delrio. Le iniziative istituzionali che si sono via via succedute hanno, di volta in volta, oscillato tra, da un lato, un forte coinvolgimento degli enti locali – a tutti i livelli, in particolare a quello regionale – nella ricerca di economie di scala e di nuove soluzioni organizzative per il governo del territorio e, dall'altro, spinte ricentralizzatrici – indotte dal contesto di crisi economica e finanziaria prima e, successivamente, dalla crisi pandemica – con il conseguente indebolimento dell'azione pubblica decentrata (Bassanini e altri, 2016; Dini e Zilli, 2015; Fratesi, Pellegrini, 2013; Salone, 2013). Ciò detto, in un contesto regionale sottoposto a intensi cambiamenti socioeconomici e territoriali che travalicano i confini amministrativi, si osserva una pervicace resistenza dei perimetri istituzionali storici, i quali continuano a condizionare la dimensione spaziale delle politiche dell'azione pubblica e, addirittura, vanno a togliere significato alle innovazioni istituzionali più recenti (si pensi alla perimetrazione della Città metropolitana di Milano).

Alla luce di questa «resistenza» istituzionale e della difficoltà di approvazione di vere e proprie riforme, la strategia spesso adottata nelle varie iniziative legislative nazionali e regionali è consistita essenzialmente nel rinnovamento e nella risemantizzazione del ruolo che gli enti locali e le politiche pubbliche possono svolgere nella promozione dello sviluppo territoriale; da una parte, ciò sottolinea la volontà di conservare quanto di buono e funzionante è presente negli enti locali, dall'altra, conferma ulteriormente la difficoltà di svincolarsi dai perimetri storici consolidati. Di seguito analizzeremo, pertanto, l'impatto che, nel quadro delle crisi economico-finanziaria e pandemica, le iniziative legislative più recenti – tra le quali la legge 56/2014, gli orientamenti della programmazione territoriale regionale e le riconfigurazioni spaziali dei principali fornitori di servizi pubblici – hanno avuto sulle politiche regionali lombarde e sulla Città metropolitana, attraverso la riconfigurazione dei poteri territoriali. In una congiuntura eccezionale come quella segnata dall'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 innescatasi nel febbraio 2020, le funzioni gestionali e organizzative degli enti locali sono, infatti, tornate a essere centrali nella vita pubblica, a

prescindere dalle criticità chiaramente esistenti nell'ambito del trinomio rappresentato da istituzioni/confini territoriali/funzioni assegnate.

Nel contributo si proporrà un'indagine testuale e discorsiva dei documenti istituzionali volta a identificare le dinamiche multilivello che si vengono a delineare alle diverse scale e tra le diverse scale, privilegiando dunque un approccio istituzionale e un'analisi «attraverso gli strumenti» di governo del territorio (Poupeau, 2017). Nel secondo paragrafo si affronterà il sistema delle autonomie lombarde e la questione del regionalismo differenziato; nel terzo paragrafo si esamineranno l'impatto della legge 56/2014 sulla politica regionale e sulle dinamiche programmatiche di area vasta; nel quarto paragrafo si prenderanno in considerazione alcuni mutamenti nelle strategie di deterritorializzazione e riterritorializzazione dei fornitori di servizi pubblici; nel quinto paragrafo si approfondirà il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana milanese.

2. Il sistema delle autonomie lombarde e il regionalismo differenziato

Il sistema delle autonomie lombarde è da tempo interessato da riforme significative, di impulso nazionale, regionale ma anche comunitario, in risposta alle sfide socioeconomiche e territoriali e alle sollecitazioni provenienti dall'articolato e variegato contesto di attori e poteri locali e sovralocali (Armondi e Molinari, 2020; Bolocan Goldstein, 2017; Ceriani e Signoretti, 2017; Molinari, 2019).

Gli elementi di innovazione istituzionale che contribuiscono a riarticolare e a ridefinire gli spazi amministrativi sono identificabili a tutte le scale, ma la regione è certamente l'ambito che, negli ultimi decenni, è giunto a occupare lo spazio politico più importante. Va peraltro ricordata l'importanza del contributo proveniente dall'Unione Europea (UE) in direzione del consolidamento del ruolo regionale; negli ultimi vent'anni l'UE ha, infatti, giocato una parte sempre più significativa nell'attività programmatica delle regioni, con politiche progressivamente più mirate nelle quali alla dimensione territoriale, di «governo del territorio», viene riconosciuta dignità di fattore specifico dello sviluppo, dunque non solo di semplice contenitore o delimitazione delle funzioni o delle politiche. Anche il metodo dell'approccio integrato, oggi utilizzato in ambito programmatico, trova giustificazione della sua ampia diffusione nelle strategie promosse a livello comunitario.



La legge 56/2014 ha tuttavia costituito un punto di rottura in questa tendenza provocando un consistente movimento di ricentralizzazione di alcune funzioni e politiche, accompagnato però da una concomitante reazione di richiesta di maggiore autonomia differenziata a livello regionale. Alcune funzioni regionali sono state in effetti ricentralizzate (in ambito sanitario, ambientale, energetico ecc.), interrompendo una tendenza favorevole al decentramento in atto da un paio di decenni. Sulla base del concetto specifico – peraltro da discutere dal punto di vista euristico e metodologico – di «residuo fiscale attivo», la Regione Lombardia ha al contempo, come detto, proseguito sulla strada dell'autonomia differenziata, espressione concreta del «federalismo» sul quale si è molto investito in termini politici, invocando l'art 116 della Costituzione. Analogo percorso è stato seguito anche da Veneto ed Emilia-Romagna che, insieme alla Lombardia, costituiscono la «triade» padana delle regioni attualmente più dinamiche dal punto di vista economico e produttivo, anche se va sottolineato che ognuna di esse persegue un modello specifico di regionalismo (Grazzini e altri, 2018), ciascuno dei quali avente lo scopo di costruirsi un federalismo fiscale di vantaggio. Tale ambizione ha trovato espressione politica nel referendum consultivo regionale di richiesta allo Stato di attribuzione di maggiori funzioni attraverso un mandato popolare¹. L'emergenza pandemica ha causato un posticipo di tali questioni, tornate a essere centrali in seguito ai risultati delle elezioni politiche del 2022; chiaramente gli avanzamenti che in futuro avverranno in tale direzione avranno degli effetti a cascata sugli enti subregionali.

Continua poi a conservare il suo carattere preminente la questione della cooperazione interistituzionale, senza la quale anche il regionalismo differenziato non potrà compiere avanzamenti significativi. Che sia per motivazioni pragmatiche, strategiche o finanziarie, oggi la cooperazione interistituzionale è imprescindibile e anche questo aspetto mostra luci e ombre a livello lombardo: da un lato possiamo, infatti, rimarcare una debole cooperazione con gli enti locali – per esempio, con la Città metropolitana – per via dell'approccio «direttivo» generalmente tenuto dalla Regione; dall'altro lato, non sono trascurabili i progetti specifici che vedono una proficua cooperazione tra Stato ed enti locali (con Regione, Città metropolitana e capoluogo regionale in primo piano), nonché la convergenza di interessi pubblici e privati (Expo 2015, Human Technopole e Progetto Campus Area Expo, Giochi olimpici inver-

nali 2026). Similmente lo strumento dell'Intesa Quadro rappresenta una cornice che consente di dialogare anche con il livello nazionale, inteso come soggetto che definisce importanti interventi per lo sviluppo economico e infrastrutturale e la coesione sociale e territoriale della regione lombarda e di Milano (e relativa area metropolitana), attraverso due intese istituzionali di programma: il Patto per la Lombardia e il Patto per Milano. Il rischio principale è che l'Intesa provochi un effetto di duplicazione e appesantimento burocratico delle procedure, con un conseguente irrigidimento dei processi reali di cooperazione e *governance* multilivello che coinvolgono gli enti.

3. Mutamenti nelle forme e negli areali della programmazione regionale

3.1. Gli orientamenti degli strumenti di governo del territorio regionale

La complessità delle dinamiche di regionalizzazione dell'urbano e dei processi di *governance* metropolitana costituisce, per le procedure di cambiamento istituzionale dei confini formali, una occasione di riconoscimento di quello che i territori in questione hanno prodotto (Armondi e Bolocan Goldstein, 2019). In Lombardia, al contempo, si può osservare la formazione di ambiti territoriali a geometria variabile, esito di manovre di *rescaling* «dall'alto» governati dalla Regione, anche dopo l'approvazione della legge 56/2014 e della legge regionale 32/2015. Va ribadito come, anche a valle della crisi economica determinata dalla pandemia di SARS-CoV-2, una lettura delle dinamiche strutturali della regione urbana, da un lato, ci consegna un contesto milanese caratterizzato da un'economia diversificata, segnata da segmenti nei quali la conoscenza – e dunque soprattutto le Università – costituisce un fattore produttivo fondamentale, ma con forti tendenze alla polarizzazione; dall'altro, fa emergere una marcata e progressiva divergenza tra l'economia urbana della città centrale (comprensiva anche della quasi totalità dei comuni di prima cintura, pienamente integrati da questo punto di vista al *core* metropolitano) e quella della piattaforma regionale.

In particolare, da un'analisi degli strumenti regionali di governo del territorio si può evincere la messa in esercizio di strategie di riterritorializzazione che si concentrano sulla valorizzazione infrastrutturale e delle geografie economiche dell'asse pedemontano lombardo, con una marcata omissione delle peculiarità degli altri territori.

Il Piano territoriale regionale e il Piano regionale di sviluppo privilegiano la definizione di forme di cooperazione inter-istituzionale e pubblico-privata. Quegli stessi accordi, nondimeno, sono solo parzialmente inclusivi, poiché si impostano su strumenti programmatori fortemente verticistici (come, per esempio, gli Accordi di programma) e su grandi progetti di trasformazione connotati da una cornice preordinata e statica di relazioni nelle quali la componente immobiliare – progressivamente dominata da acquisizioni su larga scala da parte di grandi investitori e di fondi internazionali – gioca un ruolo centrale. Inoltre, come vedremo, le strategie di allusiva regionalizzazione dell'urbano mobilitate dalla Regione Lombardia – che spingono ad un policentrismo di funzioni pregiate oltre la città capoluogo – esplicitamente non riconoscono all'istituzione metropolitana quella capacità di cura strategica del territorio che le viene invece attribuita dalla legge Delrio.

Nell'aggiornamento delle sezioni tematiche del Piano territoriale regionale (PTR - Regione Lombardia, 2020)² si sottolinea, per esempio, che la completa attuazione degli interventi programmati relativi ai corridoi europei porterà a significative trasformazioni territoriali. Nel testo si riportano in particolare i possibili effetti sull'area metropolitana milanese. Una prima categoria di effetti spaziali ed economici sul territorio metropolitano è ipotizzabile in relazione a una strategia di ricollocazione diffusa di funzioni strategiche sul territorio lombardo, con la conseguente rigerarchizzazione funzionale che mira a temperare la centralità rappresentata dal bacino metropolitano principale. In particolare, nel PTR si sottolinea che i progetti potranno portare alla creazione di nuove polarità territoriali con diverse funzioni e gradi di diffusione; si segnala inoltre come il potenziamento dell'asse autostradale est-ovest nel quadrante ovest abbia effetti limitati per lo sviluppo di nuovi poli, vista la dimensione degli interventi circoscritta al potenziamento dell'autostrada esistente. Il quadrante est, invece, è attraversato da una serie di interventi infrastrutturali – la Brebemi (Brescia-Bergamo-Milano) innanzitutto – in grado di migliorare l'accessibilità dell'area milanese da est, ma anche dell'area basso-bergamasca e basso-bresciana da ovest.

Da tali considerazioni si può intuire nella strategia regionale la considerazione per la funzione polarizzante dell'area bresciana, la quale sarà potenziata anche da un ulteriore tentativo di sviluppo del traffico sull'Aeroporto di Montichiari e dal contemporaneo riassetto del trasporto pubblico locale (metropolitana leggera, riqualifica-

zione della ferrovia Brescia-Iseo-Edolo). Nel PTR l'affermazione dell'area bresciana come polarità dinamica autonoma e disgiunta dall'area metropolitana milanese si collega allo sviluppo di altre centralità della regione milanese esterne alla città capoluogo (Fiera, Malpensa). Da questo punto di vista il documento pianificatorio regionale guarda allo scalo aeroportuale di Malpensa come a un bacino di attrazione di funzioni pregiate, in aperta competizione all'insediamento delle stesse nell'area milanese.

Nel Programma regionale di sviluppo (PRS, Regione Lombardia, 2018)³, come nel PTR, si può evincere un'attenzione specifica e una valorizzazione della categoria dei «grandi progetti» in aree esterne a Milano. Si tratta di nuove centralità metropolitane con un ruolo di propulsori di rilevanti processi di metropolizzazione legati all'economia della conoscenza, ma che escludono dalla *governance* Città metropolitana. La Regione privilegia, al contrario, la promozione di Accordi di Programma nei quali spicca invece – come osservato in altri casi europei – l'avanzata dello Stato come *pivot* del mutamento spaziale. Nel PRS due in particolare sono i grandi progetti che potranno svolgere la funzione di attrattore «autonomo» di funzioni, uno nel quadrante nord-ovest e l'altro in quello nord-est della regione milanese.

Il primo è il progetto di rigenerazione urbana dell'area dell'ex sito Expo Milano 2015 nel Comune di Rho, oggetto di parte del Patto per la Lombardia (2016) sottoscritto da Regione e presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto è finalizzato alla realizzazione del Parco della scienza, del sapere e dell'innovazione Milano Innovation District (MIND). MIND unisce gli investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura di ricerca nazionale Human Technopole, del Campus scientifico dell'Università Statale di Milano e della struttura ospedaliera l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico Galeazzi (IRCCS). Lo sviluppo immobiliare privato sarà gestito da LandLease, *developer* australiano, con un investimento di oltre 1,5 miliardi di euro per 450 mila mq di superficie. Il secondo è il progetto di rigenerazione delle acciaierie Falck a Sesto San Giovanni. Si tratta del più grande impianto siderurgico dismesso della Lombardia, che copre un'area di circa 1.430.000 m², più estesa della superficie di Expo. Un comparto importante del progetto di rigenerazione urbana è stato acquisito e sarà gestito da Hines, *player* statunitense attivo nel mercato immobiliare, in partenariato con altre società sostenute da un fondo del Kuwait. Una parte del progetto ospiterà la Città della salute e della ricerca per la



ricollocazione di due tra i maggiori IRCCS oggi localizzati a Milano: l'Istituto nazionale dei tumori e il Neurologico Besta. L'azienda regionale Aria e Infrastrutture lombarde, coinvolte nel progetto e nell'attuazione, garantiscono l'apertura del cantiere della Città della salute in tempi rapidi (comunque slittati rispetto alle iniziali previsioni per il 2022). Entrambe le vicende restituiscono un protagonismo dello Stato espresso sia nella promozione di alcune importanti localizzazioni, sia nella partecipazione ad accordi di programma multi-scalari che coinvolgono soggetti politici e amministrativi, ma soprattutto le autonomie funzionali – università e fondazioni sanitarie – mentre il coinvolgimento di Città metropolitana è avvenuto solo in relazione alle attività di bonifica dei terreni.

Riassumendo, dal punto di vista degli esiti spaziali nei documenti presi in considerazione possiamo distinguere un orientamento nel quale la dimensione dell'urbano non è interpretabile esclusivamente come fatto agglomerativo, confingibile amministrativamente, ma come complesso processo socio-spaziale. Tale orientamento mobilita prevalentemente un approccio di *rescaling* (Armondi, 2017), del quale in seguito proveremo a mostrare alcune criticità.

3.2. *Dinamiche programatorie e scala vasta*

A livello intermedio, la nozione di area vasta⁴ introdotta con la legge 56/2014 ha prodotto una forte diversificazione di quella che era la tradizionale suddivisione provinciale. In Lombardia, alla provincia era stato attribuito un essenziale ruolo organizzativo delle funzioni svolte a livello locale, testimoniato dalle numerose deleghe conferite. Successivamente alla legge Delrio, la Regione ha interpretato la nozione di area vasta come provincia con vocazione di coordinamento territoriale; inoltre, essa si è impegnata a garantire risorse invariate a questo ente, individuando la provincia come ambito territoriale ottimale previsto dalla suddetta legge 56/2014. Al contempo, la Regione ha proposto anche perimetri più vasti per conseguire migliori risultati in alcuni settori specifici (otto nuove Agenzie di tutela della salute, ATS, organizzate in Aziende socio sanitarie territoriali, ASST, ritagliate aggregando alcune province; sei bacini territoriali omogenei per la riorganizzazione del trasporto pubblico locale). In seguito all'esito referendario negativo (2016), l'ente provinciale – che in Lombardia annovera oggi dieci province, una provincia «montana e di confine»⁵ e una Città metropolitana – ha conservato la sua

copertura costituzionale, anche se gli interventi di finanza pubblica statale ne hanno per anni minato la capacità operativa tecnica e finanziaria, oltre che amministrativa, in modo evidente nelle province non metropolitane (per esempio nella manutenzione stradale).

Nel confermare il ruolo degli enti locali di indispensabile terminale sul territorio in veste di autorità sanitarie e di protezione civile e di attuatori delle misure di prevenzione, di cura e di sostegno socioeconomico, l'emergenza pandemica 2020-21 – particolarmente severa in Lombardia – ha tuttavia restituito linfa a questo livello intermedio che, attraverso le sue prerogative costituzionali e funzionali, è tornato a operare per l'erogazione di fondi statali, trasferiti attraverso la Regione; ciò implica per le province di dover adattare e articolare gli interventi sul territorio tra piccoli centri, aree urbane e aree metropolitane, tra aree centrali e periferiche.

Per quanto riguarda in particolare l'organizzazione territoriale del Sistema sanitario regionale (SSR), che costituisce la parte più rilevante della spesa corrente regionale, gli otto ATS disegnati a partire dal 2015 sono costituiti da aggregazioni di due province (solo nel caso di Bergamo e Pavia il confine provinciale corrisponde a quello dell'ATS; Brescia e Como vedono due diverse ATS sul territorio provinciale). Durante la crisi pandemica 2020-21, la Lombardia è stata la regione con la maggiore mortalità da SARS-CoV-2 (dopo la Valle d'Aosta) e, più in dettaglio, diverse delle sue province⁶ sono state tra quelle più colpite a livello nazionale in termini di eccesso di mortalità (Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Pavia) (Istat, 2021), mettendo drammaticamente in tensione il sistema dei presidi ospedalieri territoriali ed evidenziando le carenze, e le scelte strategiche operate in questo ambito, dell'assistenza sanitaria territoriale (Banca d'Italia, 2021).

Per quanto concerne le dinamiche programatorie che stanno coinvolgendo i territori lombardi alla scala di area vasta, a seguito della legge 56/2014 e delle recenti iniziative legislative regionali, vanno certamente menzionati i Piani territoriali regionali d'area (PTRA)⁷, che costituiscono uno strumento di pianificazione strategica per il governo del territorio regionale. Queste forme di pianificazione sono molto rilevanti in una regione policentrica nella quale i territori non metropolitani necessitano di importanti attenzioni per il ruolo considerevole che rivestono per lo sviluppo regionale, in termini di differenziazione produttiva, di gestione del consumo di suolo, di qualità della vita e dell'abitare, di diversità cultu-

rale e di presidio territoriale e ambientale. Tra gli obiettivi dei PTRAs vi è certamente quello di attuare nel medio e lungo termine, e a una scala di maggior dettaglio, le strategie e gli obiettivi individuati nel Piano territoriale regionale. Il PTRAs integra pertanto le politiche settoriali e regionali e ha l'obiettivo di creare delle sinergie tra tutte le risorse territoriali disponibili ai fini dell'attuazione del piano stesso; le disposizioni e i contenuti di tale piano hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni coinvolti e sono aggiornabili annualmente. A oggi sono stati approvati cinque PTRAs, quelli che riguardano i Navigli, Montichiari, la Media e Alta Valtellina, le Valli Alpine, la Franciacorta.

4. Mutamenti nella zonizzazione e nella organizzazione dei principali servizi pubblici

Un ulteriore ambito di riflessione relativo alla riconfigurazione dei poteri territoriali riguarda i servizi pubblici. Il mercato delle imprese pubbliche locali (partecipate o *utilities*) a controllo pubblico è dominato in Lombardia – come in gran parte del Nord del Paese – da alcune grandi società. In questo ambito la Lombardia si comporta come altre regioni urbane europee, laddove le grandi *utilities* si vanno qualificando come uno dei settori trainanti della economia urbana (Vettoreto, 2019). Oggi la fornitura di acqua, di energia e gas, la raccolta e il trattamento dei rifiuti, così come la gestione delle reti digitali, costituiscono infatti un settore chiave del funzionamento e dello sviluppo dell'urbano (Graham e Marvin, 1995). Di seguito si presentano quattro casi emblematici di strategie di deterritorializzazione e riterritorializzazione di *multiutilities* lombarde, appoggiate esplicitamente dall'istituzione regionale a fronte dell'indissolubile legame con il sistema locale regionale, determinato dalla presenza di infrastrutture e reti che innervano il territorio (Scarpa e altri, 2009).

Il primo caso riguarda l'organizzazione del servizio idrico integrato. Il territorio lombardo è suddiviso in 12 Ambiti territoriali ottimali (ATO). La Città metropolitana di Milano e le Province lombarde esercitano la funzione di ente di governo dei rispettivi ATO attraverso appositi Uffici d'Ambito, enti strumentali costituiti sotto forma di aziende speciali. Tale formula organizzativa rappresenta l'unico caso in Italia di esercizio delle funzioni di ente d'ambito attraverso un ente strumentale. Le Province e la Città metropolitana di Milano approvano il piano d'ambito e delibera-

no la forma di gestione secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e statale, acquisito il parere vincolante della Conferenza dei comuni. L'affidamento a un gestore unico d'ambito è avvenuto in tutti gli ATO, a eccezione di due territori: l'ATO Provincia Mantova e l'ATO Città metropolitana di Milano. Nell'ATO milanese operano due gestori per i quali da tempo si propone una fusione. Per la Città metropolitana si tratta del Consorzio Acqua Potabile holding S.p.a., che sta realizzando, per lo stesso ente, anche una rete telematica a banda ultra larga in fibra ottica con un'estensione di 250 km. Per il Comune di Milano opera Metropolitana Milanese S.p.a., fondata per gestire l'attuazione del sistema di trasporto collettivo sotterraneo e diventata responsabile nel 2003 anche della gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica comunale.

Il secondo caso riguarda invece A2A, la *multiutility* nata dalla fusione dell'AEM milanese con la municipalizzata bresciana, oggi uno dei soggetti di questa natura più importante del Paese. A2A costituisce il principale fornitore di servizi per il Comune di Milano, gestendo luce e gas, in una sorta di vero e proprio monopolio pubblico e con un significativo ritorno per le municipalità di Milano e Brescia, che possiedono la metà delle azioni e ricevono 65 milioni di euro ciascuno, mentre il restante 49% è detenuto da fondi di investimento. Di recente A2A ha approvato il Piano strategico 2021-2030 che prevede investimenti per 16 miliardi di euro in favore dell'economia circolare e della transizione energetica. A2A, quotata in borsa, ha intrapreso un percorso di espansione su scala nazionale che trasformerà l'azienda da operatore territoriale con 2,9 milioni di clienti (elettricità e gas), a *player* nazionale con sei milioni di clienti entro il 2030.

Il terzo caso riguarda la *multiutility* Acsm-Agam, nata nel 2018 dall'aggregazione fra *utilities* locali del Nord Lombardia (Como, Monza, Lecco, Sondrio, Varese), con A2A azionista di riferimento e partner industriale. La società punta sull'innovazione tecnologica con progetti da proporre a enti pubblici, imprese e cittadini: gestione dell'illuminazione, interventi di efficientamento energetico degli edifici, realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici e di sistemi di teleriscaldamento, servizi di *smart city*. La *super-utility* lombarda conta oltre 800 dipendenti e più di 900.000 cittadini serviti, rappresentando uno dei principali protagonisti nel campo dell'energia (elettricità, gas e teleriscaldamento) in grado di misurarsi con i maggiori operatori nazionali del mercato. L'integrazione delle società sembrerebbe portare,



infatti, riconoscibilità e legittimazione locale alle singole società coinvolte, tutte caratterizzate dal forte radicamento nei territori. Allo stesso tempo, l'integrazione potrebbe favorire il posizionamento alla scala vasta, ad esempio potendo contare su un maggior supporto tecnico nella partecipazione alle gare di distribuzione gas, nelle politiche commerciali e di acquisto, nella messa a punto del piano di investimenti, nello sviluppo della generazione di energia da fonti rinnovabili, oltre a condividere *know-how* ad alto contenuto tecnologico.

Il quarto caso riguarda Water Alliance-Acque di Lombardia, la prima rete regionale di imprese delle aziende idriche *in house*, nata nel 2015 per coniugare il radicamento sul territorio e le pratiche nella gestione pubblica dell'acqua. Nell'autunno del 2019 Water Alliance aveva siglato un protocollo d'intesa direttamente con Regione Lombardia per interventi in materia di protezione civile e di emergenze di natura idropotabile. Con un fatturato di circa un miliardo di euro e più di 3.600 dipendenti, dall'inizio del 2020 tale *utility* si è allargata a tutti i gestori pubblici lombardi, divenendo il primo e più grande soggetto aggregato di acqua pubblica – tredici aziende a totale capitale pubblico che compongono la rete e garantiscono un servizio idrico integrato a circa otto milioni e mezzo di abitanti e 1.200 comuni – finalizzata all'accrescimento della capacità competitiva delle stesse attraverso l'esercizio in comune dell'attività di rappresentanza di interessi nei confronti degli *stakeholder* istituzionali e associativi e nell'ambito dei processi decisionali.

Gli esempi illustrati sembrano configurare un modello aggregativo specificamente riconoscibile nel Nord Italia, «un'alleanza di *mega-player* aziendali» (Bolocan Goldstein, 2017, p. 179) in continua evoluzione, ma sempre caratterizzata da una rilevante componente strategica di radicamento locale e da una *leadership* industriale capace di dialogare direttamente con la Regione, oltre che con le singole amministrazioni comunali, orientata a competere alla scala nazionale e internazionale, rendendo anacronistico il conflitto istituzionale tra Milano e Città metropolitana.

Per concludere, gli esempi richiamati indicano il contesto plurale dal quale potrebbe prendere le mosse una sperimentazione nel campo delle politiche territoriali oltre il canone del binomio pubblico/privato. Essi ci mostrano anche il limite principale della tesi del *rescaling* nell'analisi delle spazialità dei fenomeni metropolitani, catturato nella lettura del passaggio monodirezionale e meccanico da un livello – quello nazionale – ad altri (Cox, 2002): quello di non cogliere pratiche

scalari sfumate, composite e non neutre dal punto di vista delle contese egemoniche.

La complessità delle forme di gestione dei servizi pubblici determina conseguenze profonde per i territori. Da questo punto di vista si tratta di studiare la questione metropolitana non solo in termini amministrativi, ma con una prospettiva di ricerca che affronta il tema delle contese egemoniche, di come la spazialità dell'urbano-regionale sia implicitamente oggetto di riconfigurazioni non scontate di poteri e di corsi d'azione influenti, come anche il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana di Milano ci segnala.

5. Il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana di Milano

Nel quadro del cambiamento del sistema degli enti locali e della riconfigurazione in atto nelle territorialità espresse da un'ampia gamma di poteri e autonomie implicate nella costruzione delle politiche pubbliche, la nascita della Città metropolitana (Cm) rappresenta – malgrado ritardi e limiti della soluzione istituzionale adottata – una realtà con la quale fare i conti. Per accennare a tale vicenda sono indispensabili diversi piani di lettura: quello politico-istituzionale, riferibile a uno stile tutto italiano nel pensare le «riforme» senza praticarne con coerenza la loro messa in opera; quello delle dinamiche socio-spaziali metropolitane che la nuova istituzione ambirebbe a governare; quello riguardante l'azione dei poteri sociali nell'arena pubblica plurale, con il formarsi di equilibri dettati dai rapporti di forza tra i diversi attori.

5.1. La dimensione politico-istituzionale

Dopo un annoso dibattito sul tema delle autonomie e del governo della «grande dimensione» urbana protrattosi lungo l'intera vita repubblicana, a seguito dell'introduzione della l. 142/1990 e della successiva costituzionalizzazione con la riforma del Titolo V del 2001 (articolo 114 della Costituzione), la legge 56/2014 ha il merito di avere innescato concretamente il processo di costruzione della nuova realtà istituzionale, subentrante alle antiche province in ben nove situazioni italiane, oltre a Roma capitale con una disciplina speciale. Questa importante novità nella geografia amministrativa della Repubblica si è conseguita grazie al clima generale suscitato dal consenso raccolto dall'imperativo del «taglio dei costi della politica», nel quadro di una manovra determinata dalla *spen-*

ding review. È utile considerare tale aspetto perché il superamento della vecchie province (non della loro persistente geografia alla quale le stesse Città metropolitane si adeguano) è divenuto illusoriamente sinonimo di risparmio della finanza pubblica⁸, senza alcuno spazio reale per un confronto e un'eventuale revisione di ben altri centri di costo connessi a una ormai fragile architettura istituzionale: si pensi alle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, più le province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, la legge posticipa la soluzione di alcuni nodi rilevanti per la vita futura della nuova istituzione: innanzitutto, il tema delle risorse finanziarie e di una reale autonomia orientata in termini federalisti; in secondo luogo, le modalità elettive del sindaco e del consiglio metropolitano (la nuova istituzione è un ente di secondo livello nel quale il sindaco del capoluogo è di diritto sindaco metropolitano e il consiglio è composto da amministratori comunali eletti dai loro colleghi)⁹; in ultimo, il tema delle funzioni attribuite che devono scaturire da un confronto di merito con le rispettive istituzioni regionali.

In Lombardia ciò ha condotto all'approvazione della lr 32/2015, la quale sembra voler evitare il pieno riconoscimento della specificità della nuova istituzione finalizzata innanzitutto alla promozione dello «sviluppo strategico del territorio» (Pizzetti, 2015). Il rischio di un'implicita omologazione della Cm a un tradizionale ente di area vasta sembra così indebolire la nuova istituzione in campi tra i più rilevanti nel governo dei processi metropolitani: spicca tra tutti quello della mobilità. Come si può notare, questi risultano temi non di poco conto: una volta imboccata la via «strutturale»¹⁰ alla soluzione normativa del tema della nuova istituzione metropolitana, essa rimane tuttavia soffocata nello spazio d'azione costretto dalla dialettica storica tra comune centrale e regione.

5.2. Spazialità metropolitana

Proprio l'opzione «strutturale» intrapresa nella costruzione delle Cm impone un confronto non rituale con le dinamiche socio-spaziali metropolitane: su questo aspetto il dibattito si ferma alle dimensioni areali o demografiche delle singole realtà, piuttosto che alla capacità – vera o presunta – di far da traino alle economie regionali di riferimento. Scontato il fatto che una riconfigurazione dei poteri in «un paese troppo lungo» (Ruffolo, 2009) abbia dovuto ricercare una soluzione rappresentativa delle diverse questioni territoriali che segnano il caso italiano, sembra più utile interrogarsi su quanto le realtà urbane siano

fortemente segnate da una mondializzazione che sovverte gerarchie e ordini spaziali tradizionali. Ciò, sia chiaro, non vuol dire che Milano e Reggio Calabria siano realtà assimilabili, ma che le attuali dinamiche spaziali e funzionali segnano il territorio senza seguire una traiettoria lineare dai centri alle periferie e sovvertendo l'ordine scalare che ha per lungo tempo costituito la dimensione spaziale dell'urbano (Bolocan Goldstein, 2014).

Gli stessi processi di urbanizzazione dilatata caratterizzanti lo sviluppo italiano negli ultimi decenni e le forme di regionalizzazione e diffusione spaziale di popolazioni e imprese, indicano – insieme a gravi problemi ambientali e di gestione del territorio – l'emergere di nuove logiche di riorganizzazione dello spazio urbano a differenti scale. Non è un caso che la letteratura segnali la formazione di vaste regioni urbane in tensione con le geografie amministrative tradizionali (si pensi alla *global city region* del Nord: Perulli, 2012), o l'emergere di traiettorie evolutive macro-regionali (da quella adriatica alla macro-regione alpina: Galli e Pola, 2014). Inoltre, la crisi pandemica che ha scosso il mondo ha provocato un'imponente contrazione economico-spaziale portando a collocare anche il tema del governo metropolitano in una prospettiva ben diversa rispetto alla fase d'oro di quei gloriosi trent'anni del dopoguerra nei quali tali istituzioni furono introdotte in molti paesi europei per misurarsi con la grande crescita espansiva.

Anche da questa prospettiva, il contesto lombardo-milanese risulta interessante a livello continentale in quanto caratterizzato da uno sviluppo metropolitano originale: da un lato, espressione di interdipendenze spaziali solo in minima parte circoscrivibili al bacino territoriale individuato dalla nuova istituzione¹¹; d'altro lato, esito di un processo materiale e simbolico di ri-centralizzazione metropolitana scarsamente governato e a forte trazione immobiliare. Anche per tale ragione l'inadeguatezza di ogni possibile partizione amministrativa – ci piaccia o meno – diviene un tratto costitutivo dei processi di governo metropolitani con il quale fare i conti.

5.3. Pluralismo sociale

In questo senso la territorialità dei 133 comuni della vecchia provincia divenuti Cm appare come un'opzione che finalmente dota la «coalescenza territoriale» di una «coalescenza istituzionale» di cui era fino ad ora sprovvista (Calafati, 2009). Una dimensione areale certo insoddisfacente, tuttavia depositaria dell'evoluzione insediativa di un



contesto milanese raccolto attorno al capoluogo e del radicamento territoriale di molti interessi organizzati. Non è un caso che la stessa Camera di commercio di Milano – con molte delle rappresentanze sociali partecipi del Tavolo Metropolitano – rappresenti interessi a base territoriale coincidenti con l'ambito della vecchia provincia¹². Un aspetto, quest'ultimo, assai rilevante nel processo di *institutional building*. Se, infatti, la Milano politica è riuscita a rispettare efficientemente la tempistica costituente di Cm (dalla elezione del consiglio all'approvazione dello statuto, dalla nomina dei consiglieri delegati del sindaco all'avvio del procedimento riguardante la costruzione del piano strategico) è altrettanto vero che tale risultato è stato conseguito grazie alla spinta esplicita delle rappresentanze sociali e funzionali: dall'azione della Camera di commercio impegnata da anni nell'analisi del fenomeno metropolitano (Artoni e altri, 2005; Magatti e Sapelli, 2012), al protagonismo attivo di Assolombarda e della Camera del lavoro metropolitana, solo per citare alcune delle principali forze in campo.

Questa dimensione riguardante l'azione del contesto civile milanese non è da sottovalutare, anche per il ruolo di riferimento nel panorama nazionale: si consideri anche solo la capacità di Assolombarda di imprimere una spinta decisiva sulla stessa Confindustria nel determinare l'approvazione della legge Delrio, oltre che nell'alimentare una domanda di progettazione strategica metropolitana (Biondi, 2016).

5.4. Piano strategico e Zone Omogenee: l'intercomunalità come leva per la cooperazione

Nel maggio del 2016 la Cm di Milano è stata la prima in Italia ad approvare il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018)¹³ che rappresenta uno dei suoi compiti fondamentali. Quello attualmente in vigore rappresenta il suo primo aggiornamento per il triennio 2019-2021 (approvato nell'ottobre 2019). La scelta compiuta è stata quella di procedere alla costruzione del piano anche per mezzo di modalità sussidiarie di coinvolgimento di varie rappresentanze di interessi a conferma di un orientamento che affianchi a una dimensione strategica più tradizionalmente intesa, come azione ad ampio orizzonte temporale e spaziale, un approccio che intende facilitare «strategicamente» la convergenza operativa di attori e risorse di varia natura su progetti e azioni verificabili e territorializzati: risponde a questo il ruolo fattivo del Tavolo Metropolitano e del Tavolo delle Università; così come l'istanza

federatrice verso i comuni che Cm intende svolgere puntando sulle zone omogenee nel territorio metropolitano e sui nove Municipi di Milano.

Previste dalla legge Delrio e dallo Statuto di Cm (art 29, Titolo IV), le sette zone omogenee approvate in accordo con la Regione – Alto Milanese, Magentino e Abbiatense, Sud Ovest, Sud Est, Adda Martesana, Nord Ovest e Nord Milano – rappresentano ambiti di coordinamento delle politiche (a partire dalle agende territoriali profilate nel Piano strategico) e realtà privilegiate nella gestione associata di servizi e funzioni. Malgrado ritardi nel pieno dispiegamento di questi organismi (molte delle indicazioni contenute nel Regolamento del 2015 sono ancor oggi lettera morta), tale dimensione territoriale sovracomunale sembra quella più idonea nel favorire forme di cooperazione e di azione congiunta tra le varie amministrazioni in relazione all'articolazione sociale delle comunità insediate. Lo dimostrano recenti segnali di attivismo intercomunale: dall'Agenda territoriale del Nord Milano 2030 al piano strategico di Rho nel contesto dei comuni del Nord Ovest, dal progetto Smart Land sudest che coinvolge 14 amministrazioni di quel territorio all'analogo progetto in gestazione nel contesto dell'Adda Martesana, solo per fare alcuni esempi.

Tali dinamiche testimoniano una certa ripresa della progettualità locale metropolitana, che non si risolve – e non potrà certo risolversi in futuro – nel protagonismo esclusivo della città centrale, che dopo anni di importante crescita demografica e occupazionale aggiorna il proprio Piano di governo del territorio del 2012 con l'approvazione nell'ottobre 2019 della variante generale «Milano 2030», uno strumento di governo delle spazialità metropolitane che, insieme al Piano territoriale metropolitano approvato nell'aprile del 2021 dalla Cm, sarà chiamato a individuare priorità e strategie in grado di rispondere agli impatti causati dalla crisi pandemica.

6. Conclusioni. Guardando oltre la crisi pandemica

Le dinamiche multilivello del sistema delle autonomie lombarde hanno senza dubbio accresciuto la varietà di forme politiche e istituzionali presenti sul territorio regionale rispetto al passato. Esse mostrano un tratto tipico delle strategie di glocalizzazione, che portano a privilegiare le scale subnazionali di regolazione statale e favoriscono le economie regionali e locali come motori dello sviluppo (Brenner, 2004). Al contempo, accanto a una neutralità discorsiva formale legata

alla devoluzione e alla sussidiarietà, attraverso le esperienze richiamate è possibile individuare un più intenso protagonismo dei territori (Regione, Città metropolitana, autonomie funzionali e di servizio), accompagnato da diversi elementi di innovazione istituzionale; in parallelo, si individuano alcuni fattori conflittuali, determinati in particolare dalla diversa centralità che, di volta in volta, la dimensione urbana, quella metropolitana e la dimensione non urbana assumono nelle politiche territoriali.

Se già il contesto di austerità della prima parte degli anni Dieci del XXI secolo aveva portato a rimettere in discussione il processo di decentramento avviato a partire dagli anni Novanta del Novecento, la pandemia di SARS-CoV-2 ha ulteriormente amplificato e riarticolato i conflitti di autorità e restituito centralità all'architettura territoriale istituzionale, essenziale per un'efficace gestione delle emergenze (si pensi ai presidi ospedalieri territoriali). Sullo sfondo di un'importante contrazione dei servizi pubblici presenti sul territorio (uffici postali, caserme, ospedali ecc.), durante la pandemia il Governo e le agenzie nazionali si sono confrontate in maniera conflittuale con il sistema delle Regioni, e con la Lombardia in particolare modo. Una Regione il cui protagonismo centralizzante aveva negli anni già messo in sofferenza il sistema delle autonomie lombarde, anche attraverso il controllo delle principali risorse allocate sul territorio.

A fronte di tali processi, la pandemia ha causato un evidente appannamento della traiettoria di crescita di Milano, imponendo alla sua classe dirigente un ripensamento dei fattori principali della sua base economica. Tuttavia, se davvero i destini della salute globale si incrociano inevitabilmente con quelli della salute urbana, sarà allora cruciale misurarsi, anche in tensione con le partizioni amministrative, con le sfide di transizione ecologica e sostenibilità ambientale e sociale poste alle macroregioni urbane. Per delineare un orientamento dobbiamo quindi guardare al Nord Italia, ancora, nonostante tutto, una delle economie di territorio più forti d'Europa, ma in uno scenario che sperimenti nuove forme di cooperazione territoriale tra attori non solo istituzionali, in grado di valorizzare vecchie e nuove connessioni e complementarità.

Riferimenti bibliografici e sitografici

Armondi Simonetta (2017), *State Rescaling and New Metropolitan Space in the Age of Austerity. Evidence from Italy*, in «Geoforum», 8, pp. 174-179.
 Armondi Simonetta e Matteo Bolocan Goldstein (2019), *Nuova*

questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2273-2280.
 Armondi Simonetta e Paolo Molinari (2020), *Dinamiche recenti di regionalizzazione e politiche territoriali: il caso della Lombardia*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/ Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 479-485.
 Artoni Roberto, Alessandro Balducci, Mauro Ceruti, Claudio Ciborra, Alessandro Colombo, Bruno Dente, Bruno Manghi, Costanzo Ranci, Giulio Sapelli, Lanfranco Senn e Mauro Magatti (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Torino, Bruno Mondadori.
 Banca d'Italia (2021), *L'economia della Lombardia. Rapporto annuale*, Roma, Banca d'Italia (collana: «Economie regionali», 3).
 Bassanini Franco, Floriana Cerniglia, Alberto Quadrio Curzio e Luciano Vandelli (2016), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino.
 Biondi Vittorio (a cura di) (2016), *Milano metropoli possibile*, Venezia, Marsilio.
 Bobbio Luigi (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
 Boccalatte Silvio (a cura di) (2008), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli e Treviglio, Rubettino e Leonardo Facco.
 Bolocan Goldstein Matteo (2014), *Scala geografica, spazialità urbana. Ripensare il mondo attraverso le città*, in Paolo Perulli (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino, Einaudi, pp. 147-168.
 Bolocan Goldstein Matteo (2017), *Geografie del Nord*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
 Brenner Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University.
 Calafati Antonio G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
 Casti Emanuela e Fulvio Adobati (a cura di) (2020), *Mapping riflessivo sul contagio del COVID-19. Dalla localizzazione del fenomeno all'importanza della sua dimensione territoriale. Il rapporto di ricerca*, CST-Centro Studi sul Territorio, Università degli studi di Bergamo, <https://www.ageiweb.it/iniziativa-agei/progetto-atlante-covid-19/> (ultimo accesso: 14.II.2023).
 Ceriani Alberto e Federica Signoretti (2017), *Confini a prova di riordino. Evidenze dalla Lombardia*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S] radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 27-33.
 Cox Kevin (2002), «Globalization», the «Regulation Approach» and the Politics of Scale, in Herod Andrew e Melissa W. Wright (a cura di), *Geographies of Power: Placing Scale*, Malden, Blackwell, pp. 85-114.
 Cremaschi Marco, Carlo Salone e Angelo Besana (2021), *Densità urbana e Covid-19: la diffusione territoriale del virus nell'area di Bergamo*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 52, 131, pp. 5-31.
 Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'Area Vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
 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: 14.II.2023).
 Fratesi Ugo e Guido Pellegrini (a cura di) (2013), *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, Milano, Angeli.
 Galli Stefano Bruno e Giancarlo Pola (a cura di) (2014), *Il Nord e la macroregione alpina*, Milano, Guerini e associati.
 Graham Stephen e Simon Marvin (1995), *More than Ducts and*



Wires: *Post-Fordism Cities and Utility Networks*, in Healey Patsy, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham e Ali Madani-Pour (a cura di), *Managing Cities: The New Urban Context*, Londra, John Wiley, pp. 169-192.

Grazzini Lisa, Patrizia Lattarulo, Marika Macchi e Alessandro Petretto (2018), *Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 127-153.

Istat (2021), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anno 2020 e gennaio-aprile 2021*, https://www.istat.it/it/files//2021/06/Report_ISS_Istat_2021_10_giugno.pdf (ultimo accesso: 14.II.2023).

Magatti Mauro e Giulio Sapelli (a cura di) (2012), *Progetto Milano. Idee e proposte per la città di domani*, Milano, Mondadori.

Molinari Paolo (2019), *Il riordino territoriale in Lombardia tra cambiamenti di funzioni e risemantizzazione degli enti locali*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2227-2234.

Oecd Territorial reviews (2006), *Milan, Italy*, Parigi, Oecd.

Perulli Paolo (a cura di) (2012), *Nord. Un città-regione globale*, Bologna, Il Mulino.

Pizzetti Franco (2015), *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in «Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo», 12.

Poupeau François-Mathieu (2017), *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Ruffolo Giorgio (2009), *Un Paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi.

Salone Carlo (2013), *Città e regioni in Italia negli anni della «crisi»*, in «Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines», 125-2, <http://mefrim.revues.org/1372>; DOI: 10.4000/mefrim.1372 (ultimo accesso: 14.II.2023).

Scarpa Carlo, Paolo Bianchi, Bernardo Bortolotti e Laura Pellizzola (2009), *Comuni SpA. Il capitalismo municipale in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Vettoretto Luciano (2019), *Imprese pubbliche locali tra neoliberalismo ed eredità keynesiane*, in Bianchetti Cristina (a cura di), *Territorio e Produzione*, Macerata, Quodlibet, pp. 124-131.

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/piano-territoriale-regionale-ptr/piano-territoriale-regionale-ptr> (ultimo accesso: 14.II.2023).

https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/programma-e-finanze/programma-regionale-di-sviluppo/approvato_prs_XI_legislatura/approvato_prs_XI_legislatura (ultimo accesso: 14.II.2023).

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/piani-territoriali-regionali-area/piani-territoriali-regionali-area> (ultimo accesso: 14.II.2023).

https://www.cittametropolitana.mi.it/PSM_2016_2018/piano_strategico_metropolitano/index.html (ultimo accesso: 14.II.2023).

Note

¹ Il referendum si è svolto domenica 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con formulazione differente dei quesiti. L'attribuzione alle Regioni che ne facciano richiesta di ulteriori funzioni da parte dello Stato è già prevista dall'articolo 116 della Costituzione e non necessita di consultazione popolare; l'Emilia-Romagna ha seguito quest'ultimo percorso.

² L'ultimo aggiornamento del Ptr è stato pubblicato sul BURL 49 del 7 dicembre 2021, <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/piano-territoriale-regionale-ptr/piano-territoriale-regionale-ptr> (ultimo accesso: 14.II.2023).

³ Il Prs della XI Legislatura è stato pubblicato sul BURL 30 del 28 luglio 2018, https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/programma-e-finanze/programma-regionale-di-sviluppo/approvato_prs_XI_legislatura/approvato_prs_XI_legislatura (ultimo accesso: 14.II.2023).

⁴ Per una discussione critica del termine «area vasta», un *unicum* nella letteratura urbana internazionale (peraltro in traducibile in altre lingue per la sua vaghezza), si rimanda a Dini, 2019.

⁵ Alla Provincia di Sondrio sono state riconosciute forme particolari di autonomia in quanto interamente montana e di confine (legge regionale 19/2015).

⁶ Per alcuni approfondimenti geografici si rinvia a Casti e Adobati, 2020; Cremaschi, Salone e Besana, 2021.

⁷ I Ptrs sono consultabili all'indirizzo: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/piani-territoriali-regionali-area/piani-territoriali-regionali-area> (ultimo accesso: 14.II.2023).

⁸ Anche per mezzo di una vera e propria campagna rivolta contro il livello intermedio e i suoi costi considerati parassitari e improduttivi (Boccalatte, 2008).

⁹ La legge tuttavia consente agli statuti delle realtà con più di tre milioni di abitanti di prevedere, a certe condizioni, l'elezione diretta del sindaco.

¹⁰ Per una rassegna critica delle differenti soluzioni al tema del governo metropolitano: dalle città stato ai governi metropolitani di secondo livello, fino a varie forme di agenzie specializzate e di associazioni volontarie (Bobbio, 2002).

¹¹ Non è un caso che solo la Cm di Milano, tra quelle italiane, travalichi ampiamente i confini delle *aree urbane funzionali* (FUA) individuate da Espon. L'estensione di tale agglomerato si avvicina infatti alla *regione metropolitana* interregionale elaborata dall'Ocse e coincidente con l'insieme delle province confinanti (Oecd Territorial reviews, 2006).

¹² Questa coincidenza ha facilitato la metamorfosi del Tavolo Milano – luogo di rappresentanza e di mediazione degli interessi sociali, creato nel 2012 su iniziativa dell'Assessorato del Comune di Milano, diretto da C. Tajani – in Tavolo Metropolitano affiancato alla nuova istituzione.

¹³ Il Psttm è consultabile all'indirizzo: https://www.cittametropolitana.mi.it/PSM_2016_2018/piano_strategico_metropolitano/index.html (ultimo accesso: 14.II.2023).

Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia

Con riferimento all'istituzione delle Città metropolitane in Italia, l'articolo considera le prime fasi di implementazione della legge di riforma Delrio nel caso veneziano, prendendo in esame il percorso che ne ha guidato la nascita, gli impatti sul sistema di pianificazione e sul sistema di governance territoriale. L'articolo conferma come le debolezze intrinseche della legge e i difficili rapporti con il Governo regionale rendano il nuovo livello metropolitano incapace di innovare il sistema di governance urbana.

A Critical Assessment of the Implementation of the Law 56 in Veneto: The Case of Venice Metropolitan City

This paper analyses the first steps in the process of implementation in the Venice case of the Delrio's metropolitan reform. It takes into consideration the path that drove its setting up and establishment, its main impacts on the planning system and on the system of territorial governance. Our study confirms that the main weak points that inherently characterize the Delrio law and the very difficult relation with the regional level of government make the Metropolitan City of Venice unable to contribute to innovate the system of urban governance.

Une évaluation critique sur l'application de la loi 56 dans le cas de la Ville Métropolitaine de Venise

En référence à la création de villes métropolitaines en Italie, l'article examine les premières étapes de l'application de la Loi de réforme Delrio dans le cas vénitien, en examinant le chemin qui a guidé sa création, les impacts sur le système de planification et sur le système de gouvernance. L'article confirme comment les faiblesses inhérentes à la loi et les relations difficiles avec le gouvernement régional rendent le nouveau niveau métropolitain incapable d'innover le système de gouvernance urbaine.

Parole chiave: Città metropolitana di Venezia, Veneto, legge Delrio

Keywords: Venice Metropolitan City, Veneto, Delrio law

Mots-clés : Ville Métropolitaine de Venise, Veneto, loi Delrio

Stefano Soriani, Università Ca' Foscari Venezia, Dipartimento di Economia – soriani@unive.it

Alessandro Calzavara – alessandro@calzavara.net

1. Introduzione

La promulgazione della legge Delrio (l. 56 del 7 aprile 2014) è stata sin da subito accompagnata da una serie di valutazioni molto critiche sui modi in cui essa ha dato attuazione a quello che, almeno dai primi anni Novanta del secolo scorso, si ritiene essere un *must* delle politiche territoriali e urbane nel nostro Paese: organizzare e rafforzare processi di *governance* metropolitana in grado di rispondere adeguatamente sia ai problemi posti dall'evidente incapacità di governare in modo efficiente (dal punto di vista amministrativo e della fornitura di servizi) territori e morfologie insediative sempre più complesse (come esito di dinamiche di decentramento poco coordinate dal punto

di vista della pianificazione e programmazione economica-infrastrutturale), sia alla necessità di avviare forme di pianificazione strategica maggiormente orientate a obiettivi di crescita economica e competitività urbana (Brenner, 2003; Dini e Zilli, 2014; Fedeli, 2017; Zimmerman e Getimis, 2017). In questa prospettiva, sono stati varie volte evidenziati i punti più deboli della riforma: la sua natura «regressiva» dal punto di vista geografico, dovuta alla scelta di privilegiare i confini provinciali – elemento questo, particolarmente critico soprattutto nei territori plasmati dal policentrismo e dal processo di «regionalizzazione dell'urbano» (Fedeli, 2017; Soja, 2011), come la pianura veneta – l'aver accomunato realtà urbane estremamente diverse, al punto da svilirne il senso stesso;



l'aver adottato una logica solo normativa al tema metropolitano, istituendo per legge le Città metropolitane e «calandole dall'alto» in un quadro amministrativo già ipertrofico e caratterizzato da una vera e propria «babele» normativa; l'aver definito in maniera molto sfumata le funzioni stesse dei nuovi enti; l'aver lasciato alla «buona volontà» delle parti coinvolte (vale a dire i diversi livelli di governo), senza un'adeguata opera di regia, la ricerca di quel *tuning* istituzionale necessario affinché il nuovo ente, e quindi il complesso processo di *rescaling* delle politiche statali, sia davvero in grado di innovare la *governance* territoriale (ad esempio attraverso la delega di funzioni) (Bartolotti, 2015; Soriani e Calzavara, 2016).

Rispetto a questo quadro, chi scrive ha suggerito come la legge Delrio potesse comunque aprire una «finestra di opportunità» nel sistema della *governance* urbana: la legge di riforma, infatti, nonostante le sue evidenti debolezze, aveva il merito di riportare al centro dell'attenzione, in un periodo caratterizzato dalla «dittatura» delle logiche macroeconomiche e finanziarie nazionali, il ruolo delle aree metropolitane come leva per nuovi processi di crescita, la necessità di riorganizzare gli ambiti spaziali dell'azione amministrativa, l'importanza del coordinamento, della cooperazione e della partecipazione degli attori economici nei processi di pianificazione strategica. Al tempo stesso, sottolineavamo come la legge dovesse essere intesa solo come un primo passo di un complesso, e dagli esiti non scontati, processo di innovazione istituzionale e organizzativa che richiedeva sia una delicata opera di mediazione tra i diversi livelli di governo, sia la condivisione di una visione e di una strategia metropolitana, attraverso il più ampio coinvolgimento degli attori economici e della società civile, nelle loro diverse articolazioni (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019). In questo contributo ci proponiamo di abbozzare alcune preliminari valutazioni sulle modalità della sua applicazione e i suoi primi esiti nel caso della Città metropolitana di Venezia (CmV).

2. L'istituzionalizzazione del nuovo ente metropolitano

Per quanto riguarda la coerenza della normativa regionale con quella nazionale, la situazione veneziana può definirsi «coerente e in attesa di sviluppi». Con la legge regionale 19 del 29 ottobre 2015 *Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*, la Regione Veneto ha infatti

dato attuazione alla riforma Delrio: si tratta di una «legge ponte» che affronta le problematiche di transizione più urgenti, in materia di personale e modalità di finanziamento del nuovo ente, e che conferma le principali attribuzioni provinciali, in attesa di un completo assestamento della riforma degli enti intermedi, a livello sia regionale sia nazionale.

Importante richiamare come la lr 19 del 29 ottobre 2015 ribadisca in linea di principio la possibilità di conferire ulteriori funzioni alla CmV, sentito l'Osservatorio regionale e acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali, senza però nemmeno prefigurarne possibili applicazioni. Unica parziale novità, viene riconfermata, quale riconoscimento della peculiarità della montagna veneta, l'autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno. Si tratta, in realtà, di una previsione già presente nello Statuto della Regione, ma di fatto fino ad oggi con pochi effetti. Alla lr 19 del 29 ottobre 2015 è poi seguita la delibera 1454 di Giunta regionale del 21 settembre 2016, che ha approvato uno schema di accordo quadro tra la Regione, le Province e la CmV, che sostanzialmente mantiene ancora le funzioni della provincia, avvia il processo di revisione delle partecipazioni e degli enti strumentali, ma delegando il riordino a successivi accordi da stipularsi e a successivi disegni di legge o provvedimenti amministrativi. Cosa di cui non vi è fino a oggi traccia alcuna.

Per quanto riguarda il processo e grado di istituzionalizzazione, il processo di formazione può dirsi concluso: il Consiglio metropolitano, composto da diciotto membri, è stato eletto il 9 agosto 2015; il Sindaco della CmV, sindaco del capoluogo, è in carica dal 31 agosto 2015; lo Statuto è entrato in vigore il 22 febbraio 2016; il Regolamento per il funzionamento del Consiglio metropolitano è stato approvato il 5 aprile 2017. Si tratta di adempimenti formali, dovuti e per molti aspetti scontati, che si sono però prodotti in un periodo estremamente delicato della vita politica e amministrativa della città, seguito allo scioglimento del Consiglio comunale (22 luglio 2014), quale esito dalla vicenda giudiziaria legata al MOSE, e alla nomina di un commissario straordinario. Il 21 dicembre del 2018 è stato approvato il primo *Piano strategico metropolitano* (Psm) per il triennio 2019-2021. Infine, nel marzo 2019 vi è stata l'approvazione (in via transitoria e sino a diverso assetto legislativo) del Piano territoriale generale della CmV con tutti i contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) della Provincia di Venezia.

3. Città metropolitana, area metropolitana e il rapporto con il Governo regionale

Nel merito del rapporto tra la CmV e l'area metropolitana centro-veneta¹, va sottolineato come la scelta di identificare la Città metropolitana con la provincia abbia risolto, di fatto annullandolo, il dibattito pluridecennale sulla questione metropolitana in Veneto, che aveva dato dignità ad una prospettiva metropolitana «larga», che, pur nella difficoltà di identificarne con nettezza i confini e nella pluralità delle diverse posizioni, riconosceva come baricentro e ragione stessa della riflessione proprio le relazioni che il sistema urbano veneziano stabiliva con quelli di Padova e Treviso² (OECD, 2010; Corò e Dalla Torre, 2015; Fregolent, 2013; Soriani e Calzavara, 2016).

Va ricordato poi come una prospettiva di area metropolitana vasta, in grado di ricomprendere le tre province, avesse già ricevuto in diversi periodi il sostegno di molte e importanti amministrazioni locali, nonché quello delle principali associazioni di categoria (sindacati e associazioni confindustriali *in primis*). In questo senso, il tema metropolitano ha costituito negli ultimi due decenni uno dei temi forti (assieme a quello portuale che guardava però alla più vasta scala nord-adriatica) di quella «chiamata alle armi» a favore del coordinamento e della cooperazione che ha segnato almeno una parte del dibattito politico e pubblico sui limiti del policentrismo e del «campanilismo» in questa parte del Paese. In un contesto politico e culturale fortemente segnato dall'ascesa di una galassia autonomista/federalista (usiamo di proposito quest'espressione, a testimonianza delle diverse posizioni che essa ricomprendeva), spesso nutrita dalle semplificazioni delle retoriche identitarie e beneficiaria, nonostante le sue incoerenze interne, del collasso del sistema politico della Prima Repubblica, il dibattito sull'area metropolitana centro-veneta aveva finito per coalizzare interessi economico-finanziari e politici trasversali che partivano dal comune riconoscimento della necessità di strutturare nuovi sistemi di governo del territorio. In tale direzione, il dibattito metropolitano sull'area vasta si faceva interprete, oltre che della constatazione della sua importanza economica e imprenditoriale – in termini di incidenza sul totale regionale relativamente a PIL, numero di occupati, servizi qualificati, tessuto universitario e dotazione infrastrutturale (OCSE, 2010; Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019) – anche di una riflessione sul «modello di sviluppo», stretto da un lato dalla crisi della classica tipologia del distretto industriale e la conseguente necessità di

rafforzare il settore dei servizi avanzati (manageriali, finanziari, logistici, di ricerca e sviluppo), non essendo più sufficiente l'ampia diffusione di servizi garantita da un tessuto urbano policentrico che aveva accompagnato lo sviluppo industriale nei decenni precedenti, e dall'altro da un contesto geo-economico e geopolitico in drammatica trasformazione che premiava le aree metropolitane più dinamiche (Calzavara, Soriani e Zanetto, 2013).

È a questo quadro che Paolo Costa (uno dei principali artefici, assieme a Gabriele Zanetto, del dibattito sulla metropoli centro-veneta a partire dai primi anni Novanta) si riferiva quando sottolineava – in una visione forse troppo semplicisticamente «cartografica» – la necessità di colmare un vuoto di «densità metropolitana» lungo l'asse Milano-Lubiana, se il Nord Est del Paese voleva continuare a svolgere un ruolo trainante nel nuovo processo di integrazione europea (Costa, 1991). In sostanza, la prospettiva metropolitana di area vasta non era solamente una proposta di riordino amministrativo, volta a ridefinire un nuovo e più efficiente «perimetro» di governo per un'area cresciuta senza alcuna coerenza territoriale nei decenni precedenti, un'area, in definitiva, diventata metropolitana quasi «inconsapevolmente», *de facto*, rispetto alla quale si riteneva ormai non più rinviabile il riconoscimento *de iure* (Corò e Dalla Torre, 2015). Al tempo stesso, essa si proponeva anche come un nuovo modo di guardare e intendere lo sviluppo veneto e il ruolo del suo capoluogo regionale, in quegli anni stretto tra la dolorosa quanto inevitabile crisi di Porto Marghera e le prime fasi di un processo di *disneyizzazione* «stracciona», che non ha peraltro ancora oggi esaurito il suo corso.

Il tema del rapporto tra nuovo livello di governo metropolitano e governo regionale è dappertutto, non solo in Veneto, critico³. Nel nostro caso, il supporto del governo regionale alla nascita della CmV ha seguito il solco del «galateo istituzionale», limitandosi a sostenere la semplice transizione delle funzioni dell'ex provincia al nuovo ente, ma non riconoscendone chiaramente la funzione innovatrice nel quadro di *governance*. Inoltre, rispetto al tema dell'area metropolitana vasta, il governo regionale ha sempre rivendicato la natura metropolitana dell'intera pianura del Veneto (con la sola esclusione del Rodigino): in tal modo, e facendo spesso leva sui radicati sentimenti identitari del Veneto rururbano, la diluizione del tema metropolitano al tema della «città centrale veneta» ne ha sancito l'irriconecibilità come fatto, sminuendo al tempo stesso la necessità di forme



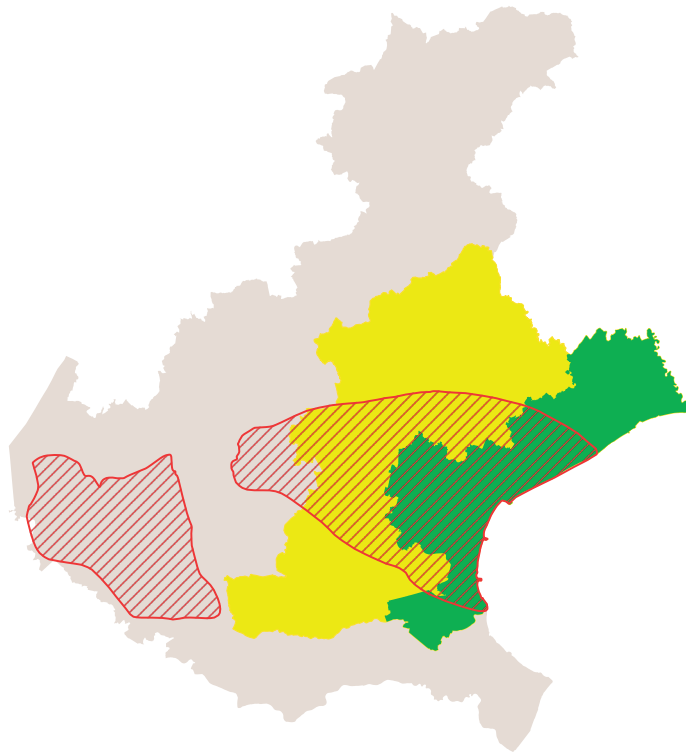


Fig. 1. Le ipotesi metropolitane del Veneto: area verde = Città metropolitana di Venezia, confini provinciali; area verde e gialla = PATREVE; area tratteggiata = la “metropoli” del Veneto per il PTRC.
Fonte: elaborazione degli autori.

innovative di *governance* territoriale e urbana⁴ (Soriani e Calzavara, 2016). La fig. 1 ben riassume i termini della questione: vi si rappresenta la Città metropolitana istituita *de iure*, che ricalca i confini della provincia; si vede poi l’ipotesi Pa-Tre-Ve, maturata in tre decenni di dibattito sull’area metropolitana vasta, fortemente orientata in chiave progettuale e fatta propria dai lavori dell’OCSE sull’organizzazione degli spazi metropolitani in Europa; si rileva infine l’impostazione del governo regionale che richiamando l’esistenza di due ambiti metropolitani (cfr. nota 4) pare implicitamente non riconoscere all’area Pa-Tre-Ve quella centralità economica nel contesto regionale che invece rappresenta un elemento fondamentale nella riflessione metropolitana.

In questo contesto, il referendum sull’autonomia regionale del 22 ottobre 2017 e la logica centralistica (in veste regionale), implicita nella richiesta di autonomia differenziata, hanno ulteriormente svilto la portata della riforma metropolitana⁵ (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019, p. 154). In sostanza un fenomeno metropolitano caratterizzante i sistemi urbani di Venezia, Padova e Treviso non sarebbe, in questa lettura, rinveni-

bile, nonostante molte indagini abbiano evidenziato la forte densità di relazioni tra i tre sistemi, pur con sfumature diverse (Fondazione Pellicani, 2014; OECD, 2010); né, si sostiene, vi sarebbe bisogno di forme di governo metropolitano di area vasta. È la regione, in tal modo, che avoca a sé la riflessione strategica sul Veneto e sulla sua parte più dinamica, quella centrale.

4. La debolezza del nuovo ente di governo

Si può dire che la Città metropolitana di fatto non esista, se non come sopravvivenza funzionale della vecchia provincia, peraltro depotenziata sotto il peso della complessità della transizione organizzativa appena avviata. CmV e Comune di Venezia si identificano e, nella distribuzione dei fondi statali e comunitari (per esempio i PON Metro), il capoluogo gestisce tutto e attrae tutto. Manca un’autentica prospettiva metropolitana, sia dal punto di vista della sintesi strategica di bisogni e di *asset*, sia dal punto di vista di elaborazione politica ed economica, anche per la difficoltà di condividere una visione dello sviluppo futuro

dell'area, caratterizzata da sistemi di relazione socio-economica spesso poco interconnessi.

In questo quadro, anche precedenti esperienze positive di pianificazione strategica (per esempio quella che ha interessato i comuni della Venezia Orientale, con un apposito progetto strategico supportato dal VeGAL, Gruppo di azione locale Venezia orientale, nato come patto territoriale e poi trasformatosi in Tavolo di concertazione di intesa programmatica di area, e che aveva visto un profondo e fruttuoso lavoro di concertazione inter-istituzionale, anche con il coinvolgimento delle parti economiche) non sono servite a orientare il nuovo ente verso l'adozione di nuovi approcci al tema del coordinamento e della cooperazione a scala metropolitana (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

Dal punto di vista delle competenze, dagli atti citati, a parte una fase declaratoria, non deriva l'utilizzazione dei margini di manovra che la Delrio comunque apriva, per cui queste rimangono quelle delineate dalla legge come funzioni essenziali (peraltro ancora completamente da riassetto), in un contesto generale difficile, dove al momento si vedono solo i costi della riorganizzazione amministrativa. Si delinea perciò uno scenario che vede un rafforzamento del ruolo della Regione, una stasi delle competenze comunali, una frammentazione di competenze in alcuni settori (come trasporti, scuole ecc.) in cui è rimasta la debole funzione provinciale.

Anche nel campo della pianificazione si registra lo stesso stallo: rimane la struttura pianificatoria antecedente alla riforma (Piano regionale, PTRC, Piano provinciale, PTCP, Piano comunale, PAT/PI), ma con un ruolo contrattuale inferiore della Provincia e un aumento del potere della Regione (che non si esprime attraverso la pianificazione «ordinaria» ma con quella in «deroga», limitando di fatto il potere dei comuni e abiurando alla necessità di una visione strategica territoriale di livello regionale)⁶.

In questo quadro, il Psm mostra i tratti di un documento del tutto introduttivo e interlocutorio, incapace di far luce sulle questioni metropolitane più urgenti⁷. Questo si limita, infatti, a riproporre i principali progetti che i comuni avevano presentato negli anni precedenti e rimasti sulla carta, vestendoli di una narrativa metropolitana, che ricorre ampiamente a termini quali «strategico», «semplificazione», «modernizzazione», «digitalizzazione», «competitività» ecc.: in sostanza, il classico e stereotipato repertorio della retorica metropolitana. In definitiva, esso «parla metropolitano» più che promuovere il «pensare metropo-

litano». Nella sua struttura e logica il Psm né mostra le caratteristiche dei piani strategici di natura pubblico-privata e «informali», volti a delineare e «raccontare» una visione condivisa, né quelle di un piano strategico operativo, mancando di obiettivi prioritari, indicatori, «finestre di monitoraggio», analisi delle ricadute organizzative ecc. La nascita del nuovo ente, inoltre, non ha modificato il quadro delle pianificazioni comunali che non traggono dalla prospettiva metropolitana, nemmeno nel caso del capoluogo, il senso di una nuova direzione (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

Al di là degli adempimenti formali previsti dalla legge, come l'istituzione della Consulta economica metropolitana, il livello di coinvolgimento degli attori economici nel processo di pianificazione e di definizione dell'assetto del nuovo ente, resta poco significativo. In questo senso, la legge di riordino e la difficile fase di transizione organizzativa che essa ha aperto, nonché la rigidità della scelta dei confini provinciali, hanno di fatto arrestato un dibattito pluridecennale e che, proprio negli anni immediatamente precedenti la promulgazione della Delrio, aveva ripreso slancio. Lo stesso si può dire del livello di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni. È anche interessante notare come a distanza di sei anni dall'istituzionalizzazione del nuovo ente, solo il 27% dei comuni faccia esplicito riferimento, nella pagina di benvenuto del sito Internet, alla Città metropolitana, mentre il 5% fa ancora riferimento alla Provincia di Venezia e il 68% alla Regione Veneto.

In questo quadro generale, va sottolineato come il nuovo ente metropolitano non mostri ancora quell'autorevolezza istituzionale alla quale un progetto di riforma dovrebbe ambire. L'ente metropolitano non sta al momento svolgendo alcun ruolo sul tema dell'area vasta, mentre molte esperienze internazionali confermano come il livello formale di governo metropolitano possa svolgere un ruolo chiave come leva per nuovi processi di aggregazione plasmati dalla dimensione funzionale e da strategie di cooperazione volontaria. Allo stesso modo, nei documenti licenziati dal nuovo ente metropolitano nessuna attenzione viene data al raccordo con le esperienze di coordinamento intercomunale già presenti⁸. Si tratta di un altro aspetto di debolezza, soprattutto in confronto con altre esperienze europee, che hanno spesso costruito il livello metropolitano di governo proprio a partire da precedenti e consolidate forme di coordinamento intercomunale. Infine, pare mancare una strategia di comunicazione interna, rivolta alle imprese e ai cittadini, in grado di rendere il nuovo livello di governo maggiormente



riconoscibile. In sintesi, la Città metropolitana è la grande assente nel discorso e nella comunicazione politica sul futuro del territorio veneziano (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

5. L'impatto della legge 56 sulla politica regionale

Nel campo della programmazione regionale, non si rilevano cambiamenti significativi: ad esempio, il Programma regionale di sviluppo (PRS) ancora in vigore è quello approvato con la lr 5 del 9 marzo 2007, né risulta cambiato l'atteggiamento nei confronti dell'area vasta in genere e della Città metropolitana in particolare. Se da un alto si rileva l'assenza di uno «spazio metropolitano» che consenta uno sviluppo razionale dei servizi, dall'altro si ribadisce ancora come tutto il Veneto lo sia, bollando come «antistorica» la proposta dell'area metropolitana centro-veneta.

Per quanto attiene alla zonizzazione e all'organizzazione dei principali servizi, il quadro è caratterizzato da profondi mutamenti nel sistema delle *multiutility*, che vedono Venezia sempre più isolata, mentre quelle di Verona e Vicenza si associano e si spingono fino a occupare il canale del Brennero e le originarie di Padova e Treviso si espandono in tutto il Nord Italia: una geografia economico-politica ben diversa da quella «ufficiale» che testimonia una perdita di «peso» del capoluogo regionale.

Per quanto riguarda le principali associazioni di categoria, Confindustria Padova e Confindustria Treviso si sono fuse nella nuova Assoindustria Venetocentro, mentre Confindustria Venezia è diventata Confindustria Area Metropolitana Venezia-Rovigo. Una strada simile è stata seguita dalle associazioni camerali: Venezia si è fusa con Rovigo⁹ e Treviso con Belluno, seguendo la via più facile per dar attuazione al dettato del dlgs 291 del 25 novembre 2016, che prevede un accorpamento per raggiungere la soglia minima delle 75.000 imprese per circoscrizione. Si è scelta in sostanza la via meno politicamente e strategicamente impegnativa, e forse proprio per questo più apprezzata dal governo regionale.

Il settore nel quale l'orientamento neo-centralista della politica regionale è più evidente è senza alcun dubbio l'organizzazione dei servizi socio-sanitari. Dal 2017 esplica i suoi effetti la lr 19 del 25 ottobre 2016 che riduce le ULSS venete da 21 a 9, pressoché coincidenti con le aree provinciali. Ma soprattutto viene realizzata la cosiddetta «Azienda Zero», super-azienda nata per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficientamento dei servi-

zi sanitari, socio-sanitari e tecnico-amministrativi del servizio sanitario regionale, ovvero per gestire le funzioni e le responsabilità della Gestione sanitaria accentrata (GSA) previste dal dlgs 118 del 23 giugno 2011. Di fatto si tratta di una struttura accentrata che si pone come diretta interfaccia con la Regione, sottraendo autonomia (ma anche risorse umane e gestionali) alle realtà territoriali.

Per quanto riguarda le iniziative di collaborazione interregionale da parte del governo regionale, va ricordato come il Veneto sia stata la prima regione italiana a ricorrere all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, che promuove la collaborazione tra regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, firmando un'intesa nel 2007 sulla gestione di comuni interessi tra amministrazioni confinanti (comuni di Belluno, Vicenza e Verona con Provincia autonoma di Trento). Una delle conseguenze è stata la costituzione del Fondo nazionale Veneto-Trentino per lo sviluppo dei comuni confinanti. Con dgr 209 del 1 marzo 2011 vi è stata la presa d'atto della *Dichiarazione della Conferenza delle Regioni Alpine* per garantire iniziative concrete a tutela del proprio territorio. Il 27 novembre 2012 è stato costituito a Venezia il GECT Euregio Senza Confini r.l. - Euregio Ohne Grenzen mbH (Gruppo europeo di cooperazione territoriale coinvolgente Veneto, Friuli Venezia Giulia e Carinzia). Il Veneto fa inoltre parte dell'Euroregione Adriatico Ionica. Si tratta di iniziative che potrebbero dare respiro a nuove strategie di cooperazione pubblico-privata in grado di sostenere processi di integrazione a diversa scala e su base funzionale. Merita ricordare come i documenti che sostengono queste iniziative facciano ampio riferimento alla necessità di rafforzare autonomia, sussidiarietà e responsabilità: tuttavia, si tratta di sottolineature che guardano soprattutto ai rapporti con lo stato centrale, mentre molto meno precisa è la riflessione sulla dimensione «interna», a conferma di un approccio neo-centralista nemmeno tanto celato.

6. Il Covid-19

Anche in Veneto la risposta alla pandemia ha evidenziato le carenze di un sistema sanitario nazionale caratterizzato da elevatissimo tasso di mortalità a causa di infezioni contratte in strutture sanitarie, dall'assoluta assenza di protocolli emergenziali e dallo smantellamento, avvenuto negli anni recenti, del sistema della medicina territoriale.

I rapporti tra Regione e Governo sono stati

simili a tutti quelli delle altre regioni: forte tensione per le decisioni e mancato coordinamento tra gli interventi e le competenze. In particolare, forti tensioni, non solo nei rapporti con il Governo nazionale ma anche alla stessa scala regionale, si sono registrate nelle prime fasi della pandemia sul tema del tracciamento, che ha visto la Regione appoggiare, fino al dpcm del 26 ottobre 2020 e diversamente da quanto chiesto da autorevoli scienziati, l'ipotesi del tampone solo ai sintomatici. La Regione, inoltre, non ha attivato le banche dati per l'app governativa Immuni, rendendola di fatto inutile, organizzando al tempo stesso l'app Zero Covid Veneto, anch'essa per nulla efficace. In questo quadro, un ruolo chiave nell'organizzare risposte, spesso in assenza di linee guida chiare, sia dal livello nazionale sia da quello regionale, è stato svolto dai sindaci di molti comuni veneti. È facile ipotizzare che un importante effetto della pandemia sarà la ridefinizione delle priorità strategiche in molti comuni che saranno sempre più spinti – anche alla luce delle indicazioni europee – a concentrarsi sui temi della sostenibilità, nelle sue diverse declinazioni, e della digitalizzazione; e che questi temi daranno spazio a nuove strategie di cooperazione e coordinamento inter-istituzionale, non foss'altro che per raggiungere adeguate economie di scala. Al tempo stesso, molte sono state le iniziative poste in essere dai comuni più dinamici per far fronte alla crisi socio-economica prodotta dalla pandemia: di natura tributaria (sospensione tasse comunali), finanziaria (rimborso del costo degli abbonamenti del trasporto locale), organizzativo-gestionale (misure flessibili nella gestione dei plateatici, «sburocratizzazione» dei sistemi di autorizzazione). Molti comuni hanno organizzato, congiuntamente a istituti di credito, procedure agevolate a favore delle partite IVA, anticipando ristori o altri fondi nazionali, oppure aprendo nuove e apposite linee di credito, riducendo i tempi di erogazione e semplificandone l'iter burocratico. Rispetto a queste iniziative, un ruolo importante è stato svolto dall'ANCI regionale che si è fatta cassa di risonanza delle iniziative più agili a supporto del tessuto sociale ed economico. In sostanza, l'ente locale per eccellenza ha cercato di rispondere alle incongruenze e alle tensioni che il «centralismo decentrato» Stato-Regione portava e porta con sé.

Questione particolarmente dibattuta è quella della possibile o auspicabile ricentralizzazione nazionale delle scelte in materia di politica sanitaria, alla luce della scarsa coerenza delle risposte alla pandemia date dalle diverse sanità regionali. In Veneto, la Regione ha riconosciuto la necessità di

una centralizzazione delle decisioni in materia di linee guida in tema di pandemia, attivazione di fondi dedicati, individuazione di nuovi strumenti, copertura giuridica e predisposizione di eventuali azioni suppletive laddove necessarie; al tempo stesso, si è espressa manifestando sempre forte opposizione a qualsiasi prospettiva di rinazionalizzazione della politica e della gestione della sanità, la cui spesa resta il motore principale della politica regionale stessa.

Per quanto riguarda i difficili rapporti tra nuovo ente metropolitano e governo regionale, la pandemia ha ulteriormente allargato il solco dell'autorevolezza istituzionale: da un lato, il dinamismo comunicativo della Regione e la continua sottolineatura di una (pretesa) maggiore efficienza della stessa rispetto al Governo nazionale hanno rafforzato la centralità politica e mediatica della Regione, portando a compimento nei fatti la trasformazione del presidente in governatore; dall'altro, le risposte alla pandemia hanno «saltato» il livello di metropolitano di governo, sia per la sua immaturità organizzativa e funzionale, sia perché un'importante fetta delle sue competenze – quelle legate alla scuola e al trasporto locale – è quasi costretta all'irrelevanza, per effetto dei tagli alla spesa che hanno accompagnato la politica nazionale sin dal 2010. La pandemia, in definitiva, ha tolto dallo scenario politico-amministrativo la Città metropolitana, stretta tra conflitto stato-regione da un lato, e dinamismo dei più importanti comuni dall'altro.

7. Conclusioni

L'esperienza degli ultimi anni conferma i timori che erano stati espressi da più parti al momento dell'emanazione della legge di istituzione delle Città metropolitane. Alle debolezze proprie del provvedimento, di per sé una «mezza riforma», non ha fatto da contrappunto uno sforzo di *tuning* istituzionale, inteso come processo di mediazione politica e istituzionale volte al riequilibrio delle competenze, passo necessario affinché la legge di riordino potesse costituire il primo tassello di un processo di innovazione nei modi di concepire la *governance* territoriale. Il processo pare inceppato e la Città metropolitana si ripropone oggi nell'architettura istituzionale come un nuovo «ente intermedio», di fatto depotenziato rispetto alla «vecchia» provincia, sotto il peso dei problemi associati alla complessa transizione organizzativa.

Importante elemento per interpretare l'im-



passo attuale è il difficile rapporto con il governo regionale, da sempre poco propenso a favorire approcci di *governance* metropolitana e impegnato invece in un difficile confronto con il governo nazionale sul tema dell'autonomia, evidente espressione della svolta neo-centralista della politica regionale. In questo quadro, la pandemia ha sotto molti punti di vista reso ancora più acuto il confronto tra Regione e Governo nazionale, mettendo ancor di più in ombra il nuovo ente metropolitano. Al tempo stesso, però, l'impasse riflette anche la debolezza della riflessione strategica interna al nuovo livello di governo, stretto da un lato dal neo-centralismo regionale e dall'altro dall'appiattimento della riflessione metropolitana sulle vicende del Comune di Venezia.

Sarebbe prematuro ritenere che la «finestra di opportunità» alla quale ci si riferiva nell'introduzione sia ormai chiusa. Tuttavia, le prime fasi del processo di implementazione della legge di riordino confermano lo stallo in cui la riforma, per lo meno per la sua parte «metropolitana», si trova¹⁰. Inoltre (e forse in maniera non del tutto inaspettata, vista la «regressività» del suo impianto: Bartaletti, 2015; Soriani e Calzavara, 2016; Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019), la legge di riforma ha segnato un momento di arresto del dibattito metropolitano in questa parte del Paese. Riattivarlo sarà soprattutto compito degli attori, del mondo della politica, dell'economia e della cultura, più consapevoli dell'importanza che la questione metropolitana ha per il futuro della regione¹¹. Al tempo stesso, sarà necessario affidarsi a iniziative e strumenti di natura informale e volontaria, in grado di superare l'impasse prodotta dal progetto di riordino e più orientate a logiche di cooperazione su base funzionale. Compito comunque difficile. Ciò implica, infatti, entrare nel cuore della geografia politica ed economica della regione: una geografia, da un lato sempre poco propensa (nonostante la forte proiezione internazionale della sua base economica) ad allargare lo sguardo oltre la dimensione locale, e dall'altro sempre più condizionata dall'approccio neo-centralista del suo governo.

Riferimenti bibliografici

- Bartaletti Fabrizio (2015), *Città metropolitane e aree metropolitane: il disegno politico e l'approccio scientifico*, in «Rivista Geografica Italiana» [RGI], 122, pp. 389-400.
- Brenner Neil (2003), *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, in «European Urban and Regional Studies», 10, 4, pp. 297-324.
- Calzavara Alessandro, Soriani Stefano e Gabriele Zanetto (2013), *Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-*

- veneta*, in «Economia e Società Regionale», 31, 1, pp. 65-88.
- Corò Giancarlo e Riccardo Dalla Torre (2015), *Spazio metropolitano*, Venezia, Marsilio.
- Costa Paolo (1991), *Economia e analisi urbana*, Milano, ETAS Libri.
- 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: 22.III.2021).
- Fedeli Valeria (2017), *Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?*, in «Raumforsch Raumordn.», 75, pp. 265-274.
- Fondazione Pellicani (2014), *Venezia Città metropolitana*, Mestre, Fondazione Pellicani.
- Fregolent Laura (2013), *Verso l'area metropolitana veneziana*, in «Economia e Società Regionale», 31, 1, pp. 89-100.
- OECD (2010), *OECD Territorial Review: Venice, Italy*, Parigi, OECD.
- Soja Edward (2011), *Regional Urbanization and the End of the Metropolitan Era*, in Gary Bridge, Sophie Watson (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 679-689.
- Soriani Stefano e Alessandro Calzavara (2016), *Riordino territoriale, governo e governance metropolitana nel caso veneziano*, in «RGI», 124, pp. 259-280.
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2019), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- Zimmerman Karsten e Getimis Panagiotis (2017), *Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue*, in «Raumforsch Raumordn.», 75, pp. 203-209.

Note

¹ Nel contributo utilizziamo l'espressione area metropolitana vasta, o area metropolitana centro-veneta, per riferirci all'area delle tre province (Venezia, Padova e Treviso), alla quale ci si è riferiti sin dagli anni Novanta con l'espressione Pa-Tre-Ve. Nel dibattito metropolitano il ricorso a questa figura è associato alla sottolineatura della necessità di concentrare l'attenzione sulle relazioni tra i diversi sistemi urbani, più che sulle caratteristiche dei singoli sistemi, e riflette al tempo stesso una forte carica progettuale. Si tenga presente che in molte letture di questo territorio, all'area Padova, Venezia, Treviso viene consolidata anche quella di Vicenza (per esempio Bartaletti, 2015). Nel contributo non entriamo nel merito delle metriche che possono consentire l'identificazione più o più meno netta dell'area metropolitana vasta, concentrandoci invece sugli esiti dell'implementazione della legge che ha istituito la CmV su base provinciale.

² D'altro canto, una semplice ricognizione delle attività di servizio qualificato e di natura direzionale delle province centro-venete, di quelle attività quindi che dovrebbero attribuire «rango» metropolitano ad un sistema urbano, conferma come la «vera» Città metropolitana sia Padova e non Venezia, nonostante il posizionamento globale della città lagunare nel mercato turistico, la presenza della pubblica amministrazione legata al suo ruolo di capoluogo di regione e la sua notorietà internazionale grazie a importanti eventi, quali la Biennale Cinema e la Biennale Architettura (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

³ Si veda, per una conferma «dal campo» della complessità dei processi di *rescaling, met*, *Notizie dalle Pubbliche Amministrazioni della Città metropolitana di Firenze*, newsletter 68, 13/2/2019, che

riporta l'affermazione del Sindaco di Firenze che chiede «un profilo autonomo, chiaro e non stracchiato delle Città metropolitane rispetto alle concomitanze e competenze delle Regioni. Dobbiamo tendere ad una visione d'insieme, che abbia una connotazione chiara sulla pianificazione strategica, sull'autonomia fiscale e sul ruolo di coordinamento sul territorio del sindaco metropolitano», e quella del Sindaco di Bologna, «[è necessaria] una piena autonomia finanziaria, senza aggiungere il centralismo regionale a quello statale».

⁴ La Regione legge la struttura insediativo/sociale regionale riferendosi all'esistenza di due aree metropolitane (art. 62 del PTRC), ovvero la «piattaforma metropolitana dell'ambito Centrale» (Vicenza, Padova, Venezia, Treviso) e «l'ambito Occidentale di rango metropolitano» (Verona, Garda) (fig. 1).

⁵ Il lungo percorso che sfocerà nel referendum del 2017 (57,2% votanti su aventi diritto, con 98,1% «sì») prese il via con il *Documento tecnico di proposte in ordine agli ambiti di maggior autonomia da richiedere allo Stato* della Giunta regionale del 17 luglio 2007.

⁶ Ad esempio, il Piano Casa diventa in Veneto *Veneto 2050* ed è la Regione che gestisce (al di fuori di ogni controllo comunale) le premialità edilizie; o, ancora, rimane a capo alla stessa la concessione di deroghe alla legge sul consumo di suolo.

⁷ Per esempio: «sciogliere» i nodi principali che caratterizzano il sistema di accessibilità e connettività infrastrutturale (Alta Velocità e connessione con l'aeroporto internazionale Marco Polo, sistema ferroviario metropolitano, connessione tra Porto Marghera e i principali assi ferroviari); promuovere una politica e una strategia di marketing condivisa per le aree industriali dismesse; favorire una più organica organizzazione dei servizi ai cittadini, soprattutto in campo sanitario; avviare un processo che porti alla definizione di un'agenda metropolitana, anche attraverso la nascita di un'agenzia «informale» di sviluppo metropolitano, legata, almeno in prima battuta, al sistema camerale ecc.

⁸ In merito alle forme di integrazione dei comuni la situazio-

ne veneta ricalca la complessità del quadro nazionale, prevedendo diversi livelli di integrazione, ovvero fusioni, unioni, unioni montane (che hanno sostituito le «vecchie» comunità montane), consorzi e convenzioni. Il processo di integrazione procede comunque a rilento e non riesce a raggiungere soglie dimensionali demografiche significative. A livello regionale, a tutto il 2020, su 563 comuni risultano 14 fusioni riguardanti 33 comuni e 96.006 abitanti; 19 unioni riguardanti 67 comuni e 496.394 abitanti; 21 unioni montane riguardanti 155 comuni e 713.618 abitanti. Il coinvolgimento nel processo riguarda quindi circa il 26% della popolazione e il 44% dei comuni. Va sottolineato come la condivisione di servizi/funzioni resti comunque molto debole. Questa valutazione vale anche per le forme di integrazione tra comuni compresi nella CmV che a tutt'oggi riguardano 9 comuni su 44.

⁹ Anche la strategia per l'istituzione della Zona logistica semplificata di Venezia sta seguendo la stessa logica: essa infatti dovrebbe ricomprendere Porto Marghera, l'isola di Murano, l'Arsenale e l'isola del Tronchetto nel comune di Venezia, nonché diversi comuni nella provincia di Rovigo – anche in questo caso senza un'organica riflessione sulle ragioni dell'integrazione alla scala costiera, che pure esisterebbero (soprattutto nel settore della *blue economy*) e che potrebbero, se ben esplicitate, fornire un nuovo quadro di riferimento per la pianificazione strategica.

¹⁰ D'altro canto, non si può non ricordare come il processo di attuazione della Delrio abbia fortemente risentito della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale (in base all'esito del referendum del 4 dicembre 2016) a cui essa necessariamente si ricollegava. Sul tema delle incongruenze con i principi costituzionali del disegno di riordino è intervenuta recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza 240/2021, chiamando il legislatore ad un nuovo intervento in materia.

¹¹ In questa prospettiva, merita richiamare la recente nascita (1 gennaio 2023) di Confindustria Veneto Est - Area Metropolitana Venezia Padova Rovigo Treviso.



«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia è una regione autonoma ed è anche quella che ha visto stabilita la propria struttura territoriale in una fase successiva al resto del Paese. Questo fatto ha condizionato le sue coesione e organizzazione interna, basata sulla contrapposizione prima tra le due parti che la definiscono, poi fra le province, che passano nel corso della sua storia prima da due a tre e poi da tre a quattro. Il suo sviluppo è condizionato, nella prima parte della sua vita, dalla presenza del confine internazionale che impone il primato dell'attenzione militare nella gestione degli spazi. Dopo la caduta dei Paesi socialisti e in particolare della Jugoslavia, la politica regionale avvia una riflessione sulle forme di un'organizzazione amministrativa funzionale alla crescita integrata della comunità regionale. L'applicazione della autonomia non più condizionata da fenomeni esterni produce l'introduzione, nel giro di un quindicennio, di quattro successivi provvedimenti di riordino territoriale che vanno dal tentativo fallito dell'istituzione di una provincia montana alla creazione di una serie di aree vaste, dall'abolizione delle amministrazioni provinciali a seguito della legge nazionale 56 del 2014 alla restaurazione dello status quo.

«Back to Square One». The Management of Administrative Reorganisation in Friuli Venezia Giulia

Friuli Venezia Giulia is an autonomous region and is also the one which saw its territorial structure stabilized later than the rest of the country. This fact has conditioned its cohesion and internal organization, based on the opposition first between the two parts that define it, then among the provinces, which increase in the course of its history from two to three and then from three to four. In the first part of its life, its development is conditioned by the presence of the international border, which imposes the primacy of military attention in the management of space. After the fall of the socialist countries and Yugoslavia in particular, regional policy began to reflect on the forms of administrative organisation that could serve the integrated growth of the regional community. The application of autonomy, no longer conditioned by external phenomena, led to the introduction of four successive territorial reorganisation measures in fifteen years. These range from the failed attempt to establish a mountain province to the creation of a series of vast areas, from the abolition of provincial administrations following national law 56 of 2014 to the restoration of the status quo.

«Retour à la case départ ». La gestion de la réorganisation administrative dans le Frioul-Vénétie Julienne

Le Frioul Vénétie Julienne est une région autonome et c'est aussi celle qui a vu sa structure territoriale établie plus tard par rapport au reste du pays. Ce fait a conditionné sa cohésion et son organisation interne, basées sur l'opposition tout d'abord entre les deux parties qui la définissent, puis entre les provinces, qui passent au cours de son histoire dans un premier temps de deux à trois, puis de trois à quatre. Son développement est conditionné, dans la première partie de sa vie, par la présence de la frontière internationale, qui impose la primauté de l'attention militaire dans la gestion de l'espace. Après la chute des pays socialistes et de la Yougoslavie en particulier, la politique régionale a commencé à réfléchir sur les formes d'organisation administrative fonctionnelle à la croissance intégrée de la communauté régionale. L'application d'une autonomie qui n'est plus conditionnée par des phénomènes extérieurs produit l'introduction en l'espace de quinze ans de quatre mesures successives de réorganisation territoriale, allant de la tentative ratée de créer une province de montagne à la création d'une série de vastes zones, de la suppression des administrations provinciales suite à la loi nationale 56 de 2014 au rétablissement du statu quo.

Parole chiave: riordino territoriale, geografia politica dell'Italia, Regione autonoma, Friuli Venezia Giulia, confine

Keywords: administrative reorganisation, political geography of Italy, Autonomous region, Friuli Venezia Giulia, border

Mots-clés : réorganisation territoriale, géographie politique de l'Italie, Région autonome, Friuli Venezia Giulia, frontières

Università di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici – zillis@units.it

1. Introduzione

La regione Friuli Venezia Giulia costituisce, all'interno del panorama amministrativo italiano, una via intermedia. Identificata come «autonomia a statuto speciale» nel testo della Costituzione repubblicana del 1947, viene però equiparata alle regioni ordinarie all'interno delle norme transitorie che chiudono la medesima Carta in ragione della sua incompletezza, derivata dal trattato di pace sottoscritto pochi mesi prima dal governo italiano che comprende la cessione di aree passate all'Italia dopo la prima guerra mondiale. La riammissione di Trieste in Italia (1954) costituisce la condizione per la costruzione della sua integrità territoriale e avvia il lento processo che porta alla formazione dell'ente amministrativo regionale dieci anni dopo. Tuttavia, le conseguenze del conflitto, e in particolare la presenza della «cortina di ferro», rappresentano un vincolo alla gestione del territorio che si può sviluppare liberamente soltanto dopo la fine della guerra fredda, la scomparsa dei regimi socialisti, successiva al crollo del muro di Berlino, e lo smembramento della Jugoslavia. Si deve attendere l'inizio del nuovo millennio perché la riflessione sulla necessità di gestire la comunità regionale, superando l'inadeguata rete amministrativa provinciale, trovi una prima risposta politica omogenea all'intero territorio. Da allora sono stati sviluppati diversi approcci al governo locale, con relativi passaggi legislativi, trasformazioni gestionali e contrasti territoriali, i cui esiti hanno portato a una situazione non molto dissimile da quella di partenza.

2. Le distinzioni interne allo spazio regionale

Il Friuli Venezia Giulia (fino al 2001 ufficialmente con il trattino fra i due toponimi) presenta, sotto l'aspetto della geografia amministrativa, una situazione critica fin dal momento della sua nascita come ente regionale nel 1964. A quella data i 218 comuni della regione sono divisi in tre province, la cui estensione è recente ed è condizionata dalle vicende del confine orientale successive alla prima e alla seconda guerra mondiale. La provincia di Udine, con 187 comuni, a quella data è la più «vecchia» ed estesa, copre oltre i nove decimi della superficie regionale e raccoglie i due terzi della popolazione complessiva. La sua estensione è del primo dopoguerra e deriva dall'unione alla ripartizione amministrativa presente dal 1866 dell'agro aquileiese e

della Val Canale (già asburgici) a seguito della soppressione della provincia di Gorizia nel 1923. Quindi copre uno spazio che va dal confine con la Jugoslavia socialista a quello con le aree provinciali venete di Venezia, Treviso e Belluno. La provincia di Gorizia, comprendente 25 comuni e meno di un decimo degli abitanti della regione, è quanto rimane della asburgica Contea di Gorizia e Gradisca e del successivo ente amministrativo italiano, spartito fra le province di Udine e Trieste nel 1923 e ricostruito quattro anni dopo in forma ridotta. La separazione confinaria, conseguente alla seconda guerra mondiale e ratificata col trattato di pace del febbraio 1947, le ha assegnato un'area di meno di 500 km² e poco più di 120mila abitanti. La particolare condizione, legata alla contiguità al confine internazionale, la porta a essere – unica in Italia – priva di organismi elettivi fino al 1951, quando si svolgono le prime elezioni amministrative. Infine, la provincia di Trieste è quanto restituito all'Italia dell'omonimo Territorio libero, amministrato dagli eserciti alleati per quasi nove anni dalla fine del conflitto. Composto da sei comuni, è il più piccolo ente provinciale del Paese sotto l'aspetto dimensionale (212 km²) ma accoglie al suo interno una città con oltre 200mila residenti (un sesto dell'intera popolazione regionale), l'unica a est di Venezia dotata di servizi importanti (Valussi, 1961; Chiopris e Uliana, 1979; Agnelli e Bartole, 1987; Andreozzi e Panariti, 2002; Degrassi, 2002; Zilli, 2014).

L'organismo amministrativo regionale, sbilanciato sotto l'aspetto territoriale, racchiude da un lato l'area più povera della parte settentrionale dell'Italia (quella friulana) e dall'altro uno dei centri più ricchi della nazione (Trieste). Inoltre, la distinzione provinciale non consente l'integrazione fra le due sezioni che compongono la regione dopo la sua nascita, la cui gestione è resa ancora più complessa dall'eccentricità del capoluogo regionale, posto all'estremità sudorientale dell'area, i cui abitanti – anche in ragione delle vicende legate all'esodo dalle terre passate alla Jugoslavia – si mostreranno sempre più attenti agli spazi perduti rispetto alle aree corregionali rimaste in Italia dopo il 1947. Tale squilibrio, che si riflette nel peso (e comportamento) politico delle diverse parti, è accentuato dalla separazione della destra Tagliamento, che nel 1968 si costituisce nella provincia di Pordenone. L'autonomia amministrativa è una scelta obbligata in ragione del diverso sviluppo dell'area (l'unica che dispone di una moderna e diffusa struttura manifatturiera collegata al boom industriale nazionale) e della



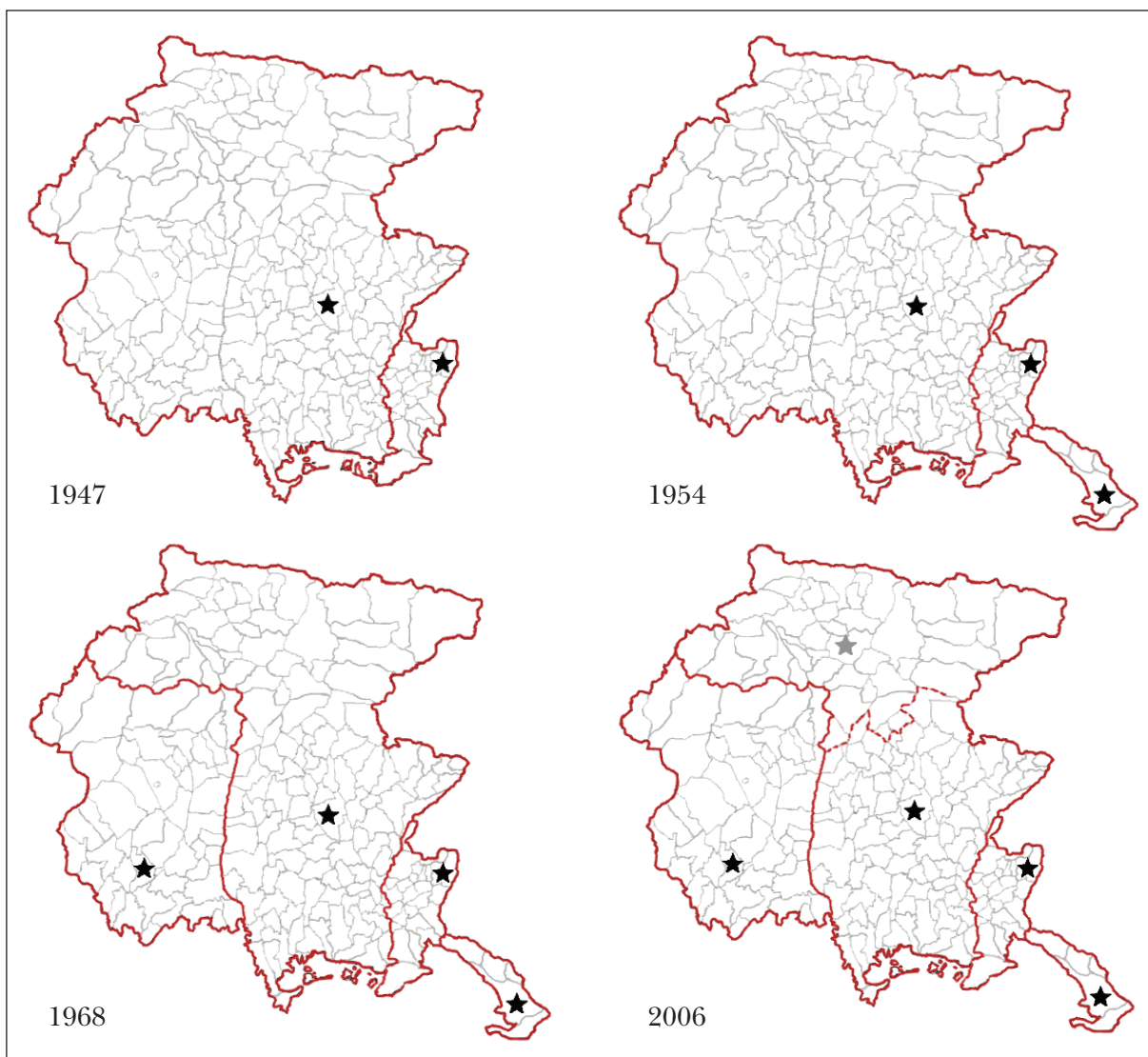


Fig.1. L'evoluzione della ripartizione provinciale del Friuli Venezia Giulia, e i rispettivi capoluoghi, con la mancata introduzione della provincia dell'Alto Friuli nel 2008.
Fonte: elaborazione dell'autore.

sua propensione verso le aree venete sia in termini economici che culturali (Grandinetti e Grandinetti, 1979).

In questa rappresentazione gli spazi montani, che coprono la metà della superficie regionale ma comprendono una porzione minima della popolazione, sono progressivamente emarginati sia per la limitata presenza di opportunità lavorative, e quindi per il ridotto peso economico, sia per le difficoltà di collegamento con le aree della pedemontana e della pianura (Barazzutti, 1993). L'incombenza su due lati (tre considerando il tratto bagnato dall'Adriatico, a contatto con le acque territoriali jugoslave) dei confini internazionali rappresenta il vero vincolo allo sviluppo della re-

gione in quanto condizionato dalla guerra fredda, per cui in questo spazio non è possibile pensare a una modernizzazione davanti al (paventato) pericolo di un'invasione da parte dei Paesi dell'Est (Bufon e Minghi, 2000). Per questo motivo la presenza più rilevante dello Stato nella regione consiste nelle infrastrutture militari e nelle decine di migliaia di soldati di leva, circa la metà del totale nazionale, che annualmente entrano nelle caserme diffuse nei comuni del Friuli Venezia Giulia. L'insieme delle vicende militari crea un'economia non evidente ma parallela a quella reale che, in alcuni casi, ovvero in alcuni centri, assurge a una delle principali voci di quella locale (Baccichet, 2015).

3. I vincoli subiti dal territorio

Nel secondo dopoguerra la società del Friuli Venezia Giulia si sviluppa sulla base di due contrapposizioni che condizionano le relazioni e la crescita dell'area (Zilli, 2015). Una è interna e ha come soggetti da un lato il Friuli, la parte più ampia e più povera, e dall'altro Trieste, la ricca città, ultimo porto dell'Adriatico, alla sua estremità settentrionale. La seconda è quella internazionale che la pone come baluardo delle democrazie occidentali di fronte al nemico dell'Est. Le due vicende si autoalimentano reciprocamente, per cui alla regione non viene concessa la possibilità di crescere, sotto l'aspetto economico, nel momento in cui è la trincea più avanzata dell'occidente nel corso della guerra fredda. Al contempo Trieste e Gorizia, le città addossate al confine con la Jugoslavia e da esso penalizzate, non possono essere abbandonate a sé stesse dopo che per loro si è combattuta la prima guerra mondiale e hanno rappresentato un simbolo dell'unità nazionale. Per questo sono inoltre sorrette attraverso finanziamenti statali specifici, dedicati a queste aree di frontiera e non al resto del territorio regionale (Sapelli, 1990; Longo e Moder, 2004).

Tale stato delle cose sopravvive per quasi tre decenni ed entra in crisi a seguito dei terremoti del 1976 e del quasi contemporaneo avvio di un processo di distensione fra i blocchi internazionali. La grande quantità di denari che arriva per la ricostruzione consente non soltanto il recupero di ciò che è stato danneggiato dalle scosse sismiche ma anche l'introduzione di un moderno e diffuso apparato produttivo, al quale non può più essere posto un divieto in ragione della minor tensione confinaria (Baiutti, 2016). Da questo momento la «riscossa» del Friuli cresce impetuosamente sia nei confronti della situazione pregressa sia rispetto alla opulenta e distante Trieste, per la quale è sempre meno giustificato il sostegno finanziario specifico, anche in ragione della minor tensione politica internazionale (Antonsich, 2002; Bialasiewicz e Minca, 2010; Grandinetti, 2016).

Il processo prosegue, dopo la scomparsa dell'impianto socialista nei Paesi dell'Est, conseguente alla caduta del muro di Berlino nel novembre del 1989, e il successivo smembramento della Jugoslavia, con la nascita (proprio lungo il confine) delle repubbliche di Slovenia e di Croazia, e si sviluppa progressivamente fino al 2004. A quella data l'allargamento dell'Unione Europea a dieci «nuovi» Paesi – tra i quali proprio la Slovenia – attesta la volontà diffusa di superamento delle contrapposizioni confinarie, completato tre

anni dopo con l'adesione collettiva al trattato di Schengen che fa cadere la necessità di controlli alle frontiere interne dell'Unione non soltanto per le merci ma anche per le persone.

Fino a questa fase l'organizzazione amministrativa interna della regione rimane formalmente costante, e i comuni soppperiscono alle difficoltà di gestione del territorio con aggregazioni intercomunali (consorzi e associazioni specifiche) e attraverso la rete delle Comunità montane, al cui interno sono presenti anche comuni collinari e marittimi, e che copre circa la metà della superficie regionale. Il tentativo di creare una nuova provincia per la montagna, rivendicato dalle comunità locali fin dal secondo dopoguerra (Gortani, 1961), trova un momento di verifica nel referendum del marzo 2004, promosso dalla Giunta regionale fra 43 comuni alpini e prealpini della provincia udinese. Questi raccolgono una popolazione pari a circa un quindicesimo di quella regionale e fra loro alcuni di quelli maggiormente interessati dal sisma di diciotto anni prima e dalla successiva ricostruzione e riconversione produttiva. L'adesione all'ipotesi «autonomista» è maggioritaria e omogenea nella principale ripartizione, la Carnia, ma trova l'opposizione negli spazi di nordest (Val Canale), annessi dopo il 1918 e italianizzati (causa il «volontario» allontanamento della popolazione autoctona) durante il secondo conflitto mondiale, e soprattutto dei comuni pedemontani, i quali non mostrano alcuna intenzione di legarsi alla parte più periferica della regione nel momento in cui gli effetti della ricostruzione avevano trasformato (in meglio) la loro economia, legandola ai mercati nazionali e internazionali, assicurando una piena occupazione. L'esito finale è una partecipazione inferiore ai due terzi degli aventi diritto, con un voto negativo pari al 54%.

4. Un primo tentativo di decentramento interno

Le esigenze di una migliore gestione del territorio sono dunque presenti e sentite non soltanto dalle amministrazioni ai vari livelli, ma anche in parte della popolazione che vede nella ripartizione politica del territorio un freno alla crescita. Non a caso dal 1988 al 2005 il legislatore regionale tenta di stimolare, prevedendo stanziamenti specifici nelle annuali leggi finanziarie, la stipula di convenzioni fra comuni per l'esercizio in forma associata di servizi e la costituzione di unioni fra gli stessi, ma tali indirizzi politici non trovano ampi consensi sul territorio. La svolta arriva con la lr 1 del 2006 «Principi e norme fondamentali



del Sistema Regione - Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia», in cui sono identificati i tre attori partecipanti al sistema – regione, province e comuni – e agli ultimi due sono attribuite tutte le funzioni amministrative in quanto «principale livello ordinamentale». Al fine di superare il problema delle ridotte dimensioni demografiche dei singoli enti (oltre i tre quarti dei comuni avevano meno di 5.000 residenti) è proposta una forma di aggregazione volontaria definita Aster - Ambiti per lo sviluppo territoriale. Questa è possibile fra comuni contigui che abbiano una popolazione non inferiore ai trentamila abitanti, o non meno di quindicimila se coinvolgenti almeno dieci comuni, e la qualifica di Ambito è attribuita sia ai capoluoghi di provincia sia alle Comunità montane. Le attività degli Aster sono quelle di programmazione e intervento per opere pubbliche e in generale quelle relative allo sviluppo del territorio, da parte di soggetti pubblici e privati. Sono anche contemplate forme di sostegno per la creazione di unioni e fusioni di comuni, con l'indicazione di livelli demografici minimi, diversificati per area geografica. Infine, è prevista la creazione di Città metropolitane nelle zone comprendenti i capoluoghi di provincia «a condizione che la popolazione risultante non sia inferiore ai 200.000 abitanti» (art. 9, comma 1). In questo modo si creano le condizioni perché Trieste, Udine e Pordenone, queste ultime due unendosi a molti comuni circostanti, possano utilizzare la nuova formula amministrativa, ma è declassata l'area del Goriziano, impossibilitata a superare il limite demografico indicato rimanendo all'interno dei propri confini provinciali. Analogo destino è riservato allo spazio alpino, la cui specificità è relegata al mantenimento delle pregresse e fra loro distinte ripartizioni montane. In questo modo la peculiarità della montagna friulana – ampiamente richiesta dalle comunità alpine – non viene riconosciuta e non le viene attribuita la potestà di gestirsi autonomamente nella sua complessità attraverso un'unica struttura amministrativa sovracomunale.

Sia per gli Aster che per le unioni di comuni la regione prevede una serie di stanziamenti finanziari prolungati nel tempo che costituiscono da un lato il principale catalizzatore delle associazioni e dall'altro la causa del loro scioglimento, attivato subito dopo la cessazione della disponibilità finanziaria. Invece non è sostenuta economicamente l'istituzione delle Città metropolitane, per le quali la regione si impegna a redigere entro 60 giorni un apposito disegno di legge, che però non sarà mai prodotto per le difficoltà legate alla gestione della conseguente ripartizione dei poteri

(territoriali), squilibrata fra le diverse parti coinvolte in ragione della distinta condizione economica e sociale.

L'idea di fondo coincide con una volontà di sviluppo del decentramento interno alla regione, attraverso la cessione di funzioni amministrative e politiche in cambio della creazione di organismi pluricomunali in grado di gestire e programmare adeguatamente parti della società locale, mantenendo al contempo l'identificabilità (e quindi l'identità) dei singoli comuni anche se di dimensioni ridotte. L'amministrazione regionale trattiene per sé le materie che comportano l'esercizio unitario a livello regionale, ovvero sanità, corpo forestale regionale, protezione civile, libro fondiario e agricoltura. È istituito il Consiglio delle autonomie locali, composto da una rappresentanza proveniente dalle varie parti della regione, cui è attribuita la funzione di intermediazione fra atti regionali e interessi collettivi delle amministrazioni comunali.

Il limite principale della norma risiede nella distanza fra la volontà politica della maggioranza in Consiglio regionale, propensa a una modernizzazione delle autonomie locali attraverso una loro riduzione quantitativa e un incremento delle potestà attribuite, e gli interessi delle singole comunità, poco favorevoli al lavoro comune e alla messa in discussione delle proprie forme identitarie. Il cospicuo finanziamento dell'operazione, benché temporaneo, costituisce in teoria una sorta di *start up*, che sarebbe resa superflua nella fase seguente dai vantaggi – economici e sociali – della collaborazione istituzionalizzata, ma nella pratica l'esaurimento dei finanziamenti produce la fine della riforma.

5. La via locale alla legge 56

Nel momento in cui il governo Monti (2012) tenta di disporre il dimezzamento del numero delle province italiane, le condizioni della geografia amministrativa del Friuli Venezia Giulia sono tornate allo stato precedente alla legge del 2006, compresa la consapevolezza della necessità di un aggiornamento. All'interno del Consiglio regionale è istituita nel luglio 2012 una «Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni» che propone di abolire quelle presenti e di sostituirle con nuove entità, dalle medesime estensioni e compiti, sempre chiamate «Province», enti amministrativi di secondo livello con elezione dei propri organi a suffragio ristretto ai soli consigli comunali coinvolti (Commissio-

ne speciale per la razionalizzazione delle Province, 2012).

L'anno successivo porta nuove maggioranze politiche sia al Parlamento che nel Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia. Se a Roma le nuove rappresentanze producono l'avvio di un primo governo di unità nazionale, presieduto da Enrico Letta e con Angelino Alfano come vice, nella regione del confine orientale la lista di centrosinistra si afferma anche se di stretta misura (circa duemila voti) su quella di centrodestra, in precedenza al governo, portando alla guida della Giunta regionale Debora Serracchiani, segretaria regionale del Pd e membro della segreteria nazionale dello stesso partito. Pochi mesi dopo, quando si compone una nuova maggioranza parlamentare con Matteo Renzi a presiedere il Consiglio dei Ministri, si costituisce un'omogeneità politica fra Roma e Trieste, rafforzata dalla nomina di Serracchiani a vice del segretario nazionale del Pd, lo stesso Renzi. Tale elemento diventa determinante nel primato, non soltanto temporale, assunto dall'amministrazione del Friuli Venezia Giulia nell'adeguarsi alla l. 56 dell'aprile 2014 (Delrio) sul riordino amministrativo, con l'approvazione della legge regionale 26 del dicembre dello stesso anno, «Riordino del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative».

L'uso della definizione relativa al «sistema» rappresenta l'unico elemento a comune con la citata norma del 2006. L'impostazione del nuovo impianto giuridico è opposta e si basa su un nuovo centralismo regionale, rafforzato dall'abrogazione delle quattro province, sostituite da una serie di unioni obbligatorie di comuni e da un piano di fusioni fra questi ultimi, da perseguire mediante referendum tra le popolazioni coinvolte. L'iter della legge segue un percorso abbastanza breve. Nel giugno, poco più di due mesi dall'approvazione della Delrio, è annunciata la proposta di riordino che prevede diciassette aree vaste, con popolazione media di 50mila abitanti (ma con previste eccezioni per la montagna e per la zona interessata dalla presenza di minoranze linguistiche), distinte in base all'appartenenza ai diversi distretti socio-sanitari. L'ingresso nelle aggregazioni è da subito presentato come obbligatorio o quanto meno come condizione indispensabile per lo stanziamento di finanziamenti regionali, ordinari e straordinari, e lo scopo manifesto è quello di creare una rete di enti locali in grado di fornire, grazie alla base demografica, un adeguato livello di servizi alla popolazione.

Le modalità di individuazione delle aree vaste – inizialmente definite «Ambiti Sovracomunali Ottimali», poi «Ambiti Territoriali Ottimali» e infine «Unione Territoriali Intercomunali» (UTI) – non contemplano il confronto con le pregresse esperienze di collaborazione né con le relazioni storiche fra comuni né con i Sistemi locali del lavoro individuati dall'Istat in base al pendolarismo quotidiano. La separazione fra gli spazi provinciali è mantenuta, nonostante il riconoscimento esplicito di inadeguatezza delle vecchie province, che vengono meno al completamento dei mandati dei rispettivi Consigli provinciali: subito per quelli di Gorizia e Trieste, l'anno successivo per quello di Pordenone e infine, nel 2018, per l'udinese. La scomparsa di quest'ultimo, di fatto il riferimento principale dell'identità friulana, alla base della fondazione stessa della Regione autonoma, è compensata – nelle intenzioni del legislatore – con l'introduzione nel dispositivo di una norma che prevede la creazione di «Assemblee di comunità linguistica» (art. 21), possibili in teoria anche per le comunità slovena e tedesca, ma avviata soltanto per i comuni friulani¹.

Le modalità di composizione, di proposta e di discussione della legge producono un diffuso malcontento. Un comune su dieci chiede di essere assegnato a una UTI, nel frattempo salite a diciotto, diversa da quella prevista, in 57 ricorrono alla giustizia amministrativa contro le scelte regionali e molti Consigli comunali sono commissariati *ad acta* per l'approvazione delle modifiche statutarie derivate dalla legge. Oltre al timore della perdita di identità, per le singole comunità è difficile accettare una riforma (sulla carta) molto pesante senza un'adeguata partecipazione al processo di costruzione del progetto, con modalità prescrittive e vincolanti e, per i non aderenti, penalizzanti sotto l'aspetto dei riparti finanziari regionali. Analogamente, anche la risposta relativa alle fusioni fra comuni è inferiore alle aspettative. Avviate dopo la legge del 2006, portano nella prima fase allo svolgimento di sei referendum e alla nascita di tre nuove amministrazioni comunali mentre, dopo la nuova norma, sono organizzate altre dodici consultazioni, con esiti positivi soltanto in due casi. Nel decennio quindi sono stati coinvolti in questo processo 36 dei 215 comuni (odierni), con un solo risultato favorevole su sette tentativi. La legge regionale non contempla riferimenti a Città metropolitane, che la Delrio pone al centro dell'idea di sviluppo per il Paese, ma la presenza di questa opportunità è recuperata nel corso della votazione parlamentare per la modifica dello statuto del Friuli



Venezia Giulia, derivata dal nuovo dispositivo. A differenza della prescrizione del 2006, è prevista un'unica Città metropolitana per l'intero territorio che, nelle intenzioni di chi la propone in Senato, dovrebbe essere Trieste (Aa.Vv., 2014; Giangaspero, 2017; Zilli, 2018 e 2019).

La via individuata dalla regione al confine orientale per l'adeguamento alla 56 produce effetti prevalentemente contrari alla volontà del legislatore regionale. L'opzione del centralismo non è apprezzata dalla stragrande maggioranza delle amministrazioni locali, comprese quelle politicamente affini al governo regionale. L'assenza di un chiaro ragionamento programmatico per il Friuli Venezia Giulia impedisce la condivisione di atti che diminuiscono le peculiarità locali – identità compresa – in funzione di un non meglio individuato «miglior funzionamento» della macchina amministrativa. La via coercitiva alla riforma, legata alla erogazione/sottrazione di finanziamenti ai singoli comuni, alimenta ulteriormente l'animosità dei contrari, le cui posizioni sono rafforzate dalla crescita – implicita nel provvedimento – della contrapposizione fra le due parti della regione e in particolare fra quella che si riconosce come friulana e il capoluogo triestino. La scelta delle aggregazioni comunali, coincidente con la vigente organizzazione regionale socio-sanitaria, non è nella gran parte dei casi condivisa non soltanto perché le relazioni territoriali antecedenti spesso non sono prese in considerazione, ma anche per il fatto che tutta una serie di enti sovracomunali di gestione territoriale, come ad esempio parchi regionali e consorzi di bonifica, vedono le aree sottoposte alla propria gestione spezzettate fra diverse UTI. Sotto questo punto di vista, colpisce il fatto che la contemporanea elaborazione del Piano paesaggistico regionale, promosso dalla Giunta della Regione senza prevederne lo sviluppo in parallelo alla geografia delle UTI, individui all'interno del Friuli Venezia Giulia dodici ambiti di paesaggio i cui areali spesso non coincidono con quelli delle diciotto unioni territoriali, (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Assessorato alle infrastrutture e territorio, 2018; Pascolini, 2019). In pratica la legge 26 porta a una ulteriore *iperterritorializzazione* e stimola un clima di contrapposizione politica, cavalcata dalle forze (in quel momento) all'opposizione in Consiglio regionale, che fanno del ritorno allo *status quo* la base della loro propaganda in vista delle elezioni amministrative del 2018.

Nel frattempo nessuna UTI funziona come previsto. La gran parte delle «nuove» amministra-

zioni non riesce a raccogliere l'adesione di tutti i comuni individuati come appartenenti alle medesime unioni, quindi molte preferiscono perdere finanziamenti regionali piuttosto di aderire, e fra quelle che in qualche modo avviano le proprie attività il principale aspetto di amministrazione collettiva è rappresentato dalla gestione unitaria della polizia locale. Davanti alla prospettiva di un prossimo cambiamento della maggioranza in Consiglio regionale, data per scontata, anche la gestione collettiva della finanza locale, ovvero del momento principale della vita delle amministrazioni comunali, è procrastinata e ogni atto che potesse in qualche modo consolidare le UTI è rimandato dagli stessi amministratori.

6. Controriforma

Le elezioni regionali dell'aprile 2018 hanno assegnato un netto primato al centro destra, e il suo capolista ha ricevuto una quantità di consensi quasi doppia rispetto a quelli raccolti dal candidato del centro sinistra, assessore regionale uscente. Il superamento delle due principali riforme avviate nel quinquennio precedente – sanitaria e del riordino territoriale – ha costituito la parte principale della proposta elettorale e ha convinto la gran parte degli elettori. Se la parte relativa alle modifiche della sanità regionale è presto ridimensionata, toccandone soltanto aspetti secondari, per quanto riguarda la geografia amministrativa l'intervento assume un carattere radicale.

Il primo passaggio, a maggio, subito dopo all'insediamento, è l'abolizione dell'obbligo di adesione alle UTI, seguito da un programma di finanziamento (luglio) per i comuni penalizzati dalla precedente amministrazione a causa del loro rifiuto a aderire alla riforma (Ballico, 2018; Zanutto, 2018). Quello successivo parte dall'annuncio dell'elaborazione di una norma che scioglie le unioni territoriali e ristabilisce la struttura amministrativa provinciale, anche per quanto riguarda l'elezione diretta. Quest'ultimo atto, che contempla il superamento dell'eccezionalità del Friuli Venezia Giulia, appare il più complesso in quanto vincolato alla riscrittura dello statuto regionale, ovvero un'approvazione parlamentare con modalità di voto analoghe a quelle previste per le modifiche costituzionali.

Il disegno di legge (71) è presentato dalla Giunta nell'ottobre 2019, transita (per due giorni) in Commissione Affari istituzionali e nella settimana successiva, in tre sessioni suddivise ancora in soli due giorni, è approvato a maggioranza, di-

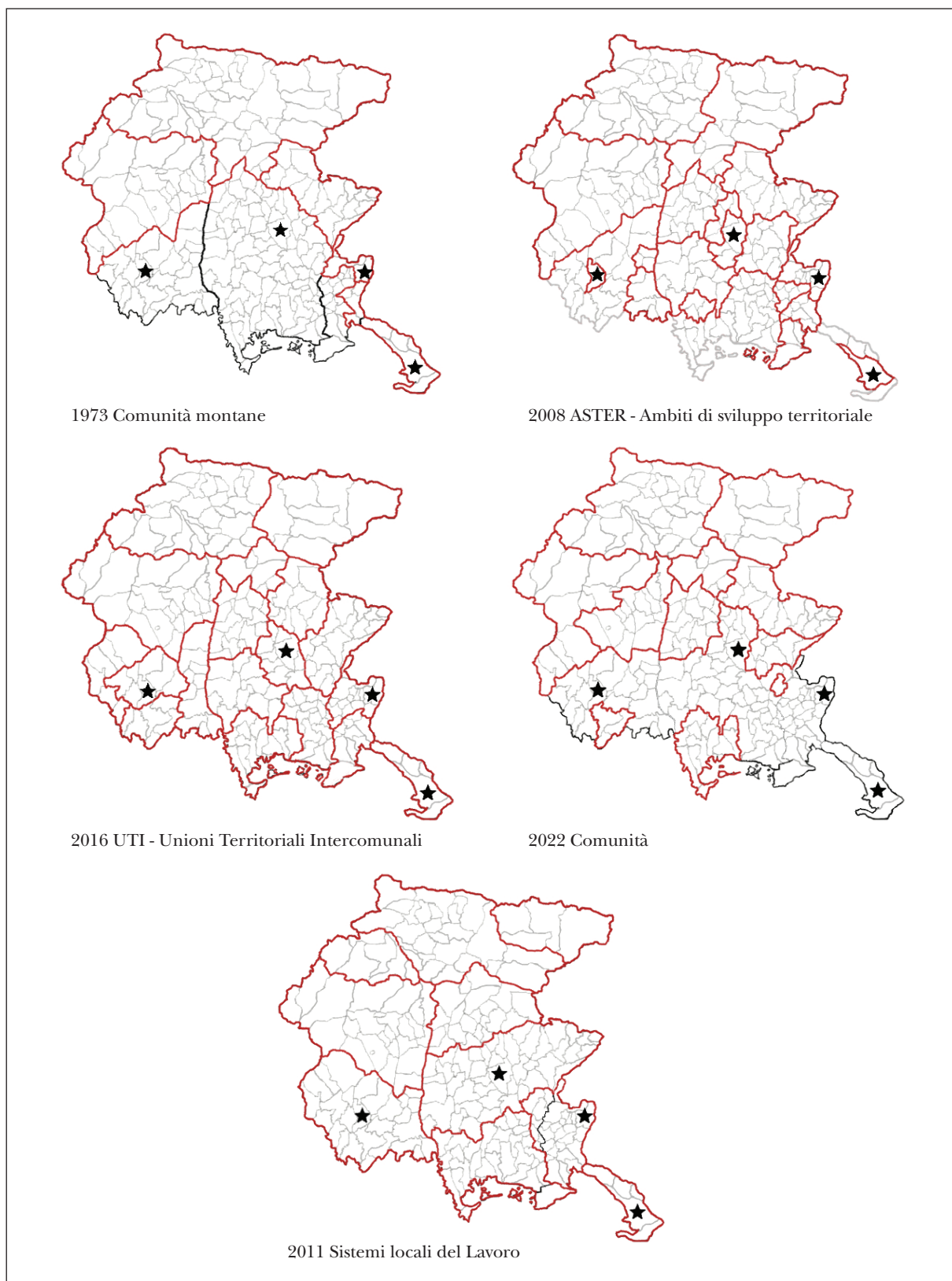


Fig. 2. L'evoluzione delle ripartizioni interne in base alla legislazione regionale e per confronto i sistemi locali del lavoro dell'Istat.

Fonte: elaborazione dell'autore.



ventando la lr 21 del 29 novembre 2019 intitolata «Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale». Il dispositivo attesta il superamento del sistema delle UTI, nel nome del primato dei comuni nella gestione e nello sviluppo del territorio, in funzione di un miglioramento della qualità dei servizi. Ogni amministrazione comunale (non alpina) è libera di associarsi o meno con qualsiasi altra della regione per qualsiasi attività, fatta esclusione per i servizi idrici integrati e la gestione dei rifiuti urbani. Sono possibili tre forme di collaborazione: la *convenzione*, ovvero un semplice accordo; la *comunità*, una unione di comuni «di norma contermini» e la *comunità di montagna*, enti obbligatori per la tutela, la promozione e lo sviluppo sociale, economico e culturale e per l'esercizio dei servizi comunali delle aree alpine. La possibilità di fusioni fra comuni è mantenuta, sempre mediante referendum popolari consultivi, ma non è previsto alcun incentivo economico né la promozione da parte dell'ente regionale.

Le *comunità* sono enti di secondo grado – cioè non soggetti ad elezione diretta da parte della popolazione – i cui organi sono l'assemblea dei sindaci, ognuno con pari dignità anche di voto, il presidente e un comitato esecutivo, composto da un numero variabile di componenti a seconda della dimensione demografica dell'ente. Queste ultime figure non devono essere amministratori locali, ma basta che rientrino nell'elettorato attivo regionale. Le *comunità di montagna* istituite sono cinque, quasi coincidenti con le pregresse UTI, ma è contemplata l'opzione, per quella delle Prealpi Carniche, di sdoppiarsi; è inoltre definita la *Comunità collinare*, a copertura del pregresso consorzio omonimo. Secondo la norma, ai singoli comuni non montani spetta soltanto di deliberare il recesso dalle rispettive UTI e l'eventuale ingresso nelle comunità individuate. Vengono istituiti quattro enti di decentramento regionale, con ambito di competenza corrispondente a quello delle sopresse province di Trieste, Gorizia, Udine e Pordenone. Sono enti strumentali dell'amministrazione regionale, finalizzati al decentramento di funzioni, in particolare quelle relative all'edilizia scolastica di secondo grado.

Con la legge del 2019 la maggioranza politica ha inteso mantenere gli impegni presi in campagna elettorale e ha smantellato il sistema delle unioni territoriali intercomunali. Con ciò ha indebolito il processo di riduzione del numero dei comuni, eliminando i finanziamenti dedicati, e ha

ridato al ceto politico locale un'ampia autonomia in materia di gestione degli ambiti locali. I singoli amministratori comunali hanno così il pieno controllo delle proprie azioni e rispondono soltanto al proprio elettorato, mentre la Regione indica solamente delle regole generali. La montagna ritorna ad essere gestita dalle Comunità montane, in osservanza della Delrio, ma non è riconosciuta come area specifica e rientra nel quadro delle ricostituite province, per le quali si recuperano le quattro ripartizioni classiche. Queste non sono organismi politici, neanche di secondo grado, e quindi devono essere riviste sotto l'aspetto ordinamentale per poter riassumere il ruolo di ente sovraordinato, legato al territorio, con funzioni di intermediazione fra comuni e regione (Dini, 2019).

7. Fare e rifare

Nel giro di tredici anni il Friuli Venezia Giulia si è dato tre leggi sul riordino amministrativo. Queste derivano da idee differenziate di crescita, frutto di approcci diversi alla società (che meriterebbero una discussione specifica) e hanno proposto una visione diversificata e confliggente della gestione del territorio che non ha accompagnato le trasformazioni avvenute sia all'interno della regione sia nelle relazioni internazionali che la hanno vista coinvolta, in particolare con l'allargamento dell'Unione Europea e con la partecipazione della società locale alla globalizzazione. Dopo quasi tre lustri la geografia amministrativa si presenta quasi uguale a quella di inizio millennio tranne per quanto riguarda la (momentanea?) assenza delle province. Le plurime affermazioni da parte degli amministratori regionali in favore della ricostruzione delle stesse come enti amministrativi indicano il mancato riconoscimento del fatto che la «geografia provinciale» del Friuli Venezia Giulia ha costituito uno dei principali limiti allo sviluppo nel corso della seconda metà del Novecento. Quella organizzazione politica del territorio aveva da un lato penalizzato il coordinamento fra le due parti regionali, troppo diverse sotto gli aspetti dell'estensione, della popolazione della disponibilità di risorse economiche, sociali e culturali. Dall'altro aveva limitato le possibilità di recupero dell'area montana, per la quale è evitata un'amministrazione unitaria a vantaggio di una rete di distinte Comunità montane, tra loro non coordinate.

Il mancato sostegno – politico ed economico –

alla creazione di una rete funzionante di organismi sovracomunali, finalizzata alla collaborazione fattiva fra comuni, in un panorama che vede i nove decimi degli stessi con una popolazione inferiore ai diecimila abitanti e oltre tre quarti con meno di cinquemila, indebolisce la società regionale, impedisce di garantire una copertura adeguata alla richiesta di servizi e riduce la capacità di cogliere le occasioni che si presentano.

Il sistema delle aggregazioni intercomunali è saltato, se non per quanto riguarda le comunità di montagna e collinare. A oltre due anni dall'entrata in vigore della legge, sono presenti soltanto dieci comunità, di cui soltanto tre volontarie (Sile, Riviera friulana e Friuli orientale, quest'ultima neanche omogenea sotto l'aspetto della continuità territoriale) e una è in fase avanzata di costruzione, nel Goriziano. Se si esclude la parte alpina, neanche un comune su dieci è associato con altri e i quattro ex capoluoghi provinciali – venuta meno le amministrazioni provinciali – sono diventati «semplici» amministrazioni comunali, interessate al solo proprio territorio.

Le scelte politiche adottate hanno prodotto una esaltazione delle peculiarità locali, spesso sciolte nel campanilismo, che ha favorito la ripresa delle distinzioni territoriali. Nella stessa fase temporale, alla classica contrapposizione politico culturale fra Trieste e il Friuli, si è sommata quella fra le associazioni di categorie, per cui l'ente che riunisce gli industriali friulani agisce separatamente da quello che vede assieme le rappresentanze di Trieste, Gorizia e Pordenone, mentre nel caso delle cooperative regionali a essere isolata è la parte pordenonese.

Il quadro complessivo indica una volontà di gestione della specialità regionale non come strumento per migliorare le opportunità offerte dalla normativa nazionale sfruttando l'autonomia garantita dalla Costituzione ma come occasione per poter coltivare il giardino alla propria maniera, variabile a seconda dei conduttori del momento. La successione degli interventi in materia di riordino suggerisce l'immagine di una consuetudine – trasversale alle forze politiche presenti – ad adoperare i mezzi derivanti dalla condizione di specialità del Friuli Venezia Giulia per far cadere sul territorio scelte basate più sull'esigenza di riconoscimento di una paternità (politica) e meno sul suo buon funzionamento. Tale atteggiamento giustifica i dubbi, diffusi nel dibattito nazionale sul tema, sull'attualità del mantenimento delle differenze fra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2014), *La Città metropolitana di Trieste: Analisi territoriale, economica, sociologica e giuridica*, Trieste, Eut, <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/11249> (ultimo accesso: 20.III.2021).
- Agnelli Arduino e Sergio Bartole (a cura di) (1987), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Andreozzi Daniele e Loredana Panariti (2002), *L'economia in una regione nata dalla politica*, in Roberto Finzi, Claudio Magris e Giovanni Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. Il Friuli Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, pp. 807-890.
- Antonsich Marco (2002), *Il Nord-Est fra Mitteleuropa e Balcani: il caso del Friuli-Venezia Giulia*, in Marco Antonsich e altri, *Geopolitica della crisi: Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*, Milano, EGEA, pp. 141-249.
- Baccichet Moreno (a cura di) (2015), *Fortezza FVG. Dalla guerra fredda alle aree militari dismesse*, Monfalcone (GO), Edicom.
- Baiutti Giorgio (a cura di) (2016), *Friuli 1976-2016. Dalla ricostruzione a un nuovo modello di sviluppo*, Udine, Forum, <https://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/4/pubblcazioni/Pubblicazioni-allegati/Friuli-1976-2016-dalla-ricostruzione-a-un-nuovo-modello-di-sviluppo.pdf> (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Ballico Marco (2018), «Demolizione» delle Uti. *Roberti parte in quarta*, in «Il Piccolo», 24 maggio.
- Barazzutti Cristina (1993), *Irresistibilmente attratti dalla pianura: il degrado dell'economia e della società montana del Friuli*, Udine, Ires.
- Bialasiewicz Luiza e Claudio Minca (2010), *The «Border Within»: Inhabiting the Border in Trieste*, in «Environment and Planning D: Society and Space», 6, 28, pp. 1084-1105.
- Bufon Milan e Julian Minghi (2000), *The Upper Adriatic Borderland from Conflict to Harmony*, in «GeoJournal», 52, pp. 119-127.
- Chiopris Isabella e Francesca Uliana (1979), *La nascita di una regione*, in Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione in Friuli Venezia Giulia e Istituto Friulano per la storia del movimento di liberazione, *Storia regionale contemporanea: guida alla ricerca*, Udine, Grillo, pp. 79-101.
- Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province (2012), *Linee Guida per la predisposizione di una proposta di Legge Regionale per la razionalizzazione degli Enti Provinciali del Friuli Venezia Giulia presentate dal Presidente Pedicini alla Commissione nella seduta del 18 settembre 2012*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/audizioni/%5B20120918_180934%5D_576565.pdf (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Degrassi Massimo (2002), *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in Roberto Finzi, Claudio Magris e Giovanni Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia*, I, Torino, Einaudi, pp. 759-805.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'«Area Vasta»*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, 2019, pp. 2219-2225.
- Giangaspero Paolo (2017), *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in «Le Regioni», 1-2, pp. 83-118.
- Gortani Michele (1961), *La montagna friulana zona depressa*, Tolmezzo (UD), Tip. Carnia.
- Grandinetti Pierluigi e Roberto (1979), *Il caso Friuli: arretratezza o sviluppo?*, Udine, Il Campo.
- Grandinetti Roberto (2016), *Una lettura della storia recente dell'e-*



- conomia friulana: dall'industrializzazione senza fratture alla globalizzazione, in Roberto Grandinetti (a cura di), *Il Friuli. Storia e società. VI. 1964-2010. I processi di sviluppo economico e le trasformazioni sociali*, Udine, IFSML, pp. 7-72.
- Longo Francesca e Matteo Moder (2004), *Storia della Venezia Giulia 1918-1998*, Milano, Baldini Castoldi Dalai.
- Pascolini Mauro (2019), *Oltre la norma: la parte strategica del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli-Venezia Giulia*, in «Ri-vista», 2, pp. 40-49.
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Assessorato alle infrastrutture e territorio (2018), *Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. Relazione generale*, <https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/> (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Sapelli Giulio (1990), *Trieste italiana. Mito e destino economico*, Milano, Angeli.
- Valussi Giorgio (1961), *Friuli-Venezia Giulia*, Torino, UTET.
- Zanutto Michela (2018), *Verso l'addio alle Uti. Parte la controriforma*, in «Il Piccolo», 21 luglio.
- Zilli Sergio (2014), *Il confine del Novecento. Ascesa e declino della frontiera orientale italiana tra prima guerra mondiale e allargamento dell'Unione Europea*, in Orietta Selva e Dragan Umek, *Confini nel tempo. Un viaggio nella storia dell'Alto Adriatico attraverso le carte geografiche (secc. XVI-XXI)*, Trieste, EUT, pp. 30-43.
- Zilli Sergio (2015), *Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)*, in Cristina Capineri e altri (a cura di), *Conflitti/Conflicts*, in «Memorie geografiche», 13, pp. 87-92.
- Zilli Sergio (2018), «Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassinio senza pretese lo abbiamo anche noi in paese»: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 515-522.
- Zilli Sergio (2019), *Dal nome composto alla Città metropolitana. Le condizioni del diversificato sviluppo territoriale del Friuli Venezia Giulia* in Id. (a cura di) *Territorio e consumo in una regione composita. Il Friuli Venezia Giulia fra grande distribuzione organizzata e Barcolana*, Milano, Angeli, pp. 15-40.

Note

¹ L'Assemblea della Comunità Linguistica Friulana comprende 138 comuni del Friuli Venezia «con presenza di comunità di lingua friulana», tra i quali alcuni propri della parte «giuliana» e altri appartenenti alla regione Veneto. Dal suo sito www.aclif.it (ultimo accesso: 26.II.2023) emerge come la sua principale attività sia quella di incrementare l'uso pubblico della lingua friulana sui media regionali.

Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna

Il contributo discute il processo di attuazione normativa della legge 56/2014 in Emilia-Romagna e i suoi effetti territoriali, partendo dalla situazione anteriore al 2012 e giungendo fino al 2021. La prima parte è dedicata ai processi di ridefinizione del sistema delle Province e alle principali conseguenze della definizione della Città metropolitana di Bologna. Nella seconda parte, sempre inquadrata nella riforma Delrio, ma come fenomeno in atto attraverso l'applicazione della legge 56/2014 a scala regionale, vengono discussi i processi intercomunali di fusione e di unione di Comuni. Dall'analisi emerge un mosaico attuativo in ricomposizione, in cui la riforma ha generato alcuni effetti che hanno risposto alle attese, ma anche altri che hanno generato squilibri e non si sono rivelate efficienti, nell'ottica di uno sviluppo armonico e sostenibile del territorio.

Reflections on the Institutional and Territorial Reorganisation in Emilia-Romagna

The paper presents an analysis of the dynamics related to the implementation of law 56/2014 that have affected Emilia-Romagna in the period 2012-2021 both in terms of legislation and territorial evolution. The first part is dedicated to the processes of redefinition of the system of Provinces and to the main dynamics born with the definition of the Metropolitan City of Bologna. In the second part, the main elements that have characterised the inter-municipal processes of mergers and unions of municipalities are analysed still within the framework of the Delrio reform, but as an ongoing and renewed phenomenon with the application of law 56/2014 on a regional scale. From the analysis, it emerges a mosaic of implementation in recomposition in which the reform has led to some dynamics that have met expectations but others are not stabilized yet or have proven to be not efficient, from the perspective of a cohesive and sustainable development of the territory.

Réflexions sur la réorganisation institutionnelle et territoriale en Émilie-Romagne

Le document présente une analyse des principales dynamiques liées à la mise en œuvre de la loi 56/2014 en Émilie-Romagne au cours de la période 2012-2021, tant en termes de législation que d'évolution territoriale. La première partie est consacrée aux processus de redéfinition du système des Provinces et aux principales dynamiques liées à la naissance de la Ville Métropolitaine de Bologne. Dans la deuxième partie, toujours encadrée par la réforme Delrio, mais en tant que phénomène continu et renouvelé avec l'application de la loi 56/2014 à l'échelle régionale, sont analysés les principaux éléments qui ont caractérisés les processus intercommunaux de fusions et d'unions de communes. De l'étude émerge une mosaïque en recomposition dans laquelle la réforme a conduit à certaines dynamiques qui ont répondu aux attentes mais d'autres ne sont pas stabilisées ou se sont révélées pas suffisamment efficaces dans une perspective d'un développement cohésif et durable du territoire.

Parole chiave: riordino territoriale, riforma istituzionale, geografia politico-amministrativa, Emilia-Romagna

Keywords: territorial reform, institutional reform, political-administrative geography, Emilia-Romagna

Mots-clés : réorganisation territoriale, réforme institutionnelle, géographie politico-administrative, Émilie-Romagne

Università degli studi di Bologna, Dipartimento di Scienze Statistiche «P. Fortunati» – s.grandi@unibo.it

1. Introduzione

L'irrequietezza della geografia politico-amministrativa dell'Italia trova nella legge 56 del 7 aprile 2014 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni» una delle tappe della composizione dei *limes* e dei sistemi di *governance* e *government* dell'Italia repubblicana. Si tratta di un'irrequietezza intesa come

disallineamento delle morfologie amministrative alle forme reali dei processi territoriali che, com'è noto, trova radici nello stesso processo di formazione del nostro Stato, processo che nell'Italia repubblicana, in particolare nell'ultimo trentennio, non ha trovato le condizioni per rinnovarsi in modo efficiente (vedi per tutti Dini e Zilli, 2015, 2019 e 2020). Va detto che lo stesso sistema-mondo negli ultimi tre decenni ha vissuto un accelerato



mutamento transcalare e multiscalare, senza mai trovare con facilità soluzioni *one-fits-all*, ossia valide e condivise nella dialettica locale-globale. Ma in un quadro di vaste destabilizzazioni e discontinuità, le sollecitazioni giunte al nostro Paese hanno ecceduto la sua capacità di risposta: la scala regionale e quella europea hanno premuto con forza su quella nazionale e hanno prodotto un sistema complesso di percezioni, azioni e reazioni che hanno interferito con il percorso di rinnovamento delle strutture amministrative territoriali.

Anche in Emilia-Romagna la configurazione dell'articolazione amministrativa ha le sue fluidità, discontinuità e persistenze. L'attuazione della legge 56/2014 ha segnato la geografia politico-amministrativa della Regione degli ultimi anni, ma in realtà il processo si è completato solo in parte e, dopo uno slancio iniziale negli anni 2014-2016, la spinta attuativa si è riconfigurata alla luce dei mutamenti del quadro politico regionale e nazionale, cambiando di intensità e di *leadership*. In un quadro del genere sono emersi i punti di debolezza applicativi legati alla complessità delle realtà territoriali. In questo contributo, pertanto, si è inteso presentare il quadro dell'attuazione della legge sul piano normativo a scala regionale per quanto concerne il livello territoriale dell'area vasta e dei comuni. Si sono dunque analizzati i primi effetti dell'istituzione della Città metropolitana di Bologna (CmB) e della ridefinizione del sistema e delle funzioni delle Province, e successivamente il quadro in materia di unioni e fusioni di comuni nel periodo 2014 al 2021, che ha portato alla nascita di 13 fusioni, con la conseguente riduzione di 20 unità comunali, e la configurazione di 43 unioni.

2. Dalla legge nazionale a quella regionale: il processo di attuazione

La Regione Emilia-Romagna ha reagito alla legge 56/2014 cercando di attuare il mandato fin da subito, legiferando dopo un animato dibattito politico che ha coinvolto Giunta regionale e Assemblea legislativa. L'attività è stata accompagnata da un vivace dialogo con tutti i soggetti istituzionali del territorio e le loro varie forme associative, che ha registrato il picco tra il 2014 e il 2016. In realtà la legge Delrio era già il frutto di un lavoro di riflessione politica che si teneva a scala regionale e nazionale dal 2011 e, come si leggerà nei prossimi paragrafi, della Programmazione per il riordino territoriale (PRT) che si espletava in Emilia-Romagna già dai primi anni 2000.

In ogni caso, in attesa dell'annunciata riforma del Titolo V della Costituzione, il dibattito parlamentare sulla riforma delle province si era riaperto nella XVII legislatura con la presentazione, il 20 agosto 2013, del disegno di legge Atto Camera 1542 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», che poi verrà approvato con legge 56 del 7 aprile 2014. La personalità e il ruolo politico del primo firmatario di quel disegno di legge, Graziano Delrio, indicano anche il percorso dei processi politici regionali dell'Emilia-Romagna. Delrio, infatti, al tempo, è uno dei *leader* emiliani più influenti, e il riferimento alla sua esperienza politica consente di andare alla radice delle scelte e dell'area di influenza intellettuale della riforma, così come dell'energia delle ricadute. Delrio, entrato nella politica attiva come consigliere comunale a Reggio Emilia nel 1999, già nel 2000 viene eletto in consiglio regionale, dove presiede la commissione sanità, e nel 2004, sostenuto da una coalizione di centrosinistra, viene eletto al primo turno sindaco, con un programma legato alla riqualificazione urbana della città. La stazione dell'alta velocità Medio Padana e il ponte di Calatrava possono considerarsi il segno visibile di quest'azione, così come la rifunzionalizzazione urbana di ampi vuoti postindustriali nel «Tecnopolo della Ricerca». Probabilmente ancor più rilevante nella costruzione del pensiero di riforma è l'esperienza di Delrio (2011-2013) come presidente dell'ANCI, ruolo che permette di esplorare la complessità e gli aspetti critici delle relazioni multilivello tra comuni, province, regioni e Stato centrale. Ad aprile 2013 Delrio viene nominato ministro per gli Affari regionali e le autonomie nel governo Letta, e dal 22 febbraio 2014 con il governo Renzi diventa sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di segretario del Consiglio e deleghe alla coesione territoriale. È in quest'ultimo periodo che si completa l'*iter* parlamentare della legge, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 7 aprile 2014. Il ritmo dell'azione politica di quel governo, che si presentava come innovativo, aveva tempi molto stringenti: coerentemente la norma aveva fissato al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le Regioni per approvare le rispettive leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle province. In realtà, nonostante l'accordo siglato fra governo, province, regioni e comuni, il termine è scaduto senza che nessuna regione abbia completamente legiferato in merito. Ma il dibattito a scala regionale e le attività furono molto vivaci.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, nella

seduta del 28 luglio 2015 l'Assemblea legislativa ha approvato il progetto di legge, oggetto 751, di riforma del sistema di governo regionale e locale (delibera di Giunta 687 del 8 giugno 2015), e in meno di due mesi ha poi legiferato in merito: con lr 13 del 30 luglio 2015 «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni», la Regione ha declinato il riordino istituzionale dei soggetti del governo territoriale e disciplinato il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti.

3. La riforma delle Province e la «metropolitanizzazione» di Bologna

Un passaggio sostanziale nell'*iter* attuativo della legge 56/2014 è il 13 gennaio 2016, quando è stata firmata l'intesa generale quadro tra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna, previsto dalla legge regionale 13/2015 come atto di nascita strutturale della CmB in sostituzione della *ex*-Provincia. Nel contesto della riforma Delrio e nelle visioni bolognesi, l'idea è quella di far emergere il ruolo strategico di quest'ultima, riferito non solo all'area metropolitana, ma all'intero territorio regionale: una visione gravitazionale della Città metropolitane intesa come *hub* dell'Emilia-Romagna o, utilizzando una visione critica, la creazione di un modello di «ciambella con il buco» nella logica di *governance* effettiva della regione.

Si è trattato di un processo più veloce della trasformazione delle altre province. D'altronde l'istituto della Città metropolitana era già formalizzato da tempo, prima radicato negli artt. 17-21 della legge 142/1990 nell'allora riforma dell'ordinamento degli enti locali, poi con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, all'art. 114, ha incluso le Città metropolitane tra gli enti territoriali della Repubblica italiana. Questo processo «amministrativo-burocratico-giuridico» (Molinari, 2019) non è stato privo di sottesi conflitti, complessità e di contraddizioni nella sua genesi ed eziologia (Dini, 2019) tra crescita dell'attenzione alle città come motore dello sviluppo (Sassen, 1997) e *mainstreaming* delle politiche urbane italiane ed europee, specie a partire dagli anni Duemila (Grandi, 2018).

La legge nazionale del 2014 e quella regionale del 2015, rivedendo profondamente ruolo e organizzazione delle province divenute enti di area vasta, hanno attribuito ai Consigli dei sindaci il potere di decisione a livello di area vasta e hanno

rafforzato i poteri di influenza del comune capoluogo su tutto il resto del territorio per la Città metropolitana. Se in alcune regioni questa scelta ha significato efficientamento e semplificazione, la subitanea *cancellazione* del ruolo di intermediazione territoriale e amministrativa ha comportato in Emilia-Romagna un periodo di sostanziale dispersione di energia e di perdita di efficienza del personale e delle funzioni amministrative provinciali, tradottasi in uno stallo e poi nel faticoso aggiustamento delle prassi territoriali di *governance*. A soffrire maggiormente sono stati gli investimenti su scuole, strade, gestione fondi europei, e naturalmente la pianificazione urbanistica.

Per quest'ultima e in particolare per l'approvazione dei documenti di programmazione urbanistica a scala comunale o intercomunale, le parti si sono rese conto che il lavoro e il processo decisionale non potevano più essere gestiti dalle province, poiché si era creato un cortocircuito decisionale: gli stessi sindaci, infatti, con la riforma Delrio sono diventati anche rappresentanti di secondo livello, facendo tecnicamente venire a mancare la terzietà della valutazione, effetto che probabilmente era stato sottostimato fra quelli applicativi. E infatti la decisione di trasferire le competenze in materia alla Regione Emilia-Romagna si concretizzò solo con alcuni anni di ritardo, e senza risolvere completamente il dubbio se la scala regionale (a maggior ragione con personale fortemente ridotto rispetto a quello delle province) fosse in realtà troppo ampia per poter concretamente capire il dettaglio del territorio e fare valutazioni che andassero oltre ad aspetti formali e amministrativi. Inoltre, il doppio ruolo di sindaco e presidente della *nuova area vasta* ha creato problemi circa l'impegno da destinare alternativamente alla gestione comunale e quella provinciale, rivelatosi spesso occasione di conflitto invece che di confronto e di mediazione. Le funzioni e le competenze non essenziali, pertanto, si sono discolpe progressivamente. Un ruolo sostanzialmente venuto a mancare, che era invece punto di forza del sistema delle province *ante* riforma Delrio, è stato quello della programmazione territoriale integrata relativa allo sviluppo economico locale. La dimensione provinciale, infatti, nel tessuto politico-amministrativo dell'Emilia-Romagna rappresentava il livello ideale su cui ragionare in termini di sistemi locali del lavoro, *functional areas* e aree di specializzazione (ISTAT, 2011). Il sistema scolastico superiore, infatti, è stato articolato a questo livello, e così gli uffici territoriali delle Camere di commercio. Anche questa funzione si è andata perdendo, surrogata da tentativi di co-



ordinamento a scala di unione dei comuni, una dimensione che di per sé si è però dimostrata inefficiente, anche in termini di competenze e cognizione degli obiettivi.

La perdita della funzione relativa allo sviluppo economico territoriale ha implicato un altro *vulnus*: quello della perdita del dialogo e della conseguente integrazione territoriale portata dalla gestione integrata (Grandi, 2012; Grandi, Guaragno e Malossi, 2015), tradottasi nel calo della capacità di attingere ai fondi di coesione regionali (fondi relativi al programma per la montagna, fondi per i programmi d'area ecc.) e ai finanziamenti nazionali del Fondo di sviluppo e coesione (Daraio e Grandi, 2016; Grandi e Daraio, 2019). Anche la programmazione europea relativa al Programma operativo regionale del «Fondo europeo per lo sviluppo regionale» (POR FESR), in programmazione proprio in quegli anni, ha perso sostanzialmente la dimensione territoriale integrata a vantaggio di una visione spiccatamente settoriale e centripeta, focalizzata sulle filiere dei sistemi di innovazione notoriamente polarizzati nelle realtà capoluogo. Complice di questa perdita di territorializzazione è stato anche il *mainstreaming* delle politiche urbane di coesione, con la nascita del «Programma operativo nazionale per le aree metropolitane» (PON METRO) nel periodo di programmazione 2014-2020. Su questa narrativa si è intrecciata la vicenda *ex-56* della nascita delle Città metropolitane, come accennato all'inizio del paragrafo, configurando – anche in termini di programmazione dei fondi europei – il riconoscimento di una forte autonomia metropolitana rispetto al coordinamento regionale tradizionalmente svolto dai POR. Questa nuova attenzione alle città ha rafforzato la tendenza alla polarizzazione nella distribuzione dei flussi finanziari europei nei capoluoghi di provincia (anche a quelli esclusi dalla *metropolizzazione* istituzionale), rispetto al resto del territorio, evidenziando un nuovo equilibrio tra centro-periferia ed escludendo significativamente rilevanti realtà medie della rete urbana regionale come Carpi, Fiorenzuola, Imola, Faenza.

Infine anche l'azione e la partecipazione locale, che erano particolarmente intense (Foresi, Ferrigno e Calliari, 2012), ai Programmi di cooperazione territoriale europea hanno perso forza. Questa capacità di attrarre fondi europei si era radicata con efficienza e continuità, nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, grazie a numerosi programmi quali gli INTERREG Italia-Slovenia, poi Italia-Croazia, e i vari programmi transnazionali «Central Europe», «Mediterra-

neo», «South East Europe» e «IPA Adriatic». La non attribuzione di questa competenza alle aree vaste ha prodotto la dispersione del personale, mentre la funzione è stata assorbita dagli uffici della Regione, con esiti di capacità di attuazione e di attrazione progettuale molto differenti fra le varie *ex-province*. La funzione ha abbastanza logicamente acquisito una visione e un ruolo più generali: dalla progettazione del territorio per il territorio si è giunti a una gestione generale dei fondi e dei processi multi-livello. È un passaggio che da un lato evidenzia la capacità del sistema regionale *centrale* di acquisire ruoli leaderistici di *governance*, grazie alla competenza tecnica e alla flessibilità nel riposizionarsi, ma dall'altro sposta al centro il *focus* dell'attività di cooperazione territoriale e in qualche modo opera contro il consolidamento di quella *governance* diffusa e di quella disseminazione delle competenze che formalmente voleva favorire. Di fatto la Regione si è trasformata in un *service* multiregionale, che avoca a sé il ruolo di autorità di gestione del programma ADRION nel processo multiregionale EUSAIR (Grandi e Sacco, 2018 e 2019), con drastico calo delle ricadute di capacità progettuale sul territorio regionale.

4. La nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni

Con la legge regionale 24 del 8 luglio 1996 «Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni», la Regione Emilia-Romagna aveva avviato un proprio percorso di riordino territoriale e istituzionale, che ha visto in seguito il susseguirsi di rilevanti passaggi legislativi e un'intensa attività di concertazione con gli enti locali. Quest'ultima ha portato alle prime associazioni intercomunali, alla revisione e allo scioglimento delle Comunità montane poi ricostituite nella veste di Unioni di comuni, alla formulazione di programmi di riordino territoriale (PTR) con dotazione finanziaria, e alla definizione dei confini degli «ambiti ottimali». Un passaggio normativo fondamentale si è avuto con la legge regionale 21 del 21 dicembre 2012 «Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» che, anticipando la Delrio, ha avviato nel biennio 2013-2014 un profondo processo di riordino. Sono di quegli anni l'avvio dei processi sistematici di fusione dei comuni, realizzate a partire dal 2014, e il nuovo lavoro svolto sulle unioni.

Per la Regione Emilia-Romagna, la parte pro-

tabilmente più politica del percorso attuativo della legge 56/2014 è quella del riordino del sistema delle autonomie a scala sub-provinciale o *meta-comunale*, che si è sostanziata nel ridisegno della trama comunale attraverso il consolidamento del processo di codifica delle unioni di comuni e, più radicalmente, attraverso la spinta alla fusione. Quest'ultima è stata principalmente trainata da logiche di efficienza ed economicità nei casi in cui vi fosse adeguata coerenza politica, demografica, amministrativa e gestionale. I processi di fusione sono processi politico-territoriali faticosi, per la natura inesorabilmente campanilistica dei piccoli comuni, ben comprensibile alla luce dei valori identitari di una comunità. Se dal punto di vista dell'efficienza, infatti, il processo di fusione porta chiari e concreti vantaggi materiali, esso comporta anche una de-territorializzazione e una ri-territorializzazione nel senso di Raffestin (1984), con una perdita dell'elemento identitario-cardine dell'immaginario locale, il «Palazzo Comunale», a cui segue, almeno come timore e sospetto, la

perdita delle più basilari funzioni di prossimità. La faticosità di questo processo è illustrata dal numero relativamente esiguo delle fusioni nel periodo 2014-2021: 13 casi (fig. 1), i primi 4 dei quali (Valsamoggia, Fiscaglia, Sissa Trecasali, Poggio Torriana) frutto di referendum svolti prima della riforma Delrio. Al 2021 si contano 33 comuni soppressi, mentre il complesso di quelli della regione è diminuito di venti unità rispetto a un totale di 348 al 2014. Va evidenziato che a fronte di processi conclusi ve ne sono 14 *in itinere* (Emilia-Romagna, 2021a), che hanno avuto un netto rallentamento a causa degli eventi pandemici portati dalla pandemia nel 2020-2021: le ultime tre fusioni consolidate sono infatti del 1° gennaio 2019.

Nel quadro di questo processo, la riforma Delrio declinata con la legge regionale 13/2015 favorisce un'incisiva semplificazione dei sistemi di gestione dell'attività amministrativa, razionalizza le competenze e le sottostanti strutture organizzative e sviluppa economie di scala. In questa prospettiva, si legge nei testi illustrativi della Regione

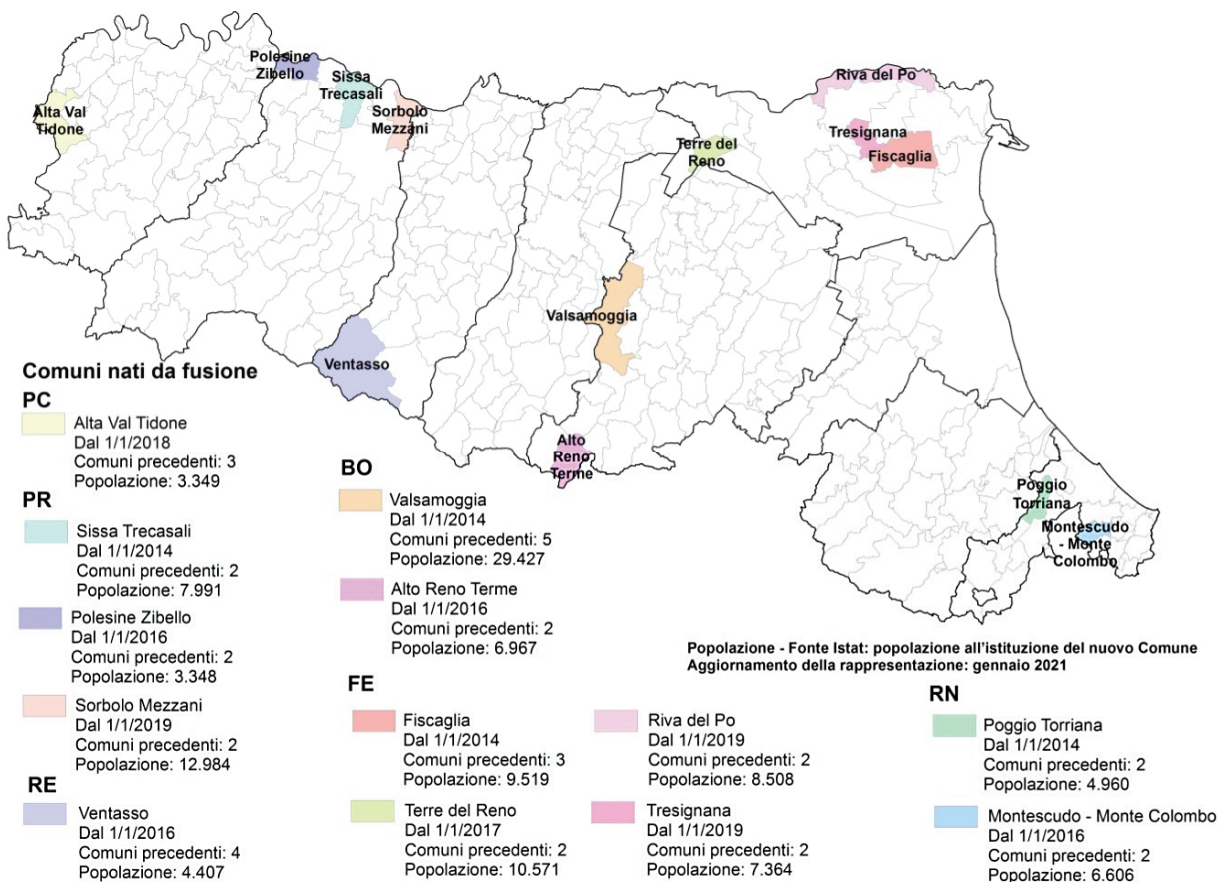


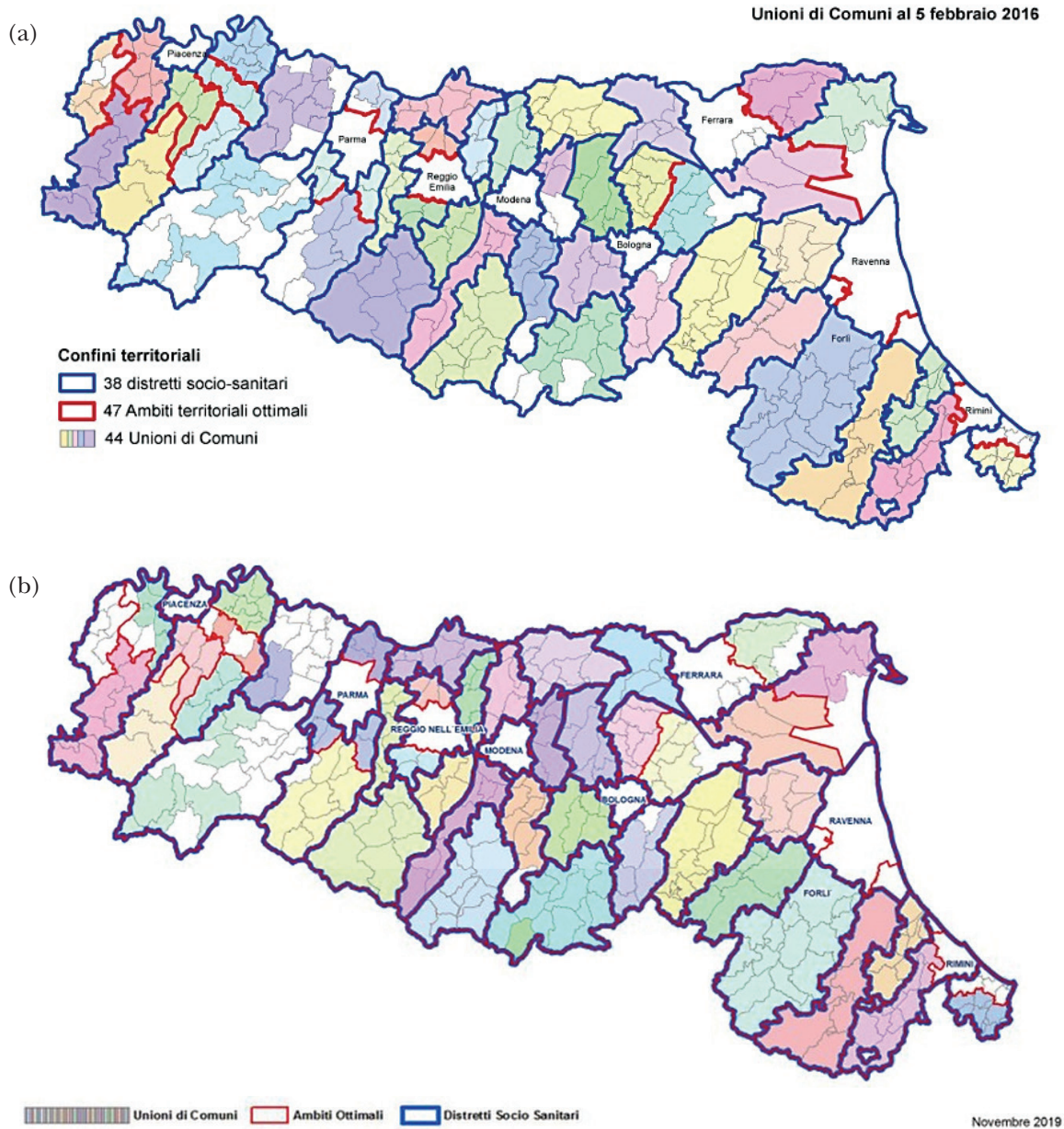
Fig. 1. La carta delle fusioni di Comuni nati nel periodo 2014-2021 in Emilia-Romagna. Fonte: Emilia-Romagna (2021a).



Emilia-Romagna (2021b) «le Unioni costituiscono dunque il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione». Nell'ambito del riordino della Delrio, la legge regionale 15/2016 «Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorpo-

razioni di comuni» ha introdotto ulteriori norme per favorire i percorsi di unione nel rimuovere gli ostacoli che rallentano i processi associativi.

Va però detto che l'effettiva attuazione e l'esplicitamento delle funzioni associate non hanno generato pieno consenso e si sono realizzate in modo non uniforme. La geografia delle unioni (figg. 2a e 2b) mostra una fisionomia dinamica e mutevole. Nel 2020 queste sono 43, ma 53 comuni



Figg. 2a. e 2b. Evoluzione della composizione dei confini territoriali delle Unioni di comuni, distretti socio-sanitari e ambiti territoriali ottimali: (a) al 2016 e (b) al 2019.
Fonte: Emilia-Romagna (2021a).

su 328, tra cui i capoluoghi provinciali, non sono aderenti ad alcuna unione. Mentre nella subregione romagnola i comuni che compongono le unioni sono piuttosto stabili tra il 2016 e il 2019, in Emilia si osservano entrate e uscite di comuni piuttosto significative. Ad esempio, nel 2018 (Mallossi, 2019), tre comuni fanno il loro ingresso in una unione (Corniglio, Monchio delle Corti, Lizzano in Belvedere), ma quattro ne escono (Fiorenzuola d'Arda, Pontenure, Sarmato, Jolanda di S.), mettendo in luce la volatilità di queste configurazioni istituzionali a geometria variabile e l'insufficiente maturazione della volontà di aderire a funzioni condivise. Un segnale che mostra il rilievo di questi elementi critici è l'introduzione da parte del PTR 2021-2023 della distinzione in quattro tipologie di unione in base al grado di attuazione: «Unioni avanzate», «Unioni in sviluppo», «Unioni avviate» e «Unioni Costituite» (Emilia-Romagna, 2021c). Alle prime si offre una «duplice opportunità: da un lato bandi riservati per investimenti *green* e *digital*, dall'altro la partecipazione, per quelle migliori fra loro, al tavolo di negoziazione delle risorse europee, insieme alle città capoluogo» (*ibidem*, p. 3). Ma si tratta di una classificazione e di meccanismi premiali che in una logica di coesione territoriale rischiano di avere effetti distorsivi, accentuando le differenze di sviluppo. Nello stesso PTR si segnala l'intenzione di avviare la revisione della legge regionale 13/2015 in attuazione della riforma Delrio, per giungere al cambio di passo indispensabile per far ripartire le comunità locali e rafforzare il sistema di *governance* multilivello (*ibidem*).

5. Conclusioni

Il quadro applicativo della riforma Delrio in Emilia-Romagna si articola in diversi livelli di attuazione, da quello politico a quello amministrativo fino all'organizzativo, e non trascurabile è anche l'esperienza della *leadership* politica. Il periodo in cui si colloca la riforma ha visto il cambiamento di tre legislature regionali e relative presidenze dell'assemblea legislativa, la composizione di tre giunte diverse (Errani 2010-2014, Bonaccini 1 2014-2020, Bonaccini 2 dal 2020) e dello *staff* dedicato al tema delle riforme territoriali. Tali fatti che hanno influenzato i processi decisionali, gli indirizzi e le *policies* dedicate al riordino territoriale e istituzionale a scala regionale e, quindi anche gli indirizzi e le *policies* dedicate al tema. Va inoltre considerato lo *shock* sistemico della pandemia Covid-19, che è diventato dominante

nelle decisioni e nell'organizzazione delle priorità territoriali per il 2020-2021.

I cambiamenti e l'evoluzione illustrati si inseriscono in un percorso di revisione istituzionale e territoriale già in essere nella Regione, e che probabilmente ha, al tempo, influenzato in qualche misura il processo di costruzione della stessa legge 56/2014. Ciò non tanto per quanto concerne le scelte effettuate dalla legge a proposito dell'ente intermedio, ma per l'intercomunalità, ossia il processo di aggregazione funzionale o istituzionale che nell'ultimo ventennio ha interessato quasi tutti i Paesi europei, ma che era gravemente arretrato in Italia, nonostante fosse stato messo in obiettivo già dalla legge 142/1990 (Ferlaino e Molinari, 2009). A differenza di altre regioni, la dinamica delle fusioni e delle unioni di comuni era già stata avviata in Emilia-Romagna, ma aveva bisogno di ulteriore manutenzione e dell'energia necessaria per superare le resistenze al cambiamento tipiche dell'Italia dei comuni. Per questo aspetto la riforma Delrio ha portato una rinnovata occasione per legiferare, attuare riforme e affrontare la riflessione sulla geografia politico-amministrativa dell'Italia.

Tuttavia, in base all'esperienza emiliano-romagnola, l'attuazione della legge 56/2014 si può solo in parte considerare un reale miglioramento. In quest'analisi si è messo in evidenza che, per quanto riguarda l'ente intermedio, essa ha portato una destabilizzazione e una fase di transizione che non si sono risolte positivamente soprattutto per quanto riguarda la questione delle province. In realtà, a scala emiliano-romagnola e complessivamente intese, queste potevano considerarsi aree vaste già piuttosto ottimizzate ed efficienti, le cui configurazioni territoriali e amministrative mostravano di rispondere positivamente all'esigenza della gestione del territorio e delle numerose politiche di sviluppo locale. Costituivano cioè, in virtù di una radicata prassi di buona amministrazione, ciò che le unioni non riescono ancora a rappresentare, né potranno rappresentarlo in un tempo almeno prevedibile, a cagione della loro dimensione e del fatto che la soglia delle economie amministrative di scala tende ad alzarsi costantemente. La dimensione regionale, dal canto suo, può riuscire ad avere una conoscenza territoriale sufficiente ad alimentare politiche di coesione realmente efficaci e inclusive a scala locale. Il nuovo *status* delle province, molto depotenziato, ha cioè creato una curva di flesso nella *governance* dell'area vasta, fatto salvo evidentemente il caso della CmB, che però, al netto di ogni buona intenzione, rischia di rappresentare un'entità non



coordinata a sufficienza con il resto della regione, creando quell'effetto che si è metaforicamente definito, come prima si ricordava, «ciambella con il buco», ossia una polarizzazione dei fenomeni di squilibrio di potere centro-periferia, in una delle diramazioni del neocentralismo configurato in Dini e Zilli (2017 e 2019).

Per quanto riguarda il tema delle unioni di comuni, i dati dell'Osservatorio regionale (Malossi, 2019; Emilia-Romagna, 2021b) mostrano una geometria variabile dell'attuazione e dell'interpretazione del livello di collaborazione intercomunale, così come della risposta attivata dai meccanismi incentivanti. In conclusione, la necessità, espressa nel PRT 2021-2023 (Emilia-Romagna, 2021c) di una fase generale di *feedback* e revisione della legge regionale è il segnale di un processo che ancora cerca stabilità e buone modalità di valutazione dell'azione svolta. Particolarmente emblematica è la dichiarazione generale di obiettivo: inaugurare «un percorso condiviso per rilanciare l'intera rete delle Unioni di comuni, quale insieme di attori primari degli imponenti programmi e progetti di ripresa e di riforme in corso [...] promuovere la gestione associata di funzioni strategiche che favoriscano la transizione verde e l'innovazione digitale, spingendo così le Unioni a contribuire significativamente al rilancio economico e sociale del Paese, potendo cogliere tutte le opportunità e le risorse disponibili. Per il raggiungimento di tale obiettivo si attrezzano le Unioni con ulteriori strumenti di valutazione e rendicontazione dell'attività svolta e del suo andamento e miglioramento nel tempo, i cui report sono poi da rendere pubblici, avvicinando di più le Unioni e i servizi gestiti ai cittadini. Il PRT 2021-2023 avvia semplificazioni per la concessione delle risorse e applica modalità nuove di presentazione delle domande in chiave di innovazione digitale» (Emilia-Romagna, 2021c, p. 18). La sua lettura in termini critici diventa la rappresentazione di una soluzione concepita *top down*, efficientistica a cui il programma si ispira spiccatamente. Si tende infatti a incentivare le dinamiche coesive intercomunali con una programmazione finanziaria, legata a indicatori di *performance* manageriale e riferita alle determinanti di *policy* di politiche europee che si immaginano trasformarsi autonomamente in territorialità e sviluppo. Tuttavia, considerando che ancora un significativo numero di comuni non ha ancora aderito a unioni, e che con quelle in atto sono assai differenziate per quanto riguarda decisioni e orientamenti dei comuni implicati, non è detto che questi meccanismi in realtà non siano distorsivi e abbiano l'effetto di rafforzare le disuguaglianze territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Daraio Alessandro e Silvia Grandi (2016), *La cooperazione interistituzionale per lo sviluppo territoriale in Emilia-Romagna. Appunti di viaggio in una geografia che cambia*, in «Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale». Atti della XXXVII Conferenza Scientifica AISRe (Ancona, 20-22 settembre 2016), <https://www.aisre.it/2014-07-04-13-37-28/archivio-abstracts> (ultimo accesso il 24.X.2021), AISRE, pp. 1-21.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Salvatori Franco (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Neo-centralismo e territorio fra aree vaste, Città metropolitane e legge 56. Introduzione*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), «[S]radicamenti». Giornata di studio della Società di studi Geografici (Torino, 16 dicembre 2016), in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-16.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2018), *Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia. Introduzione*, in Marina Fuschi (a cura di), «Barriere/Barriers». Giornata di studio della Società di studi Geografici (Pescara, 1 dicembre 2017), in «Memorie Geografiche», 16, Firenze, Firenze, Società di studi Geografici [SSG], pp. 449-452.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2019), *Neo centralismo e territorio fra Città metropolitane, aree vaste e intercomunalità. Introduzione*, in Salvatori Franco (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGEI, pp. 2213-2218.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, p. 155-168.
- Emilia-Romagna (2021a), *Le fusioni in Emilia-Romagna*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni> (ultimo accesso il 24.X.2021).
- Emilia-Romagna (2021b), *Riordino istituzionale e territoriale. Linee di intervento*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/linee-dintervento> (ultimo accesso: 24.X.2021).
- Emilia-Romagna (2021c), *Programma di riordino territoriale 2021-2023*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/programma-di-riordino-territoriale/prt-2021-2023-annualita-2021-1> (ultimo accesso: 22.III.2021).
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Foresi Rita, Claudia Ferrigno e Lucia Calliari (a cura di) (2012), *Cooperazione territoriale europea e programmazione regionale 2007-2013: valutazione e primi risultati*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/cooperazione-territoriale-europea/sviluppo-coesione-e-cooperazione-territoriale/rapporti-valutazione-progetti-cte-programmazione-regionale/cte-e-programmazione-regionale-2007-2013-valutazione-e-primi-risultati> (ultimo accesso: 22.III.2021).
- Grandi Silvia (2012), *The Emilia-Romagna Region and Its Territorial Planning and Programming Strategies: An Integrated Approach*, in OECD, *Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development* (Forlì, 22 maggio 2012).
- Grandi Silvia (2018), *Le politiche urbane per le aree di degrado nelle Città metropolitane. Casi e prospettive*, in «AMS ACTA», pp. 1-37.
- Grandi Silvia e Alessandro Daraio (2019), *Programmazione nego-*

- ziata regionale: il caso dell'Emilia-Romagna, in «Rivista Geografica Italiana», 126, pp. 77-98.
- Grandi Silvia, Graziella Guaragno e Elettra Malossi (2015), *Emilia-Romagna Territorial Programming Development Paradigms and Instruments for Cohesion Policies and Land Use*, in *Abstract in Digital Proceeding of the Annual Conference of the Regional Studies Association Global Growth Agendas: Regions, Institutions and Sustainability*, Università Cattolica del Sacro Cuore, (Piacenza).
- Grandi Silvia e Luisa Sacco (2018), *Le strategie macroregionali europee: uno strumento ambizioso di politica europea in evoluzione*, in Monica Didò e Francesco Tuffarelli (a cura di), *Eurostorie di ordinario successo in tempo di Brexit*, Roma, Lithos, pp. 109-122.
- Grandi Silvia e Luisa Sacco (2019), *Multilevel Governance and European Integration in the Western Balkans: the case of EUSAIR*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, pp. 2595-2602.
- ISTAT (2011), *La nuova geografia dei sistemi locali del lavoro*, Roma, ISTAT.
- Malossi Elettra (2019), «Effettività e virtuosità» negli indicatori del PRT, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/osservatorio-unioni/seminari-e-convegni/stato-di-salute-unioni-emilia-romagna-2019/un-primo-bilancio-del-prt-2018-1/effettivita-e-virtuosita-negli-indicatori-del-prt/view> (ultimo accesso: 24.X.2021).
- Molinari Paolo (2019), *Il riordino territoriale in Lombardia tra cambiamenti di funzioni e risemantizzazione degli enti locali*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2227-2234.
- Raffestin Claude (1984), *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione*, in Angelo Turco (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, Milano, Angeli, pp. 69-82.
- Sassen Saskia (1997), *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.



Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma

Questo articolo illustra l'impatto della legge 56 sull'assetto amministrativo toscano, con un approfondimento del suo aspetto più inatteso, relativo alla forma amministrativa dell'area metropolitana centrale della regione. Quest'ultima era stata da lungo tempo individuata tanto dalla ricerca urbano-territoriale quanto dalla programmazione regionale nella conurbazione metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, giunta ormai nel 2014 a un considerevole grado di istituzionalizzazione; ma la legge 56, con la trasformazione della provincia di Firenze in Città metropolitana, aveva azzerato questo poderoso e pluridecennale lavoro scientifico e programmatico alterando, insieme alle fisionomie amministrative, i rapporti territoriali di potere nello spazio politico regionale. L'articolo esamina il processo di formazione della Cm di Firenze e discute il processo di riarticolazione istituzionale e funzionale messo in atto dalla Regione, come reazione ai contenuti strutturali della norma. L'evidenza empirica mostra che una interpretazione oggettiva dei due processi non può ignorare la soggettività della figura che ha promosso la legge 56 (il presidente Renzi) e la sua influenza nel dibattito locale e all'interno del partito che ha ospitato fino al 2019 la sua carriera politica.

Law 56 and the Tuscany: The Meta-reading of the Act

This paper discusses the impact of law 56 on the Tuscan administrative framework, with a focus on its most unexpected aspect that is the administrative form of the Tuscan central metropolitan area. Urban and territorial research and the regional planning had long identified this area in the metropolitan conurbation Florence-Prato-Pistoia, already markedly institutionalized in 2014. The making of the Metropolitan City of Florence, according to the law 56, had instead eliminated this important and decades-long political work and altered, together with the administrative features, the territorial relations of power in the Tuscan political space. The article examines the process of formation of the Cm and discusses the institutional and functional re-articulation process implemented by the Region, as a fast and strong reaction to the act. The empirical evidence shows that an objective interpretation of the processes cannot ignore the subjectivity of the figure who promoted the 56 (president Renzi) and his influence in the local debate and within the party which hosted his political career until 2019.

Loi 56 et Toscane : métalecture de la législation

Cette contribution illustre l'impact de la loi 56 sur la structure administrative toscane, en mettant l'accent sur son aspect le plus inattendu : la forme administrative du système métropolitain central de la région. La recherche urbaine-territoriale et l'administration régionale l'avaient reconnu dans l'agglomération métropolitaine Florence-Prato-Pistoia, qui, dans la deuxième décennie du siècle, avait atteint un degré considérable d'institutionnalisation. Mais la loi 56, avec l'institutionnalisation de la ville métropolitaine de Florence, avait éliminé ce puissant travail politique de plusieurs décennies et modifié, avec les formes administratives, les relations territoriales de pouvoir dans l'espace politique régional. L'article examine le processus de formation de la Cm et discute le processus de ré-articulation institutionnelle et fonctionnelle mis en œuvre par la Région, en réaction au contenu du changement de loi. L'évidence empirique montre qu'une interprétation objective des processus ne peut ignorer la subjectivité de la figure qui a initié la loi 56 (le président Renzi) et son influence dans le débat local et en particulier au sein du parti qui jusqu'en 2019 a accueilli sa carrière politique.

Parole chiave: legge 56, geografia politica dell'Italia, Città metropolitana, Toscana

Keywords: law 56, political Geography of Italy, Metropolitan City, Tuscany

Mots-clés : loi 56, géographie politique de l'Italie, Ville Métropolitaine, Toscane

Francesco Dini, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – francesco.dini@unifi.it

Patrizia Romei, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – patrizia.romei@unifi.it

Nota: i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Francesco Dini, il paragrafo 3 a Patrizia Romei.

1. Introduzione

Può non essere piacevole dirlo dal punto di vista dell'obiettività scientifica e del sacrosanto rifiuto delle spiegazioni *ad hoc*, ma l'applicazione della legge 56 alla Toscana risente della singolarità per la quale il capo del governo che licenzia la norma è stato presidente della Provincia di Firenze (2004-2009), sindaco (2009-2014) della futura Città metropolitana – mantenendo la carica per oltre un mese dopo la nomina a *premier* e fino a pochi giorni (24 marzo) dalla pubblicazione della 56 in GU – e segretario nazionale (dicembre 2013-febbraio 2017) del partito che, con diverse etichette, governa la Regione Toscana dalla sua istituzione. Riesce infatti difficile sottrarsi all'impressione che le modalità della rapida ascesa e del percorso istituzionale e politico del presidente Renzi siano un elemento senza il quale non si spieghino compiutamente le vicende della 56 in questa regione. Se infatti è vero che nella valutazione degli impatti di una legge, specie amministrativa, non dovrebbero essere rilevanti le soggettività degli attori, è vero anche che queste ultime incidono sulla dialettica *fra e nei* partiti, e il processo di attuazione di una riforma ne è palesemente influenzato. Sulla scorta di questa considerazione discuteremo perciò una mèta-lettura locale della norma, e la inquadriamo nell'esperienza storica di programmazione della Regione Toscana, attiva e coerente sin dagli esordi nell'affrontare il mutamento territoriale legato alla modernizzazione attraverso areali differenti dalla provincia¹. Insieme al processo di attuazione della legge, ne approfondiremo infine l'aspetto che più appare distonico con questa attitudine: la questione metropolitana regionale.

2. La mèta-lettura locale della norma

2.1. L'attitudine della Regione Toscana alla programmazione territoriale

Sede di un plurisecolare processo di accumulazione mercantile e finanziaria, la Toscana preunitaria sceglie di non industrializzarsi come la ricchezza mineraria le avrebbe consentito, limitandosi per lo più a ospitare investimenti esteri (Mori, 1986). Ne deriva, fino ancora alla prima metà del Novecento, un'economia duale: di qua il tipico paesaggio agrario di viti, ulivi e cipressi nelle colline che coprono quasi il 70 per cento del territorio regionale; di là esperienze urbane di grande impresa manifatturiera a capitale preva-

lentemente esogeno – Pignone, San Giugio-Breda, Piaggio, Saint Gobain, «Fabbricone» Kössler-Mayer – però limitate e non sistemiche, così che a fronte di un indubbio processo di modernizzazione nessuno dei capoluoghi toscani potrà mai dirsi pienamente una *città industriale*.

La transizione regionale all'industria arriverà solo nel secondo dopoguerra, però con un modello organizzativo e territoriale differente dalla grande impresa urbana, quello della manifattura leggera e della piccola impresa distrettuale, modello che si abbatte come un breve e intenso uragano sulla regione – più precisamente sul bacino idrografico dell'Arno – per un trentennio dal 1955, per dar poi luogo a un processo di pure rapida despecializzazione dall'industria (Bianchi, 1986; Doccioli, 1993; Dini e Tinacci, 2011).

Ma nel frattempo la Toscana è cambiata in profondità, come accade in ogni *take off* industriale, e tipicamente il suo territorio è cambiato *dappertutto*, non soltanto nelle aree di sviluppo dell'industria: la campagna per una parte si è spopolata, per l'altra si è *urbanizzata* e secondo le disinvolute letture dell'epoca è diventata sede della nuova industrializzazione (che in verità si è realizzata all'interno dei centri minori, stravolgendoli); la suburbanizzazione e la periurbanizzazione hanno investito tutti i centri maggiori; e in generale l'intera regione è stata, al pari del resto del Paese, rivoltata come un calzino dalla modernizzazione del terzo quarto del Novecento.

Così, quando finalmente la l. 281/1970 dà attuazione alle Regioni costituzionali, il nuovo governo regionale affronterà con ingenuità ed entusiasmo questo cambiamento, convinto che a tanto mutamento reale e territoriale debba corrispondere uno amministrativo. L'indirizzo e la spinta culturale saranno dell'economista Giacomo Becattini (1969, 1975, 1978, 1979 e oltre), e il braccio operativo sarà l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), di cui è il primo direttore. Nella seconda metà degli anni Settanta e con il titolo emblematico «La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana» (Sforzi, 1977), l'IRPET provvede a disegnare l'assetto amministrativo novello della regione, individuando 32 «comprensori» con le stesse procedure con cui Brian Berry aveva poco prima identificato i suoi *Daily Urban Systems* (1973). Con la denominazione di «Associazioni inter-comunali», la legge regionale 37/1979 proverà ad affidare a essi la gestione di alcuni servizi sociali e sanitari.

Non si pecca di psicologismo se si osserva che in quella stagione di contestuale ottimismo di in-



telligenza e volontà fosse naturale che ci andasse-ro di mezzo le già anziane Province: elettoralmen-te la Regione è orientata a sinistra, il mutamento (non diciamo il sol dell'Avvenire) pare davvero dietro l'angolo e le province emanano un polve-roso odore sabauda e pre-moderno, puzzano di prefettura ed esemplificano quel potere centrale che le istituende Regioni stanno, si ritiene, disar-ticolando. A fronte di una dimensione provinciale palesemente inefficiente per alcune funzioni o servizi, d'altro canto, non è dovere del buon am-ministratore predisporre una alternativa?

I «comprensori» toscani vivranno vent'anni, dando luogo a varie forme di collaborazione intercomunale, ma senza che la legge nazionale per-metta alla Regione di trasferire loro alcuna delle competenze dell'ente intermedio, e poi verranno sostituiti per sfinimento – non si può governare *contro* la normativa nazionale – da 43 «sistemi economici locali» (legge regionale 219/1999) che diverranno 37 «ambiti di dimensione territoria-le adeguata» (legge regionale 68/2011), non più identificati secondo procedure funzionali e cia-scuno normalizzato entro i confini della rispettiva provincia. Resta però la disistima della configu-razione territoriale provinciale, tanto che con lr 38/1997 e 40/2001 la Regione istituirà un tipo di-verso e sub-provinciale di ente intermedio, i due «circondari» dell'Empolese-Valdelsa e di Piombi-no-Val di Cornia (che non per caso ricordano i comprensori), mentre con vari provvedimenti (lr 65/2010 e 69/2011) istituirà areali interprovincia-li per la gestione dei servizi.

2.2. L'area metropolitana centrale e l'avvento della 56

È dunque rintracciabile nella vicenda ammini-strativa toscana un giudizio di inadeguatezza del-la dimensione provinciale che accomuna l'elabo-razione degli strumenti di programmazione per tutte e dodici le legislature dal 1970 al 2014, ac-compagnata dal tentativo, regolarmente frustrato dai vincoli normativi della legislazione nazionale, di superarne rigidità e inefficienze. Il caso dell'in-dividuazione dell'area metropolitana centrale della regione, cui sarà destinato l'approfondimen-to del prossimo paragrafo, è di gran lunga quello più rilevante. Esso origina dalle sollecitazioni pro-venienti dalle inattuare leggi nazionali 142/1990 e 267/2000, che prefiguravano l'istituzione di un nuovo ente metropolitano e assegnavano alla Re-gione il compito di indicarlo; ma in verità provie-ne da una elaborazione politica e scientifica an-cor più distante nel tempo, che l'aveva individuato nella vasta conurbazione centrale della regione,

quella delle province di Firenze, Prato e Pistoia². La Regione Toscana la sancisce con delibera con-siliare nel marzo 2000 e subito l'inserisce nei pro-pri PRS a partire da quello 2001-2005, nel quale la programmazione regionale veniva applicata a tre *aree vaste*, prima delle quali l'Area metropoli-tana Firenze-Prato-Pistoia³. Tanto avanzato era il processo di istituzionalizzazione, che i presidenti delle tre province – Renzi per Firenze – avevano firmato nel 2005 un documento di intenti e nel 2007 il «Patto per lo sviluppo dell'Area metropo-litana», poi rinnovato nel 2012. Il dl 188/2012 del governo Monti («Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane») chiudeva in-fine il cerchio istituendo la Provincia unica Firen-ze-Prato-Pistoia, da attuare entro il 2014.

Daremo qui per scontate le vicende che por-tano alla nascita di quell'esecutivo tecnico ed emergenziale, e un anno dopo al predetto dl che aggregava le province secondo le richieste della lettera BCE (agosto 2011) al governo Berlusconi⁴. Com'è noto il decreto non viene convertito in legge, e *post mortem* sarà dichiarato incostituzio-nale con sentenza 220 del luglio 2013, quando il governo Monti è già stato sostituito (aprile 2013) dall'esecutivo Letta, a sua volta sostituito (febbra-io 2014) dall'esecutivo Renzi. Il 7 aprile, a meno di due mesi dall'entrata in carica del nuovo governo, la legge 56 viene promulgata.

Si tratta di una legge palesemente neo-centra-lista, che rovescia l'indirizzo politico di decentra-mento inaugurato dalla 142 e concretizzato negli anni Novanta dalle leggi Bassanini e poi nel 2001 dalla riforma costituzionale del Titolo V operata dal Centro-sinistra: come tale non può piacere a una Regione che ha sempre fatto uso sistematico ed esteso dei propri ambiti di autonomia. Ma a urtare anche simbolicamente con l'elaborazione politico-amministrativa del potere regionale è la soluzione scelta per dar vita all'ente intermedio previsto sin dal 1990: la trasformazione della pro-vincia di Firenze in Città metropolitana, con azze-ramento dell'Area metropolitana FI-PO-PT.

È un dato obiettivo che il cambio di indirizzo nel rapporto fra Stato e autonomie locali si com-pie all'interno della medesima parte politica e di fatto nel medesimo partito, inteso come coa-lizione elettorale dal 1995 al 2007 (L'Ulivo) e poi come Partito Democratico (PD). La segreteria di quest'ultimo, dopo il risultato elettorale del feb-braio 2013 (il «non vinto» del segretario Bersani), viene contesa con successo dal sindaco di Firenze Matteo Renzi, che nel dicembre diventa segretario e due mesi dopo presidente del Consiglio. Questa fulminea ascesa proviene da un posizionamento

politico che rispetta il tradizionale dualismo fra le componenti popolare e socialista del partito, ma lo connota di forti elementi di discontinuità e impolitizzazione, che giungono a una critica radicale della stessa forma-partito. Quest'ultimo pertanto si polarizzerà in funzione dell'adesione o contrasto al *renzismo*, cosa che dopo un movimentato quinquennio di vicende politiche ed elettorali culminerà nel 2019 con l'uscita dello stesso Renzi dal partito. Si tratta di una polarizzazione (eufemismo) che nel PD avviene ovunque, ma in Toscana, per evidenti motivi, con maggiore intensità.

Ed è un dato altrettanto obiettivo che la componente renziana controlli il Comune di Firenze, dove il dimissionario *neo-premier* viene sostituito dal suo vicesindaco e assessore, il deputato Dario Nardella (che vincendo primarie e amministrative del maggio 2014 verrà poi eletto sindaco), mentre la Regione è tradizionalmente amministrata dalla componente che Renzi ha battuto nel 2008 alle primarie locali mettendola in minoranza nel Comune di Firenze, e poi a quelle nazionali, disarcionandola dalla segreteria del partito. Naturalmente è impossibile dire in che misura ciò abbia inciso sui rapporti fra gli enti, ma è un fatto che alla celerità con la quale la Giunta comunale Nardella predispose i passaggi di legge per attuare la Cm corrisponde pari celerità della Giunta regionale Rossi nell'elaborare la reazione politico-amministrativa.

2.3. Il processo di attuazione della 56

La prima valutazione dello spirito della legge 56 non è politica ma tecnica, e proviene dall'IRPET, il depositario scientifico della locale tradizione amministrativo-territoriale. Il secondo numero 2014 di «Federalismo in Toscana», rivista *on line* dell'istituto, pubblica due articoli la cui prudenza formale non nasconde il giudizio duramente critico verso la legge⁵, della quale si cita espressamente la sovrapposizione organizzativa e funzionale introdotta fra Regione e Città metropolitana (Cm)⁶. Intanto, nello stesso 23 maggio in cui si chiudono i comizi delle amministrative che eleggeranno Nardella sindaco di Firenze e *in pectore* sindaco metropolitano, la Regione Toscana con legge 26 «Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria» provvede a eliminare i tre esistenti «Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta» (ESTAR), centri di acquisto del sistema sanitario regionale corrispondenti alle tre aree vaste regionali *ante-legge* 56, fra cui quella di Firenze-Prato-Pistoia, accentrando

presso la Regione l'intera gestione delle risorse⁷.

La Giunta Nardella, nel frattempo, avvia celermente la procedura di istituzione e insieme alle Cm di Bologna, Genova e Milano elegge il 28 settembre il consiglio metropolitano. Sarà poi la prima Cm a varare il proprio statuto, con delibera 1 della Conferenza metropolitana del 16 dicembre 2014. E anche la Regione Toscana sarà la prima a riordinare le funzioni provinciali non transitate alla Cm, che l'articolo 1 della 56 le demanda di attribuire alla Cm, ai comuni o alla Regione stessa.

Anticipando l'*iter* parlamentare del connesso ddl Boschi di riforma costituzionale, che verrà approvato dalla Camera l'11 marzo 2015, la Regione Toscana con legge 22 del 3 marzo assorbe la quasi totalità delle funzioni, non ne attribuisce alcuna alla Cm e non ne attribuisce di sostanziali ai comuni, escludendoli direttamente e riservando alcune competenze non a loro ma ai 37 «ambiti di dimensione territoriale adeguata» prima citati e a suo tempo individuati dalla legge regionale 68/2011.

Sarà di nuovo «Federalismo in Toscana» a commentare tempestivamente la legge 22 e a rilevare quanto essa si collochi nel solco «della lunga e consolidata tradizione della Regione Toscana in materia di riorganizzazione territoriale» (Iommi, 2015, p. 1). La scelta di non destinare funzioni ai comuni deriva dal fatto che la Regione «aveva già individuato gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, e tali ambiti [...] [non potevano che diventare] il riferimento per l'attribuzione ai comuni delle funzioni provinciali» (*ibidem*). La scelta di destinare le principali funzioni aggiuntive alle Regione deriva invece dalla volontà di innescare «un vero e proprio processo di *rescaling* del governo locale verso dimensioni più adeguate alla gestione delle funzioni pubbliche, [che] per la sua tempestività può costituire [...] un prototipo nazionale» (*ibidem*). La Regione si appropria di fatto delle competenze in materia di agricoltura, ambiente, viabilità strategica e formazione professionale, «funzioni che si aggiungono a quelle della gestione del trasporto pubblico locale, già incorporato alla scala regionale, mentre le funzioni connesse al mercato del lavoro sono rimandate all'istituzione dell'Agenzia Regionale del Lavoro che seguirà. [...] Anche per la Città metropolitana di Firenze la scelta regionale è stata netta: non si sono attribuite al nuovo ente funzioni di rango regionale aggiuntive rispetto a quanto previsto dalla Delrio, ma si sono introdotti strumenti di coordinamento e concertazione



tra il governo regionale e quello metropolitano» (*ibidem*). Si tratta della «Conferenza unificata Regione-Città metropolitana» il cui accordo sarà firmato il 10 aprile 2015, nel quale alla Cm è concesso di «esprimere pareri» sui progetti di comune interesse e in vista dell'adozione di atti regionali.

Una corretta storiografia dovrebbe corredare questo percorso amministrativo del correlato politico, comprensivo di peripezie individuali, se queste spostano maggioranze. Ma in un contributo di geografia amministrativa possiamo evitare tali complicate vicende, limitandoci a ricordare che la Conferenza metropolitana della Cm formata dai 41 sindaci della *ex*-provincia era un monocoloro PD dato quasi paritariamente da renziani e non renziani, compresenza che si rintracciava pure nei 18 membri del Consiglio Metropolitano, nei 24 consiglieri regionali (su 40) eletti da quel partito e nei 9 membri della Giunta regionale⁸. Diverso era però, come si è detto, l'indirizzo politico delle Giunte Rossi e Nardella, così che ambedue gli enti predispongono impegnative agende parallele di attuazione destinate, a onta della «Conferenza unificata», a non incontrarsi mai.

Il 9 dicembre 2015 la Cm firma il Protocollo d'intesa con Camera di commercio, Ente cassa di risparmio e ateneo fiorentino per rendere operativo il Comitato promotore del Piano strategico, che verrà approvato il 5 aprile 2017 con l'impegnativa denominazione di «Rinascimento Metropolitano»; e la Regione dal canto suo si affretta a organizzare le nuove competenze: con legge 82 del 28 dicembre 2015 assume le funzioni in materia di mercato del lavoro e di politiche del lavoro, assieme alla gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego, predisponendo l'assorbimento del personale e creando le condizioni per il trasferimento alla Regione del personale in servizio presso la Cm; e con l.r. 9 del 5 febbraio 2016 assumerà tutte le competenze per l'orientamento e la qualificazione professionale degli operatori di un settore localmente centrale come quello turistico, prima in capo alla provincia. Affinché non vi siano dubbi circa il luogo dove risiede la programmazione strategica dell'economia, con l.r. 86 del 20 dicembre 2016 «Testo unico sul sistema turistico regionale», la Regione assegna alla Cm di Firenze il mero ruolo amministrativo delle altre aree vaste, privo di alcuna funzione strategica e subordinato all'Agenzia regionale per il turismo («Toscana Promozione»), sebbene quello turistico sia appunto il comparto motore dell'economia metropolitana e del comune di Firenze in particolare (Cardone, Masciotta e Mobilio, 2018, p. 7).

2.4. La disgrazia politica della 56 e il completamento pro tempore della fase di attuazione

Ma intanto il referendum confermativo del 4 dicembre 2016 respinge la riforma costituzionale Renzi-Boschi, legata al destino del governo e tecnicamente della legge 56; ciò provoca le dimissioni del presidente Renzi da primo ministro (12 dicembre) e poi da segretario del partito (17 febbraio 2017), privando la legge di copertura politica. E anche se le ricerche si programmano in anticipo, è notevole ed emblematico che nel marzo successivo il «Dossier Città metropolitana di Firenze», pubblicato dal Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio (Vetritto, 2017), ignori del tutto la Cm di Firenze e – *incredibile dictu* – destini interamente l'analisi alla *vecchia* area metropolitana FI-PO-PT.

D'altra parte il processo di attuazione della Delrio non si inceppa solo per l'esito referendario, ma perché è diventato politicamente inattuale: l'indirizzo neocentralista della legge e della fallita riforma costituzionale hanno infatti innescato la reazione delle regioni più ricche ed efficienti del Paese. Dopo il fallimento di un estemporaneo referendum indetto dalla Lega allo scopo di trasformare il Veneto in «repubblica indipendente e sovrana» (luglio 2014), una meno insensata predisposizione dei quesiti legati all'attivazione dell'art. 116 Cost. da parte di Lombardia e Veneto, cui si aggiunge Emilia-Romagna (ottobre 2017), sposta drasticamente l'agenda politica dall'attuazione della 56 al cosiddetto «regionalismo differenziato» (Dini e Zilli, 2020).

Diamo qui per scontate anche queste vicende, che appartengono alla cronaca politica recente del nostro Paese. Ma rispetto a quanto stiamo discutendo il risultato è il sensibile rallentamento il processo di formazione della Cm di Firenze, tanto che il rapporto a essa destinato dall'Osservatorio sulle Città metropolitane della rivista *online* «Federalismi.it» (ottobre 2018), alla ricerca di atti rilevanti da contrapporre alla fertilità legislativa regionale, può citare solo la delibera del Consiglio metropolitano 44 del 14 giugno 2017 che approva il regolamento della «Consulta metropolitana del volontariato» (Cardone, Masciotta e Mobilio, 2018, p. 5). Così il rapporto deve diplomaticamente rimarcare che «mentre il piano strategico metropolitano è caratterizzato da una certa creatività strategica, il quadro complessivo che risulta dall'apporto degli altri livelli territoriali di governo, soprattutto regionale, appare *parzialmente* discordante, [...] [e] la legislazione regionale intervenuta nell'ambito del trasferimento delle

funzioni provinciali *non sembra* [corsi aggiunti dagli autori] aver soddisfatto le aspettative di innovazione che hanno accompagnato la creazione della Città metropolitana». (*ibidem*, p. 7).

La Regione invece va spedita nel fornire copertura giuridica all'acquisizione delle nuove competenze, e dopo aver approvato in 16 mesi, a tappe forzate, non meno di 27 leggi di attuazione o modifica della legge 22, conclude il proprio «riordino» con le lr. 16 del 3 aprile e 42 del 2 agosto 2017. Così, nell'estate 2018, mentre la Cm convoca gli Stati Generali per il primo aggiornamento annuale al piano strategico metropolitano, la Regione Toscana festeggia le nuove funzioni con un corposo numero speciale della propria rivista «Toscana Notizie», intitolato «La Regione dopo la riforma. Riordino delle funzioni, provvedimenti, progetti e interventi». Nell'editoriale il presidente Rossi scrive:

È nata una Regione «nuova». Più semplice e più vicina ai territori e alle loro esigenze. Non più solo ente che approva leggi e fa programmazione, ma anche amministrazione che gestisce direttamente il rapporto con cittadini e imprese su materie come agricoltura, difesa del suolo, formazione, caccia e pesca, energia, rifiuti, inquinamento, ecc. [...] Parliamo, dunque, di un cambiamento epocale e di un grande sforzo collettivo che ha trasformato il volto ed il funzionamento della Regione così come l'avevamo conosciuta fino a poco tempo fa. [...] Grazie, dunque, a chi ha messo la sua professionalità al servizio di questo grande lavoro di riassetto istituzionale, realizzato in tempi molto rapidi e che è stato il più impegnativo di tutta la storia della Regione Toscana [Regione Toscana, 2018, p. 7].

Ma mentre il numero speciale veniva predisposto il Paese viveva un altro rovesciamento elettorale (4 marzo 2018) e l'avvento del governo giallo-verde, che avrebbe aperto la strada all'attivazione dell'art. 116 a beneficio delle tre ricche regioni settentrionali, cui si sarebbero accodate le altre regioni ordinarie. L'accelerazione impressa dai tre governatori e dalla ministra leghista degli Affari regionali, apparentemente risolutiva, si arrestava solo per l'inatteso cambio di maggioranza dovuto all'incredibile l'auto-esclusione della Lega dal governo dell'estate 2019. Pochi mesi dopo pandemia e *lockdown* provvederanno a espellere (sospendere) il «regionalismo differenziato» dall'agenda politica, mentre il virus farà per la centralità regionale più della riforma in salsa toscana, conferendo alle Regioni un ruolo protagonista (e ai loro *governatori* considerevole visibilità mediatica) in quanto responsabili della salute pubblica e del servizio sanitario.

Durante la pandemia la Toscana ha rinnovato

(settembre 2020) il consiglio regionale: il PD, che nel frattempo aveva visto l'uscita di buona parte della componente DS e poi di Renzi, ha perduto 50.000 voti a favore dei partiti di destra, ma ha confermato i suoi 24 consiglieri, eleggendo un presidente non ascrivibile alle due predette correnti. Non altrettanta fortuna aveva avuto il medesimo partito nelle elezioni comunali tenutesi negli undici capoluoghi di provincia fra il 2015 e il 2021. Mentre alla promulgazione della 56 (aprile 2014) tutti e undici i capoluoghi erano tenuti dal PD, solo quattro ne erano rimasti sette anni dopo: 8 elezioni su 13 sono state vinte da candidati sindaci di destra – persino in città tradizionalmente rosse come Pistoia, Pisa e Siena – e una (Carrara, 2017) dal candidato M5S, partito che nel giugno 2014 aveva pure vinto le comunali di Livorno. Ciò ha prodotto, nell'intervallo che equivale al periodo di attuazione della 56, un rilevante *turnover* nel ceto politico della maggior parte delle province toscane, e l'avvento di una leva inesperta, a volte sensibilmente inesperta, nella macchina amministrativa.

Quanto questo fatto – unito alla sostanziale rottura della ferrea omogeneità politica della storia amministrativa toscana – abbia inciso sull'efficienza dei nuovi enti di area vasta alla luce dell'intervenuto riordino delle competenze, può essere solo oggetto di congettura. Un dato di fatto è che durante la pandemia anche i primi cittadini degli *ex*-capoluoghi di provincia si sono dovuti misurare con problemi notevoli e hanno svolto un ruolo rilevante, ma in quanto sindaci del Comune, mentre sono del tutto scomparsi (operativamente e nella percezione delle comunità) come sindaci delle Aree vaste e della Città metropolitana, enti che potremmo annoverare fra le vittime di *long Covid*.

Ma questo, pur appartenendo alla narrazione del presente, ne costituisce un differente capitolo. Nel capitolo attuale la 56 lascia in eredità alla Toscana un effettivo processo di *rescaling* amministrativo dove le competenze sono state significativamente redistribuite verso l'alto – come puntava a fare la legge – ma non verso il nuovo ente metropolitano. Quest'ultimo, dopo aver vissuto una breve stagione di apparente vigore, sembra oggi debole, sia *geneticamente* – perché il suo DNA è incompatibile con quello dei concreti processi territoriali, e la sua forma incorpora il conflitto – sia *per evoluzione*, perché i locali rapporti di forza lo hanno costruito *male*, ossia diversamente da come (giusto o sbagliato) era stato pensato che dovesse essere. Una sintetica ma dettagliata ricostruzione della vicenda dell'area metropolitana fiorentina



fornisce ulteriori elementi di valutazione della vicenda toscana.

3. Gli ossimori della Città metropolitana di Firenze

Il superamento della legge 142/1990 con la 56/2014 aveva suscitato aspettative nel sancire il riconoscimento della centralità territoriale assunta dalle aree metropolitane in Italia e nel resto del mondo, ma così non è stato, anzi il nuovo quadro legislativo non ha contribuito a fare chiarezza, anche perché ha mantenuto come criterio ordinatore, per individuare e delimitare le aree metropolitane, le ormai anacronistiche aggregazioni provinciali (comma 6) facendole coincidere con i confini delle rispettive province. In questa maniera si riafferma il ruolo strategico dei criteri politico-amministrativi senza considerare i potenti cambiamenti in atto ormai da decenni dei processi di urbanizzazione, conurbazione e metropolitanizzazione. La dominanza dell'organizzazione istituzionale provinciale (o *ex*-provinciale) ha avuto la meglio sui criteri di tipo territoriale, che invece permetterebbero di individuare sia l'intensità delle relazioni interne (reti e flussi) sia la presenza delle specializzazioni urbano-metropolitane, così come le agglomerazioni e gli ispessimenti territoriali privilegiandoli rispetto ai *limes* storico-istituzionali.

In un contesto urbano-metropolitano coeso e transcalare, il primo passo da compiere da parte degli attori politico-istituzionali per governare adeguatamente questi processi così strategicamente rilevanti per l'economia e per la collettività, avrebbe dovuto essere quello di un corretto riconoscimento delle nuove aggregazioni territoriali urbano-metropolitane che da tempo hanno superato i confini comunali e provinciali. Infatti è ormai evidente l'obsolescenza e l'inadeguatezza dell'attuale geografia politico-amministrativa ereditata dal secolo scorso, un disegno istituzionale che si discosta sempre più dalla realtà territoriale: «la geografia amministrativa dei Comuni di queste aree è del tutto superata, in quanto dà per scontata una ripartizione del potere politico-amministrativo divenuta obsoleta già decenni fa, a causa di evidenti fenomeni di spostamento degli insediamenti, di congiungimento fisico di centri abitati un tempo distinti, di cambiamento delle attività di studio e lavoro [...], in ragione di caratteri di contiguità che sono ormai del tutto cambiati» (Vetritto, 2017, p. 7). Un ritardo che penalizza lo sviluppo economico nazionale sem-

pre più concentrato e trainato dalle aree urbano-metropolitane.

I criteri metodologici per individuare le aree metropolitane possono essere suddivisi in alcune tipologie ricorrenti: politico-istituzionali, economici, sociali, ambientali e demografici. Applicando sia il criterio economico sia quello geografico della contiguità, omogeneità e densità del territorio è possibile individuare un aspetto rilevante delle aree metropolitane, ovvero gli ispessimenti territoriali, quelle aree a maggiore intensità delle relazioni interne (reti e flussi) e specializzazione urbano-metropolitana. La scelta dipende dalle finalità che il nuovo ambito territoriale deve espletare soprattutto se consideriamo che crescita, sviluppo, sostenibilità e le relative politiche (occupazione, benessere, gestione delle risorse, rifiuti, inquinamento ecc.), sono direttamente collegate alla corretta identificazione della dimensione economica e sociale che contraddistingue ogni territorio. In proposito l'individuazione dei confini dell'area metropolitana fiorentina è stata fin dalla fine del secolo scorso oggetto di serrati dibattiti, anche perché rappresenta un'anomalia all'interno del panorama italiano e regionale, in quanto trasversale a tre province.

In Toscana, la decisa crescita demografica e in parallelo la rapida espansione urbana hanno preso avvio nel secondo dopoguerra, quando si apre un'epoca dominata dall'industrializzazione e dalla mobilità. La precoce densità della concentrazione urbana nella piana dell'Arno è stata alimentata anche dalla presenza di una diffusa imprenditorialità che è stata sintetizzata nella già richiamata espressione di «campagna urbanizzata», un vero e proprio ossimoro coniato da Becattini nel 1975. A scala regionale già negli anni Settanta era ben evidente l'addensamento urbano attorno alle due aree metropolitane toscane: una interna, tra Firenze, Prato e Pistoia, e l'altra costiera, tra Pisa e Livorno. In proposito ricordiamo che già nei primi anni Sessanta il geografo francese Charrier (1966) aveva individuato e descritto la formazione di un «bacino a tre teste», ovvero il nucleo originario della futura area metropolitana che ruota attorno alle città di Firenze, Prato e Pistoia. La peculiarità di questa area metropolitana è quella di estendersi su tre province, pur rimanendo molto coesa anche per la vicinanza dei tre capoluoghi ubicati nella pianura dell'Arno e distanti tra loro non più di 40 km.

Una realtà così evidente e importante era stata riconosciuta più di venti anni fa dal governo regionale come area metropolitana della Toscana centrale, con finalità di coordinamento delle attività

di programmazione e pianificazione territoriale: «l'Area Metropolitana Fiorentina, di cui all'art. 17, comma 2 della legge 8.6.1990, n. 142 come modificato dalla legge n. 265/1999, è costituita dall'intero territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia...» Nell'ambito dell'area metropolitana gli enti locali interessati promuoveranno, d'intesa tra loro, le opportune forme di cooperazione e integrazione» (Regione Toscana, Consiglio Regionale, delibera 130 del 29 marzo 2000). Infatti, come abbiamo visto, nella piana fiorentina nel corso del tempo si è progressivamente rafforzata e ampliata lungo la direttrice nord-ovest un'area urbana densa, policentrica, formata da nodi urbani di piccole, medie e grandi dimensioni, favorita dall'essere localizzata in una pianura, quella dell'Arno inferiore, avvantaggiata dall'elevata accessibilità e dalle reti di trasporto; un'area in continua crescita demografica ed economica dal secondo dopoguerra a oggi caratterizzata da due processi soltanto apparentemente contrapposti, quello della concentrazione e quello del policentrismo metropol-urbano che accoglie oltre un milione di abitanti. Una agglomerazione economica, sociale e demografica a elevata densità di persone, imprese e capitale, con una densa rete di mobilità e con elevati tassi di inquinamento, produzione di rifiuti e di consumo di suolo, che è stata amministrativamente obliterata dall'ultima legge sull'istituzione delle Città metropolitane.

Alcune semplici osservazioni statistiche sono utili per fotografare e descrivere la realtà attuale dell'area formata dalle ex province di Firenze, Pistoia e Prato, che comprende ben 68 comuni estesi su una superficie di 4.844 km² (dei quali il 72% appartiene alla Provincia di Firenze). Sebbene questa superficie rappresenti soltanto il 21% di quella regionale, accoglie quasi la metà della popolazione toscana complessiva, con una densità che colloca al primo posto la provincia di Prato (700 abitanti per km²), seguita da Pistoia (302 abitanti per km²) e più staccata Firenze (280,6 abitanti per km²). Inoltre, il peso demografico delle tre province è fortemente sbilanciato verso quella fiorentina, con il 64% della popolazione (quasi un milione di abitanti), rispetto a Prato che è una delle più piccole province d'Italia, di cui va ricordato che è nata soltanto nel 1992 per scorporo dalla provincia di Firenze.

La densità può essere considerata come un indicatore basilare per descrivere gli impatti demografici dell'agglomerazione metropolitana, ma se le province, come in questo caso, celano al loro interno forti disomogeneità – ad esempio la compresenza di aree fortemente metropolitaniz-

zate con aree rurali e montane – essa può nascondere e alterare la realtà e quindi anche le azioni politico-economiche. Dunque non è strano che la Città metropolitana di Firenze abbia una densità di poco superiore al valore medio regionale (rispettivamente pari a 159,6 e 280,6 abitanti per km²), però decisamente inferiore quello della provincia di Prato, un valore che sembra anomalo e decisamente fuorviante. Per comprendere e spiegare l'apparente errore dobbiamo cambiare scala e scegliere direttamente quella comunale proprio perché la diversità economica e morfologica del territorio provinciale è nascosta dal valore medio che non corrisponde alle effettive realtà territoriali. Scegliendo la scala corretta si può delineare un quadro completamente diverso perché emerge con forza il nucleo centrale dell'area metropolitana fiorentina fin dalla densità del comune capoluogo Firenze (pari a 3.516) e dei comuni limitrofi posti lungo l'asse Nord-Ovest. Infatti, abbandonando il *limes* provinciale (che comprende vaste aree collinari e appenniniche), emerge nitidamente l'addensamento della conurbazione lungo la piana dell'Arno con il *core* centrale formato dall'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia delimitata a nord-est dalle colline e dai rilievi appenninici e a ovest dalle colline del Montalbano che si è ulteriormente coeso, ispessito ed esteso (fig. 1 e tab. 1).

Ma poiché il territorio della Città metropolitana coincide con quello della preesistente provincia si è creato involontariamente anche un ossimoro semantico, poiché abbiamo un capoluogo regionale che diventa «metropolitano» in virtù del suo territorio provinciale dove predominano boschi e montagne.

La maggior parte del territorio della Cm fiorentina è infatti formata da insediamenti a bassa densità: dei 41 comuni soltanto 11 hanno una densità superiore a 300 abitanti, i restanti 30 sono comuni rurali e montani ubicati lungo la fascia appenninica, con vaste superfici boscate e agricole (vedi tab. 2). La densificazione rappresenta un carattere specifico delle aree metropolitane e della loro rilevanza economica; l'agglomerazione oltre a rendere evidente la concentrazione di popolazione e di attività socio-economiche attiva processi di reticularizzazione sia all'interno dell'area urbana sia verso il resto del territorio: la densità agglomerativa genera e aumenta la mobilità e l'accessibilità a scala locale e anche a scala regionale-globale (Dini e Romei, 2017).

A proposito della scelta fatta dalla legge 56, di cui crediamo di avere illustrato nel caso toscano la discutibilità, va detto che le complicate vicen-



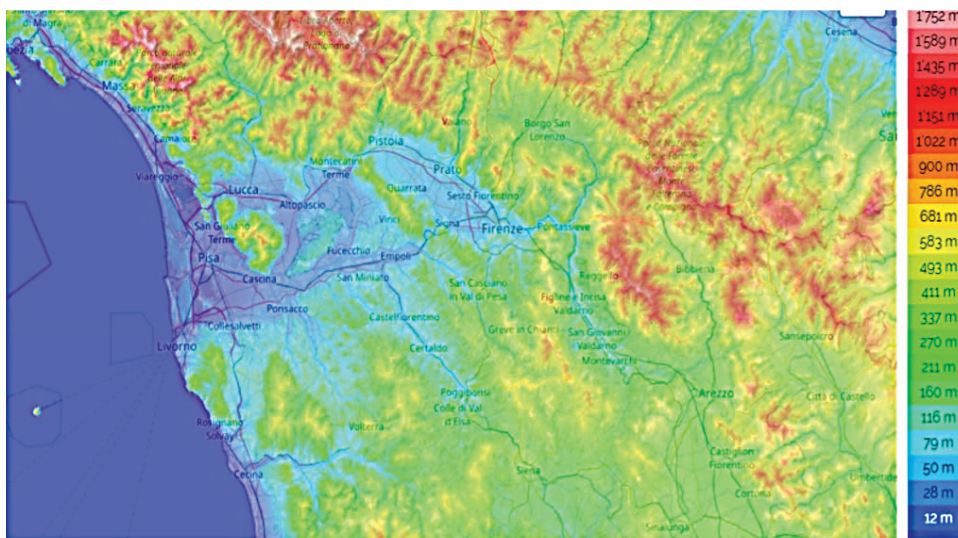


Fig. 1. Altimetria della Toscana centrale e dell'area metropolitana FI-PO-PT.
Fonte: <https://it-ch.topographic-map.com/>; ultimo accesso: 22.XII.2022.

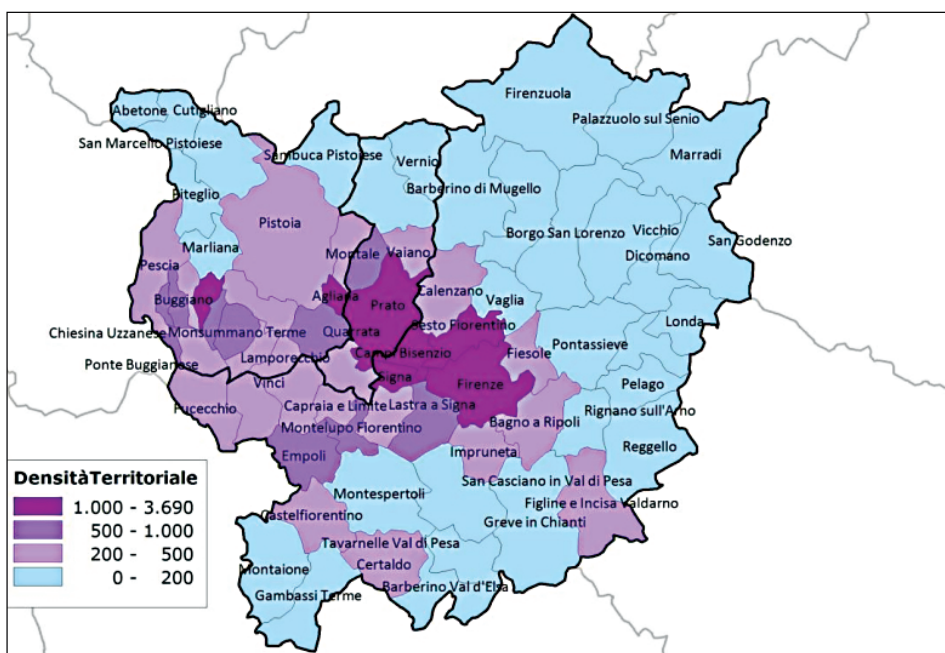


Fig. 2. Densità della Toscana centrale e dell'area metropolitana FI-PO-PT.
Fonte: Vetrutto (2017) su dati Istat 2013.

Tab. 1. Area vasta Firenze, Prato, Pistoia, superficie, popolazione e densità, 2021

Area vasta FI-PO-PT	N. comuni	Sup. kmq	Abitanti	% abitanti	Densità
provincia di Firenze	41	3.514	986.001	64,3	280,6
provincia di Prato	7	366	256.047	16,7	699,6
provincia di Pistoia	20	964	290.819	19,0	301,7
<i>Totale 3 province</i>	<i>68</i>	<i>4.844</i>	<i>1.532.867</i>	<i>100,0</i>	<i>316,4</i>
Totale Regione Toscana	273	22.987	3.668.333	41,8	159,6

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, gennaio 2021.

Tab. 2. Comuni della Città metropolitana di Firenze, popolazione, densità e altimetria.

Comuni della Città metropolitana di Firenze	Popolazione 2021 > 10.000	Densità >300	Altimetria
Bagno a Ripoli	25.462	344	75
Campi Bisenzio	46.270	1.609	38
Empoli	48.368	777	28
Fiesole	13.918	330	295
Firenze	359.755	3.516	50
Fucecchio	22.842	350	25
Lastra a Signa	19.441	453	36
Montelupo Fiorentino	14.363	582	35
Scandicci	50.592	847	47
Sesto Fiorentino	48.788	1.000	55
Signa	18.526	985	96
Valori medi e Totale parziale (11 comuni su 41)	668.325	1.173,2	70,9
Valori medi e Totale generale (41 comuni)	986.001	280,6	188,6

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, gennaio 2021.

de della costruzione amministrativa dell'Italia repubblicana hanno creato, sia a livello centrale sia a livello delle autonomie locali, nodi difficili da sciogliere che sicuramente non agevolano la programmazione e l'adozione di politiche adeguate alla crescente complessità e alle sfide poste dalla globalizzazione dei territori. Lo scenario nel quale si collocano questi processi, dal globale al locale, è segnato da fenomeni originali nella misura e nella natura dei flussi e delle varie morfologie di reticolarizzazione, così che diventa obiettivamente difficile comprendere il senso dei vecchi e nuovi confini politico-amministrativi (dalle province ai singoli comuni fino all'attuale Città metropolitana). Ne derivano infatti sistemi territoriali dalla sempre maggior complessità, con nodi sempre più interconnessi e con aree sempre più estese di tipo urbano-metropolitano, pure densamente connesse e legate da intense relazioni economiche, demografiche, sociali e culturali. Queste aree metropol-urbane sono organismi complessi e dinamici strutturatisi ininterrottamente nel corso del tempo, dove l'identità geostorica è alimentata da reti stabili intessute nel territorio alle diverse scale (locale-regionale-globale) che agiscono come nodi morfologicamente espansivi, come propulsori diretti di territorializzazione. Sono l'espansione, l'intensificazione e la tendenza alla concentrazione delle reti urbane ad alimentare i fenomeni della conurbazione, della periurbanizzazione, della città-regione.

Si tratta di una complessità che non è semplice né immediato riscontrare in molte delle Cm in-

dividuate dalla nostra normativa, e Firenze non fa eccezione. Ma non c'è dubbio che importanti elementi di questa descrizione sono assai più facilmente riscontrabili nel caso dell'aggregazione trans-provinciale che era stata a suo tempo individuata come area metropolitana centrale della Toscana, che non nella vecchia provincia fiorentina cambiata di etichetta.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti Chiara, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo (2014), *Città metropolitane: efficienza amministrativa e competitività territoriale*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 1.
- Astengo Giovanni (a cura di) (1990), *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, in «Quaderni di Urbanistica Informazioni», 7.
- Baldi Alessandro, Aurelio Bruzzo e Alessandro Petretto (a cura di) (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze, IRPET-Regione Toscana-Aisre.
- Becattini Giacomo (a cura di) (1969), *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, in «Il Ponte», 11-12.
- Becattini Giacomo (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Firenze, IRPET.
- Becattini Giacomo (1978), *The Development of Light Industry in Tuscany: An Interpretation*, in «Economic Notes», 2-3, pp. 107-123.
- Becattini Giacomo (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in «L'Industria. Rivista di Economia e Politica Industriale», 1, pp. 7-21.
- Berry Brian J. L. (1973), *Growth Centers in the American Urban System*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 2 voll.
- Bianchi Giuliano (1986), *Maturità precoce: una modernizzazione a rischio*, in Giorgio Mori (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Torino, Einaudi, pp. 927-1002.



- Bortolotti Lando e Giuseppe De Luca (2000), *Come nasce un'area metropolitana: Firenze Prato Pistoia 1848-2000*, Firenze, Alinea.
- Cardone Andrea, Costanza Masciotta e Giuseppe Mobilio (2018), Report sulla Città metropolitana di Firenze, in «Federalismi.it», 1.
- Cartei Gianfranco (2014), *L'istituzione della Città metropolitana di Firenze tra passato e presente*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 2.
- Charrier Jean-Bernard (1966), *L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine: le bassin, de Florence-Pistoia*, in «Annales de Géographie», 407, pp. 57-83.
- Città metropolitana di Firenze (2018), *Rinascimento metropolitana. Città metropolitana di Firenze. Piano strategico 2030*, Firenze, NICOMP L.E.
- Città metropolitana di Firenze (2022), *La Città metropolitana di Firenze verso lo sviluppo sostenibile. Dieci obiettivi metropolitani per il 2030. Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, <https://www.cittametropolitana.fi.it/wp-content/uploads/Agenda2030CmFIRENZE.pdf> (ultimo accesso: 30.X.2022)
- Corica Graziana (2017), *La leadership renziana e la politica locale. Percorsi e visioni del ceto politico fiorentino*, in «Meridiana», 90, pp. 115-142.
- Corrieri Alessandro (2020), *La Città metropolitana di Firenze: l'irrisolto rebus dell'area metropolitana fiorentina*, in Wladimiro Gasparri (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo di area vasta*, Torino, Giappichelli, pp. 225-251.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGel, pp. 2.219-2.225.
- Dini Francesco e Paolo Doccioi (1996), *Domanda di informazione e servizi alle imprese. La transizione del tessuto economico-produttivo della Toscana nella nuova dimensione regionale*, in Giuseppe Dematteis e Egidio Dansero (a cura di), «Regioni e reti nello spazio unificato europeo». Atti del Convegno della Società di studi Geografici (Firenze, 20-21 ottobre 1994), Firenze, Società di studi geografici, pp. 164-175.
- Dini Francesco e Maria Tinacci Mossello (2011), *Le trasformazioni della Toscana industriale: dalle fabbriche ai sistemi locali e alle reti*, in Calogero Muscarà, Guido Scaramellini e Italo Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, III, Terza Italia. Il peso del territorio, Milano, FrancoAngeli, pp. 158-187.
- Dini Francesco e Patrizia Romei (2017), *Cuius lex, eius limes: la Città metropolitana di Firenze*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), «[S]radicamenti», in «Memorie geografiche», 15, pp. 101-110.
- Dini Francesco e Patrizia Romei (2019), *Scala e zonizzazione dell'ente intermedio. Suggestioni dalla Toscana*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), «Mosaico/Mosaic», in «Memorie geografiche», 17, pp. 581-603.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia*, in «Urbanistica Informazioni», 272, pp. 929-934.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, pp. 155-168.
- Doccioli Paolo (1993), *Aspetti geografici dei recenti processi di trasformazione dell'economia toscana*, Cagliari, Dipartimento di Economia.
- Iommi Sabrina (2015), *La riorganizzazione delle autonomie locali in Toscana: la l.r. 22/2015*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 1.
- IRPET (1976), *Dossier comprensori*, Firenze, IRPET.
- Istat (2021), <http://dati.istat.it> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Malfi Lucio (2008), *Per una storia della programmazione regionale in Italia*, in Alessandro Baldi, Aurelio Bruzzo e Alessandro Petretto (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale. recenti esperienze in Italia*, Firenze, IRPET-Regione Toscana Aisre, pp. 17-36.
- Mori Giorgio (a cura di) (1986), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Torino, Einaudi.
- Mugnaini Giorgio, Giuliano Bianchi e Paolo Cantelli (1968), *Libro bianco della programmazione economica regionale in Toscana. 1954-1967*, Firenze, Unione regionale delle Province Toscane.
- OECD (2012), *Redefining «Urban». A New Way to measure Metropolitan Areas*, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264174108-en.pdf?expires=1675796686&id=id&accname=ocid195136&checksum=335D1D12FD628D073B58E3C7BF06CC43> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Regione Toscana (2007), *Patto per lo sviluppo locale dell'Area vasta metropolitana Firenze, Prato, Pistoia e Circondario Empolese Valdelsa*, Firenze, Giunta regionale, <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Schede%20dettaglio%20Area%20vasta/bbf446f0-f699-46bf-b52b-1903f4045e88> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Regione Toscana (2018), *La Regione dopo la riforma: riordino delle funzioni, procedimenti, progetti e interventi*, Firenze, <https://www.toscana-notizie.it/documents/10180/15741522/La+Regione+dopo+la+riforma++Toscana+Notizie.pdf/9943e8ff6eb7-4005-890d-f01a741313a8> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Romei Patrizia (2012), *L'evoluzione degli insediamenti urbani in Toscana dall'Unità d'Italia: tra eredità e cambiamenti*, in Alessandro Ricci (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplice. Univocità, economie e trasformazioni territoriali nel mondo che cambia*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 375-394.
- Romei Patrizia (2018), *Ripensare l'analisi scalare: il ruolo delle interazioni negli spazi urbano-metropolitani*, in Marina Fuschi (a cura di), «Barriere/Barriers», in «Memorie geografiche», 16, p. 459-466.
- Romei Patrizia (2019), *Aree metropolitane e politiche di competitività sostenibile verso le inner areas: un'applicazione al caso toscano*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGel, pp. 3151-3159.
- Sforzi Fabio (1977), *La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana*, Firenze, IRPET.
- Vetritto Giovanni (2015), *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», 1, pp. 1-22.
- Vetritto Giovanni (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane: Città metropolitana di Firenze*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

Note

¹ È una tradizione che si rintraccia sin dal precoce (1968) «Libro bianco della programmazione economica regionale della Toscana 1954-1967», anteriore all'istituzione della Regione e coevo alla fondazione dell'IRPET; tradizione regolarmente praticata – a differenza di numerose altre Regioni – sin dalla legislatura inaugurale [«Nella prima e nella seconda legislatura regionale [1970-75; 1975-80] le Regioni che approvarono un PRS o un documento preliminare furono undici su quindici; nella terza legislatura nove e nella quarta [1985-90] soltanto sette» (Malfi, 2008, p. 25)]. Per l'esperienza storica della programmazione regionale in Toscana si veda Baldi, Bruzzo e Petretto, 2008.

² Il primo atto normativo regionale a essa relativo è la dgr



2.522 del 10 luglio 1989 «Schema strutturale per l'Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia»; vedi Astengo, 1990; Bortolotti e De Luca, 2000; Romei, 2012, 2018 e 2019; Dini e Romei, 2017; Dini e Zilli, 2017; Corrieri, 2020.

³ Per il singolare e nemetico destino dell'*area vasta*, adottata dagli enti locali sin dagli anni Novanta per indicare areali di programmazione differenti dalla provincia e poi fatta identicamente coincidere con la provincia dalla legge Delrio, vedi Dini, 2019.

⁴ Il testo della lettera, firmata da Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, è consultabile al link <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D> (ultimo accesso: 22.XII.2022).

⁵ «La legge Delrio [...] non sembra destinata ad incidere sufficientemente sugli attuali assetti, imprimendo il cambiamento profondo oggi necessario per adeguarsi efficacemente ai nuovi bisogni appena richiamati. [...] Con la scelta di adottare la preesistente unità territoriale [...] si sposano delimitazioni storicamente superate rinunciando a un più diretto legame tra unità amministrativa e di governo e popolazione amministrata e rinunciando a ricomporre i nuovi confini dettati dall'evoluzione urbana. Ma ancora meno efficace è la governance riconosciuta al nuovo ente e l'assetto istituzionale assegnato» (Agnoletti, Iommi e Lattarulo, 2014, p. 1).

⁶ «L'attribuzione alla CM, oltre alle competenze sinora già attribuite alle province, di funzioni fondamentali in materia di pianificazione territoriale, organizzazione dei servizi pubblici, mobilità e promozione dello sviluppo economico [...] [la pone con tutta evidenza] in una dimensione organizzativa e funzionale simile per alcuni versi a quella della stessa Regione. [...] [Le CM presentano] la caratteristica di costituire il frutto non di un processo endogeno e volontario, bensì

di una scelta eteronoma dello Stato. Inoltre, l'istituzione di ogni nuovo ente territoriale [...] avrebbe bisogno di un previo processo di legittimazione sociale affidato allo strumento del dibattito all'interno della collettività di riferimento, e non confinato in seno alle aule parlamentari. Per altro verso, resta il nodo delle risorse: sperare in quelle europee potrebbe non essere sufficiente, tanto più se si considera la peculiarità e complessità dei territori coinvolti. D'altra parte, l'istituzione delle Città metropolitane non può trascurare del tutto gli ambiti territoriali destinati a restarne fuori, pena altrimenti processi di disgregazione e alterazione economica e sociale con effetti negativi per le stesse aree metropolitane. Infine, occorre prestare attenzione all'esperienza europea. In Europa tali enti sono per lo più costituiti da agglomerati urbani di grandi dimensioni fisiche e demografiche. Non così, invece, in Italia» (Cartei, 2014, p. 2).

⁷ D'altro canto le perplessità sulla legge sono numerose: «Dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: la legge [56] è una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di governance che disegna nel concreto contesto comunale italiano» (Vetritto, 2015, p. 2). È vero che l'Autore, funzionario della presidenza del Consiglio dei Ministri, attenuerà nel prosieguo la critica, ma in base alla non rassicurante possibilità «che il buono della legge stia proprio nel fatto di essere una cattiva legge, in quel senso antico e tutto razionalistico; cattiva ma proprio per questo flessibile, *situata* (per dirla con certi filosofi francesi), aperta a un'attuazione progressiva, non a una meccanica e puntuale applicazione» (*ibidem*). Come a dire: basta non applicarla, basta cambiarla da capo a piedi...

⁸ Ma per una dettagliata illustrazione vedi Corica, 2017.



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 alla 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 centocinquant’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 centocinquant’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 centocinquant’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.

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.

L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale

Il contributo discute il recepimento della legge 56/2014 in Abruzzo, una Regione segnata da una storica contrapposizione costa-montagna tradottasi in una struttura insediativa e socio-economica profondamente squilibrata. La risposta, timida e massimalista, si è limitata a riallocare le funzioni provinciali in chiave sostanzialmente centralistica, mancando di incentivare processi di associazionismo comunale, ma soprattutto di pervenire a un serio progetto di razionalizzazione territoriale, pure prospettato negli enunciati legislativi regionali, poggiante prioritariamente su una diversa declinazione spaziale delle aree vaste di derivazione funzionale, tributarie dell'insostituibile ruolo della rete urbana intermedia.

Abruzzo Between Reforming Inertia and Attempts of Local Protagonism

The paper discusses the transposition of Law 56/2014 in Abruzzo, a Region marked by a historical coast-mountain conflict, with a resulting imbalanced settlement and socio-economic structure. The weak and maximalist answer, was limited to reallocating the provincial functions to the Region, lacking to stimulate municipal associationism processes. In particular, it failed to achieve a serious project of territorial rationalization, also advanced in the regional laws, based primarily on a different spatial approach of the extended areas of functional derivation, which reflect the irreplaceable role of the intermediate urban network.

Les Abruzzes entre inertie réformatrice et tentatives de protagonisme du territoire

Ce document traite de la transposition de la loi 56/2014 dans les Abruzzes, une région marquée par un contraste historique côte-montagne qui a engendré une structure socio-économique profondément déséquilibrée. La réponse, timide et maximaliste, s'est limitée à la réaffectation des fonctions provinciales à la Région, ne parvenant pas à stimuler les processus d'un associationisme municipal, ni d'arriver à un projet sérieux de rationalisation territoriale, même si envisagée dans les déclarations législatives régionales. Ce projet repose prioritairement sur une déclinaison spatiale différente des vastes zones fonctionnelles, tributaire du rôle irremplaçable du réseau urbain intermédiaire.

Parole chiave: riordino amministrativo, associazionismo comunale, area vasta, Abruzzo

Keywords: administrative reorganization, municipal associationism, extended area, Abruzzo

Mots-clés : reorganization administrative, associationisme municipal, vaste zone, Abruzzes

Marina Fuschi, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – marina.fuschi@unich.it

Aldo Cilli, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – aldo.cilli@unich.it

Nota: i paragrafi 1, 4, 6, 8 sono da attribuire a Marina Fuschi, i paragrafi 2, 3, 5, 7 ad Aldo Cilli.

1. Introduzione

L'Abruzzo, una delle otto regioni prive di Città metropolitana, caratterizzata da un'armatura urbana piuttosto debole – gerarchizzata su un'unica grande area urbana di profilo metropolitano, quella di Pescara-Chieti (Fuschi e Cilli, 2018) – è tra quelle che hanno recepito in maniera timida e ancillare la riforma degli enti locali, dimostrando scarsa capacità di protagonismo nell'interpretar-

la adeguatamente, non applicandola con idonea adesione alle esigenze del territorio.

Così la declinazione edulcorata o *impalpabile* della legge Delrio, fornita con la l.r. 32/2015 «Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge 56/2014», ha solo regolamentato i trasferimenti di competenze dalle aree vaste verso la Regione e i comuni, segnalando, per diverse cause anche di ordine culturale, un atteggiamento remissivo nei



confronti delle spinte neo-centralistiche proprie della l. 56/2014.

La riforma, peraltro, non ha prodotto esiti apprezzabili neppure sul fronte dei processi di associazionismo, palesando – il governo locale come l'intera classe dirigente – una disarmante inerzia nel dibattito sull'autonomia differenziata, al punto che l'Abruzzo non ha recapitato al governo osservazioni nel merito o concrete proposte, tali da disinnescare potenziali, ma concreti rischi che l'eventuale riforma potrebbe determinare sulla comunità locale.

Una regione, l'Abruzzo, che ha abdicato alla possibilità di pervenire a un serio progetto di razionalizzazione territoriale, davvero necessario per un territorio profondamente segnato da una storica contrapposizione tra costa e montagna e, dunque, tra ambiti forti e ambiti deboli, espressione, questi ultimi, di una marcata cantonalizzazione, pesantemente condizionata dalla struttura geo-morfologica del territorio, con conseguente debole tenuta della portata demografica (Fuschi, 2006).

2. Una visione debole per un'applicazione formale della riforma degli enti locali

In Abruzzo, il recepimento della l. 56/2014 è avvenuto con parecchio ritardo, a 18 mesi dall'emanazione della Delrio, con l'approvazione della predetta lr 32, 20 ottobre 2015, poi modificata, per aspetti secondari, con l. 50/2018 «Modifiche alla legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32». A tale primo sforzo sono seguiti due provvedimenti complementari:

- a) il primo, per delineare il processo di fusione determinato dall'esito del referendum popolare del 25 maggio 2014 che dovrebbe dar vita alla «Nuova Pescara», con l'approvazione – tra ripensamenti, polemiche e ritardi – della lr 26/2018 «Disposizioni per l'istituzione del Comune di Nuova Pescara»;
- b) il secondo, contestuale al primo, teso a ricentralizzare il ruolo del capoluogo regionale, con l'approvazione della lr 28/2018 «Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)» dichiarata, poi, inammissibile dalla stessa Corte Costituzionale.

Il recepimento della riforma degli enti locali, in Abruzzo, così come per molte altre regioni del Centro-Sud, può essere iscritto – per motivi di

ordine culturale, limiti degli apparati burocratici, assenza di dibattito e modesto protagonismo dei piccoli enti locali e delle province –, entro una linea di tendenza *massimalista*, quanto al grado di adesione alle direttive introdotte dalla legge Delrio, interpretabile proprio come assenza di una propria visione e capacità di declinazione locale delle direttive nazionali.

Essa, infatti, ha aderito ad una ricentralizzazione regionale delle funzioni, avendo lasciato, come si vedrà, in capo alle Province, solo il minimo indispensabile, o poco più, in termini di funzioni fondamentali. Eppure, la lr 32/2015, tra gli obiettivi essenziali dichiarati nell'art. 1, piuttosto disattesi, aveva individuato azioni tese a favorire processi di razionalizzazione e di più ampio riordino territoriale quali:

- a) stabilire premialità per promuovere e incentivare gestioni associate di servizi, unioni e fusioni di comuni, specie per la partecipazione a bandi e avvisi regionali;
- b) promuovere la gestione associata delle funzioni fondamentali comunali e dei servizi correlati, favorendo la costituzione di unioni e fusioni di comuni, anche per incorporazione di comuni contigui e di quelli obbligati alla gestione delle funzioni fondamentali;
- c) promuovere, anche con sviluppo e potenziamento dell'informatica, l'azione delle Province per l'espletamento delle funzioni istituzionali, compreso l'esercizio di quelle di centrali di committenza, stazioni appaltanti, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, co. 88, legge 56/2014), come di altre di cui i comuni possano avvalersi mediante accordi o convenzioni con esse;
- d) promuovere la razionalizzazione, la semplificazione e la riduzione degli enti dipendenti della Regione, anche in relazione ai processi di riforma statali e regionali;
- e) finalizzare, comunque, il riordino al miglioramento delle prestazioni erogabili dalle PA e alla promozione della semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali.

3. La rinuncia, *de facto*, a un'idonea dimensione di area vasta

Nella realtà dei fatti, poi, la lr 32/2015 ha finito per identificare banalmente la dimensione amministrativa ottimale di area vasta con quel-

la della provincia, cui si è attribuito il ruolo di ente intermedio di secondo livello, confermando l'articolazione amministrativa storica del territorio regionale in 4 province (minata dalla l. 135/2012 del governo Monti, poi disinnescata dalla Corte Costituzionale). La l.r. 32/2015, infatti, per quanto in termini di principi, già nel suo enunciato, all'articolo 1 comma 1, ribadisce quanto già stabilito in materia dalla precedente l.r. 143/1997, ovvero «[...] l'obiettivo di favorire l'associazionismo tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali», di fatto, non ha definito strumenti attuativi tali da pervenire a una diversa declinazione spaziale delle aree vaste, né idonei a stimolare un riordino complessivo degli enti locali poggiante su una razionalizzazione, su base territoriale, di enti preposti all'esercizio di significative funzioni associate, basata su una preventiva ed accurata individuazione delle stesse *dimensioni ottimali* (Donolo, 2008). Ciò, nonostante il fatto che esse fossero state adeguatamente individuate e delineate proprio dalla legge del 1997, pervenendo anche a una accurata loro definizione spaziale (su base comunale) in un suo specifico allegato tecnico (fig. 2). La l.r. 32/2015, inoltre, contraddicendo anche il mandato insito nel suo stesso titolo, («Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014»), ha mancato di delineare con cura le funzioni riconosciute in capo alle province, limitandosi, piuttosto, ad individuarle per differenza (artt. 3 e 4) ed elencando con maggior dettaglio quelle trasferite alla Regione e ai comuni¹. Così, in un quadro di sostanziale centralizzazione regionale², non appare tuttavia trascurabile – perlomeno a un confronto con le regioni del Sud (Fabrizzi, 2017, p. 966) – l'elencazione delle funzioni trasferite ai comuni (art. 4), tra cui quelle in materia di: assistenza scolastica e diritto allo studio; non vedenti e non udenti; turismo per le sole funzioni amministrative concernenti le agenzie di viaggio e turismo; sport; difesa del suolo e di risorse idriche limitatamente ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento. Resta, tuttavia, una riattribuzione certamente apprezzabile per l'adesione al principio di sussidiarietà con il rafforzamento *su carta* del ruolo dei Comuni, ma scarsamente stabile per il mancato «parallelo meccanismo di funzionamento legato al gettito territoriale» (ISSIRFA-CNR 2018, p. 9), congiuntamente allo scarso successo registrato dalle forme associative comunali, come invece auspicato dalla legge statale.

4. La scarsa efficacia della riforma in materia di associazionismo municipale

Anche la valutazione degli impatti della l. 56/2014 in termini di stimolo ed incentivazione dei processi di aggregazione, indica come il recepimento regionale della riforma Delrio:

- a) abbia prodotto esiti molto modesti in termini di associazionismo tra enti locali, nonostante l'Abruzzo poggi per oltre l'80% (250 Comuni su 305 totali) su un assetto insediativo caratterizzato da *comuni polvere* con soglia demografica inferiore ai 2.000 abitanti (Cilli, 2020);
- b) abbia mancato completamente di concepire il progetto di riforma quale occasione di proficua ristrutturazione delle competenze, compatibile con il peculiare assetto spaziale ed insediativo e, perciò, con le esigenze di carattere funzionale, ovvero secondo ambiti ottimali di gestione dei servizi essenziali.

Eppure, l'Abruzzo fu tra le prime regioni a dotarsi di un testo unico di disciplina dei processi di aggregazione degli enti locali con la già citata l.r. 143/1997 che puntava, con lungimiranza (art. 1), a favorire processi associativi tra piccoli comuni, «al fine di superare la loro inadeguatezza dimensionale e definire ambiti territoriali, tali da creare le condizioni per consentire un effettivo governo dei processi socio-economici e un efficiente ed efficace gestione dei servizi e delle funzioni di interesse locale». Invece, l'assenza di una solida visione riformatrice sembra emergere chiaramente dall'elusione di alcune principali finalità primarie della legge nazionale, giacché – anche in una situazione difficile determinata dalla discutibile repentina cancellazione delle Comunità montane (in fase di liquidazione per effetto della l.r. 1/2013) –, non si sono delineati strumenti operativi (né reperite connesse risorse finanziarie) capaci di sopperire al vuoto determinato da un istituto, quello delle Comunità montane, appunto, che, nonostante i limiti di tipo istitutivo ed operativo, aveva comunque favorito un certo tipo di aggregazione, in alcuni casi, anche su base identitaria.

Con riferimento allo stato di Unioni e fusioni, l'Abruzzo registra la seguente situazione:

- a) un solo processo di fusione (il cui *iter*, come detto, è in corso di definizione) relativo alla istituzione del comune di Nuova Pescara (già avviato prima dell'emanazione della l. 56/2014, ma da essa accelerato) che nascerà per fusione dei tre attuali municipi di Pescara, Montesilvano e Spoltore;



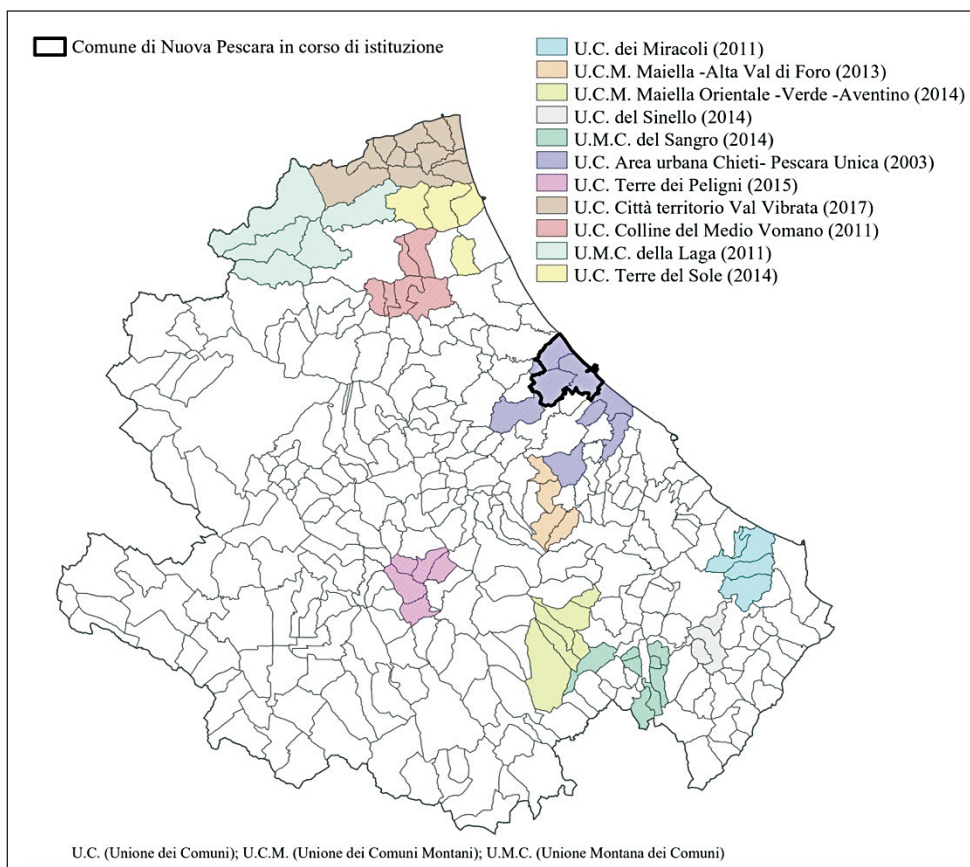


Fig. 1. Le Unioni attive in Abruzzo e la Fusione (in via di istituzione) del Comune di Nuova Pescara.
Fonte: elaborazione degli autori su base dati Ministero dell'Interno, Dip. Affari interni e territoriali, 2021 (giugno).

b) appena undici Unioni, di cui due identificabili con Unioni di comuni montani (*Maiella - Alta Val di Foro* e *Maiella Orientale - Verde-Aventino*), due con Unioni montane dei comuni (*del Sangro* e *dei Monti della Laga*) e sette di tipo ordinario (*Colline del Medio Vomano*, *Terre del Sole*, *Sinello*, *Terre dei Peligni*, *Città Territorio Val Vibrata*, *Terre dei Miracoli*, *Area Urbana Chieti-Pescara*), decisamente ridimensionate rispetto alle sedici unioni costituite in precedenza e poi sciolte, testimoniando il sostanziale fallimento della politica unionale regionale (fig. 1).

Questo contenimento può attribuirsi a diverse cause. La legislazione successiva al Testo unico degli enti locali (l. 267/2000) revocò l'obbligo di fondersi di cui all'art. 26 in un comune unico per le municipalità costitutesi in unione, dopo i dieci anni, pena la decadenza. Ciò ha spuntato le armi alle Regioni, quanto a inapplicabilità di norme che imponessero processi di fusione ai *comuni polvereri*, minando esperienze unionali configurabili, in prospettiva, proprio quali idonee e stabili coo-

perazioni tra enti preordinate a generare percorsi di fusione.

Le esperienze unionali, inoltre, in Abruzzo, anche per retaggi culturali, sono state mal interpretate, anzi utilizzate per creare enti di secondo livello con funzioni spesso duplicate rispetto a quelle esercitate ancora dai comuni, con notevoli diseconomie ed aggravati. Non di rado, come consentito per legge, si sono costituite unioni per gestire servizi associati di comuni tra essi anche molto distanti. La politica, insomma, non ha investito su questi processi di convergenza istituzionale, rafforzando, semmai, altri istituti di coesione come Patti territoriali e Gruppi di azione locale (GAL), ai quali, spesso, si sono delegate persino rilevanti funzioni di rappresentanza e coordinamento della progettualità in aree pilota individuate dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)³. Così, la *spending review* ha prodotto lo scioglimento di unioni con finanze disastrose, insostenibili per i comuni associati, circolarmente penalizzati anche da gravami di artificiose gestioni associate di pochi servizi, rivelatesi al-

tamente diseconomiche (Fuschi e Cilli, 2020, p. 467).

5. Stato ed evoluzione del dibattito sulla legge 56/2014: zonizzazioni e applicazione fra i portatori di interesse locali

Nonostante i limiti sopra esposti, la legge 56/2014 ha avuto, comunque, il merito di ravvivare il dibattito (anche di natura accademica) sulla necessità di ripensare forma, ruolo, dimensione spaziale e funzione degli enti locali, con particolare riferimento alla opportunità di definire enti di area vasta assimilabili alle sette (od otto) aree funzionali riconosciute come quelle storiche del territorio⁴ (fig. 2). Aree capaci di proporre modelli alternativi di organizzazione del territorio stesso, costruiti su base funzionale (fig. 3) e tali da delineare un efficace ripensamento del sistema delle dotazioni (Cilli, 2016) a partire dai servizi essenziali, muovendo da una reinterpretazione della storica organizzazione cantonale dell'assetto insediativo regionale, per delineare idonee aree funzionali tributarie dell'insostituibile ruolo della rete urbana intermedia (Fuschi e Ferrari, 2015 e 2017).

Ciò, specie dopo il 2011-2012, anni in cui diver-

si provvedimenti di governo, dettati da esigenze di *spending review*, avevano prefigurato una semplificazione dei livelli amministrativi, fondata per lo più sul dimezzamento del numero delle province – tramite discutibili proposte di soppressione e/o accorpamento di molte di esse, operato sulla base della superficie territoriale e della consistenza demografica (Landini, 2013, pp. 125-138).

In tale ottica, la Giunta regionale del tempo aveva delineato, con una certa concretezza, l'ipotesi di accorpamento delle province di L'Aquila e Teramo e di Pescara e Chieti, definendo così due grandi aree vaste, e messo in campo, operativamente, un processo di riordino e razionalizzazione di enti strumentali (società partecipate e controllate e/o altre organizzazioni, di-tipo agenzie) che assicurano l'erogazione dei principali servizi alla popolazione. In particolare, ciò è accaduto in forza della approvazione di un apposito «Piano di Razionalizzazione delle Società Partecipate» della Regione Abruzzo approvato con delibera della G. R. 255 del 31 marzo 2015.

Tra i principali effetti sortiti da questo programma di riforma, è significativo citare i seguenti processi avviati e giunti a definizione:

- a) istituzione di una «Azienda regionale per le attività produttive d'Abruzzo» (ARAP Abruzzo), sorta per soppressione e accor-

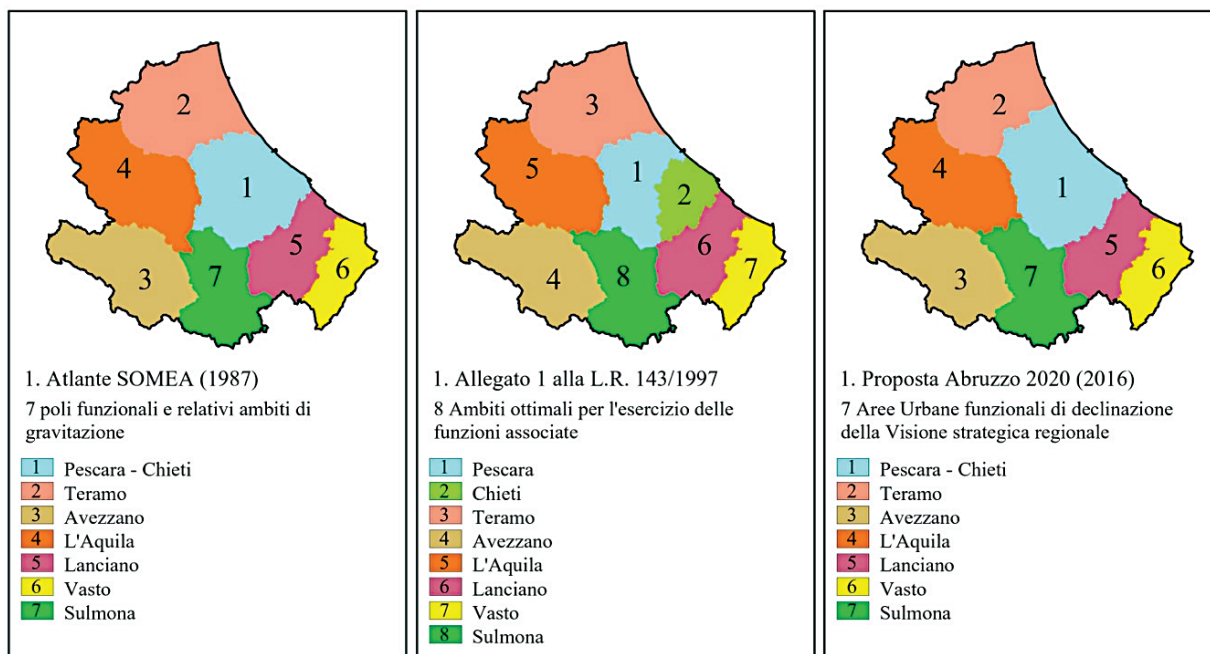


Fig. 2. Le aree funzionali urbane in Abruzzo o «ambiti ottimali di area vasta» in alcune essenziali rappresentazioni operate secondo una lettura funzionale del territorio.

Fonte: elaborazione a cura degli autori sulla base delle fonti riportate nelle immagini.



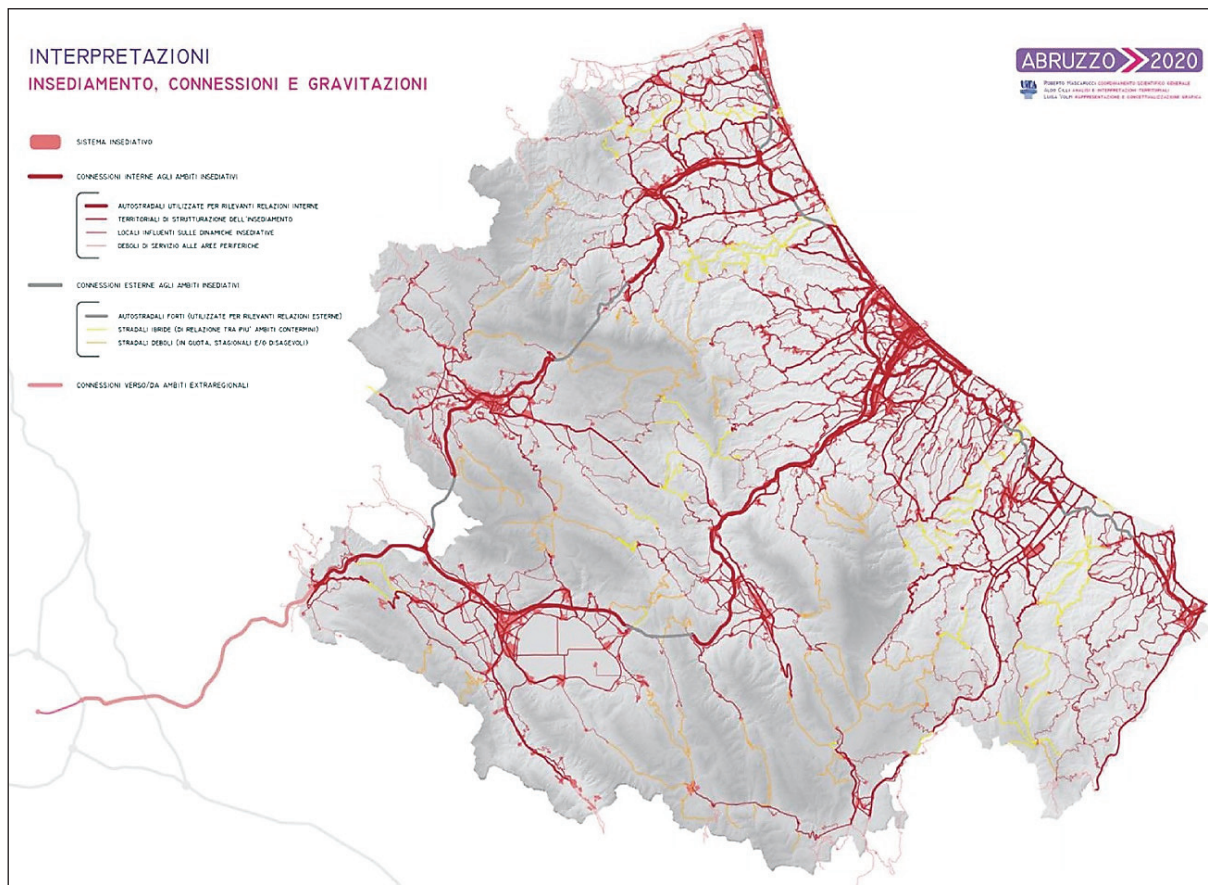


Fig. 3. Visione interpretativa del territorio abruzzese secondo aree funzionali gravitanti sulle quattro città capoluogo e su altre quattro città della rete urbana intermedia di notevole rilievo per le aree interne.
Fonte: Masciarucci, Cilli e Volpi, 2014, p. 107.

pamento dei precedenti sette «Consorzi di Sviluppo Industriale» (Val Pescara, Teramo, Val di Sangro-Casoli, Vastese, Sulmona-Valle Peligna, L'Aquila e Avezzano-Marsica);

- b) istituzione di una «Azienda unica per il trasporto abruzzese» (TUA), con conseguente soppressione e fusione di tre precedenti enti pubblici o di diritto pubblico, di proprietà o variamente partecipati dalla Regione: A.R.P.A. S.p.A., Ferrovie Sangritane S.p.A., Gestione governativa ferrovie Penne-Pescara (già gestore in concessione regionale delle autolinee di trasporto pubblico urbano nel comprensorio pescarese-vestino);
- c) riduzione degli Ambiti territoriali ottimali (da sei a quattro, con ripermutazione su base provinciale) per la gestione del Servizio idrico integrato, cui è corrisposta pari riduzione dei relativi soggetti gestori pubblici locali (consortili).

Di tutt'altro esito, per effetto del dlgs 155 del 7 settembre 2012 recante «Nuova organizzazione

dei tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico Ministero», il processo di razionalizzazione delle strutture periferiche della amministrazione della giustizia, con la soppressione di quattro degli otto tribunali regionali storici, attualmente ancora attivi a seguito di proroghe sollecitate da istanze pervenute dai territori e dalla stessa regione, con l'obiettivo di non aggravare i disagi della popolazione delle aree più interne, già pesantemente colpita da due disastrosi eventi sismici (2009 e 2016). La soppressione dei tribunali di Avezzano e Sulmona, con accorpamento su L'Aquila, e di Vasto e Lanciano, con accorpamento su Chieti, traccia il solco fra interventismi di riordino aderenti alle reali esigenze della popolazione e, dunque, del territorio e interventismi su carta, dettati da mere necessità di tipo adempimentale e/o contabile. Sulla stessa linea si colloca la riduzione del numero delle Aziende sanitarie locali (ASL), passate dalle originarie sei (L'Aquila, Avezzano-Sulmona, Pescara, Teramo, Chieti e Lanciano-Vasto) alle attuali quattro (corrispondenti ai ter-

ritori provinciali), con conseguente ridefinizione dei presidi sanitari di I e II livello, degli Ospedali di comunità territoriale, delle Strutture sanitarie di interesse territoriale e dei relativi Distretti sanitari di base.

Anche nella società civile regionale e, soprattutto, tra i diversi portatori di interessi – a seguito delle sollecitazioni governative al riordino e alla semplificazione, come sopra richiamato – si è sviluppato un positivo confronto che ha generato alcuni risultati tangibili in direzione di possibili accorpamenti di rappresentanze di importanti organizzazioni di tipo corporativo, espressioni significative del tessuto socio-economico regionale. Tra il 2012 ed il 2014, infatti, si è assistito ad una parziale ristrutturazione di organizzazioni che hanno creduto nella bontà di un progetto aggregativo per elevare e qualificare anche l'offerta di servizi ai propri associati: è il caso della Camera di commercio di Chieti-Pescara, sorta per comune volontà dei due precedenti enti camerale e di importanti organizzazioni datoriali, quali Confindustria Chieti-Pescara (unitamente alle due sezioni provinciali di ANCE). Analoghe iniziative di aggregazione territoriale, anche se in forma sperimentale, hanno iniziato a farsi strada, sempre nel territorio *metropolitano*, in termini di ristrutturazione e accorpamento di attività relative al funzionamento degli ordini professionali. Sulla stessa strada, il processo di fusione della Camera di Commercio di L'Aquila e Teramo che ha dato vita al nuovo soggetto camerale del «Gran Sasso d'Italia».

6. Il rapporto tra la Regione ed alcuni grandi municipi, in assenza di Città metropolitana

L'assenza di una Città metropolitana si pone, per certi versi, come un elemento di indubbia semplificazione dell'assetto degli enti locali e di relativo maggior equilibrio tra poteri, dato che questa condizione sottrae motivi di conflitti istituzionali molto evidenti in altre regioni italiane. In Abruzzo, la principale problematica, quanto a rapporti tra autonomie locali, è determinata dalla delicata relazione tra la Regione ed i due principali municipi, in ragione di contrapposti interessi di primato delle città di L'Aquila e Pescara. La prima, capoluogo della regione, è sede delle istituzioni politiche e degli uffici essenziali per il funzionamento della macchina amministrativa regionale (oltre che città universitaria e polo di eccellenza della ricerca scientifica di tipo pubblico, al centro di una apprezzabile area industriale farmaceutica e

dell'elettronica); la seconda, fulcro della conurbazione metropolitana, è baricentro delle principali funzioni di servizio, prima per demografia, dinamismo, oltre che porta d'accesso e principale *hub* d'Abruzzo (Fuschi, 2007). Pescara, come detto, da qualche anno, in esito a un referendum popolare, sta per assistere – non senza contrasti, come detto sopra – alla nascita del comune di Nuova Pescara⁵ per fusione con i comuni suburbani di prima cintura di Montesilvano e Spoltore, dando vita a una realtà demografica di quasi 200.000 residenti, al centro di un *hinterland* ben più ampio, comprendente oltre 20 comuni con più di 350.000 abitanti. Per l'istituzione di detta nuova realtà municipale, si è resa necessaria, dopo molte oscillazioni, l'emanazione di una legge regionale *ad hoc*, la citata 26/2018, proprio per un complesso sistema di contrappesi funzionali a fronteggiare e contenere rivendicazioni campanilistiche del tutto anacronistiche e prive di reali contenuti, che hanno, tuttavia, portato alla contemporanea approvazione della pure citata lr 28/2018 per L'Aquila Capoluogo. Un provvedimento, quest'ultimo, da subito apparso privo di ancoraggio a idonee argomentazioni tecniche, oltre che sprovvisto di copertura finanziaria, al punto da essere prima osservato dal governo e poi bocciato, in quanto riconosciuto come incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza 227/2019 (Fuschi e Cilli, 2018).

Una contrapposizione urbana, quella tra L'Aquila e Pescara, che va oltre il proprio riferimento territoriale per proporsi come icona della più ampia e storica dualità regionale, poggiante sulla marcata contrapposizione tra ambito costiero e aree interne, solo parzialmente scalfita dal ruolo delle altre città medie⁶, non sempre in grado di esprimere una solida tenuta territoriale e profili relazionali maturi.

7. L'Abruzzo alla prova della pandemia: criticità di sistema nella gestione sanitaria e sociale

L'evento pandemico ha rappresentato, per l'Abruzzo, un vero *stress test*, cui è stato sottoposto l'intero assetto istituzionale locale, mostrando tutti i limiti strutturali di un sistema (insufficienza di risorse economiche, strumentali ed umane) segnato da una storica scarsa capacità di programmazione e da limiti gestionali ascrivibili alla inadeguata macchina operativa.

In primo luogo, la pandemia da Covid-19 ha avuto il *merito* di evidenziare il ruolo vitale delle strutture sanitarie periferiche (specie quelle di aree marginali ed interne), della cui strategicità,



ormai, tutti sembrano aver preso coscienza, ben oltre l'utilità contingente. A fronte della virulenza del contagio manifestatasi durante i tre picchi epidemici⁷, si sono infatti registrati rilevanti problemi sistemici, aggravati dal pesante depotenziamento della sanità territoriale del servizio sanitario regionale, appena uscito (2019) da un lungo commissariamento che ha imposto tagli, riduzioni, accorpamenti, disinvestimento nelle spese per il personale, determinando, tra gli altri: lo smantellamento della rete dei piccoli ospedali, specie nelle aree interne e montane (che, nell'emergenza si sono rivelati fondamentali presidi di frontiera e *camere di compensazione*, permettendo ai grandi nosocomi di reggere l'onda d'urto dei ricoveri nelle terapie intensive) e l'adozione di politiche sanitarie sbilanciate verso gli operatori privati, con disinvestimenti su qualità e sicurezza delle RSA e case di riposo (queste ultime, in Abruzzo come altrove, *clusters* preferenziali di diffusione del virus).

Tra le decisioni di spesa sanitaria di natura emergenziale assunte dalla Regione, di concerto con le ASL locali, tuttavia, devono registrarsi:

- a) la rapida ristrutturazione radicale di un'ala del vecchio polo ospedaliero di Pescara, riconvertita in COVID Hospital;
- b) la riattivazione, a L'Aquila, del padiglione ex Pronto soccorso dell'ospedale allestito nel post sisma e di supporto al G7 del 2009, anch'esso dedicato all'emergenza COVID;
- c) la parziale conversione a reparti COVID di alcuni ospedali minori (Atessa, Atri, Popoli, Tagliacozzo), già considerati come presidi territoriali di base in un quadro deficitario;
- d) la collaborazione strutturale, nel processamento dei tamponi e nel costante monitoraggio e studio, a supporto delle ASL, del Centro studi e tecnologie avanzate (CAST) dell'Università d'Annunzio e del prestigioso Istituto zooprofilattico di Teramo.

A fronte della gestione molto centralizzata del governo, anche in Abruzzo non sono mancati momenti di incomprensione e contrasto (come nel dicembre 2020, laddove un'ordinanza regionale, poi impugnata e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, avrebbe contraddetto restrizioni statali fondate su dati epidemiologici), dovuti, da una parte, alla straordinarietà di un periodo lungo e incerto, caratterizzato dal continuo recepimento dei numerosi provvedimenti governativi, contrassegnati da restrizioni e da attività emergenziali, e, dall'altra, alla difficoltà di mettere in campo, con celerità, soluzioni idonee (in assenza di un Piano regionale di gestione pandemica

efficace ed aggiornato), finendo per generare sovrapposizioni e ritardi e con essi minare l'efficacia delle stesse strategie di contenimento della pandemia (scarsità di tamponi, di dispositivi di protezione individuali, di personale specializzato)⁸. Non meno, la gestione della pandemia ha segnalato come la capacità di comunicazione delle istituzioni attraverso nuovi canali informativi (*social*) sia stata percepita più efficace di quanto non lo sia stata poi in realtà. Ciò ha avvantaggiato i comuni, enti locali di prossimità al cittadino, che hanno dimostrato maggiore abilità nell'utilizzo di tali canali utili nel veicolare notizie in tempo reale, oscurando così la visibilità di una istituzione più grande, meno reattiva, oltre che più distante, come la Regione.

Il bisogno di rincorrere e bilanciare la percezione positiva del ruolo dei comuni, ben oltre le prerogative istituzionali, ha spinto anche la Regione Abruzzo (sempre nella primavera 2020) a legiferare (e a emanare bandi) per individuare misure di sostegno economico rivolte alle fasce di reddito meno capienti e alle imprese più o meno direttamente colpite dalle restrizioni del *lockdown*. Tuttavia, proprio l'annosa questione degli aiuti destinati a famiglie, imprese, operatori economici dei settori più colpiti (terziario su tutti) ha fatto registrare una delle principali *impasse* dell'ente Regione che, diversamente da quanto annunciato con enfasi mediatica e nonostante il buon numero di adesioni conseguito, ha erogato in tempi accettabili solo una piccola parte di quanto avrebbe dovuto stanziare, mancando di soddisfare diverse e legittime aspettative.

8. Conclusioni

L'Abruzzo ha recepito la riforma Delrio in maniera timida e massimalista, proponendo la riallocazione delle funzioni provinciali in chiave sostanzialmente centralistica e mancando di incentivare processi di associazionismo comunale, tanto necessari in una regione caratterizzata da una polverizzazione del sistema insediativo, con oltre l'80% dei comuni al di sotto della soglia demografica di 2.000 abitanti. Eppure, la l.r. 32/2015 aveva prospettato un progetto di razionalizzazione e di più ampio riordino territoriale, volto a incentivare efficaci processi di aggregazione riconducibili a potenziali ambiti ottimali, sottovalutando, nei fatti, il tema della idonea individuazione di ambiti di area vasta e finendo per identificarli, banalmente, con le ripartizioni amministrative dei territori delle quattro province storiche.

Tuttavia, a fronte di una sostanziale inerzia riformatrice – amplificatasi con riferimento al dibattito sull'autonomia differenziata, laddove la Regione, nell'ultimo biennio, non è stata in grado di esprimere una propria posizione, né tanto meno una credibile proposta politica – non sono mancati segnali dal basso, ad opera della società civile regionale, in ottica di razionalizzazione e semplificazione, o ancora in ottica di fusione amministrativa su base referendaria, con la istituzione (ancora in via di definizione) del comune di Nuova Pescara, riferibile alla più grande area urbana regionale; non meno propositiva, per certi versi, la stessa Regione con il «Piano di razionalizzazione delle società partecipate».

L'auspicio per l'Abruzzo, allora, è di ripartire con coraggio proprio da tali segnali, ma non meno dalle visioni programmatiche e dai lungimiranti propositi rintracciabili sin dalla Ir 143/97, fino alla 32/15 (oltre che in una serie di proposte consiliari avanzate in capo alla definizione di enti di area vasta, anche dietro sollecitazioni e proposte di natura soprattutto accademica), per operare una seria riorganizzazione amministrativa regionale, davvero necessaria per un territorio profondamente squilibrato, strutturato su ambiti forti, spazialmente contenuti e per lo più conurbati, e ambiti deboli, molto estesi, cantonalizzati nella struttura insediativa e pesantemente condizionati dalla severa struttura geo-morfologica, con conseguente debole tenuta della portata demografica. Dunque, proprio dal riordino amministrativo regionale può avviarsi il riscatto di un territorio non più sostenibile nella sua struttura duale, pena la precarietà del suo stesso futuro percorso di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Cilli Aldo (2016), *La gerarchia funzionale del sistema urbano regionale e l'articolazione territoriale del sistema insediativo*, in Roberto Mascarucci e altri, *Abruzzo 2020. Il sistema urbano regionale*, Quaderno 2, Pescara, Sala, pp. 24-33.
- Cilli Aldo (2020), *Una visione strategica di ristrutturazione del territorio. Il caso dell'Abruzzo*, in «EyesReg», 4, pp. 200-206.
- Donolo Carlo (2008), *Transizione verso territori capaci*, in «Rivista di Sociologia del Lavoro», 109, pp. 25-42.
- Fabrizzi Federica (2017), *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, pp. 953-980.
- Fuschi Marina (a cura di) (2006), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli.
- Fuschi Marina (2007), *Pescara: tra vantaggi di posizione e dinamismo urbano*, in «L'Universo», 5, pp. 612-628.
- Fuschi Marina e Aldo Cilli (2018), *La conurbazione Centro Adriatica abruzzese: una piccola «metropoli» di rango sovra regionale*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 543-552.
- Fuschi Marina e Aldo Cilli (2020), *Ipotesi di riorganizzazione degli enti locali in Abruzzo, secondo una lettura funzionale*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 469-477.
- Fuschi Marina e Fabrizio Ferrari (2015), *L'Abruzzo*, in Francesco Dini e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 42-43 e 92-95.
- Fuschi Marina e Fabrizio Ferrari (2017), *L'Abruzzo «oltre» la proposta di riordino istituzionale. Le ragioni del territorio*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 43-51.
- ISSIRFA-CNR (2018), *Gli Enti Locali dopo la «Legge Delrio» e le leggi regionali di attuazione*, Roma.
- Landini Piergiorgio (2013), *Il «ritaglio» amministrativo nell'evoluzione territoriale dello Stato italiano*, in Michele Castelnuovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana (e-book), pp. 125-138.
- Mascarucci Roberto, Aldo Cilli e Luisa Volpi (2014), *Abruzzo 2020. Visione strategica del territorio regionale*, Quaderno 1, Pescara, Sala.
- Mascarucci Roberto, Aldo Cilli, Francesca Garzarelli e Donato Piccoli (2016), *Abruzzo 2020. Il sistema urbano regionale*, Quaderno 2, Pescara, Sala.
- SOMEA (1987), *Atlante economico e commerciale d'Italia*, Roma, Levi.

Note

¹ Poco nel solco di quanto fissato dal comma 85 della legge 56/14, essa tratteggia funzioni fondamentali ancora attribuibili all'area vasta: pianificazione territoriale di coordinamento, tutela dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, e controllo in materia di trasporto privato, coerente con la programmazione regionale, costruzione e gestione delle strade provinciali, regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio (ivi incluse anche le funzioni di tutela delle minoranze linguistiche).

² Molto più puntuale ed indicativo è l'elenco delle competenze ri-attribuite alla Regione di cui all'art. 3 della Ir 32/2015, ovvero di funzioni in materia di: valorizzazione dei beni culturali e biblioteche di Enti locali e di interesse locale; espropriazione per pubblica utilità (salvo quelle collegate all'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province di cui alla l. 56/2014); agricoltura e forestazione; risorse idriche e di difesa del suolo, di cui all'art. 7 della Ir 72/1998; vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, fatte salve le competenze spettanti ai Comuni; formazione e orientamento professionale; industria, artigianato e commercio; caccia e pesca nelle acque interne; ristoro dei danni provocati alle produzioni agricole ed alla zootecnia dalla fauna selvatica; protezione della flora e della fauna; servizi sociali salvo che per le funzioni trasferite ai Comuni; emigrazione; edilizia residenziale pubblica; energia, comprese le funzioni di controllo degli impianti termici; attività estrattive; protezione civile; tutela ambientale; turismo, eccetto che per le funzioni trasferite ai Comuni.

³ Per l'Abruzzo, sono cinque le aree pilota individuate: Basso



Sangro-Trigno, Valfino-Vestina, Valle Roveto, Subequana, Alto Aterno-Gran Sasso-Laga.

⁴ SOMEA, 1987; lr 143/1997; Mascarucci e altri, 2016.

⁵ Alla data di revisione del presente contributo, con legge regionale del 28 febbraio 2023, sono stati ridefiniti data e nome della nuova realtà municipale, la cui istituzione è stata rinviata al 2027 con il solo nome di «Pescara», eliminando l'attributo «Nuova».

⁶ Oltre ai due capoluoghi provinciali di Teramo e Chieti – quest'ultimo però decisamente avvantaggiato dall'assetto conurbativo con il capoluogo adriatico – le città di Avezzano, Sulmona, Lanciano, tutte al vertice di storiche sub-regioni progressivamente indebolite da processi demografici e dinamiche economiche involutive.

⁷ Già nella primavera 2020 erano emerse gravi criticità di ordine sanitario, tanto che l'Abruzzo era stata: *a*) l'unica, tra le regioni del Centro-Sud (Marche a parte), ad aver registrato (20 settembre 2020) un tasso di 36 decessi ogni 100.000 abitanti,

pari alla metà di quello medio nazionale, ma tre volte più alto della media del Sud Italia ed anche di quella del Centro; *b*) una delle regioni con tasso di letalità del virus più elevato che, per valori standardizzati a 100 su quello della Lombardia, la poneva al VI posto in graduatoria, dietro solo alle regioni del focolaio del Nord-Ovest (Lombardia, Liguria e Piemonte) e delle Marche (*cluster* di Pesaro); *c*) la regione del Centro-Sud con il maggior tasso di incidenza di contagiati, 308 ogni 100.000 abitanti.

⁸ Su base regionale, il modello operativo di gestione della crisi, replicando quello nazionale, si è fondato su un organo decisionale di gestione dell'emergenza formato dal decisore politico (Presidenza della Giunta regionale e Assessore alla sanità), dai vertici della struttura regionale di Protezione civile, dal Comitato tecnico-scientifico regionale, dai responsabili delle quattro ASL. Tale modello si è rivelato poco efficace per una parcellizzazione delle decisioni che ha moltiplicato conflitti di competenze, come nel caso delle relazioni con l'Azienda regionale del trasporto pubblico.

La riforma degli enti locali in un'area emblematica periferia fragile: il caso del Molise

Il contributo discute il recepimento della legge 56/2014 in Molise, una delle Regioni più piccole d'Italia, scarsamente abitata e dalla fragile armatura urbana. La risposta, nelle intenzioni ambiziosa e persino originale – poggiante su due distinti atti legislativi regionali – ha confermato ad oggi, nei fatti, una mancata revisione dell'assetto amministrativo locale, rimasto sostanzialmente gerarchizzato sul ruolo delle Province (con poche funzioni riallocate in capo alla Regione) e scarsamente alimentato da processi associativi, che pure si prevedeva di agevolare incentivando le gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali, nell'ambito di un più ampio progetto di riequilibrio territoriale legato all'individuazione di otto ambiti territoriali ottimali.

The Reform of Local Authorities in a Emblematic Fragile Periphery: the Case of Molise

The paper discusses the transposition of law 56/2014 in one of the smallest regions of Italy, Molise, sparsely inhabited, with a fragile urban framework. Thus far, the ambitious and even original answer, based on two separate regional legislative acts, has actually confirmed a failed review of the local administrative organization. It has remained essentially hierarchized on the role of the Provinces (with few functions reassigned to the Region) and also scarcely fed by associative processes which were expected to be facilitated by the integrated management of municipality functions and services, as part of a wider territorial rebalancing project linked to the identification of eight optimal territorial areas.

La réforme des collectivités locales dans une périphérie fragile typique : le cas du Molise

Ce document traite de la transposition de la loi 56/2014 en Molise, l'une des plus petites régions d'Italie, très peu peuplée et dont le cadre urbain est fragile. La réponse, avec des intentions ambitieuses et même originales – se repose sur deux actes régionaux distincts) – a confirmé à ce jour dans les faits, un échec de la révision de la structure administrative locale qui est restée substantiellement hiérarchique sur le rôle des Provinces (avec peu de fonctions réaffectées à la Région) et peu alimentées par les processus associatifs qui devait être facilités par l'encouragement de la gestion associée des services municipaux, dans le cadre d'un projet plus large de rééquilibrage territorial lié à l'identification de huit zones optimales d'aménagement du territoire.

Parole chiave: riordino amministrativo, dimensione territoriale ottimale, Molise

Keywords: administrative reorganization, optimal territorial areas, Molise

Mots-clés : réorganisation administrative, dimension territoriale optimale, Molise

Marina Fuschi, Università «Gabriele d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – marina.fuschi@unich.it

Aldo Cilli, Università «Gabriele d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – aldo.cilli@unich.it

Nota: i paragrafi 1, 2, 4, 7 sono da attribuire a Marina Fuschi, i paragrafi 3, 5, 6 ad Aldo Cilli.

1. Introduzione

Il Molise esiste e resiste, nonostante tutto. La Regione più giovane d'Italia, la seconda più piccola dopo la Valle d'Aosta, ripartita in due province (con la più recente, quella di Isernia, istituita solo nel 1970), almeno per il momento, ha evitato diversi e recenti tentativi di abolizione della sua

identità regionale, finora solo enunciati in proposte di legge o avanzati nei dibattiti politici o nelle discussioni tra addetti ai lavori. Così la sua soppressione, per smembramento e annessione alle regioni limitrofe, ovvero la fine dell'attuale assetto istituzionale, è almeno rinviata.

Eppure la comunità molisana, segnata da un declino demografico inarrestabile (ormai la po-



polazione residente è al di sotto delle 300.000 unità) e da una struttura urbana modesta, assiste a questo dibattito esogeno quasi con distacco, lungi dall'immaginare un futuro diverso da quello delineabile entro l'attuale quadro istituzionale sedimentato. Essa, oggi, con creatività e fierezza che furono delle sue antiche genti (sanniti, pentri e frentani), è proiettata a ripensare la propria identità locale con la quale acquisire una sorta di «credibile patente di esistenza»¹, immaginando un nuovo *brand* territoriale che esalti l'attitudine a una genuina vocazione all'accoglienza e la permanenza di forti tratti identitari ancestrali, conservati da un assetto insediativo e modelli sociali ancora poco contaminati da congestione e modernità, associabili all'autenticità di una variegata ricchezza del patrimonio ambientale e paesaggistico. Un capitale naturale molto caratteristico, in quanto espressione di uno spazio geografico di passaggio tra l'Italia centrale appenninica, il Sannio, l'antica Terra di Lavoro e, soprattutto, la vicina Daunia e il Tavoliere di Puglia, nella sezione peninsulare più stretta tra l'Adriatico e il Tirreno, ancora oggi, tuttavia, in parte minacciato².

2. Le peculiarità della Regione Molise: una prima lettura

Il Molise³ nasce nel 1963 per distacco dalla Regione Abruzzo, a partire da una ben individuabile identità territoriale rinvenibile già nella precedente circoscrizione «Abruzzi e Molise» del regno borbonico. Tale spinta autonomistica, allora, trovava fondamento in complesse vicende storiche come nei caratteri morfologici del territorio (Prezioso, 1995), posto che la regione è sempre stata circoscritta da limiti naturali ben definiti: le catene montuose della Meta, delle Mainarde e del Matese a ovest e a sud, a separarla dall'Abruzzo, dal Lazio e dalla Campania; il crinale dei Monti Frentani a nord, a dividere il bacino abruzzese del Sangro da quello del Biferno; i rilievi del Sannio e l'altopiano della Daunia a sud-sudest, mentre le piane selvagge e paludose del Venafrano e della fascia adriatica «si ponevano come *un ottimo confine geografico*» (Simoncelli, 1969, p. XVI), finendo per isolarne il territorio e avviando quel processo di marginalizzazione amplificatosi nel secondo dopoguerra, durante la stagione della crescita urbano-industriale.

I caratteri regionali che ne sono derivati si identificano con bassa densità di popolazione e polverizzazione del tessuto insediativo, espressione di un profilo economico ancora prevalente-

mente agricolo-pastorale, sebbene non manchino aree industriali guidate prioritariamente dall'intervento pubblico e zone terziarie di derivazione urbana (Fuschi, 2006). Uno «spazio geografico concluso» caratterizzato da peculiarità che avvicinano la sua rete urbana fragilissima a quella di altre regioni o sub-regioni appenniniche peninsulari e insulari⁴, segnata da:

- a) assenza di comuni con più di 50.000 abitanti e, perciò, di città metropolitane;
- b) presenza di soli quattro comuni con popolazione superiore alla soglia di 10.000 abitanti (Campobasso, Termoli, Isernia, Venafro), nei quali risiede oltre il 38% del totale regionale, valore che sale al 49,2% considerando i soli nove comuni che superano, invece, la soglia demografica di 5.000 abitanti;
- c) presenza di oltre la metà dei comuni (71 su 136) con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

Se, da un lato, è del tutto evidente la distribuzione polarizzata della popolazione e delle principali funzioni urbane nei due capoluoghi provinciali (Campobasso, con poco meno di 48.000 residenti, e Isernia, con poco più di 20.000) e nei due centri ubicati ai margini opposti del territorio regionale (Termoli e Venafro), dall'altro emerge il vuoto urbano della porzione più interna della regione, speculare alla concentrazione funzionale nel capoluogo molisano (Fuschi, 2006, p. 239). Sono i centri di Termoli e Venafro a definire i tratti di un'armatura urbana solo spazialmente equilibrata sul territorio: Termoli, con circa 33.000 residenti, in corrispondenza della fascia costiera, la cui matrice urbana di piccolo e antico approdo naturale sull'Adriatico è stata trasformata, nel secondo dopoguerra, in quella di città cresciuta attorno allo stabilimento industriale FIAT, successivamente rafforzata in termini terziari anche attraverso una politica di valorizzazione turistica; Venafro, con poco più di 11.000 residenti, lungo l'asse vallico dell'alto-medio Volturno, centro di collegamento tra Adriatico e Tirreno, nonché cerniera tra il territorio molisano interno e la vicina pianura campana, che ha visto innescarsi – nel corso degli anni Settanta del secolo passato – una vivace stagione produttiva associata alla costituzione del Nucleo di sviluppo industriale Isernia-Venafro⁵.

La fragilità strutturale del tessuto insediativo e socio-economico, negli ultimi decenni, si è aggravata a causa del continuo e ingente calo demografico registrato nella quasi totalità dei comuni per effetto combinato di una progressiva e altrettanto preoccupante senilizzazione della popolazione e di un processo di emigrazione selettiva attivato

dalla componente giovanile con il più elevato grado di istruzione/formazione.

3. Tra caratteri fisico-geografici e ragioni funzionali: la costante ricerca di dimensioni ottimali di area vasta

Negli ultimi decenni, pure in un contesto regionale segnato da ridotta dimensione territoriale, demografica e socio-economica, non sono mancate iniziative amministrative, a vari livelli e di diversa natura, volte ad elaborare ipotesi di revisione dell'assetto istituzionale locale, in direzione di una idonea articolazione del territorio in ambiti di dimensione sub-regionale o di area vasta, delineati (comprensibilmente) su base fisico-geografica e, più spesso, su esigenze di carattere funzionale.

Sin dalle origini, ovvero nella seconda fase di riorganizzazione post-unitaria dei poteri periferici dello Stato, quando vigeva ancora la circoscrizione Abruzzi e Molise, a partire dalla più antica suddivisione storica operata dal catasto agrario del 1929, che divideva l'Alto Molise dal Basso

Molise, si pervenne ad una distinzione in due macro-ambiti territoriali, tra loro molto dissimili, quali quelli della montagna e della collina, cui si aggiunse successivamente, sempre a partire da criteri di tipo morfologico-ambientale, la sub-regione del Molise Centrale e della Valle del Volturno. Da questa prima ipotesi, nella stagione della programmazione, vennero individuate dall'Istat (nell'ambito della ridefinizione, a scala nazionale, delle circoscrizioni statistiche nel 1958) 11 «regioni agrarie», costituite da comuni contigui caratterizzati da omogeneità di ordine geologico, altimetrico, climatico e colturale. Molto dopo, la Regione Molise, per effetto della l.r. 24/1989, individuò otto ambiti di pianificazione da sottoporre ad altrettanti «Piani territoriali paesistici di area vasta», volti ad armonizzare lo sviluppo urbanistico con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali (Pascetta, 2015 e 2017), cui seguì una stagione programmatica orientata da criteri marcatamente funzionali: ambiti significativamente omogenei sia ai sette distretti sanitari di cui alla l.r. 24/1989 ed ai connessi distretti sociali, sia ai distretti scolastici come precedentemente definiti dalla l.r. 24/1987 e, ancora, alle tre sub-regioni

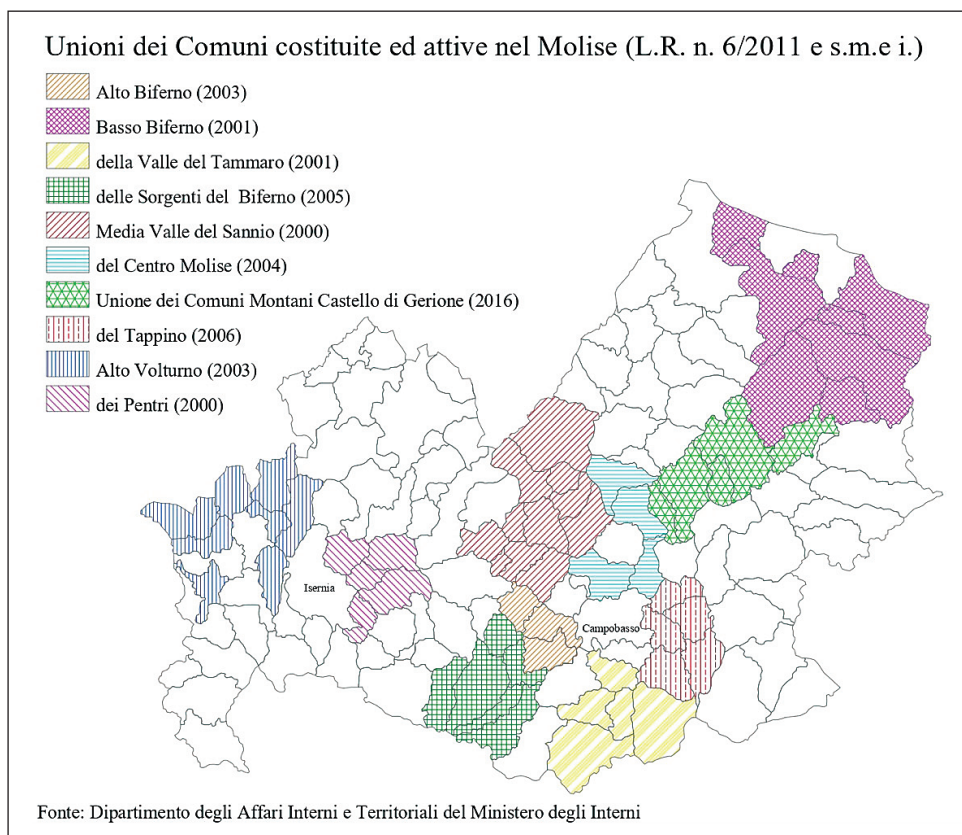


Fig.1. Le Unioni costituite nel Molise tra il 2001 e il 2016.

Fonte: Dipartimento degli affari interni e territoriali, Ministero degli Interni, 2021 (giugno).



commerciali di cui alla l.r. 33/1999, considerando che, nel 2000, il loro perimetro sarebbe risultato significativamente confrontabile con quello dei Sistemi locali del lavoro (Istat), come anche compatibile con i limiti delle tre sub-regioni giudiziarie. Nei primi anni 2000 alcune spinte (anche dal basso), volte a razionalizzare i profili funzionali e produttivi e ad esaltare le potenzialità identitarie ed ecosistemiche del territorio, sulla scia della più recente stagione del *localismo* (Dematteis e Governà, 2005; Garofoli, 2003; Salvatori, 1989), producevano la definizione di sette «Progetti integrati territoriali» (Sistema locale dell'offerta turistica; Civiltà dell'acqua; Medio Trigno; Ambiente turismo impresa; Minoranze linguistiche storiche arbëresh e croate; Per uno sviluppo equilibrato ed armonioso; E-Molise), tutti finalizzabili apertamente anche a una valorizzazione dei «prodotti turistici del territorio».

Intanto nella regione, sulla scorta di un clima nuovo consolidatosi all'indomani dell'emanazione del Testo unico degli enti locali, si erano già andate costituendo alcune Unioni di comuni, interpretando una domanda – proveniente da alcune aree più interne – di razionalizzazione di alcuni servizi meglio erogabili in forma associata. Così (fig. 1), a partire dal 2000 e sino al 2014, si

è data vita a ben nove unioni, tutte riconosciute con l.r. 6/2011 (prima della l. 56/2014), mentre una decima è stata costituita nel 2016, dopo il recepimento della legge Delrio.

La nascita di queste dieci unioni ha mancato, tuttavia, di fornire risposte soddisfacenti al problema della eccessiva frammentazione e polverizzazione del tessuto insediativo, non riuscendo neppure a porsi quale valida alternativa al rilevante vuoto amministrativo venutosi a creare (non di fatto, come si vedrà) con la soppressione delle dieci Comunità montane storiche (fig. 2), stabilita con la stessa citata l.r. 6/2011 (art. 10), seguita, dopo ben otto anni, dalla delibera della Giunta regionale 505/2019 che, in funzione della prevista soppressione, stabiliva, non senza contraddizioni, la necessità di assicurare la continuità delle gestioni liquidatorie delle stesse «per il tempo necessario ad espletare le attività preordinate e funzionali al perseguimento degli obiettivi del legislatore regionale e di dare ulteriore impulso alle procedure di cui all'art. 11 della citata legge regionale 6/2011». Ancora oggi, il tema della prosecuzione *de facto* dell'attività di gestione liquidatoria – che, in realtà, si configura come gestione dell'ordinario in regime di *prorogatio* – non è affatto risolto, se si pensa che essa è tuttora in regime di *prorogatio* annuale.

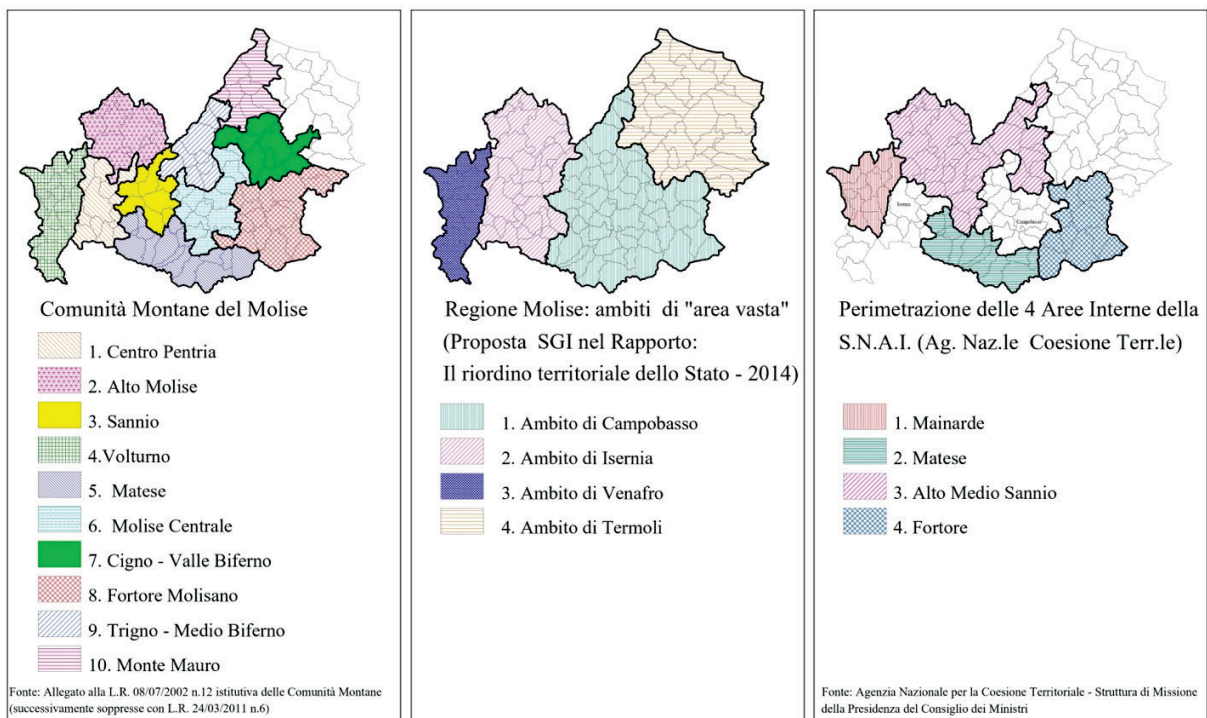


Fig. 2. Ambiti di aggregazione sedimentati: le Comunità montane soppresse nel 2011; gli ambiti ottimali di area vasta proposti dalla SGI (2014); le aree omogenee individuate nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (2016). Fonte: elaborazione a cura degli autori su Regione Molise; Dini e Zilli, 2015; Agenzia nazionale per la coesione territoriale.

All'esiguità spaziale e demografica del territorio regionale e alla minore percezione dell'ente Regione quale espressione di potere centralistico, in Molise più che altrove, si è risposto con un'oggettiva enfattizzazione del ruolo delle due Province (in special modo quello della piccola, giovane e vivace Isernia) e dei comuni principali, e questa tendenza, di recente, ha prodotto ulteriori significativi tentativi di razionalizzazione amministrativo-territoriale con l'individuazione di aree vaste, sia prima che dopo la riforma indotta dalla legge Delrio. L'interpretazione di questa domanda di bilanciamento di ruoli e poteri tra Regione e territori nella vita politica e nella società civile locale, in effetti, venne raccolta anche dagli addetti ai lavori in sede di redazione del Rapporto annuale 2014 della Società Geografica Italiana (Dini e Zilli, 2015), nel quale si prospettò (fig. 2) una visione di riorganizzazione del territorio fondabile su quattro sub-regioni polarizzate intorno ai maggiori centri urbani.

4. La riforma degli enti locali in una periferia atipica: il recepimento in due atti della L. 56/2014 secondo una visione di sostanziale sussidiarietà

In questo contesto territoriale peculiare, da cinque decenni l'assetto istituzionale locale si è strutturato su un *discreto* bilanciamento di poteri e ruoli fra i tre livelli istituzionali locali. L'apparato regionale, notevole per dimensioni se valutato in relazione al numero di cittadini amministrati e all'estensione territoriale, assolve ormai, pur con diseconomie e limitata progettualità, oltre alla funzione legislativa propria, anche un'azione di «vigile sovrintendenza e accompagnamento» rispetto a questioni ed esigenze di valenza e portata locale (sostegno ai piccoli comuni), fornendo risposte a domande di riequilibrio anche attraverso la gestione – non sempre efficace, tuttavia – dei fondi strutturali comunitari.

In qualche occasione, la Regione Molise – non sempre muovendosi con ortodossia entro un quadro di mera sussidiarietà, ma, a volte, interpretando con disinvoltura i rapporti tra i vari livelli dello Stato, come delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 – ha operato con una certa originalità, determinando anche qualche strappo significativo rispetto a percorsi ordinari. Ciò, in particolare, in alcune circostanze, quali:

a) il bilancio finanziario regionale: è stato impugnato più volte ed a più riprese, negli anni 2016-2021, dal Governo centrale, che ha

sollevato questioni di illegittimità di natura costituzionale in merito ad evidenti scorrettezze nella rendicontazione di alcuni esercizi e, in particolare, per aver iscritto – in alcuni casi – residui di amministrazione tra le attività del bilancio stesso, considerandoli disponibilità per effettuare la spesa pubblica;

b) la decisione assunta dalla Regione con lr 4/2016⁶, successiva al secondo provvedimento che ha recepito in Molise, come si vedrà, la legge Delrio: è stata osservata dalla Corte Costituzionale, che ne ha dichiarato illegittimo l'art. 16, con il quale il legislatore regionale, una volta riaccentrata la funzione precedentemente provinciale, aveva stabilito, impropriamente, che quelle funzioni sarebbero state gestite dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPAM), intesa evidentemente – senza pieno fondamento – quale ente tecnico-strumentale della stessa Regione.

La riforma prospettata dalla Delrio ha richiesto in Molise uno sforzo legislativo in due atti, identificabili, il primo, con la legge 18/2015⁷ e il secondo, a distanza di pochi mesi, con la lr 01/2016⁸; fatto, questo, che ha consentito di recepire le spinte riformatrici con un impatto edulcorato, mediato con una certa originalità, ovvero secondo «proprie dinamiche metaboliche». La lr 18/2015, intervenendo sulle competenze funzionali mediante sottrazione (molto limitata) alle province e riattribuzione alla Regione, ha mancato completamente di disciplinare l'attuazione della riforma con riferimento ai processi di associazionismo municipale (unioni e fusioni), pure chiaramente delineati e auspicati dalla legge nazionale che, in tal senso, riconosceva significativa autonomia proprio ai poteri locali «più vicini al territorio». L'approccio regionale di sostanziale conferma delle competenze in capo alle province (con svilimento del ruolo dei comuni), è da ricercare, storicamente e da molto prima dell'avvento delle Regioni, nel ruolo di prossimità e di raccordo, la cui rilevanza, dopo l'istituzione dell'ente regionale, è apparsa persino *ingombrante* non tanto in termini di competenze quanto per rilevanza politica di un modo di amministrare, capace, spesso, di fornire risposte adeguate a domande molto avvertite dalle diverse comunità locali, almeno nella percezione diffusa tra cittadini e amministratori (specie nel caso di piccolissime comunità e, ancor più, nelle comunità della giovane provincia di Isernia). Tanto che, secondo Fabrizio (2017, p. 961), «sotto il profilo dell'allocazione delle funzioni provinciali uno spunto interessante è venuto proprio (...) dal-



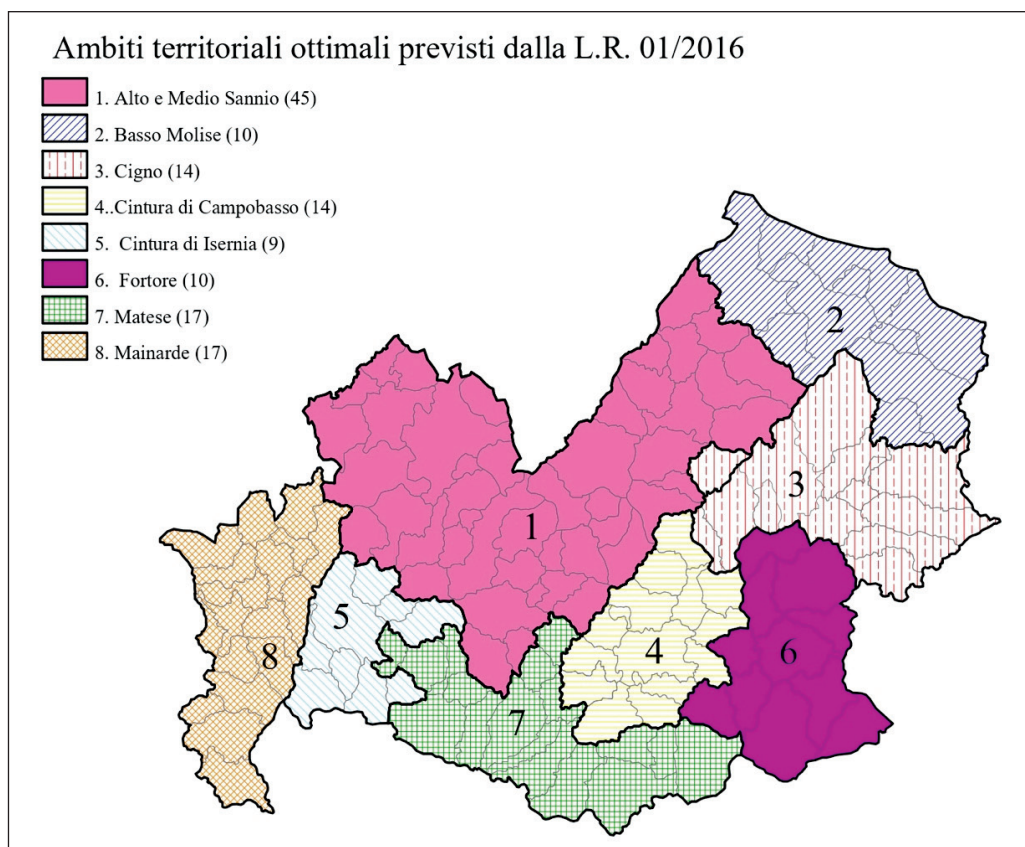


Fig. 3. Gli ambiti territoriali ottimali individuati in Molise dalla lr 1/2016 (numero di comuni ricadenti in ciascun Ambito).
Fonte: elaborazione degli autori sulla base dell'allegato tecnico alla lr 1/2016.

la regione più piccola tra quelle meridionali, ossia il Molise».

È con il secondo intervento legislativo, definito con la lr 1/2016, che si registra una valida compensazione in termini di rappresentatività territoriale, normando le funzioni non essenziali trasferite anche ai comuni e, soprattutto, disciplinando – incentivandole fortemente, sino a prefigurare percorsi obbligati – le forme di esercizio associate delle funzioni e dei servizi tra comuni entro una dimensione spaziale ottimale. In particolare, la lr 1/2016 presenta alcuni non trascurabili elementi di interesse ed originalità, come emerge dalla stessa motivazione fornita a spiegazione dell'intervento legislativo rinvenibile nello stesso art. 1 (comma 1), al punto che si può sostenere, non senza argomenti di un certo rilievo, che «due regioni che in forma più organica sono intervenute sul tema dell'Unione e Fusione dei Comuni e, dunque, dell'esercizio associato delle funzioni, sono le più piccole, Basilicata e Molise» (Fabrizzi, 2017, p. 961).

La Regione, con tale legge e con ulteriori atti collegati, anche successivi e di natura regolamen-

tare «adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in attuazione dell'articolo 118 Cost. e della l. 7 aprile 2014, n. 56» (art. 1, lr 1/2016). Con tale atto, la Regione riservava per sé stessa le sole funzioni «di carattere unitario», mentre promuoveva e sosteneva (almeno negli enunciati di principio, giacché, come si vedrà, in fase attuativa i risultati sono stati molto modesti) lo sviluppo di processi e attività miranti a incrementare le funzioni associative intercomunali, con la finalità essenziale di promuovere forme sempre più significative di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Questo testo, infatti, viene pensato per individuare ben otto ambiti territoriali ottimali (fig. 3), definiti quali aree territoriali adeguate all'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale, ovvero dimensioni

locali pertinenti nelle quali esercitare le funzioni sovracomunali, ispirandosi ad alcuni criteri definiti dall'art. 3, comma 3:

- a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni;
- b) i comuni obbligati all'esercizio associato, in base alla normativa statale vigente, esercitano le funzioni fondamentali mediante Unioni di comuni o convenzioni;
- c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di comuni in luogo delle convenzioni;
- d) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi, da regolamenti di settore e da programmi cofinanziati con risorse comunitarie e statali.

Il contenuto specifico della l.r. 1/2016 esprime una coraggiosa capacità di visione, in grado di andare oltre il mero recepimento della riforma per proporsi, invece, quale strumento per inquadrare e trarre un progetto di sviluppo e riequilibrio territoriale complessivo che è stato legato ad un altrettanto utile (necessario) programma di riordino territoriale. Ciò, in special modo, se si valuta – oltre alla particolare condizione del Molise, considerabile come una unica sub-regione, ovvero una grande area interna dai caratteri peculiari – il fatto che, nello stesso periodo, il dibattito locale sulla opportunità di ripensare i livelli di governance territoriale (come da significative esperienze di coesione locale documentate), sia stato ravvivato e reso ancora più attuale da due circostanze rilevanti: a) il grande lavoro di analisi, valutazione e proposta svolto dall'Agenzia per la coesione, con il contributo significativo della stessa Regione, nell'ambito della SNAI, con l'individuazione di quattro aree interne, con esiti interessanti e controversi (fig. 2); b) il concomitante avvio del faticoso programma di soppressione delle Comunità montane, ancora lungi, come detto, dal concludersi o realizzarsi completamente, stante una comprensibile resistenza di ordine culturale, spiegabile sia con patologiche distorsioni di sistema (resistenza di prassi amministrative di piccolo cabotaggio fondate su gestioni assistenziali e anacronistiche politiche di riequilibrio), sia con il ruolo significativo che questi enti intermedi hanno svolto a beneficio di piccolissime comunità, fungendo da importanti luoghi di mediazione,

casce di compensazione interposte, nel secondo dopoguerra, tra esigenze particolari diffuse delle comunità nelle aree marginali e poteri regionali e sovra-regionali.

Dalle diverse esperienze emerge una relativa sovrapposibilità – che presenta, tuttavia, diversi e non trascurabili disallineamenti – tra gli ambiti territoriali ottimali delineati dalla l.r. 01/2016 (tutto sommato, alquanto assimilabili ai territori delle vecchie Comunità montane) e i lineamenti geografici degli ambiti individuati dalla SNAI (aree progetto pilota), comunque a essi accostabili in misura significativa. Meno aderenti, invece, a tali tentativi di partizione, sono da considerarsi gli areali risultanti dai processi associativi delle unioni di comuni già costituite, le cui aggregazioni, quanto ad omogeneità territoriale e criteri di appartenenza, andrebbero rivisitati proprio per effetto delle previsioni della l.r. 01/2016.

Come temibile, previsioni e buoni propositi enunciati con questa legge sono stati traditi, nei fatti, da una scarsissima effettiva attuazione dei connessi processi associativi che si prevedeva di agevolare incentivando le gestioni associate, secondo un programma di riordino territoriale che contemplava, anche (art. 17), alcune clausole e connessi processi di verifica periodica. In particolare una di esse prevedeva che, annualmente, la Giunta regionale potesse valutare lo stato di attuazione dei processi avviati (e in corso) attraverso la redazione e la presentazione, in Consiglio regionale, di una relazione *ad hoc*, finalizzata a monitorare il numero, la composizione ed altri caratteri essenziali delle forme associative costituite dopo l'entrata in vigore della legge. Gli esiti di tale attenzione, anche per i processi di verifica, si sono rivelati infruttuosi, dato che la vera natura del problema sembra essere oggi non quella del controllo dell'attuazione, bensì l'indagine attenta delle motivazioni più rilevanti alla base di tali fallimenti (non solo in Molise), al fine della valutazione dell'intervento (Fabrizzi, 2017, p. 963).

5. Il dibattito sull'autonomia differenziata: segnali di (r)esistenza

Nel quadro sempre più complesso e, spesso, conflittuale dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, che la recente crisi pandemica sembra solo aver accentuato, emerge, forse, proprio a partire dalla piccola realtà regionale del Molise, la necessità di una ristrutturazione complessiva dell'architettura dello Stato che produca una revisione di competenze, riportando quelle strategiche, funzionali



ad esercitare la tutela di diritti fondamentali, in capo allo Stato centrale. La discussione che, dalla fine del 2018 a tutto il periodo pandemico, ha animato la politica nazionale, oltre che il mondo degli esperti, in Molise ha trovato diversi motivi di edulcorazione: dal peso specifico pressoché nullo della società civile molisana, alla ridotta rilevanza del suo sistema economico-produttivo; dalla peculiare natura dell'assetto demografico e insediativo alla bassissima rappresentatività della classe politica locale nell'agone nazionale.

Così, anche la Regione Molise, non diversamente da altre *piccole* regioni del Sud Italia peninsulare, ha deciso, almeno sino a tutto aprile 2019, di non assumere una posizione netta nel dibattito in corso sull'autonomia differenziata, non avviando procedure istituzionali in ordine all'assunzione di posizioni ufficiali sia nell'organo elettivo che in quello esecutivo. Ciò sino all'adozione, più recente, di una risoluzione consiliare che ha approvato una mozione di maggioranza di sostanziale adesione alla posizione assunta dal presidente della Giunta regionale Donato Toma, già in occasione dell'incontro dei presidenti delle Regioni del Sud, a Napoli, nel marzo 2019⁹. Secondo Toma, nel corso di un incontro con il Ministro per gli affari regionali (luglio 2018), si imporrebbe, proprio per bilanciare i vari poteri dello Stato in modo ottimale «un regionalismo cooperativo da attuare attraverso una maggiore presenza delle Regioni nelle decisioni dello Stato, secondo un modello simile a quello delle Regioni a statuto speciale» (Regione Molise, 2019). In particolare si ravviserebbe, sempre secondo il presidente del Molise «la necessità, per una piccola regione come il Molise, che vengano assicurate azioni improntate alla adeguatezza e alla sussidiarietà, in ossequio ai principi costituzionali di solidarietà economica e sociale, dignità e uguaglianza» (Regione Molise, 2018), sino a prevedere una presenza delle Regioni con diritto di voto nel Consiglio dei Ministri, quando fossero affrontate materie che investono direttamente competenze delle stesse¹⁰.

6. L'emergenza Covid in Molise: tra disfatta della sanità pubblica e protagonismo economico nella gestione dei sostegni

Molto poco, nell'ambito di tale riflessione, può dirsi circa la più che opinabile gestione sanitaria della emergenza Covid-19 in Molise, per non incorrere in omissioni e semplificazioni fuorvianti o, peggio, per non ribadire pedissequamente quanto già di dominio pubblico. Il giudizio nega-

tivo sulla gestione della crisi sanitaria pandemica, peraltro, sarebbe simile a quello attribuito ad altre vicende regionali, territori ad altre latitudini e con più solide dimensioni organizzative.

È utile, tuttavia, operare alcune puntualizzazioni. La Regione Molise, come altre nel Sud, ha assistito a un commissariamento prolungato e doloroso (quanto a tagli dei bilanci) della gestione della sanità regionale nell'ultimo quinquennio, il che, senza entrare nel merito, ha comportato la soppressione di numerosi presidi ospedalieri minori (periferici) proliferati nei decenni precedenti per effetto di spinte campanilistiche in ambiti marginali, inidonei anche quanto ad accessibilità. Lo scoppio della pandemia, sottovalutato dalle autorità sanitarie locali – anche per effetto di valutazioni errate circa la effettiva trasmissibilità del virus – ha, così, travolto il piccolo e impreparato (più di altri) sistema sanitario regionale. La diffusione di focolai in alcune di queste aree periferiche del territorio regionale ha creato, infatti, non pochi problemi di gestione sanitaria della pandemia, causando un alto numero di vittime in rapporto alla popolazione. Proprio l'ospedale regionale policlinico Cardarelli di Campobasso (unico presidio in grado di assicurare prestazioni di tipo LEA I, ovvero di gestire importanti emergenze attraverso unità di rianimazione), individuato come ospedale Covid regionale e centro di riferimento per l'intero comprensorio molisano, si è trasformato, specie in concomitanza della seconda ondata di contagi nell'autunno 2020, in uno dei principali focolai della regione, con conseguenze la cui gravità è stata al centro delle cronache nazionali per settimane.

La problematica risposta sanitaria alla pandemia non può considerarsi una specificità molisana quanto, piuttosto, come altrove, un emblematico effetto dell'irrisolto conflitto di competenze tra Stato e Regioni (specie in materie concorrenti come sanità, gestione delle emergenze, tutela della pubblica incolumità), in diversi casi (come questo) amplificato da prolungate gestioni commissariali che hanno esautorato gli organi elettivi regionali dalla gestione della sanità senza, tuttavia, dare risposte efficaci ai bisogni della popolazione e rendere più efficiente la macchina pubblica chiamata all'erogazione dei servizi.

Diversamente sul fronte delle attività sociali ed economiche di mitigazione degli effetti della pandemia, stanti anche la contenuta dimensione demografica e la buona praticabilità di relazioni dirette con i comuni e le province: su tale scenario, il Molise ha recitato con protagonismo un ruolo essenziale di supporto alla popolazione e al

territorio attivandosi, prima di ogni altra regione, subito dopo la prima ondata di marzo 2020, con provvedimenti finalizzati al sostegno delle famiglie e delle attività economiche colpite dal *lockdown* sulla base di criteri piuttosto chiari e *larghi*, riportati in avvisi pubblici per la formazione di graduatorie, essenzialmente identificabili con i seguenti:

- a) dGR 12/2020 istitutiva di una «Misura urgente di sostegno alle famiglie in difficoltà economica relativa all'emergenza Covid-19»;
- b) dGR 115/2020 istitutiva di un «Fondo regionale di Solidarietà Covid-19 e relativa misura urgente di sostegno alle famiglie in difficoltà economica»;
- c) dGR 142/2020 istitutiva di un piccolo fondo finalizzato all'«Emergenza finanziaria del sistema produttivo molisano. Attivazione micro credito Covid-19»;
- d) dGR 152/2020 deliberante un «Finanziamento a fondo perduto di piccola entità alle PMI che hanno subito sospensione forzata dell'attività lavorativa o con grave calo del fatturato».

7. Conclusioni

La più piccola Regione d'Italia a statuto ordinario, scarsamente abitata e dalla fragile struttura urbana, ha attuato la l. 56/2014 attraverso due distinti atti legislativi: la lr 18/2015 e la lr 1/2016. Con la prima, il Molise ha recepito in modo edulcorato la riforma adattandola a «proprie dinamiche metaboliche», traducibili nella conferma di un'architettura amministrativa sostanzialmente centrata sulle Province (per l'alto numero di funzioni non trasferite alla Regione), cristallizzata, altresì, sulle esperienze unionali già in atto, mancando di disciplinare l'attuazione della riforma con riferimento ai processi di associazionismo municipale; con la successiva legge del 2016, invece, la Regione ha inteso riscattare tale *immobilismo* con alcuni non trascurabili elementi di interesse e originalità, ravvisabili nell'incentivazione delle Unioni comunali nell'ambito – ed è questo l'aspetto più innovativo – di un più ampio progetto di riequilibrio territoriale legato alla individuazione di otto ambiti territoriali ottimali. Un progetto che, se da una parte esprime una coraggiosa capacità di visione, in grado di andare oltre il mero recepimento della riforma, dall'altra si scontra con una scarsa memoria amministrativa legata a precedenti tentativi di riordino territoriale (dalle Comunità montane alle Unioni di comuni prece-

deni la legge Delrio, alle aree interne SNAI) o costruiti attorno a una domanda di coesione locale di profilo fisico-geografico o definiti da principi di polarizzazione funzionale e maturati esperienzialmente – almeno alcuni di essi – sulla base di una inerzia storica capace di confermare, in Molise, ruoli identitari. Dunque, anche il piccolo Molise – a fronte di un rischio di iperterritorializzazione e nell'ambito di un progetto di riordino ancora da implementare – è chiamato a uno sforzo di razionalizzazione e di efficientamento dei processi nei confronti di un territorio bisognoso di ambiti ottimali di prossimità per la gestione associata dei servizi – necessaria a contenere i limiti di una struttura insediativa severamente polverizzata – e di un assetto più efficiente del governo di area vasta, soprattutto con riguardo alle politiche pubbliche di promozione e sviluppo territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Accademia per l'Autonomia (2018), *Gli Enti Locali dopo la «Legge Delrio» e le leggi regionali di attuazione*, Roma, ISSIRFA-CNR.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *La selezione delle aree*, www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree (ultimo accesso: aprile 2021).
- Cardinale Bernardo, Fabrizio Ferrari e Barbara Grugnale (2006), *La struttura produttiva urbana: continuità e trasformazione*, in Marina Fuschi (a cura di), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli, pp. 44-122.
- Comitato tecnico aree interne, *Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne. Regione Molise*, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/REPORT_ISTRUTTORIA_Molise__19ottobre.pdf (ultimo accesso: 2.IV.2022).
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Fabrizzi Federica (2017), *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, pp. 953-980.
- Fuschi Marina (a cura di) (2006), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli.
- Garofoli Gioacchino, *Sviluppo locale e governance*, in Dolores Deidda (a cura di) (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, FORMEZ (collana «Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione», 11), pp. 95-126.
- Pascetta Concettina (2015), *Molise*, in Dini e Zilli (2015), pp. 43-44.
- Pascetta Concettina (2017), *Amministrazione e territorio in Molise: recenti sviluppi di un rapporto in evoluzione*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 53-60.
- Prezioso Maria (1995), *Molise. Viaggio in un ambiente dimenticato*, Roma, Gangemi.
- Regione Molise (2018), *Autonomia differenziata, sì alla linea Toma*, in «Archivio notizie», 26 luglio, <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15839> (ultimo accesso: 2.IV.2022).
- Regione Molise (2002), *Riordino e ridefinizione delle Comunità montane*, Allegato A, L.R. 8 luglio 2002, n. 12, www1.regione.molise.it (ultimo accesso: aprile 2021).



Regione Molise (2019), *Autonomia differenziata, Toma: «Voto alle Regioni nel Consiglio dei Ministri»*, in «Archivio notizie», 8 marzo, <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16311> (ultimo accesso: 2.IV.2022).

Salvatori Franco (1989), *Il localismo: fenomeno emergente negli anni Settanta*, in Piergiorgio Landini e Franco Salvatori (a cura di), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 14-40.

Servizio studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier 104, Legislatura 18^a, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf> (ultimo accesso: 2.IV.2022).

Simoncelli Ricciarda (1969), *Il Molise. Le condizioni geografiche di una economia regionale*, Roma, pubblicazioni dell'Istituto di geografia economica della Facoltà di Economia dell'Università di Roma.

Note

¹ Il riferimento è a un vero e proprio movimento di opinione costituito da comuni cittadini, imprenditori, intellettuali, operatori economici (specie nei settori della comunicazione, del turismo e della promozione territoriale) per dare vita al nuovo brand turistico «Il Molise esiste», che fa il verso a una nota e infelice affermazione (in realtà decontestualizzata e di cui si è strumentalmente estrapolato un passaggio molto parziale) del presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Matteo Renzi, il quale esponeva in realtà problematiche di carattere generale, riferibili alla scarsa capacità di fare sistema propria delle agenzie di promozione turistica nazionali e regionali.

² Si assiste, ancora oggi, alla elaborazione di progetti di sviluppo o di cosiddetta valorizzazione turistica di tipo intensivo riferibili alla costa settentrionale della regione (litorale di Montenero di Bisaccia, al confine con l'Abruzzo), dove un consorzio tra alcune importanti società di capitali nazionali ed estere ha appena presentato un grosso progetto (*South Beach*), davvero anacronistico, di sfruttamento intensivo del litorale, che prevede la costruzione di un insediamento turistico ricettivo e residenziale che potrebbe ospitare, nei circa 400 mila metri cubi di edificato, migliaia di posti letto e altre strutture e infrastrutture.

³ Il toponimo Molise, che indica la regione geografica e la corrispondente realtà amministrativa identificata con l'istituzione regionale a partire dal 1963, è l'unico tra quelli che si riferiscono ai territori regionali, in Italia, ad avere la medesima denominazione di uno dei comuni presenti all'interno della stessa regione, ovvero l'omonima, piccolissima, realtà municipale di Molise, in provincia di Campobasso, con soli 135 abitanti (2020), ad oltre 800 m s.l.m.

⁴ Molti tratti caratteristici di questo territorio sono comuni a specifici paesaggi sub-regionali identificabili, ad esempio, con le terre alte abruzzesi, le aree montuose impervie della Calabria, vaste plaghe della regione lucana ed estese zone interne della Sicilia e, soprattutto, della Sardegna.

⁵ Terzo nucleo industriale della regione, dopo quelli di Campobasso-Bojano e Valle del Biferno-Termoli istituiti a metà degli anni Sessanta (Cardinale, Ferrari e Grugnale, 2006, p. 45).

⁶ Recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni».

⁷ Recante «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56».

⁸ Recante «Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali».

⁹ L'incontro ha fatto seguito alla condivisione con i presidenti delle regioni meridionali dell'«imprescindibilità del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni con minore capacità fiscale. Ciò al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione interregionale delle risorse ed evitare un decentramento che vada ulteriormente ad accentuare il divario tra regioni» (tratto da Servizio studi del Senato, 2019).

¹⁰ La posizione del presidente della Regione Molise, ribadita in più occasioni, è stata funzionale a sostenere la tesi per cui «non si può far partire un processo di riforma senza che preventivamente si creino condizioni di partenza uguali per tutti i territori e perché ciò avvenga occorre fare un'attenta valutazione dei livelli essenziali di prestazioni e quantificare, preventivamente, i fabbisogni standard e i loro costi». «Il Molise e le altre regioni del Sud – ha sostenuto sempre Toma – non possono farcela da sole. Non ci può essere autonomia differenziata su alcune materie se non c'è un livello di autonomia finanziaria che assicuri una copertura stabile sotto il profilo finanziario».

Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania

L'articolo delinea sinteticamente alcune recenti tappe della governance regionale e metropolitana alla scala campana, discutendone taluni aspetti critici. Più in dettaglio, le traiettorie regionali sono analizzate alla luce della biforcazione «metropolitana», che – per effetto della legge 56/2014 (cosiddetta Delrio) – sta producendo diversi effetti sul piano territoriale. A tal fine, dopo una breve premessa sugli elementi della normativa più rilevanti ai nostri fini, l'attenzione viene centrata sullo stato di attuazione dell'ente Città metropolitana di Napoli, soprattutto attraverso un focus sull'identificazione delle Zone Omogenee e sul Piano strategico metropolitano. L'applicazione della normativa nel nostro contesto d'indagine fa emergere, per un verso, nuove istanze politico-amministrative e, per l'altro, un ulteriore scollamento tra la città de iure e la città de facto, nell'ambito di spazialità metropolitane dense e complesse, difficilmente racchiudibili nelle nuove forme di riordino dei perimetri amministrativi. Con un passaggio alla scala regionale si analizzano poi brevemente le unioni e le fusioni di comuni, che sono utilizzate come spunto per una riflessione sui territori amministrati in Campania, enfatizzando la necessità di individuare nuove chiavi interpretative per leggere le ricadute delle attuali contese e forme di potere territoriale.

Regional Trajectories and Metropolitan Bifurcations: the Case of Naples and Campania

The article briefly outlines some recent steps in regional and metropolitan governance at the Campania scale, discussing several critical aspects. More specifically, regional trajectories are analysed in the light of the «metropolitan» bifurcation, which – as a result of Law 56/2014 (the so-called Delrio law) – is producing various effects at territorial level. To this aim, after a brief introduction on the most relevant elements of the legislation for our purposes, the attention is on the state of implementation of the Metropolitan City of Naples, especially through a focus on the identification of Homogeneous Zones and on the Metropolitan Strategic Plan. The application of the legislation in our context of investigation brings out, on the one hand, new political-administrative instances and, on the other, a further disconnection between the de iure city and the de facto city, in the context of dense and complex metropolitan spaces which are difficult to enclose in the new forms of reorganisation of administrative perimeters. Moving on to the regional scale, we then briefly analyse the Unions and Mergers of Municipalities, which are used as a starting point for a reflection on the governed territory in Campania, emphasising the need to identify new interpretative keys to read the effects of the current disputes and forms of territorial power.

Trajectory regionales y bifurcaciones metropolitanas: el caso de Nápoles y Campania

El artículo destaca brevemente algunos avances recientes en la gobernanza regional y metropolitana a escala de Campania, discutiendo varios aspectos críticos. Más en concreto, se analizan las trayectorias regionales a la luz de la bifurcación «metropolitana», que – a raíz de la ley nº 56/2014 (la llamada ley Delrio) – está produciendo diversos efectos a nivel territorial. Para este fin, después de una breve introducción sobre los elementos de la legislación más relevantes para nuestros propósitos, la atención se centra en el estado de aplicación de la Ciudad metropolitana de Nápoles, especialmente a través de un enfoque en la identificación de las Áreas Homogéneas y del Plan Estratégico Metropolitano. La aplicación de la legislación en nuestro contexto de investigación saca a la luz, por un lado, nuevas instancias político-administrativas y, por otro, una ulterior desconexión entre la ciudad de iure y la ciudad de facto, en el contexto de espacios metropolitanos densos y complejos, difíciles de encuadrar en las nuevas formas de reorganización de los perímetros administrativos. Pasando a la escala regional, se analizan brevemente las Uniones y Fusiones de Municipios, que sirven de punto de partida para una reflexión sobre los territorios administrados en Campania, subrayando la necesidad de encontrar nuevas claves interpretativas para leer las recaídas de las actuales disputas y formas de poder territorial.

Parole chiave: riordino amministrativo, governance regionale e metropolitana, Città metropolitana di Napoli, Piano strategico metropolitano, identità territoriale

Keywords: administrative reorganisation, regional and metropolitan governance, Metropolitan City of Naples, Metropolitan strategic plan, territorial identity

Palabras clave: reorganización administrativa, gobernanza regional y metropolitana, Ciudad metropolitana de Nápoles, Plan estratégico metropolitano, identidad territorial

Rosario Sommella, Università di Napoli «L'Orientale», Dipartimento di Scienze Umane e Sociali – rsommella@unior.it

Libera D'Alessandro, Università di Napoli «L'Orientale», Dipartimento di Scienze Umane e Sociali – ldalessandro@unior.it

Nota: i paragrafi 1 e 3 sono da attribuire a Rosario Sommella, il paragrafo 2 a Libera D'Alessandro, mentre il paragrafo 4 è da considerarsi in comune.



1. Traiettorie e biforcazioni nel governo regionale e metropolitano

La traccia del contributo per questo numero monografico, finalizzato a esplorare criticità e punti di debolezza del modello delle Autonomie locali nel caso campano, può essere introdotta da una metafora. La traiettoria regionale che ha disegnato molte delle trame dei territori amministrati in Campania sembra essere stata talvolta interrotta, talvolta affiancata, da varie biforcazioni. Tra le più significative, rispetto al crescente protagonismo assunto dal capoluogo regionale, ricordiamo quelle generate dal ruolo dei nodi urbani emergenti della regione/area metropolitana e dalla sovrapposizione di aggregazioni territoriali frutto delle varie perimetrazioni funzionali.

Le trasformazioni della trama politico-amministrativa indotte dalle *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni* (l. 56/2014, «Delrio»), intese qui metaforicamente come crocevia rispetto ai percorsi disegnati dall'ente Regione Campania, sembrano dunque aver generato una sorta di nuova biforcazione, che sta producendo complessi effetti sul piano territoriale. Per indagare come questa si intersechi alle traiettorie del governo regionale, nel paragrafo che segue delineremo sinteticamente lo stato di attuazione della Città metropolitana di Napoli (CmN). Nelle parti successive, passando alla scala regionale e prendendo spunto sempre dalla citata normativa, daremo brevemente conto di alcune questioni che attraversano i territori amministrati nel nostro contesto d'indagine, proponendo alcune riflessioni alla luce della crisi da Covid-19 per l'impatto che ha esercitato sui rapporti di potere territoriale.

Pur non potendoci soffermare sulle tappe che hanno preceduto e seguito la Delrio, riprendiamo alcuni elementi funzionali a illustrare il nostro caso di studio. Dini e Zilli (2017) ricordano che la formula «enti di area vasta» viene introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge 56¹: l'individuazione di «uno spazio amministrativo intermedio tra i Comuni e le Regioni, in seguito all'abolizione delle Province» (*ibidem*, pp. 929-930) è portata a termine con la legge del 2014, ma con un capovolgimento del senso originario della formula². La «normalizzazione» dell'area vasta (Dini, 2019, p. 2.224) è difatti in gran parte vanificata da alcune scelte, tra le quali innanzitutto quella di far coincidere il territorio dei nuovi enti con i limiti dei vecchi ambiti provinciali. La legge Delrio introduce anche in Italia la Città metropolitana (Cm) ispirandosi, tra le

altre esigenze, alla necessità di snellimento delle partizioni politico-amministrative e contenimento della spesa pubblica: sotto la spinta dell'Unione Europea, e in linea con le forme di governo metropolitano sperimentate a scala europea, si individua così un ente nuovo che si richiama però a una vecchia terminologia. De Luca e Moccia, pur definendo la Cm come «la vera innovazione istituzionale dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale italiana nel 1948» (2017, p. 4), sottolineano come la locuzione si possa far risalire, nelle scienze urbanistiche, alla progettazione economica nazionale e al Progetto 80³ (Vallega, 1971) mentre Calafati, pur enfatizzando l'ambiguità del termine, ne rimarca l'utilizzo nella nuova normativa⁴ (2014, p. 14). Quest'ultima, stagliandosi su un percorso lungo – che sarà poi inevitabilmente segnato dall'esito del referendum del 2016 – e nascendo, come ricordano Ferlaino e Rota, quale «legge dovuta di riordino amministrativo» (2017, p. 18), non sembra rappresentare lo strumento adatto per dar vita a «una riforma organica e di sistema» (*idem*).

Non abbiamo modo di ripercorrere qui il dibattito relativo alle criticità generate da ambiti territoriali che venivano fatti corrispondere ai territori delle omonime province, di cui mantenevano gli «spesso problematici confini amministrativi» (Dini e Zilli, 2015). Basti ricordarne solo alcuni limiti più volte evidenziati: la coincidenza delle Cm con ambiti territoriali pre-esistenti che nulla o poco avevano a che fare con una «*sensata* declinazione morfologica, funzionale e simbolica del fenomeno metropolitano⁵» (Dini e Zilli, 2018, p. 449, corsivo nostro); la scala delle Cm come dispositivo apparentemente neutrale e invece strumento cruciale delle politiche di austerità e del *rescaling* statale (Armondi, 2017); l'ente Cm come uno degli esiti di un cambiamento meta-istituzionale (Calafati, 2014) che, sin dalla sua progettazione, è stato considerato da alcuni privo di un reale fondamento analitico (*ibidem*, p. 14).

2. L'ente CmN nella Regione Campania tra istanze politico-amministrative e regione urbana reale

Non è un caso che, al fine di indicare la non-soluzione sottesa al considerare il territorio provinciale come ambito metropolitano per rispondere all'allora proposta governativa, Calafati (2014) sviluppasse proprio l'esempio di Napoli (insieme a quello di Milano). Nel lavoro appena citato si sottolineava, a nostro avviso a buona ragione, come la provincia di Napoli contenesse di fatto «solo una

parte della sua area urbana funzionale» (*ibidem*, p. 15) che invece includeva anche altri territori, in particolare quelli della provincia di Caserta⁶. D'altra parte, l'esistenza di una *città in nuce* dai caratteri propriamente urbani, non coincidente con il territorio della pre-esistente provincia, così come l'ampiezza di una regione funzionale urbana ben più vasta dell'area individuata per la Città metropolitana di Napoli erano due elementi sottolineati anche nel *dossier* della Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva come oggetto la CmN e che non mancava altresì di enfatizzare la complessità, la densità e la problematicità dell'area metropolitana napoletana (Vetritto, 2017).

In attuazione della Delrio, la Campania ha recepito la normativa nazionale attraverso la legge regionale 14/2015 che dedica l'articolo 4 alla CmN⁷. Lo Statuto di quest'ultima è stato poi adottato con deliberazione 2/2015 della Conferenza metropolitana e approvato con deliberazione 9/2015 del Consiglio metropolitano⁸. Per delinearne, nel breve spazio di queste pagine, gli aspetti a nostro avviso salienti relativi allo stato di attuazione della CmN, ci soffermeremo in particolare sulle zone omogenee (la cui individuazione e articolazione sono disciplinate agli articoli 4 e 5 del citato Statuto), su quella che la legge Delrio individua come funzione fondamentale del neonato ente, ovvero la pianificazione strategica e sul relativo strumento attuativo, il piano strategico metropolitano.

Al fine di districarci preliminarmente nel processo di istituzionalizzazione della CmN, ci pare innanzitutto opportuno riprendere alcuni elementi evidenziati all'indomani della sua formazione. Nel 2016 venne condotta, dall'Osservatorio Nazionale Spisa-URBAN@IT, un'indagine per stabilire se le normative regionali approvate dal 2014 avessero o meno adottato disposizioni ritagliate specificamente sul nuovo ente, attribuendo a quest'ultimo funzioni o compiti in via esclusiva rispetto alle province (Guarnieri e Medda, 2016). Nel caso napoletano non si evidenziava alcun ruolo differenziato della CmN rispetto alle province campane: in effetti, nella normativa regionale diverse funzioni venivano riallocate alla Regione (si pensi, a titolo esemplificativo, a commercio e a turismo, che in altre Cm italiane sono state invece considerate come funzioni da valorizzare e sostenere proprio attraverso il contributo dei nuovi enti di area vasta) o mantenute alle stesse province⁹. Da un'altra indagine dello stesso Osservatorio, realizzata sempre nel 2016, ma specificamente dedicata allo stato di avanzamento del Piano strategico metropolitano di Napoli (PsmN), emergeva molta incertezza sui tempi di progettazione,

pur nel quadro di una chiara consapevolezza dei contenuti generali da includere nel futuro piano e della rilevanza che, in termini di efficacia, avrebbe rivestito la relazione tra questo e gli altri strumenti della pianificazione locale¹⁰.

La fase di stallo che connotava il processo è confermata dalla descrizione di Galluccio: nel tratteggiare i primi elementi relativi alla CmN, si sottolineava come la strada per il piano strategico metropolitano non fosse stata ancora imboccata, il che sembrava suffragato dalla mancata delimitazione delle zone omogenee (d'ora in poi ZO), al di là delle perplessità suscitate da queste ultime in termini concettuali o da possibili incongruenze delle relative delimitazioni (2019, p. 2294). Il complesso *iter* del PsmN è stato avviato nel novembre 2018 e scandito da varie tappe, tra le quali l'approvazione delle linee di indirizzo e, a valle di queste, delle linee guida per l'identificazione delle ZO, con una proposta orientativa elaborata sia in relazione allo sviluppo della programmazione strategica sia in connessione con gli ambiti funzionali pre-esistenti¹¹. L'*iter* è terminato nel luglio 2020 con l'approvazione¹² del primo Piano strategico della Città metropolitana di Napoli *ImmagiNA. Napoli Metropoli 2020-2022* (Città metropolitana di Napoli, 2020). Così come la provincia, la CmN si estende per un raggio di circa 40 km dalla città capoluogo su una superficie territoriale di 1.171 km² ed è composta da 92 comuni. Con oltre 3 milioni di abitanti (il 53% dell'intera Campania) e una densità abitativa di 2.621,06 ab./km², quella di Napoli risulta la più piccola tra le Cm italiane in termini di superficie territoriale ma, al contempo, la più densamente abitata¹³ (ISPRA, 2017).

In ottemperanza alla legge Delrio, che evidenziava l'esigenza di identificare le ZO¹⁴, nel caso napoletano queste ultime sono state delimitate a partire dai tre criteri già individuati nella proposta orientativa (Città metropolitana di Napoli, 2019): *a*) contiguità e omogeneità tanto al proprio interno quanto in relazione alle altre zone omogenee; *b*) equilibrio in rapporto alle relazioni geomorfologiche e paesaggistiche; *c*) ottimizzazione in relazione alle funzioni strutturali e di carattere socio-economico (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 54). A partire dalla citata proposta, che peraltro considerava come indicatore la ripartizione della popolazione tra le diverse aree omogenee con non meno di 400mila abitanti, il piano ha dunque individuato cinque ZO (Fig. 1).

Dal momento che il PsmN si incardina nell'ambito di una visione tesa a individuare nelle Cm i territori motori dello sviluppo (Ferlaino e Rota, 2017; Dini e Zilli, 2019), non stupisce la scelta –



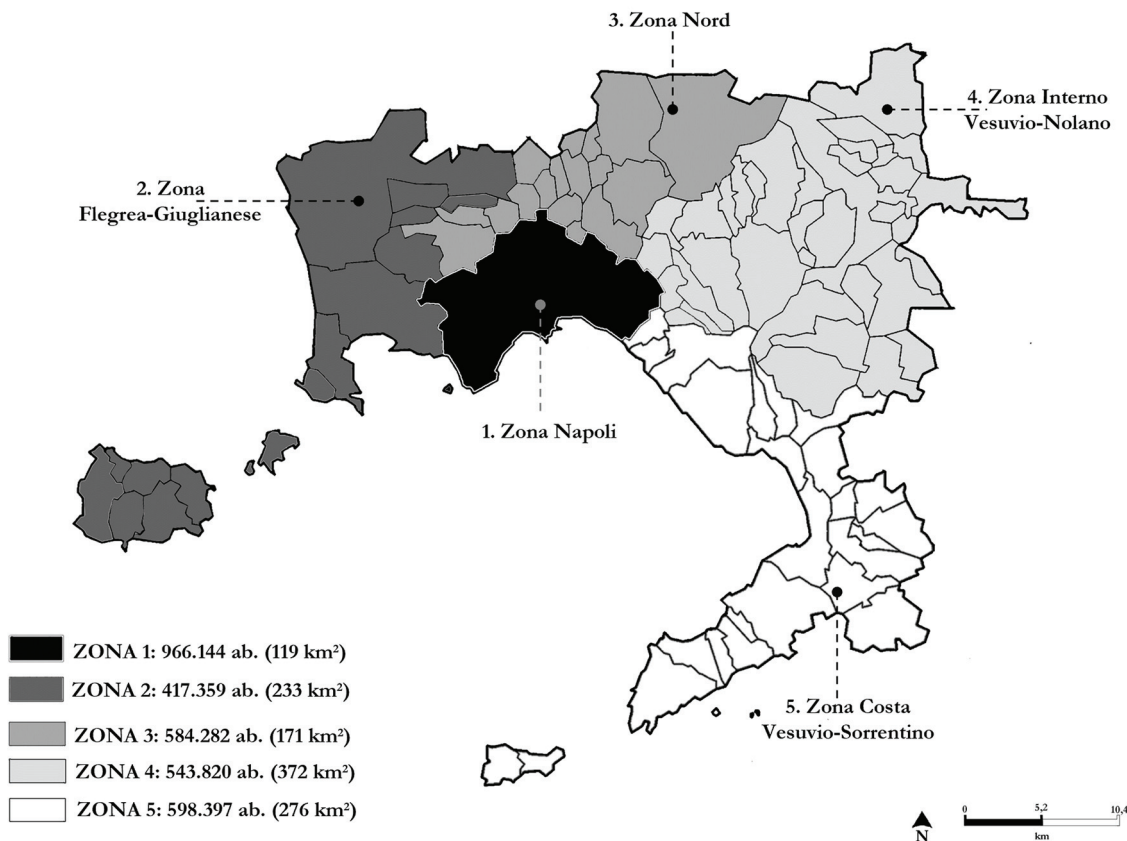


Fig. 1. Le zone omogenee individuate nel PsmN.

Fonte: nostra elaborazione su informazioni e dati Città metropolitana di Napoli, 2019 e 2020.

adottata sin dalla proposta orientativa – di delimitare Napoli città come zona a sé stante. Un riferimento a quanto recita il piano può rendere ancor più esplicito quanto intendiamo: la caratterizzazione della zona 1 è motivata dalle specificità espresse sia in termini di intermodalità e di proiezione euro-mediterranea sia di stratificazione socio-culturale, quest'ultima considerata alla base di specifiche esigenze di «riqualificazione produttiva e di rappresentazione dell'immagine turistica» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 58).

Il grado di centralizzazione sul capoluogo metropolitano appare evidente, se ad esempio si considerano le progettualità frutto dell'Accordo di Programma tra la CmN e i comuni inseriti nel Parco progetti¹⁵. Considerando che il *budget* destinato a questi ultimi è ripartito sulla base del numero di abitanti, naturalmente al comune di Napoli è assegnata la gran parte dei progetti oggetto dell'accordo. In dettaglio, a luglio 2022 a fronte di quelli finanziati per gli altri comuni della CmN – che al massimo arrivavano a 16, come nel caso di Ercolano o a 15, in quello di San Giorgio a Cre-

mano – per Napoli città risultavano finanziati 57 progetti¹⁶.

Rispetto al peso demografico, Napoli città ospita poco più del 30% degli abitanti dell'intera CmN. Andando più nel dettaglio, dal raffronto tra le risultanze del censimento 2011 e quelle del censimento 2001, come immaginabile è stata la zona 1 a perdere maggiore popolazione (-4,2%) e ciò si conferma nell'intervallo tra il 2011 e i dati aggiornati al 1 gennaio 2022, quando questa zona arriva a perdere quasi il 5% della popolazione (-4,9%), come d'altronde la zona 5. Fanno seguito, tra la fine e l'inizio del secondo decennio Duemila, le diminuzioni registrate dalla zona 3 (-3,3%) e, con una minore perdita di abitanti, dalla zona 4 (-0,5%), mentre la zona 2 è l'unica che vede aumentare la sua popolazione (2,5%), ma è da tenere in considerazione il fatto che al suo interno ospita comuni da decenni assai vivaci dal punto di vista demografico, *in primis* quello di Giugliano in Campania.

Per quanto attiene a quest'ultima, che delimita l'area flegrea-giuglianesa, la caratterizzazione è individuata nel senso della qualificazione e ri-

qualificazione ambientale (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 61). Se, dal punto di vista delle esigenze di valorizzazione socio-culturale ed ecologico-naturalistica, come pure in termini funzionali, le due parti che la compongono mostrano diverse somiglianze, nondimeno spiccano molte differenze in termini di vocazioni, flussi di gravitazione e offerta di servizi tra l'area giuglianese e quella flegrea, con quest'ultima che intrattiene maggiori connessioni con le isole di Ischia e Procida¹⁷. La zona Nord è invece descritta a partire dalle relazioni di interdipendenza che la collegano a Napoli ma anche all'area aversana, soprattutto nella parte in cui si concentra la maggior parte delle industrie, che lo stesso PscM denomina Aversa Nord. Questa ZO viene descritta da una caratterizzazione che può essere racchiusa in due parole-chiave: decongestionamento (soprattutto in termini di popolazione) e ri-orientamento dei vettori produttivi. La zona interno Vesuvio-Nolano e la zona costa Vesuvio-Sorrentino sono invece delimitate a partire dalle vocazioni che ne definiscono tradizionalmente anche gli assetti territoriali: nel primo caso i panorami rurali – cui si aggiunge il protagonismo commerciale, enfatizzato nel piano¹⁸ – e, nel secondo, la vocazione turistico-culturale.

Non possiamo, per evidenti limiti di spazio, approfondire la congruenza delle delimitazioni delle ZO e la loro interazione con le politiche che hanno interessato quel complesso e frammentato mosaico di territori che è la Campania metropolitana, ma d'altronde non è questo il nostro intento. Riteniamo, infatti, che qualsivoglia discussione sul profilo istituzionale e le funzioni della CmN, come pure sull'approccio progettuale che emerge dal PsmN, debba innanzitutto prendere in considerazione lo scollamento che si va determinando tra la città *de iure* e la città *de facto*. Nel caso napoletano sembra delinearsi un divario più ampio che altrove, anche solo considerando un'evidenza enfatizzata nello stesso PsmN, che definisce la CmN come una delle più complesse Cm italiane «per le peculiari caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geomorfologiche» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 20). Il riferimento è soprattutto alla densità di popolazione che connota «la città-groviglio» (Coppola, 1991), di cui la CmN è parte, quest'ultima a sua volta tratteggiata nel documento come «una delle aree urbane territorialmente più compatte e congestionate d'Europa» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 30).

Rispetto alla città *de iure* amministrata dalla CmN, sebbene vi sia una sostanziale coerenza della normativa regionale con quella nazionale,

il fatto che quanto è previsto nella legge Delrio figurino nello Statuto non impedisce di scorgere alcuni limiti dell'applicazione della legge sul piano territoriale, come abbiamo brevemente argomentato (nell'attribuzione di funzioni tra i vari enti o nell'identificazione delle ZO) e come vedremo nel paragrafo successivo (rispetto ai rapporti con l'ente regionale). La città *de jure* appare peraltro sottovalutata in termini di nuove istanze politico-amministrative che sta facendo emergere sotto l'ombrello della CmN, ma anche in contrapposizione ad essa o, come spesso accade nel nostro contesto, *al di là* delle forme di governo metropolitana introdotte dalla nuova disciplina. Rispetto al citato scollamento, si evidenzia innanzitutto la scarsa coerenza della CmN con quelle che sono state definite come le mappe funzionali dell'area metropolitana (Calafati e Mazzoni, 2017) – che pure non abbiamo qui modo di approfondire in termini di delimitazioni, ad esempio dei Sistemi locali del lavoro¹⁹ ecc. – e che a loro volta si sovrappongono solo parzialmente (*idem*).

Il nuovo ente sembra inoltre scarsamente aderente anche alle reali trasformazioni dell'area, in cui ricadono i territori che lo compongono ex legge 56, in termini di spazi e flussi. Nell'ambito delle nuove dinamiche di attrattività e competitività internazionale, di cui lo stesso PsmN definisce le Cm come le colonne portanti (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 20), processi rapidi danno luogo a nuovi rapporti di interdipendenza di persone e merci specialmente tra il *continuum* urbanizzato del capoluogo e dell'immediata periferia²⁰ (*ibidem*, p. 30), a loro volta frutto di combinazioni tra logiche gerarchiche (che vedono ancora dominare la città centrale) e post-gerarchiche (che si articolano su nuovi nodi e polarità), non più leggibili secondo gli schemi interpretativi del passato²¹.

3. Territori amministrati nel contesto campano: mutamenti e spunti per il dibattito

Le problematiche che emergono dalla discrepanza tra nuove istanze politico-amministrative e regione urbana reale richiederanno soluzioni strategiche complesse, sulle quali non possiamo qui aggiungere molto. La fase che stiamo vivendo ha nondimeno reso ancor più stringente una necessità già sottolineata qualche anno fa da Laino e Lepore (2017) proprio nel caso napoletano: l'urgenza della costruzione di un'agenda urbana associata sia a relazioni più strette tra i diversi livelli di *governance* sia a una visione strategica del-



la Cm non legata a scenari immediati. Da questo punto di vista, la fase post-Covid sembra quella più adeguata a progettare nuove strategie per il prossimo futuro²². Pur non potendo quindi dare ancora un contributo su questi aspetti, in cui siamo pienamente immersi, riteniamo tuttavia necessario completare il quadro sul governo metropolitano e regionale a Napoli e in Campania alla luce di un ultimo elemento messo in campo dalla legge Delrio e non ancora citato. Un riferimento obbligato, in relazione allo stato di attuazione della legge 56/2014, è infatti quello alle Unioni dei comuni²³, che insieme alle Fusioni sono considerate dalla normativa necessarie al fine di ridurre il numero e migliorarne il funzionamento (Dini e Zilli, 2019). Come ricorda Rota, queste nuove compagini territoriali sono state istituite al fine di «ottenere, attraverso la realizzazione di economie di scala e scopo, migliori livelli di efficienza e qualità dei servizi di prossimità» (2020, p. 487).

Il passaggio alla scala regionale è in questo caso necessario perché, benché tra le finalità istituzionali della CmN figuri la necessità di favorire tali compagini, al suo interno non si registrano comuni in unione o in fusione. Da questo punto di vista, a scala napoletana il nuovo ente ha ereditato una carenza che era stata già rilevata nell'ambito della preesistente Provincia di Napoli, in cui – a differenza delle altre province campane – era totalmente assente l'esperienza delle fusioni e pressoché assente quella delle unioni di comuni²⁴ (Staricco, 2016). Riprendiamo, per tratteggiare

l'evoluzione delle unioni alla scala campana, i dati del 2015 perché si tratta dell'anno in cui è stata condotta una rilevazione dal FormezPA per la Regione Campania proprio al fine di verificarne lo stato di attuazione dopo un quindicennio. A scala regionale risultavano 116 comuni in Unione, così distribuiti: 42 in provincia di Salerno, 40 nella provincia di Avellino, 20 in quella di Benevento e 14 nella provincia di Caserta (fig. 2).

Dal quadriennio 2000-2004 al 2015 il numero dei comuni in Unione era passato da 38 a 116 e quello delle Unioni da 7 a 20, a dimostrazione di una certa vivacità dell'associazionismo intercomunale, soprattutto in alcune aree interne della regione. Considerando più in dettaglio l'evoluzione del numero delle unioni a scala campana, mentre nel quadriennio 2005-2008 solo un'unione composta da 3 comuni si era aggiunta alle 7 compagini preesistenti – che peraltro non si modificavano né per numero né in termini articolazione interna – nel quinquennio 2009-2014 ben 10 nuove Unioni (tra cui la Città Valle Caudina, unica in Campania ad accorpate comuni afferenti a due province, 4 dell'Avellinese e 6 del Beneventano) si erano affiancate a quelle esistenti (che aumentavano anche per numerosità dei comuni coinvolti). Nel 2015, oltre alla costituzione di una nuova Unione, Baianese Alto Clanis e all'entrata in funzionamento di quella dell'Alto Ofanto (costituita nel 2013), si registrava ancora la presenza di Frattaminore nell'Unione dei comuni di Atella, che aveva invece visto recedere nel 2010 proprio il comune da cui traeva la denominazione (Regione

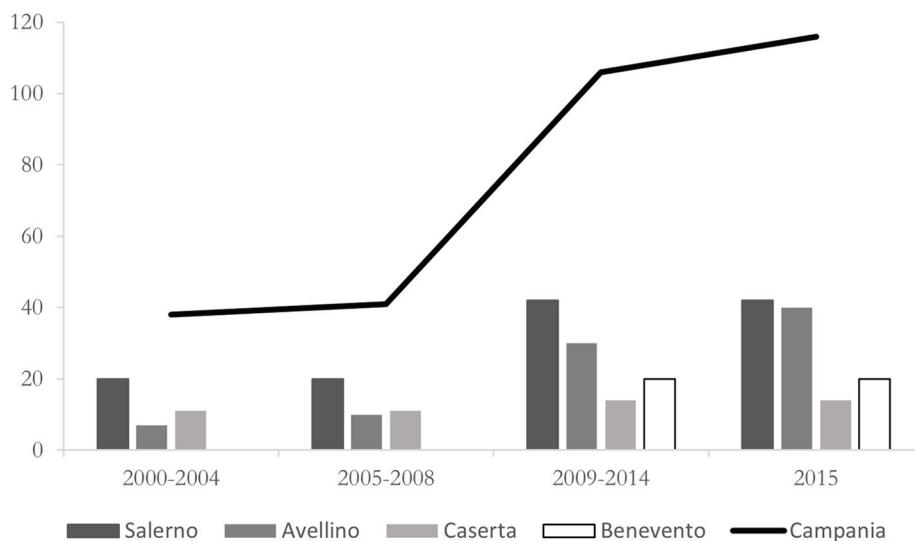


Fig. 2. Evoluzione del numero dei Comuni in Unione in Campania dal 2000 al 2015. Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Campania, FormezPA, 2015.

Campania, FormezPA, 2015). Al di là dell'evoluzione del quadro normativo, in cui non possiamo addentrarci, nel caso campano la rilevazione faceva specifico riferimento al Piano territoriale regionale (Ptr) e alla distribuzione delle Unioni nei Sistemi territoriali di sviluppo da esso definiti (STS)²⁵.

Non abbiamo modo di sviluppare ulteriori ragionamenti sulle Unioni e Fusioni di Comuni, con le prime che, dopo un ulteriore quinquennio (2016-2021), da 20 si sono ridotte a 14 e le seconde che continuano a registrare solo un caso alla scala campana²⁶. Pur tuttavia, la constatazione che l'unica fusione si sia registrata in provincia di Avellino e che, tra i comuni attualmente ancora in unione, figurino numerosi enti che rientrano anche nella Strategia nazionale delle aree interne²⁷ (SNAI), offre un ulteriore spunto di riflessione. Le forme di associazionismo intercomunale delle aree interne (IFEL-ANCI e FormezPA, 2019), oltre a far risaltare ancora di più l'assenza di simili strategie aggregative nei territori dell'ex provincia di Napoli, inducono a confrontarsi con quelle geografie reali di cui parlavamo nel paragrafo precedente. Se infatti, nel caso di queste aree così peculiari del territorio italiano, marginalità e sviluppo hanno determinato forme di valorizzazione e al contempo nuove scale di squilibri territoriali (Sommella, 2017, p. 77), richiedendo politiche e strategie rinnovate, allo stesso modo le traiettorie di sviluppo e i divari territoriali che si producono nel labirintico e conteso spazio napoletano richiederebbero nuove forme di governo metropolitano. Molto ci sarebbe da aggiungere, in tal senso, anche sulle politiche pubbliche che si sono moltiplicate nella Campania metropolitana e sulle numerose partizioni politico-amministrative intermedie (tra tutte, le ASL, più volte ricordate con l'avvento della crisi sanitaria recente) che ne hanno scandito i territori a varie geometrie, ma ciò indurrebbe a dilungarci oltre lo spazio a nostra disposizione.

4. Brevi conclusioni

Riteniamo invece opportuno soffermarci brevemente sulla congruenza della Cm alla regione urbana reale non solo e non tanto dal punto di vista funzionale, quanto da quello identitario. Per restare ai riferimenti contenuti nel PsmN, la *nuova città* amministrata dalla CmN è definita a partire dalla sua «inconfondibile identità» (napoletana, italiana, mediterranea, europea) (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 17) e, ancora,

le azioni del piano strategico sono tese innanzitutto a definire l'orizzonte identitario dell'area metropolitana (*ibidem*) e, infine, le stesse ZO sono innanzitutto determinate in base a caratteri identitari e a ragioni storiche (*ibidem*, p. 52). La struttura narrativa del piano strategico lascia dunque emergere un tema complesso, quello dell'identità territoriale, oggi ineludibile già a partire da un'attenta analisi dei documenti di pianificazione volti a tratteggiare i complessi perimetri di una nuova questione metropolitana (Armondi e Bolocan Goldstein, 2019) che travalica i limiti politico-amministrativi o socio-economici dei vecchi e nuovi enti di area vasta (e non solo). Il tema identitario appare infatti cruciale per provare a cogliere la complessità delle spazialità metropolitane: nel nostro studio di caso, soffermarsi su di esso non solo dal punto di vista degli strumenti di pianificazione può dunque aiutare a colmare il divario tra la città *de jure* e quella *de facto* dal punto di vista interpretativo. Si tratta di un nodo essenziale, ad esempio se si abbraccia la prospettiva di quelle «regional geographies of the making» auspicate da Paasi (2002, p. 804), che incoraggiava una geografia regionale critica in grado di combinare elementi tratti dall'approccio politico-economico con le questioni di soggettivazione e di formazione dell'identità.

Questa combinazione di elementi sembra tanto più necessaria oggi che il Covid-19 ha avuto la funzione di accelerare una serie di processi e di far emergere, durante i *lockdown* più o meno stringenti e anche dopo di essi, le numerose criticità che erano *in nuce* nella gestione dei territori²⁸. Da questo punto di vista, la Campania è forse uno degli esempi più rappresentativi a scala italiana della competizione, misurata anche a colpi di contese territoriali, tra Regione e Cm. Una competizione che, in molti casi, si è tramutata in conflittualità aperta e, in altri, in una sorta di schiacciamento da parte dell'ente forte (la Regione, appunto) della CmN. I molteplici episodi riportati dai media sull'energica gestione territoriale da parte dell'ente regionale hanno fatto emergere una serie di pratiche materiali e discorsive, che hanno a loro volta reso evidenti una serie di criticità non solo tra Regione e Cm, ma anche tra questi due enti e i comuni (ad esempio quelli che entravano in zona rossa o ne uscivano) o ancora tra la Regione e il governo centrale. Valga, a titolo puramente esemplificativo, una frase tratta da un'intervista rilasciata dal Presidente della Regione Campania: «sul Covid hanno retto le Regioni perché lo Stato italiano non esiste» (La Repubblica Napoli, 2021). Pur non volendo attribuire un significato eccessi-



vo all'intervista concessa a un quotidiano nazionale in occasione di una vicenda contingente (per quanto importante perché si trattava della campagna vaccinale), riteniamo che le parole riportate simboleggino efficacemente la portata delle nuove questioni emerse in termini di rapporti di potere territoriale, sulle quali bisogna necessariamente interrogarsi, a partire dai nodi politici sollevati da un appuntamento elettorale molto rilevante ai fini dei contenuti di quest'articolo. Ci riferiamo alle elezioni comunali dell'ottobre 2021, che hanno visto una scarsissima presenza delle questioni connesse alla CmN nel pure vivace dibattito sull'elezione di un sindaco, quello del Comune di Napoli, che è poi divenuto anche il sindaco metropolitano. Un'assenza tanto più rilevante alla luce del nodo critico, evidenziato dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale (7 dicembre 2021), che ha a sua volta sollecitato l'intervento del legislatore per un riassetto normativo in merito alle modalità di designazione del sindaco metropolitano e alla coincidenza tra quest'ultimo e il sindaco del Comune capoluogo. Anche le pratiche discorsive, come quelle materiali (nel senso *foucaultiano* inteso da Painter e Jeffrey, 2011) aiutano a capire che non si tratta dunque tanto, o almeno non si tratta solo, di andare oltre i confini della perimetrazione scelta per la CmN al fine di trovarne di nuovi e maggiormente appropriati, quanto piuttosto di ragionare in termini di una regione urbana reale che rende imprescindibile ripensare alcune categorie, a partire da quelle di produzione/costruzione di scala e di *rescaling*, sulle quali hanno invitato a porre nuova attenzione Armondi e Bolocan Goldstein (2019). Nel caso napoletano, inoltre, alcune dicotomie (centro/periferia, dentro/fuori), sono superate da nuove spazialità e nuove temporalità (Sommella, 2019), spesso trascurate e invece necessarie per coniugare le specificità dei territori con le dinamiche socio-economiche e, non di minore importanza, con le nuove questioni identitarie e con le dinamiche di potere. Ciò, riprendendo la metafora iniziale, anche per far sì che le nuove forme di governo introdotte dalla Delrio non si tramutino in una delle tante «biforcazioni» che, nel migliore dei casi, si limita a incrociare le traiettorie del governo regionale e, nel peggiore, ad affiancarsi ad esse.

Riferimenti bibliografici

Albolino Ornella e Rosario Sommella (2018), *L'Alta Irpinia tra progetti di sviluppo e identità territoriale*, in «Geotema», 57, pp. 66-77.

- Amato Fabio (2007), *Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania plurale*, in Lida Viganoni (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli, pp. 175-221.
- Armondi Simonetta (2017), *State Rescaling and New Metropolitan Space in the Age of Austerity. Evidence from Italy*, in «Geoforum», 81, pp. 174-179.
- Armondi Simonetta e Matteo Bolocan Goldstein (2019), *Nuova questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2273-2279.
- Biondi Gennaro (2016), *Napoli: da città ad Area metropolitana*, in Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro, *I Sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli*, Quaderni Svimez, 48, pp. 13-30.
- Biondi Gennaro, Pasquale Coppola e Lida Viganoni (1997), *Una metropoli mancata*, in Pasquale Coppola (a cura di), *La forma e i desideri. Saggi su Napoli e la sua area metropolitana*, Napoli, Esi, pp. 13-32.
- Calafati Antonio (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, in «GSSI Urban Studies/Working Papers», 1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2369323 (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Calafati Antonio e Francesca Mazzoni (2017), *L'area metropolitana di Napoli: interdipendenze territoriali e integrazione istituzionale*, in «Archivio di studi urbani e regionali», 120, pp. 49-71.
- Città metropolitana di Napoli (2019), *Proposta orientativa di identificazione delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Napoli ai sensi della Legge 56/2014 e dello Statuto Metropolitan*, <https://www.cittametropolitana.na.it/documents/10181/3486979/proposta%20zone%20omogenee.pdf/9c5a72ae-f48e-480b-86cb-079225c54166> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Città metropolitana di Napoli (2020), *ImmagiNA. Napoli Metropoli 2020/22. Il primo Piano Strategico della Città metropolitana di Napoli* (Ufficio Piano Strategico, Direzioni della Città metropolitana di Napoli, ANCI), https://metropolistrategiche.it/wp-content/uploads/2020/05/PSCM_Napoli_26ott2020.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Coppola Pasquale (1991), *La dissipazione urbana. Note sull'area metropolitana di Napoli*, in Lida Viganoni (a cura di), *Città e metropoli nell'evoluzione del Mezzogiorno*, Milano, Angeli, pp. 91-113.
- D'Alessandro Libera, (2017), *Premessa (Spazi del commercio e luoghi del consumo: Napoli e la sua area metropolitana)*, in Lida Viganoni (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*. Milano, Angeli, pp. 111-116.
- De Luca Giuseppe e Francesco Domenico Moccia (2017), *Pianificare le Città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma, INU Edizioni.
- Di Maio Amedeo (2016), *Città metropolitana, Sistemi Locali del Lavoro ed effetti di traboccamento*, in Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro, *I Sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli*, Quaderni Svimez, 48, pp. 31-39.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
- 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: 17.VII.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia*, in «Urbanistica Informazioni», XXXI, pp. 929-934.



- Dini Francesco e Sergio Zilli (2018), *Introduzione*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie Geografiche», 16, pp. 449-452.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2019), *Introduzione*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2213-2218.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2021), *Sul cambiamento interno della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie Geografiche», 19, pp. 817-824.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2017), *Oltre la crisi: il ruolo delle Città metropolitane*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S] radicamenti*, in «Memorie Geografiche», 15, pp. 17-25.
- Florida Richard, Andrés Rodríguez-Pose e Michael Storper (2021), *Cities in a post-COVID world*, in «Urban Studies», <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00420980211018072> (ultimo accesso: 17.II.2022).
- Galluccio Floriana (2019), *Per un dibattito sulla produzione istituzionale dello spazio. La formazione della Città metropolitana di Napoli tra riforme e politiche di riordino territoriale*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2289-2297.
- Guarnieri Enrico e Roberto Medda (2016), *La Città metropolitana nella legislazione regionale*, Osservatorio Nazionale Spisa-URBAN@IT, <https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/La-Citta-CC-C3-A0-metropolitana-nella-legislazione-regionale.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- IFEL-ANCI e FormezPA (2019), *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne* <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9962-l-associazionismo-intercomunale-nelle-aree-interne> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- ISPRA (2017), *Città metropolitane*, in «Qualità dell'ambiente urbano - XIII Rapporto ISPRA Stato dell'Ambiente», 74 https://www.isprambiente.gov.it/files/2017/pubblicazioni/stato-ambiente/rav-2017/11_Citta%20metropolitane.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- La Repubblica Napoli (2021), *Vaccini, De Luca: «Hanno retto le Regioni, lo Stato non esiste»*, 19 luglio, https://napoli.repubblica.it/cronaca/2021/07/19/news/vaccini_de_luca_hanno_retto_le_regioni_lo_stato_italiano_non_esiste_-310870943/ (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Laino Giovanni e Daniela Lepore (2017), *Napoli: una risposta alla crisi del governo urbano*, in Gabriele Pasqui, Paola Briata e Valeria Fedeli (a cura di), *Le Agende urbane delle città italiane. Secondo Rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, Il Mulino, pp. 143-159.
- Paasi Anssi (2002), *Place and region: regional worlds and words*, in «Progress in Human Geography», 26, 6, pp. 802-811.
- Painter Joe e Alex Jeffrey (2011), *Geografia politica*, Torino, UTET (ed. ita. a cura di Egidio Dansero e Rosario Sommella; ed. or. *Political Geography*, 2009, London, Sage).
- Regione Campania-Formez PA (2015), *Le Unioni di Comuni in Regione Campania*, <http://www.regione.campania.it/assets/documents/ell2015-report-unionecomuni-dic15.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Rota Francesca Silvia (2020), *Le Unioni di comuni per la gestione associata dei servizi essenziali: storia di un fallimento annunciato? L'esperienza del Piemonte*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie Geografiche», 18, pp. 487-498.
- Sommella Rosario (2009), *Il contesto territoriale dell'indagine. L'Area metropolitana di Napoli e le sue articolazioni*, in Fabio Amato e Pasquale Coppola (a cura di), *Da migranti ad abitanti. Gli spazi insediativi degli stranieri nell'area metropolitana di Napoli*, Napoli, Guida, pp. 147-174.
- Sommella Rosario (2017), *Una strategia per le aree interne italiane*, in «Geotema», 55, pp. 76-79.
- Sommella Rosario (2019), *Il territorio della ricerca: fuori e dentro Napoli*, in Lida Viganoni (a cura di), pp. 53-72.
- Staricco Luca (2016), *La Città metropolitana*, in SRM - Centro Einaudi, *Secondo Rapporto «Giorgio Rota» su Napoli*, pp. 183-223, https://www.rapporto-rotait/images/rapporti_napoli/docs/2016/7_capitolo4_NA2.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Vallega Adalberto (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80: un'ipotesi di organizzazione regionale*, Genova, Pubblicazioni dell'Istituto di Scienze Geografiche, Università di Genova.
- Vetritto Giovanni (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Napoli*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), <http://www.affariregionali.it/media/170178/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-napoli.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Viganoni Lida (a cura di) (2019), *Commercio e consumo nelle città che cambiano. Napoli, città medie, spazi esterni*, Milano, Angeli.

Note

¹ I due autori ne riconducono la genesi all'azione di amministrazioni regionali che, a fine anni Novanta, miravano a superare rigidità e inadeguatezze delle Province identificando ambiti sovraprovinciali di erogazione dei servizi.

² Per un approfondimento sulla genesi e sull'evoluzione della categoria di area vasta, si veda Dini, 2019.

³ Dopo diversi piani, proprio sulla base delle indicazioni del Progetto 80 sui sistemi metropolitani era stato abbozzato il *Progetto pilota per l'area metropolitana di Napoli* (1971), poi ripreso nel *Progetto-speciale per l'area metropolitana di Napoli*, che rientrava tra gli interventi programmati per il Mezzogiorno (Biondi, Coppola e Viganoni, 1997).

⁴ Ancora De Luca e Moccia, citando prima la comparsa delle CM nel nostro ordinamento come enti istituzionali (con la l. 142/1990 sulle autonomie locali) e poi il loro riconoscimento come enti autonomi (con la modifica del Titolo V della Costituzione, l. 3/2001), ne rilevano la mancata attuazione effettiva fino alla disciplina del 2014 (*ibidem*, 2017, p. 6).

⁵ Nel delineare il contesto territoriale di un'indagine sugli spazi insediativi degli stranieri in Campania, si era scelta (Sommella, 2009) – a partire dagli studi pionieri della Svimez e da un lavoro curato da Forte nel 2003 – una perimetrazione dell'area metropolitana di Napoli arricchita da una serie di articolazioni. Sin dagli anni Settanta, la Svimez aveva infatti promosso un filone di studi per delimitare l'area metropolitana di Napoli sulla base di alcuni indicatori funzionali (elementi demografici, peso di attività extra-agricole, attività di servizio urbano), dal quale era scaturito un ampio panorama di opinioni e perimetrazioni (Biondi, Coppola e Viganoni, 1997, p. 16). Se, in alcuni casi, la riflessione scientifica e i vari tentativi di delimitazione privilegiavano gli aspetti fisici, in altri focalizzavano l'attenzione su quelli funzionali. In questa seconda chiave, la ricerca dei confini di una Campania «utile» (Sommella, 2009, p. 148) era intesa a cogliere un carattere di metropolitaneità nell'ambito di un organismo urbano tanto vasto e complesso laddove, già negli anni Ottanta, la scelta della scala provinciale appariva come una sorta di scorciatoia che non andava realmente incontro alle esigenze di riordino dei perimetri amministrativi.

⁶ Nel tentativo di perimetrare un'area metropolitana di Napoli funzionale alla citata ricerca sui migranti (Sommella, 2009), alla conurbazione napoletana e alla Provincia di Napoli erano



stati associati il Basso Casertano e tutte quelle zone emergenti già dagli anni Ottanta per il loro dinamismo economico e residenziale, oltre naturalmente ai territori divenuti più sensibili alla presenza straniera (il Litorale Domitio e la sua congiunzione con il Basso Casertano, il corridoio fra Avellino e Salerno, e l'intera Piana del Sele sino ad Agropoli). Il contesto dell'indagine veniva così individuato nell'ambito di una Campania plurale (Amato, 2007), che vedeva crescere il peso dei nodi intermedi e affrancarsi alcune aree molto estese dalla dipendenza da Napoli, mentre quest'ultima continuava a conservare un ruolo direzionale nell'economia e nella politica regionale (Sommella, 2009, p. 149). Rispetto alla perimetrazione della CMN, Biondi (2016) definisce il caso napoletano emblematico in quanto «caratterizzato sia da una diffusa polverizzazione istituzionale interna alla città, sia da una sua sostanziale complessità che travalica i confini amministrativi per collegarsi anche a territori formalmente appartenenti a comuni del Basso casertano e delle prime propaggini del Salernitano (ovvero dell'Agro Sarnese-Nocerino)» (*ibidem*, p. 18).

⁷ Più specificamente, la legge regionale reca disposizioni finalizzate al riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province quali enti di area vasta e dalla CMN, in attuazione dell'art. 1, comma 89 della legge 56 del 7 aprile 2014, oltre che della l. 190/2014 (legge di stabilità 2015) e nel rispetto dell'accordo Stato-Regioni.

⁸ L'ente CMN è stato costituito l'8 aprile 2014, subentrando all'omonima Provincia il 1° gennaio 2015. La prima elezione del Consiglio metropolitano si è tenuta il 12 ottobre 2014 e, in base al decreto del Sindaco metropolitano n. 316 del 27.7.2016, il 9 ottobre 2016 si sono tenute le elezioni per il suo rinnovo, alle quali ha fatto seguito la più recente tornata elettorale (14 marzo 2022).

⁹ Le funzioni della CMN sono invece disciplinate al Capo IV dello Statuto e, secondo gli articoli 31-47 (con esclusione degli artt. 32 e 34, riferiti al Piano Strategico Metropolitano), sono le seguenti: pianificazione strategica, sviluppo economico, pianificazione territoriale, rete della mobilità metropolitana, servizi pubblici di ambito metropolitano, sicurezza integrata e protezione civile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, rete scolastica ed edilizia scolastica, sportello unico per le attività produttive, sussidiarietà verticale e delega di funzioni, rapporti con la Regione, convenzioni, centrale unica di committenza, anticorruzione e gestione unitaria dei processi amministrativi, istituzione e funzioni del Difensore civico.

¹⁰ Gli ambiti tematici individuati erano cinque (mobilità, ambiente, efficientamento energetico, digitalizzazione dei servizi e sviluppo della rete di fibre ottiche) mentre, per altri strumenti di pianificazione, si intendevano non solo il Piano territoriale di coordinamento (PTC) e il Piano territoriale metropolitano (PTM), ma anche il piano triennale delle opere pubbliche, il piano pluriennale di valorizzazione-alienazione di beni del patrimonio della CM e il piano triennale del fabbisogno e reingegnerizzazione dell'organizzazione dell'ente, <https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-strategica-e-legenda-urbana-della-citta-metropolitana-di-napoli/> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹¹ Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 8 del 28 febbraio 2019 *Approvazione Linee guida per l'identificazione delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Napoli ai sensi della Legge 56/2014 e dello Statuto Metropolitano*, <https://www.cittametropolitana.na.it/zone-omogenee> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹² Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 113, adottata nella seduta del 14 luglio 2020. Con delibera del Consiglio metropolitano n. 184 del 27 novembre 2018 erano state precedentemente approvate le linee di indirizzo del Piano Strategico, che prevedevano due Diretrici di intervento: a) sviluppo economico e sociale del territorio; b) incremento della qualità della vita tramite la salvaguardia dell'ambiente. Va ricordato

che tali direttrici, in coerenza con le linee di indirizzo, sono state successivamente articolate in assi e azioni: la Direttrice a) in Cultura come sviluppo, Scuole presidio di legalità e integrazione, Autostrade digitali; la Direttrice b) in Consumo di suolo zero, Città vivibili, Città sicure.

¹³ Considerando i soli comuni capoluogo delle CM italiane nell'ambito di un confronto sulla struttura demografica della popolazione residente (al 31 dicembre 2016), Napoli risultava terzo per numero di abitanti, ultimo per indice di vecchiaia e per età media della popolazione, ma primo per incidenza percentuale di giovani e per popolazione in età attiva, <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/34362> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹⁴ La l. 56/2014, recita il PSMN, considera le ZO «articolazioni funzionali e operative della Città metropolitana con le stesse opportunità di accesso ai servizi e alle risorse, finalizzate a ridurre e superare marginalità ed esclusione e rafforzare i punti di forza esistenti sui territori».

¹⁵ L'Accordo di Programma (ex art. 34) tra la CMN e i suddetti comuni, finalizzato all'attuazione coordinata degli interventi compatibili con le linee di indirizzo del PSMN, è stato approvato con decreto del Sindaco metropolitano n. 762 del 12 dicembre 2019.

¹⁶ Si trattava, per lo più, di progettualità relative a lavori di manutenzione di arterie strategiche, di riqualificazione di spazi urbani e parchi, di completamento o ristrutturazione di luoghi culturali (musei, auditorium etc.): l'importo già speso per il comune capoluogo metropolitano risultava, nel luglio 2022, di Euro 20.027.072,31. Per un approfondimento, si veda <https://www.cittametropolitana.na.it/napoli> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹⁷ Come esempio di azioni congiunte e recenti che hanno coinvolto diversi comuni dell'area, basti citare quelle organizzate a sostegno di Procida Capitale Italiana della Cultura 2022: lo slogan «La cultura non isola», con il quale Procida ha vinto la candidatura nel gennaio 2021, ha fatto leva su programmi di stagionalizzazione dei flussi turistici e su un turismo lento e sostenibile proprio a partire dalla stretta connessione, sin dalla fase di progettazione, tra l'isola di Procida, quella di Ischia, i Campi Flegrei e il Golfo di Napoli. Questa sinergia territoriale è stata sottolineata dallo stesso sindaco di Procida in occasione della firma dell'Accordo di collaborazione tra l'isola e la Regione Campania per la realizzazione del programma, che ha visto insediarsi anche una cabina di regia per coordinare, monitorare e realizzare gli interventi, <https://www.regione.campania.it/regione/it/news/primo-piano/procida-capitale-della-cultura-2022-accordo-tra-regione-e-comune-insediata-la-cabina-di-regia> (ultimo accesso: 17.II.2022). Il 9 aprile, dopo essere stato rimandato a causa del Covid-19, è iniziato ufficialmente l'anno di Procida Capitale della Cultura 2022.

¹⁸ Uno dei riferimenti del PSMN è all'Agenzia Nolana, considerata esempio virtuoso di collaborazione tra 18 comuni dell'omonima area (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 64).

¹⁹ Sugli effetti derivanti dall'assenza di relazione tra la rilevazione dei Sistemi Locali del Lavoro e la delimitazione dell'area che definisce la Città metropolitana, si veda Di Maio, 2016.

²⁰ Alla distribuzione commerciale si riferisce, in prospettiva, Biondi (2016) ponendo l'ipotesi di un accorpamento di comuni in grado di rispecchiare quel *continuum* urbanizzato e funzionale che unisce il capoluogo ai centri limitrofi «che rientrano in quella che ormai è identificata come la «città della produzione» dove si è spostato l'epicentro dell'attività manifatturiera e del terziario commerciale (*in primis* la grande distribuzione)» (*ibidem*, p. 20).

²¹ Benché questa nuova combinazione di logiche gerarchiche e post-gerarchiche sia emersa con chiarezza proprio da una ricerca Prin da poco conclusa sul rapporto tra commercio, con-

sumo e città (D'Alessandro, 2017; Sommella, 2019; Viganoni, 2019), nello studiare da tempo la geografia urbana della Campania metropolitana, abbiamo avuto l'occasione di individuare nuove dinamiche fluide – relative anche a spazi e flussi delle residenze, del lavoro, dell'offerta di servizi – che connotano assetti reticolari e plurali, di cui le nuove forme di governo metropolitano dovrebbero tener maggiore conto.

²² Per una riflessione sugli effetti della pandemia da Covid-19 e le relative ricadute economiche, fiscali, sociali e politiche sulle città e le regioni metropolitane, con attenzione sia alla scala macro-geografica, sia a quella micro, si veda Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2021.

²³ Nel Secondo Rapporto Rota su Napoli si specifica che le Unioni di Comuni – introdotte dalla legge 142/1990 come una delle possibili forme di associazionismo intercomunale – sono state rese obbligatorie dalla legge 122/2010. Quest'ultima ha infatti sancito che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nonché quelli appartenenti o appartenuti a Comunità montane e aventi meno di 3.000 abitanti, devono obbligatoriamente svolgere in forma associata, tramite Unioni o convenzioni, le funzioni fondamentali di propria competenza (Staricco, 2016, p. 187).

²⁴ Il rapporto parlava di pressoché totale assenza perché nel 2015 solo il Comune di Frattaminore risultava incluso in un'Unione, quella casertana dei Comuni di Atella, in base alla banca dati Comuniverso di Ancitel (Staricco, 2016, p. 215). A parziale eccezione, pur nel quadro di un'iniziativa di altra natura, va ricordata l'esperienza del Patto territoriale «Area Nord Est della Provincia di Napoli», che aveva aggregato 9 comuni (compresi tra le ZO 3 e 4), oltre a vari soggetti dell'area. L'esperienza di quel Patto continuò, per diversi anni, con l'istituzione di Città del fare SCpA, Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli, oggi dismessa.

²⁵ Il PTR era stato approvato, dopo un articolato processo di

pianificazione, con l.r. 13/2008 mentre i STS, di cui alla suddetta legge regionale, erano definiti ambiti che «[...] costituiscono la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio di funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata [...]» (come poi ribadito dalla l.r. 16/2014). Dalla rilevazione emergeva come la diversa distribuzione dei Comuni in Unione in Campania vedesse una prevalenza di queste forme associative nei STS a dominante naturalistica (9), seguiti da quelle che insistevano sugli STS a dominante rurale-manifatturiera (7 Unioni), quindi da quelle distribuite sugli STS a dominante rurale-culturale (5), mentre 2 risultavano insistere su STS a metà tra dominante naturalistica e paesistico-ambientale-culturale e, infine, quella già citata di Atella insisteva sull'unico STS a dominante urbano-industriale (Regione Campania-FormezPA, 2015, p. 49).

²⁶ Secondo dati dell'ANCI aggiornati al maggio 2021, le 14 Unioni di Comuni in Campania sono le seguenti: Antico Clanis, Baianese Alto Clanis, Terre dell'Ufita, Medio Calore, Città Caudina, Città dei Sanniti, Unione dell'area Caserta sud-ovest, Nuova Liburia, Velini, Alto Calore, Alto Cilento, Valle dell'Orco, Unione dell'Irno, Valle dell'Alento (<http://www.anci.it/unioni-di-comuni-campania/>). Gli unici Comuni interessati dalla fusione, invece, sono stati Montoro Superiore e Montoro Inferiore, che hanno dato vita alla Fusione di Montoro, istituita il 3 dicembre 2013.

²⁷ Sull'Alta Irpinia come area-pilota della Snai e sulle forme di associazionismo intercomunale nell'area, si veda Albolino e Sommella, 2018.

²⁸ Per alcune riflessioni più recenti alla scala italiana sulle Città metropolitane, si rinvia alla sessione (*Territori amministrati: per una riflessione sul cambiamento della geografia politica in Italia*) ospitata dalla decima edizione della Giornata di studio «Oltre la globalizzazione», riassunta nell'introduzione a cura di Dini e Zilli, 2021.



Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari

Nel realizzare il riordino imposto dalla legge 56/2014, la Regione Puglia, con un lungo e articolato processo, ha ridimensionato il ruolo delle province, mentre ha rafforzato quello della Città metropolitana (Cm) di Bari. I nuovi importanti compiti a quest'ultima affidati sollecitano una riflessione sull'adeguatezza della sua delimitazione, che, come è noto, coincide con quella della ex provincia di Bari. Quindi, la sua attuale configurazione è confrontata con altre possibili, che, negli ultimi decenni, sono state disegnate e ridisegnate dalla sovrapposizione di relazioni funzionali. Si tratta di perimetrazioni basate sulle principali aggregazioni funzionali o sulla ricorsività delle spontanee partecipazioni dei Municipi a coalizioni territoriali, tipiche della programmazione integrata.

Non sembra possibile giungere a una delimitazione ottima in assoluto, tuttavia, la Cm di Bari sembra essere più un interessante progetto che un'effettiva regione urbana funzionale. Difficile prevedere se essa potrà effettivamente divenire un motore per lo sviluppo dell'intera regione, mentre si profila il rischio che si trasformi in un divoratore di risorse pubbliche, accentuando gli squilibri interni a essa e quelli dell'intera Regione.

Territorial Reorganization in Apulia. The Metropolitan City of Bari

In carrying out the reorganization imposed by law 56/14, the Puglia Region, with a long and complex process, has downsized the role of the provinces, while has strengthened that of the Metropolitan City (MC) of Bari. The new important tasks entrusted to the latter call for reflection on the adequacy of its delimitation, which coincides with that of the former province of Bari. Therefore, its current configuration is compared with other possible ones, identified by the overlap of the functional relationships of the last decades. These are boundaries based on the main functional aggregations or on the recurrence of the spontaneous participation of municipalities in territorial coalitions, typical of integrated planning.

It does not seem possible to arrive at an absolute optimum delimitation. The MC of Bari seems to be an interesting project rather than an actual functional urban region. It is difficult to predict whether it will become an engine for the development of the entire region, while there is a risk that it will become a public funding concentrator (and dissipator), accentuating the internal imbalances of the MC and of the entire region.

Réorganisation territoriale dans les Pouilles. La Ville Métropolitaine de Bari

En procédant à la réorganisation imposée par la loi 56/14, la Région des Pouilles, avec un processus long et complexe, a réduit le rôle des provinces, tout en renforçant celui de la Ville Métropolitaine (VP) de Bari. Les nouvelles tâches confiées à cette dernière appellent une réflexion sur l'adéquation de sa délimitation qui, on le sait, coïncide avec celle de l'ancienne province de Bari. Par conséquent, sa configuration actuelle est comparée à d'autres possibles, dessinées et redessinées par des relations fonctionnelles au cours des dernières décennies. Il s'agit de délimitations fondées sur les principales agrégations fonctionnelles ou sur la récurrence de la participation spontanée des municipalités à des coalitions territoriales, typiques de la programmation intégrée.

Il ne semble pas possible d'atteindre une délimitation optimale absolue, cependant, la VM de Bari apparaît plus comme un projet intéressant qu'une véritable région urbaine fonctionnelle. Il est difficile de prédire s'il deviendra effectivement un moteur du développement de toute la région, alors qu'il risque de devenir un dévoreur de financement public, accentuant les déséquilibres internes de la VM et de toute la région.

Parole chiave: pianificazione territoriale, Puglia, Bari, Città metropolitana, Piano strategico

Keywords: territorial planning, Apulia, Bari, Metropolitan City, Strategic plan

Mots-clés : aménagement du territoire, Pouilles, Bari, Ville Métropolitaine, Plan stratégique

Università del Salento, Dipartimento di Scienze dell'Economia – stefano.derubertis@unisalento.it

1. Introduzione

L'attuale assetto amministrativo e la visione che lo ispira hanno origini lontane, ma come è noto, è con la legge 142/90 che venne effettivamente proposta un'istituzionalizzazione di ampie aree metropolitane. Se ne prevedevano 9, tra le quali Bari, strutturate su base non gerarchica, ma reticolare. La legge 463/93 ne rese facoltativa l'istituzione. La generalizzazione del modello metropolitano fu accompagnata da un'attenzione delle politiche per strategie di sviluppo di area vasta, «dal basso», negoziate e con crescente caratterizzazione partecipativa. I programmi integrati e i patti territoriali furono alcune delle più interessanti esperienze di pianificazione. Esperienze che in Puglia raggiunsero livelli di sperimentazione molto interessanti, soprattutto quando, grazie alle risorse messe in campo dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (delibera CIPE 20 del 2004), la Regione sollecitò la formazione o l'allargamento di aggregazioni di comuni fino ad articolare tutto il territorio regionale in dieci aree vaste, ognuna delle quali proponeva un Piano strategico, espressione delle specificità e delle ambizioni locali di sviluppo. In particolare, il Piano strategico di area vasta «Metropoli Terra di Bari» rappresentò il culmine di una lunga stagione di sperimentazioni, iniziata con il Patto territoriale dell'area metropolitana (POR 2000-2006) e proseguita con i Programmi integrati territoriali, anche se con configurazioni differenti e non sempre tra loro coerenti (Formez, 2005; De Rubertis, 2010; Borri e Calace, 2017; Grassini, Monno e Khakee, 2018). In generale, in tutta la regione, si trattò di esperienze molto importanti, talvolta non adeguatamente coordinate tra loro o con gli altri strumenti capaci di incidere sui modelli di governo e di *governance*.

In parallelo, l'esperienza comunitaria del programma Leader ha rappresentato una sorta di palestra per la collaborazione intercomunale, basata com'è su processi di sviluppo territoriale dal basso. Sebbene in questo caso le politiche fossero e siano tuttora rivolte essenzialmente alle aree rurali, la sovrapposizione con altre iniziative è stata intensa praticamente dappertutto, con i conseguenti problemi di coordinamento e di effettivo perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle varie coalizioni. Decine di compagini si sovrapponevano e confrontavano sui temi più disparati, rendendo problematica la possibilità di realizzare sinergie e amplificando le incoerenze tra gli obiettivi dei rispettivi progetti (De Rubertis, 2013). L'assetto regionale ha inoltre ovviamente risenti-

to dell'istituzione, nel 2004, della sesta provincia pugliese (BAT - Barletta, Andria, Trani), che ha sottratto una decina di comuni alla provincia di Bari. Effetti molto deboli, invece, sono stati prodotti dalle politiche nazionali e regionali che hanno promosso unioni e fusioni di comuni: queste sono destinate ad assumere in futuro un ruolo di rilievo nell'organizzazione territoriale, soprattutto se saranno finalizzate non alla mera razionalizzazione amministrativo-gestionale, ma anche e soprattutto alla maturazione di una visione e al perseguimento di obiettivi di sviluppo condivisi (D'Amico e De Rubertis, 2014). Insomma, la legge 56/14 ha trovato applicazione in una regione non priva di esperienza, ma le incertezze del percorso, peraltro bruscamente interrotto dal referendum del 2016, e la sua intrinseca complessità rappresentano una sfida dall'esito tuttora incerto.

Nelle pagine seguenti sono descritte le tappe principali attraverso le quali la Regione Puglia ha dato corso alla realizzazione del processo di riordino (paragrafo 2); sono quindi presentati i caratteri essenziali della Città metropolitana (Cm) di Bari e il processo di pianificazione strategica a cui questa ha dato vita (paragrafi 3 e 4). Infine, è valutata la corrispondenza tra l'attuale delimitazione della Cm e altre possibili configurazioni diseguate e ridisegnate nel tempo da ispessimenti di relazioni funzionali (aggregazioni comunali basate sull'auto-contenimento dei flussi pendolari) o da scelte politico-strategiche che hanno animato coalizioni comunali spontanee, finalizzate alla realizzazione di progetti specifici (paragrafi 5, 6 e 7).

2. Regione Puglia, aree vaste e Città metropolitana

La Regione Puglia ha provveduto al riordino delle funzioni con le lr 31/2015 e 9/2016. Con la prima la Regione ha preso in carico le funzioni non fondamentali già conferite alle province e si è impegnata a redistribuirle tra queste ultime, i comuni (e loro associazioni) e la Cm di Bari¹.

Quindi, sono state trasferite alla Regione Puglia «le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili [...]; le funzioni di vigilanza già conferite alle Province e non riallocate [...]; mentre si prevedeva che] le funzioni in materia di politiche attive del lavoro [...continuassero] a essere esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Bari fino alla data di entrata in vigore delle riforme di settore» (articoli 1-4). Con



la legge 9/2016, la Puglia ha dato seguito al riordino «secondo una logica complessiva ispirata ad un più ampio decentramento rispetto a quanto previsto» in precedenza, distinguendosi in questo da molte altre regioni (UVI, 2017, p. 58). Quindi, ulteriori funzioni si sono aggiunte alle competenze regionali: la valorizzazione dei beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche; il controllo e la vigilanza ambientale e rurale; il trasporto e l'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili; la formazione professionale. Ai comuni sono state attribuite: le funzioni amministrative esercitate dalle province e quelle residuali in materia di servizi sociali; lo sport e le politiche giovanili; le attività culturali; l'agricoltura e le attività produttive; la protezione civile; la difesa del suolo e delle coste e le funzioni residuali in materia di servizi sociali. Alla Cm sono state attribuite funzioni aggiuntive rispetto agli altri enti di area vasta; tra tutte spiccano: quelle amministrative che furono della Provincia di Bari; quelle di protezione civile e gestione di emergenze ed eventi calamitosi (prevenzione incendi e calamità naturali); le funzioni in materia di attività produttive (industria, commercio e artigianato); le funzioni in materia di sport e politiche giovanili (art. 5 della lr. 9/2016) (UVI, 2017, p. 28).

Come evidenziato dall'Ufficio valutazione impatto (UVI), la Puglia (al pari di Veneto, Molise, Piemonte, Liguria e Campania) ha seguito un criterio di relativa uniformità nella distribuzione delle funzioni: quelle ritenute di media prossimità sono affidate alle aree vaste e alla Cm, quelle di prossimità, per motivi assai ovvi, ai comuni o loro unioni. Inoltre, è importante sottolineare che la Cm contribuisce a concertare gli obiettivi strategici con la Regione attraverso la Conferenza permanente Regione-Cm, pensata per essere «sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune [...]» (lr. 9/2016, art. 2). La strategia sembra consistere nel «promuovere l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi, al fine di favorirne, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'assolvimento da parte dell'ente territorialmente e funzionalmente più vicino ai cittadini» (UVI, 2017, p. 33).

Il *Documento di economia e finanza regionale* (DEFRR) 2021-2023 (approvato nel dicembre 2020) conferma l'avvenuto trasferimento delle funzioni di cui s'è detto e precisa che, per le funzioni riguardanti l'ambiente e «regolate dalle leggi statali [...], la Regione Puglia è orientata a gestire direttamente quelle di propria competenza» anche se in precedenza erano state delegate alle province. A queste ultime sono state progressi-

vamente riassegnate funzioni non fondamentali sulla base di specifiche convenzioni e delle valutazioni operate da appositi tavoli tecnici istituiti «per il completamento del percorso di riordino [...], come è accaduto per il turismo (nello specifico per le funzioni classificazione alberghiera – agenzie di viaggio – turismo) e per le funzioni di vigilanza e controllo ambientale». Nel 2017, sono state stipulate convenzioni con le province di Foggia, Brindisi e Lecce per regolare le funzioni di valorizzazione dei beni culturali, in materia di biblioteche, ecc. Nel 2018 è stato approvato lo schema di convenzione con province e Cm per la gestione dei servizi di assistenza specialistica e per l'integrazione scolastica dei disabili. Nel 2019 è stato ridisegnato e accentrato l'assetto delle politiche del lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia regionale (ARPAL-PUGLIA) che, articolata in centri per l'impiego, dovrebbe rafforzare l'esercizio del diritto al lavoro, facilitando l'acquisizione di competenze utili all'ingresso e al reinserimento nel mercato del lavoro e «favorendo l'incrocio tra domanda e offerta» (DEFRR, 2021-23, p. 98).

Il Documento di economia e finanza regionale affronta anche un'altra grande questione destinata a incidere profondamente sui processi di riordino: la realizzazione del cosiddetto regionalismo differenziato (art. 116 della Costituzione). Nel 2018 la Giunta regionale ha mosso i primi passi per attivare la procedura, ma auspicando una più attenta riflessione su rischi e opportunità dello strumento.

Ovviamente le incertezze sul ruolo da assegnare a comuni ed enti intermedi, le possibili limitazioni ai campi di applicazione dell'autonomia differenziata e il nodo delle risorse da impiegare rappresentano questioni che richiedono attenta riflessione e confronti anche e soprattutto alla scala nazionale.

In effetti, il differente protagonismo assegnato agli enti territoriali (Messina e De Donno, 2018), e soprattutto il nodo della disponibilità di risorse prefigurano scenari molto diversi e dagli esiti molto incerti, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

3. Città metropolitana di Bari

Una delle prime concrete conseguenze del riordino è stata l'istituzione della Città metropolitana di Bari (aprile 2014), la quale ha approvato il proprio Statuto il 18 dicembre 2014 e, come le altre 10 Città metropolitane individuate dalla legge 56, è subentrata alla rispettiva provincia nel 2015

(ISPRA, 2017). Nella già citata legge regionale 31/2015 è chiarito che: «alla Città metropolitana di Bari spetta il governo, la tutela e la valorizzazione del territorio metropolitano, la promozione del suo sviluppo sociale ed economico, la definizione della pianificazione urbanistica metropolitana generale, nonché le funzioni di cui all'articolo 1, comma 44, della legge 56/2014 [...Mentre alle] province spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di media prossimità». Per prevenire eventuali conflitti e favorire il coordinamento tra i governi regionale e metropolitano, la legge regionale 9/2016 ha istituito la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana. La scelta è stata giudicata particolarmente opportuna considerato che qualche volta le Città metropolitane sono state percepite dalle regioni come qualcosa da cui «difendersi» (Fabrizi, 2017, p. 973).

Lo Statuto della Città metropolitana di Bari contiene importanti dichiarazioni di principio che enfatizzano la rilevanza di obiettivi di sviluppo territoriale ispirati dalle più ampie accezioni di sostenibilità. In particolare, all'art. 2, spicca l'impegno a «garantire a tutti i [...] cittadini pari opportunità nel perseguire i massimi livelli di sviluppo della personalità umana a partire dall'esercizio del diritto alla cura e alla bellezza». Non è prevista l'elezione diretta del sindaco e dei consiglieri (Fabrizi, 2017), anche se questo avrebbe potuto accrescere la forza rappresentativa dei suoi organi di governo, considerato che la quota di popolazione residente nel capoluogo è appena un quarto del totale della Cm (Villani e Del Prete, 2016). In compenso, è assicurato «il ricorso a diverse modalità di consultazione pubblica e di partecipazione in rete, proclamando l'accesso a internet quale diritto individuale fondamentale in una società moderna» (Villani e Del Prete, 2016, p. 9).

Per quanto riguarda le scelte di *governance*, lo Statuto prevede la possibilità, a cui ancora non si è fatto ricorso, di costituire zone omogenee, «tenuto conto delle identità ambientali, paesaggistiche, architettoniche, storico-culturali, rurali, archeologiche, rupestri e delle localizzazioni produttive» (art. 7). Ulteriore flessibilità ed efficacia nelle relazioni con le eventuali zone omogenee e le Unioni di comuni dovrebbero derivare dalla previsione che la Città metropolitana, tramite apposite convenzioni, possa delegare a tali enti proprie funzioni, nei casi in cui «la cura degli interessi e la soddisfazione delle istanze delle comunità risulti più agevole e proficua a tale livello» (art. 25). L'articolata *governance* prevede anche che gli accordi tra la Città metropolitana ed enti esterni possano riguardare comuni singoli o associati interni

alla Cm ed eventuali comuni *partner* confinanti. Le forme di consultazione e coordinamento delle attività si tradurrebbero nella partecipazione di diritto dei rispettivi sindaci «alle sedi di confronto e consultazione promosse dalla Città metropolitana (art. 1, comma 5) e ai lavori della Conferenza metropolitana, con diritto di parola» (Brocca, 2014, p. 55). Lo Statuto (art. 9) attribuisce alla Cm le funzioni di pianificazione territoriale generale metropolitana («acquisendo le proposte di comuni singoli o associati») e il compito di redigere il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) che dovrebbe essere adottato secondo la disciplina prevista per il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) al quale subentrerebbe. In realtà, poiché il Ptcp redatto dalla Provincia di Bari nel 2012 poco prima del suo scioglimento non fu mai approvato, il Piano vigente risale al 2007 (UVI, 2017). Il più recente documento unico di programmazione spiega che «sono in corso di attuazione le attività di studio e di ricerca finalizzate [...all'] adeguamento del Ptcp al Ptgm», in coerenza con il Piano strategico metropolitano (Psm) e con il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) (DUP, 2020-22, p. 34). Lo Statuto (art. 8) stabilisce anche che il Consiglio metropolitano adotta e aggiorna annualmente, sentita la Conferenza metropolitana, il Piano strategico metropolitano (Psm). Il Psm ha durata triennale, è costruito e aggiornato con ampia partecipazione di «organizzazioni pubbliche e private», individua inoltre gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, il metodo e la modalità di attuazione. Di conseguenza, il programma triennale dei lavori pubblici e la programmazione dei servizi pubblici locali si conformano alle priorità di intervento indicate nel Piano strategico.

È evidente la grande rilevanza attribuita allo strumento, ma la sua adozione ha seguito un percorso di non agile ricostruzione. I suoi contenuti sono da ricomporre attraverso la lettura di documenti differenti. In effetti, dopo l'approvazione dello Statuto (dicembre 2014), il primo documento di indirizzo strategico maturato è stato avviato in forma partecipata e in collaborazione con il Formez, quindi condiviso da tutti i sindaci e approvato nel 2015 dal Consiglio metropolitano, all'interno del Documento unico di programmazione (DUP) 2016-2018. Pochi mesi dopo, nel 2016, lo stesso Consiglio ha approvato il «Modello di governance del processo di pianificazione strategica della Città metropolitana di Bari» (poi aggiornato nell'aprile 2020). Si tratta di documenti che, secondo Albolino, Iacovone e Stanzone (2019, p. 2311), non presenterebbero «caratteri e



contenuti particolarmente innovativi dal punto di vista strategico [...]».

4. Pianificazione strategica della Cm

Sembra condivisibile l'idea che il Piano strategico debba rappresentare il progetto vero e proprio della Città metropolitana; esso dovrebbe esprimere i contenuti del progetto di sviluppo del territorio, contemplando obiettivi di breve e medio termine, inquadrati in visioni e scenari di medio-lungo termine. Si tratta di un compito non banale, considerato che in molte delle esperienze italiane di pianificazione strategica, o più in generale di cooperazione intercomunale, l'obiettivo principale è stato la razionalizzazione o riduzione della spesa pubblica, con una sostanziale rinuncia a più ambiziosi traguardi di sviluppo territoriale (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019, pp. 82-89).

Nel caso specifico, nonostante la Regione Puglia avesse accumulato una certa esperienza nella pianificazione di area vasta, la costruzione del Psm si sta confermando un'operazione non semplice. Come detto, il primo documento di indirizzo strategico compare nel DUP 2016-18 e fa riferimento a una visione incardinata su due principali pilastri. Il primo, che potremmo definire di contesto, mira a: «qualità del vivere», sostenibilità, «capacità endogena del sistema locale», pianificazione («di ricicatura piuttosto che di ampliamento»), «sistema valoriale» condiviso (DUP 2016-18, p. 73). Il secondo, che diremmo di cittadinanza, ha come obiettivo la cura del talento individuale, da coltivare in ogni cittadino, in una spirale virtuosa di valorizzazione della qualità dei luoghi, emersione dei talenti, soprattutto dei giovani, e capacità di innovazione sociale. Ne derivano precetti operativi che contemplano la tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale e la tensione verso una «società più coesa», da realizzare soprattutto attraverso la diffusione della «conoscenza, come strumento di emancipazione sociale e professionale» (*ibidem*, p. 74). Quindi, sono individuate cinque priorità strategiche (tab. 1). Le prime quattro, coerentemente con quello che abbiamo definito «primo pilastro», sono finalizzate essenzialmente all'organizzazione del territorio (mobilità, attrazione di imprese, rigenerazione urbana e territoriale, «dematerializzazione dei servizi al cittadino») (*ibidem*, p. 77). La quinta punta al rafforzamento del capitale umano attraverso progetti di innovazione sociale e culturale, «ridisegnando il *welfare* metropolitano e dando concretezza alla visione di città dei talenti». In

particolare, è interessante notare come, in funzione di quest'ultima priorità, si prevede la realizzazione di una serie di azioni centrate sul ruolo della produzione e gestione della conoscenza e di valorizzazione delle competenze:

- a) ottimizzare gli ambiti territoriali sociali, coordinare le politiche di *welfare* e migliorare l'efficacia dell'organizzazione socio-sanitaria;
- b) promuovere l'integrazione tra ricerca, innovazione e produzione, anche attraverso la creazione di «hub di innovazione sociale e incubatori di impresa»;
- c) ottimizzare il funzionamento dei centri per l'impiego;
- d) migliorare il «posizionamento della Città metropolitana di Bari [...] attraverso un rafforzamento dei processi di collaborazione transfrontaliera» (DUP 2016-18, p. 78).

Nel DUP 2018-2020, come esito del citato studio del Formez «i sindaci e i consiglieri metropolitani hanno approvato una visione e formulato degli indirizzi utili all'identificazione di 11 azioni strategiche» (DUP 2018-2020, p. 86), le stesse proposte sulle pagine *web* dedicate al Piano strategico. Si tratta di «interventi finanziati con il Patto per la Città metropolitana di Bari [stipulato con il governo nazionale nel maggio 2016] e altre fonti regionali e nazionali». Le azioni sono intuitivamente riconducibili alle 5 priorità strategiche illustrate nel DUP 2016-18 (p. 75), come evidenziato nella tabella 1.

Curiosamente sul sito della Cm non si parla di Piano strategico, ma di «processo di pianificazione strategica», una cui prima conseguenza «formale» sarebbe contenuta all'interno del DUP (di cui ci siamo già occupati). Insomma, sembrerebbe che un unico documento di Piano, nella sua interezza, non sia mai stato effettivamente approvato.

Nocciolo duro del processo è considerato il «modello di governance del processo di pianificazione strategica della Città metropolitana di Bari» (delibera 1 del 15 febbraio 2016), tant'è che in una delibera del Consiglio metropolitano dell'aprile 2020, l'aggiornamento di detto documento è presentato come un indispensabile avanzamento, in vista della costruzione del Piano strategico 2020-2030. In effetti, il documento del 2016 e il suo aggiornamento del 2020 contengono informazioni fondamentali sull'avvio e sulla gestione del processo di pianificazione.

Di fatto, vi si disegna un modello di *governance* articolato su tre differenti livelli. Il primo è detto «istituzionale» e riguarda il ruolo di coordinamento e programmazione affidato alla Cm e da

Tab. 1. Corrispondenze tra azioni di piano e priorità strategiche del DUP.

Priorità strategiche (DUP 2016-18)	Azioni di piano (DUP 2018-20)	Obiettivi (DUP 2018-20)
1. Mobilità metropolitana	Mobilità Sostenibile [...]	- Riduzione delle emissioni di CO ₂ ; Ob. 2 - Riconversione modale degli spostamenti in ambito urbano e suburbano; Ob. 3 - promozione di nuovi stili di vita basati su modalità attive di spostamento (bicicletta e piedi)
2. Sviluppo infrastrutturale delle aree logistiche	Industria 4.0 e rilancio dell'ASI come <i>hub</i> logistico produttivo	- Rilancio infrastrutturale delle aree industriali di Bari; Ob. 2 - Costituzione della ZES (Zona economica speciale) nell'area logistica produttiva Porto-ASI nell'ottica di sviluppare industria 4.0
3. Rigenerazione urbana e territoriale	<i>Waterfront</i> metropolitano ed economie del mare	- Consolidamento costiero e valorizzazione del litorale dell'intera area metropolitana di Bari; Ob. 2 - Valorizzazione delle caratteristiche naturali del paesaggio, al fine di renderlo maggiormente attrattivo
	Periferie Aperte [...]	- Miglioramento del decoro urbano; Ob. 2 - Riuso e/o alla rifunzionalizzazione di aree pubbliche sottoutilizzate o dismesse; Ob. 3 - Rafforzamento della sicurezza urbana
	Rete dei centri storici [...]	- Conservazione, recupero e valorizzazione dei borghi storici dei piccoli comuni pugliesi; Ob. 2 - Promozione dell'immagine del territorio nell'ambito del segmento del turismo di qualità
	Agricoltura 4.0 [...]	- Avvio del processo di sviluppo dell'area rurale della Città metropolitana di Bari; Ob. 2 - Realizzazione di un programma condiviso di interventi che coinvolga tutti gli attori del sistema, dal consumatore al produttore, dall'ambiente urbano a quello peri-urbano e rurale
4. Servizi in ambito comunale e sovra comunale	Agenda digitale Metropolitana e Smart Cities	- Accelerazione dei processi di digitalizzazione dei servizi e dei processi della PA; Ob. 2 - potenziamento delle interazioni digitali con i cittadini; Ob. 3 - creazione di una nuova architettura infrastrutturale basata sulle <i>smart cities</i> e sul paradigma delle IOT
	Terra di Bari Guest Card [...]	- Messa in rete dei beni culturali e/o ambientali esistenti sul territorio; Ob. 2 - Potenziamento dell'offerta turistica
	Energia sostenibile e cambiamenti climatici	- Riduzione del rischio idrogeologico; Ob. 2 - razionalizzazione dei consumi di energia all'interno di tutte le strutture della pubblica amministrazione; Ob. 3 - potenziamento del Green Public Procurement (GPP)
5. Rafforzamento del capitale umano	Porta Futuro per i Giovani [...]	- Potenziamento servizi orientamento al lavoro; Ob. 2 - Sostegno all'istruzione superiore; Ob. 3 - Sostegno all'imprenditoria giovanile
	Agenzia Metropolitana per l' <i>housing</i> sociale e l'inclusione attiva	- Messa in rete delle azioni di inclusione attiva; Ob. 2 - Realizzazione dell'agenzia metropolitana della casa

Fonte: nostra elaborazione sulla base dei *Documenti unici di programmazione* 2016-18 (p. 75) e 2018-2020 (p. 87).

realizzare essenzialmente attraverso la pianificazione strategica. Si tratta di «raccordare le esigenze di area vasta», espresse dagli enti territoriali che la compongono, con la programmazione regionale (POR Puglia), nazionale (PON Metro) e comunitaria. L'indirizzo strategico è definito dagli organi metropolitani, secondo le modalità statutarie di funzionamento; le azioni di area vasta assunte devono ovviamente essere coerenti con gli indirizzi strategici fissati nel DUP 2016-2018 e con i contenuti del redigendo Piano strategico metropolitano. Allo scopo, la Cm fornisce anche supporto e assistenza alle singole amministrazioni comunali interessate da tali azioni. Il secondo

livello, denominato «partenariale», intende basare la pianificazione su una partecipazione plurale, ampia, facilmente accessibile che con trasparenza esprima un'unica visione, al contempo valorizzando «le identità e le peculiarità dei territori». La partecipazione deve essere piena ed effettiva, non di natura meramente consultiva; essa deve risultare capace di «produrre progetti e iniziative sul territorio». Allo scopo, un «Patto per la Cm» accomuna i partecipanti a tavoli di lavoro e forum metropolitani, tra i quali spicca il *Tavolo dei Talenti e delle Nuove Generazioni* «al quale partecipano i rappresentanti dei soggetti e delle formazioni sociali espressione dei movimenti giovanili, degli istituti



scolastici e/o cittadini attivi tra i 16 e i 30 anni». Il terzo livello di *governance* è gestionale e include l'unità di progetto (con gruppi di lavoro impegnati in programmazione, progettazione e comunicazione, raccordati dallo staff di progetto), un comitato di indirizzo scientifico (7 componenti) e, con funzioni consultive, il tavolo dei tecnici delle amministrazioni comunali.

Nell'aggiornamento del documento relativo al modello di *governance* (2020), ritenendo concluso il percorso di riordino delle funzioni, si sollecita un assestamento delle strategie, tuttora largamente coincidenti con le previsioni del Patto per lo sviluppo della Cm di Bari del 2016, anche in funzione dei nuovi scenari aperti dalla crisi pandemica mondiale. Inoltre, l'istituzione dell'Ufficio Comune garantisce il coordinamento tra le attività della Cm e del Comune di Bari, rispettivamente responsabili del Patto per Bari e del PON Metro. Si tratta, recita il documento, di «un'evoluzione della sperimentazione avviata nel 2015 con l'istituzione dell'Unità di Progetto Piano strategico metropolitano [...]» (p. 5) che, coinvolgendo enti anche esterni alla Cm, richiede un particolare impegno di coordinamento. Infine, è utile rilevare come, per la realizzazione del nuovo Piano, in coerenza con le strategie di valorizzazione dei giovani talenti, sono stati banditi 12 assegni di ricerca (febbraio 2021) destinati a giovani professionisti che contribuiranno con attività di studio e di ricerca.

5. Questioni di regionalizzazione: funzioni e flussi

Nello Statuto e nei documenti di pianificazione si coglie una certa preoccupazione circa il grado di coesione della Cm di Bari. Si trovano frequenti richiami a co-pianificazione, co-progettazione, policentrismo che rivelano l'intenzione di rassicurare i *partner* circa il mantenimento di una certa autonomia rispetto al nuovo ente che si andava costituendo e la struttura policentrica dell'organizzazione metropolitana. La forzata coincidenza con la vecchia provincia certamente ricalca confini già tracciati sul territorio, ma non assicura affatto una buona corrispondenza con una regione funzionale urbana che, centrata su Bari, dovrebbe essere in grado di attivare e guidare i processi di sviluppo attesi.

Secondo alcuni osservatori, in confronto ad altre Cm italiane, Bari presenta numerose criticità: basso numero di laureati, minore incidenza di associazionismo e presenza di stranieri, elevato tasso di disoccupazione, minor reddito *pro capite*, più debole propensione all'innovazione d'impre-

sa (Niglio, 2016); fiacca reattività nell'ultima grave crisi economica pre-covid, crescita meno brillante rispetto alla media (Bagliani e altri, 2020). Tuttavia, nella Cm, è stata anche rilevata una discreta dotazione di capitale territoriale, misurato nelle sue varie componenti (capitale umano, sociale, strutturale e infrastrutturale); dotazione che assume maggior rilievo se confrontata con quella del resto del Mezzogiorno (De Rubertis, Ciavolino e Labianca, 2019). Altre criticità riguarderebbero la relativamente debole concentrazione di popolazione di Bari rispetto al resto dell'area metropolitana (Villani e Del Prete, 2016) e l'inadeguatezza dei confini rispetto all'effettiva area funzionale urbana (Poggi, 2018) o agli ispessimenti dei flussi pendolari stimati dall'ISTAT. Questi ultimi individuano e delimitano aree meno estese dell'attuale Cm o addirittura parzialmente esterne a essa, restituendo rilevanza talvolta alle relazioni con Matera (Albolino, Iacovone e Stanzone, 2019, p. 2311), talaltra alle relazioni con i Comuni della Provincia BAT, fino al 2004 anch'essi in Provincia di Bari (DARA, 2017). Borri e Calace (2017) derubricano la portata dell'istituzione della Cm a mera riorganizzazione amministrativa o, al più, a tentativo di coordinamento della pianificazione, visto che sarebbero state ignorate le profonde differenze geografiche tra i territori interessati. Tra le altre cose, gli autori sottolineano lo iato osservabile tra l'area gravitante attorno a Bari e quella gravitante attorno ad Altamura; le due città sono caratterizzate, oltretutto, da storie e specializzazioni produttive differenti: meccanica e meccatronica la prima e distretto del salotto la seconda.

Secondo i dati EUROSTAT e OCSE, a Bari fa capo una *functional urban area* (FUA, fig. 1) che include 21 comuni e 740 mila abitanti, corrispondenti rispettivamente a circa il 50 e il 60 per cento del totale dell'attuale CM². Restano quindi esclusi dalla FUA molti comuni periferici (come Altamura, classificata «city»), che nella CM denotano un'integrazione funzionale più debole.

La difficoltosa valutazione della compattezza/adequazione dell'estensione metropolitana non guadagna chiarezza dalla sovrapposizione con i sistemi locali del lavoro (SLL), disegnati dall'ISTAT in occasione delle rilevazioni censuarie (fig. 1).

I comuni metropolitani sono interessati da nove SLL. Due di essi, Molfetta e Martina Franca – posti a cavallo, rispettivamente, delle Province BAT a nord e Taranto a sud – coinvolgono anche comuni esterni alla Cm. Queste due province pugliesi, insieme a quella lucana di Matera, fanno registrare i più rilevanti flussi pendolari da e so-

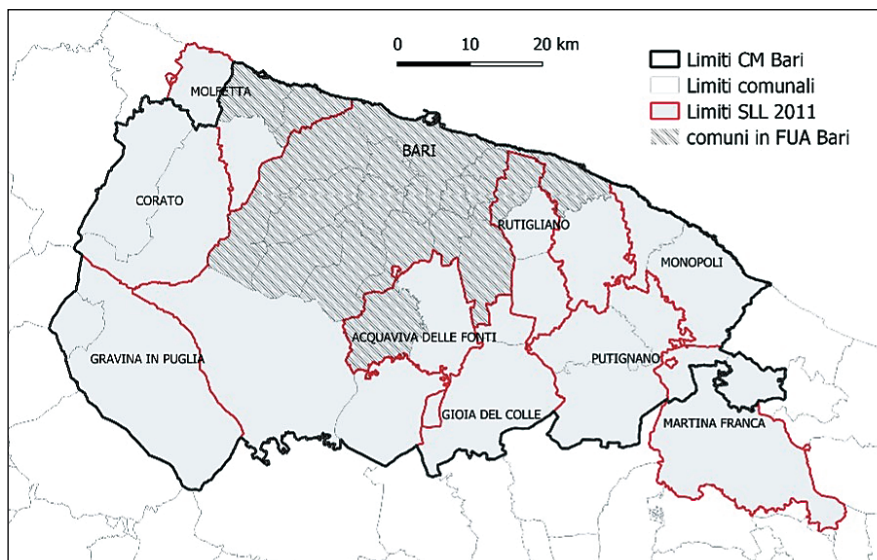


Fig. 1. I SLL (2011) includenti comuni della Cm e sovrapposizioni con la FUA di Bari.
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

prattutto verso Bari, stando alle ultime (non più recenti) rilevazioni ISTAT³. Insomma, la delimitazione della Cm trancerebbe di netto importanti relazioni funzionali tra Bari e Matera (Albolino, Iacovone e Stanzone, 2019, p. 2311) e tra Bari e la Provincia BAT (Fabrizi, 2017, p. 971), evidenziando minore compattezza in prossimità dei margini metropolitani.

Gli altri sette SLL sono tutti contenuti completamente nella Cm: uno è il sistema centrato sul comune di Bari (il più popoloso), mentre gli altri sei, con la loro semplice presenza, testimoniano la mancata corrispondenza tra l'area di polarizzazione del capoluogo e l'area metropolitana attribuita. Dalla fig. 1, si evince chiaramente che è piuttosto modesto il numero di comuni della Cm che contemporaneamente fanno parte sia del SLL sia della FUA di Bari.

Anche nel Documento unico di programmazione della Cm (2020-22), in termini di mobilità intercomunale sono rilevati segni di integrazione con comuni della Provincia BAT, con Matera (Basilicata) e con i comuni più settentrionali della Provincia di Brindisi. E mentre il polo di attrazione più rilevante è individuato sull'asse Bari-Modugno, altri ispessimenti di flussi osservati ai margini della Cm sono apprezzati come opportunità di generare «processi di sviluppo locale periferico, favorendo un maggiore equilibrio nella distribuzione delle attività umane sul territorio» (p. 21).

Analogamente, il Dipartimento per gli Affari Regionali rileva che

Il continuum insediativo nella ex provincia è compatto lungo la costa e forma una striscia che parte poco a Sud di Bari per proseguire a Nord verso la Barletta Adria Trani (BAT) [...inoltre] nella ex provincia sono presenti altri centri di spostamento, in particolare nella zona Sud-Est del territorio e, seppure in misura minore, nelle zone limitrofe alla provincia di Matera. L'analisi dell'indice di autocontenimento del mercato del lavoro mostra dati tali da includere nell'area di massima integrazione 37 Comuni su 41 della ex provincia di Bari ma se si estende l'analisi anche ai Comuni della vicina BAT emerge l'esistenza di un'area ancor più coesa ma più ristretta composta da 22 Comuni di cui 4 (Andria, Barletta, Bisceglie e Trani) extra-provinciali [DARA, 2017, p. 84].

Altre omogeneità funzionali sono rilevate a Sud-ovest, nell'area gravitante attorno al comune di Altamura e a Sud-est, in Valle d'Itria. Tali evidenze sembrerebbero suggerire l'ipotesi di «una Città metropolitana di dimensioni inferiori rispetto al territorio della ex provincia di Bari e che potrebbe anche travalicare i confini della vecchia provincia inglobando i Comuni principali della provincia di Barletta Andria Trani» (DARA, 2017, p. 85).

Nella figura 2, alle precedenti geometrie, sono sovrapposte anche le appartenenze a SLL come calcolati dall'ISTAT per il 1991 e il 2001. Emerge un'area di consolidata integrazione funzionale che coincide quasi perfettamente con l'attuale FUA. Le geometrie disegnate dai flussi pendolari, dunque, rivelano la presenza di poli «altri» rispetto al comune di Bari. Evidenza che, come si è



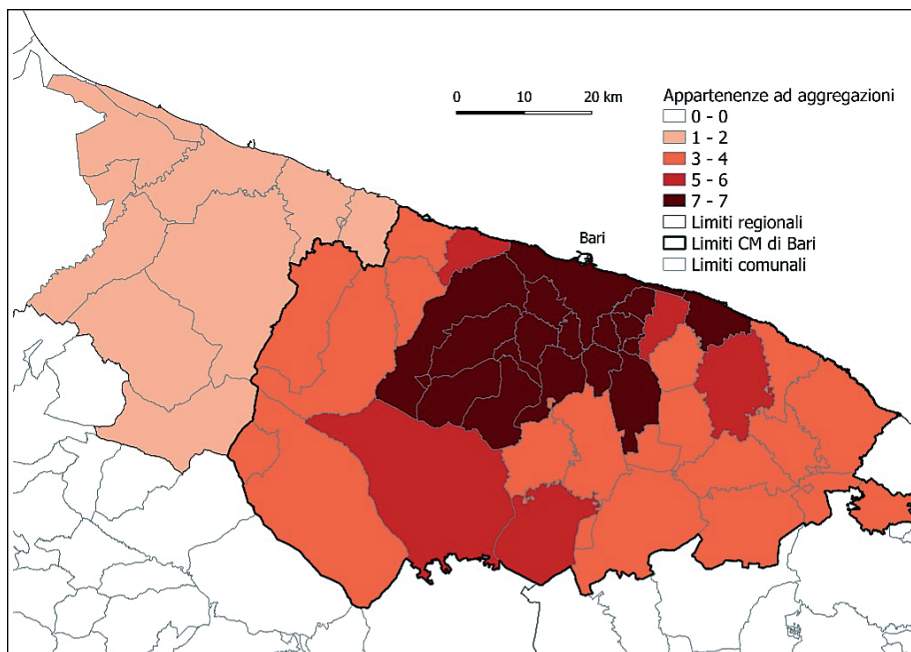


Fig. 2. Appartenenze dei comuni di Cm e BAT ad aggregazioni includenti Bari.

Le aggregazioni per le quali sono state conteggiate le appartenenze dei singoli Comuni sono: ex Provincia di Bari pre BAT; ex Provincia di Bari come delimitata dopo l'istituzione della BAT (attuale Cm); SLL 1991, 2001, 2011; FUA; inoltre, sono conteggiate anche le appartenenze all'attuale Città metropolitana, ormai attiva da sei anni.

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

detto, è riconosciuta negli stessi atti istitutivi della Cm, nei quali sono frequenti i richiami a una strategia di *governance* policentrica.

6. Governance, coalizioni e aggregazioni

La situazione si complica, concentrandosi su questioni di *governance*. Vi sono numerosi livelli di sovrapposizione tra attori che hanno responsabilità di progettazione o programmazione dello sviluppo territoriale. All'ovvia attività dei municipi a scala comunale, si aggiunge quella dell'unica Unione presente nell'area e quella dei numerosi Gruppi di azione locale (GAL, soggetti attuatori del programma comunitario Leader) che coinvolgono comuni della Cm (fig. 3).

Il livello di complicazione indotto dalla presenza dell'Unione dipenderà dal modo in cui questa interpreterà il proprio ruolo: si limiterà alla mera ottimizzazione dei servizi in funzione di una riduzione della spesa o si spingerà verso più complessi obiettivi di regolazione dello sviluppo del proprio territorio? Lo Statuto metropolitano riconosce ed enfatizza il ruolo delle Unioni e individua apposite sedi di confronto e coordinamento degli obiettivi, ma sarà comunque interessante vedere come i meccanismi di *governance* funzioneranno alla

prova dei fatti, pur trattandosi di una sola unione composta da pochi Comuni.

Ben più delicato si prospetta il rapporto con i GAL: ognuno ha un proprio progetto di sviluppo rurale (territoriale) maturato (sulla carta) attraverso un articolato processo partecipativo, nel quale, il coinvolgimento diretto dei comuni non garantisce di per sé la convergenza con gli obiettivi di sviluppo della Cm. Inoltre, mentre alcuni GAL sono completamente inclusi nella Cm, altri sconfinano a nord-ovest e a sud-est (il confine regionale con la Basilicata è reso impermeabile dalla natura del programma LEADER che risponde a normativa, bandi e risorse regionali). La sovrapposizione con altre aree vaste pugliesi potrebbe rendere ancora più problematico il coordinamento degli obiettivi e delle strategie di sviluppo.

Naturalmente sono numerose le coalizioni di comuni che in passato hanno partecipato a bandi o iniziative che implicassero uno sforzo comune di pianificazione e programmazione. Nella figura 4, i comuni (Cm e BAT) sono raggruppati in classi in base alla frequenza delle loro afferenze alle più significative coalizioni includenti Bari, osservate dagli anni Novanta a oggi: Patti territoriali, Progetti integrati territoriali (PIT), Progetti integrati settoriali (PIS). Ovviamente sono esclusi dal conteggio i GAL, visto che il comune di Bari, per

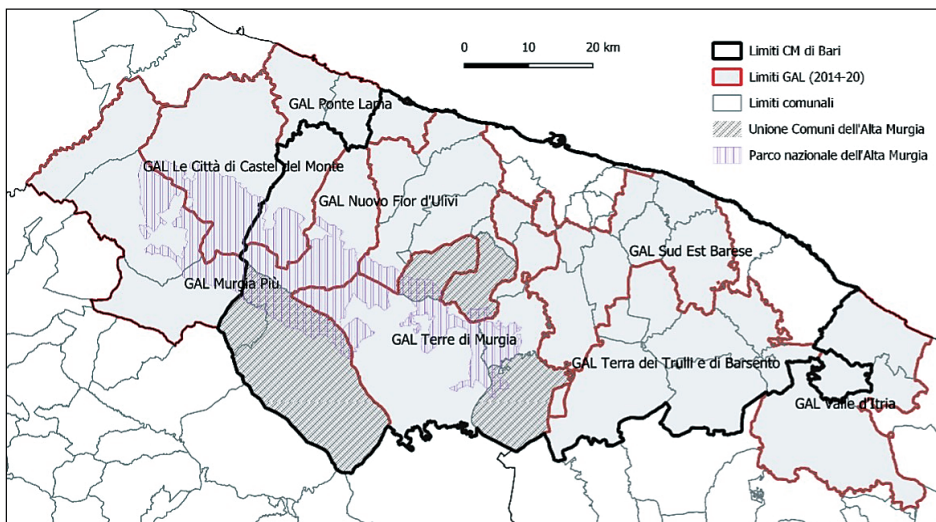


Fig. 3. *Governance*: sovrapposizioni di strategie e obiettivi.

Per la composizione dei GAL si veda reterurale.it. L'Unione dei Comuni dell'Alta Murgia è costituita da: Gravina in Puglia, Grumo Appula, Poggiorsini, Santeramo in Colle, Toritto.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (sit.puglia.it; psr.regione.puglia.it) e Rete rurale nazionale (reterurale.it).

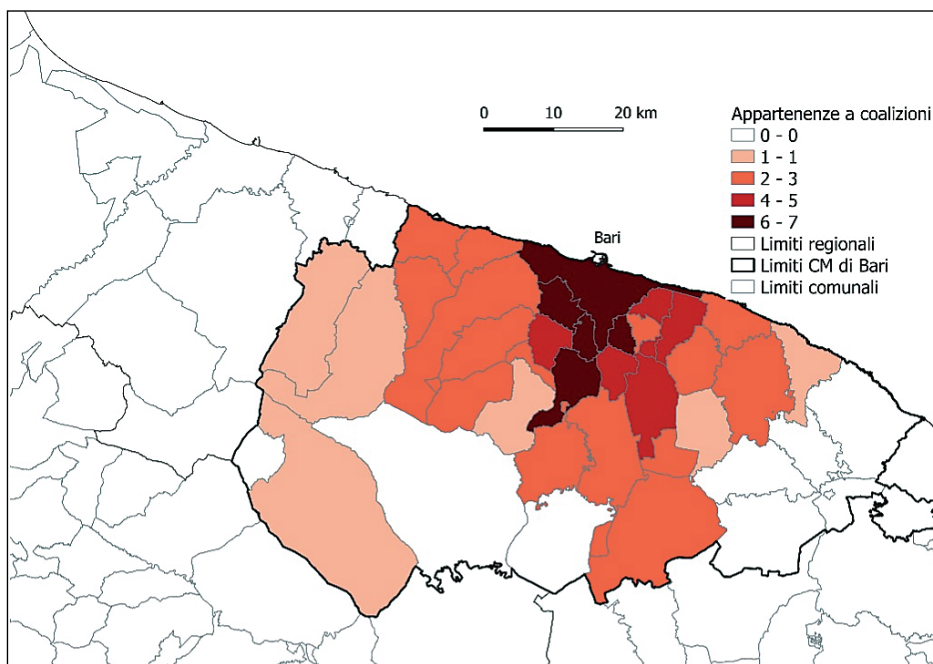


Fig. 4. Appartenenze dei Comuni Cm e BAT a coalizioni includenti il Comune di Bari.

Le coalizioni spontanee per le quali sono state contate le afferenze dei singoli Comuni sono: Patto territoriale Area metropolitana di Bari; Patto territoriale Area metropolitana di Bari – Agricoltura; Patto territoriale Area metropolitana di Bari – Turismo; PIS 12 Polo Area Bari-Taranto; PIT3 – Progetto integrato territoriale area metropolitana di Bari; Area vasta metropoli terra di Bari; Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Bari.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (sit.puglia.it; psr.regione.puglia.it).

ovvi motivi, non è mai stato eleggibile. La figura evidenzia un'area cuneiforme di intensa partecipazione a progetti pluriennali in *partnership* con il capoluogo (5-7 progetti), che, se si includono i comuni con un numero di partecipazioni leggermente inferiori (3-5 progetti), diventa più ampia,

ma continua a presentare corrispondenza parziale con il SLL di Bari, debole con la FUA e molto debole con la Cm. Sembrerebbe esserci un iato tra le aggregazioni disegnate dagli ispessimenti relazionali prodotti nel lungo periodo dai reiterati spostamenti per studio/lavoro e le coalizioni



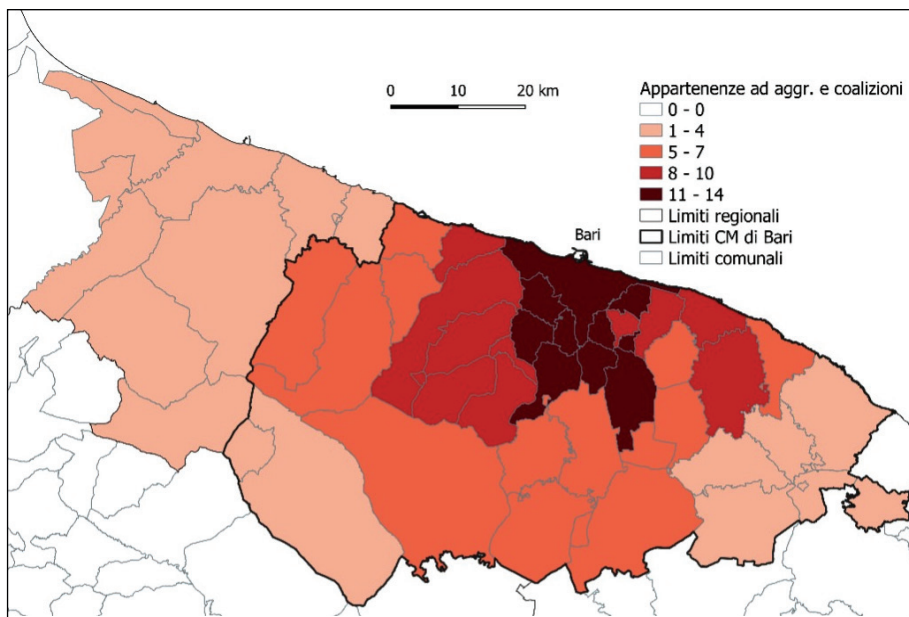


Fig. 5. Totale delle appartenenze dei comuni di Cm e BAT ad aggregazioni e coalizioni includenti Bari.
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT (*istat.it*) e Regione Puglia (*sit.puglia.it*; *psr.regione.puglia.it*).

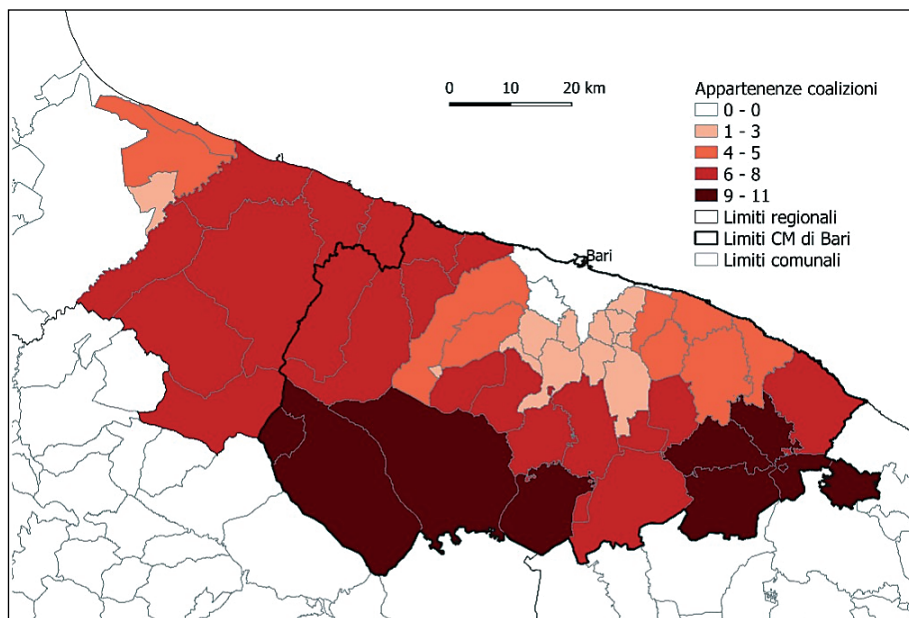


Fig. 6. Tensioni centrifughe: coalizioni comunali escludenti Bari.

Le coalizioni spontanee per le quali sono state contate le afferenze dei singoli Comuni sono: GAL Valle D'Itria 2007-13; GAL Città di Castel del Monte 2007-13; GAL Terre di Murgia 2007-13; GAL Fior D'Olivì 2007-13; PIS 13-Itinerario turistico culturale habitat rupestri; Area vasta Città Murgiana; Gestione Associata servizi sociali; GAL Murgia Più 2007-13; GAL Sud Est Barese 2007-13; Progetto integrato territoriale Valle D'Itria; Area Vasta Valle D'Itria; GAL Terre dei Trulli e di Barsento 2007-13; Patto Territoriale Conca Barese Agricoltura e Pesca; Patto Territoriale Conca Barese; PIS 11 Area Centro Meridionale; Consorzio intercomunale Trulli Grotte Mare; GAL Conca Barese 2007-13; Patto Territoriale Sistema Murgiano Agricoltura; Patto Territoriale Sistema Murgiano; Patto Territoriale Nord Barese Ofantino Agricoltura e Pesca; Patto Territoriale Nord Barese Ofantino Occupazione e Sviluppo; PIS 12 Polo Area Nord Barese; Patto Territoriale Manifatturiero Sud Est Barese; PIT4 Progetto integrato territoriale Area della Murgia; PIT2 Progetto integrato territoriale Area Nord Barese.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Puglia (*sit.puglia.it*; *psr.regione.puglia.it*).

nate più o meno spontaneamente per la gestione in comune di problemi e progetti. Queste ultime, più delle prime, sembrano particolarmente soggette a vincoli di prossimità fisica al capoluogo.

Nella figura 5, sono state considerate simultaneamente sia l'appartenenza alle aggregazioni di cui alla figura 2 sia le partecipazioni alle coalizioni di cui alla figura 4. Si possono così osservare:

- a) due aree che, denotando elevata sovrapposizione di appartenenze a coalizioni e aggregazioni, messe insieme, sono parzialmente sovrapponibili alla FUA;
- b) un'area di intensità intermedia che sostanzialmente si sviluppa attorno alla prima, con distanze dal capoluogo non superiori ai 50 km;
- c) due aree ancora più esterne, una a sud-est (Valle d'Itria) e una a nord-ovest (BAT) delle precedenti, che registrano un'intensità molto inferiore.

Nella figura 6, sono rappresentate le adesioni a progetti altri, non includenti Bari: GAL 2007-13, Patti territoriali, Progetti integrati territoriali (PIT) e settoriali (PIS), consorzi di comuni, gestioni associate di servizi. La carta consente di individuare facilmente comuni che, come Gravina e Altamura, polarizzano o hanno polarizzato in un passato recente l'attenzione dei comuni metropolitani, in concorrenza con Bari.

Insomma, le possibili perimetrazioni funzionali basate su ricorsività delle relazioni e dei flussi tra comuni e su ricorsività delle partecipazioni spontanee a coalizioni territoriali finalizzate a progetti di sviluppo presentano configurazioni sensibilmente differenti da quella della Cm.

7. Conclusioni

L'azione di riordino, resa monca dal referendum del 2016, ha certamente posto problemi che hanno riguardato innanzitutto la riallocazione del personale e l'imputazione dei costi, prima ancora dell'attribuzione delle relative funzioni ai diversi livelli di governo locale. Dalla lettura dei documenti regionali, si deduce che le difficoltà non sono state poche, tuttavia il processo è dichiarato concluso nel suo disegno generale. Allo stato attuale, il ruolo delle province sembra essere effettivamente molto ridimensionato. Alla Cm di Bari sono conferite funzioni amministrative (precedentemente spettanti alla Provincia di Bari), anche in materie di cui le altre province non sono più titolari; tra le più rilevanti: protezione civile e, in particolare, gestione di emergenze ed even-

ti calamitosi; attività produttive (industria, commercio e artigianato); sport e politiche giovanili (UVI, 2017, p. 28).

Lo Statuto della Cm contiene importanti dichiarazioni di principio che enfatizzano la rilevanza di obiettivi di sviluppo territoriale ispirati dalle più ampie accezioni di sostenibilità. Su questo fronte, però, il cammino da percorrere appare ancora lungo e disagiato. Tra le urgenze della Cm, spiccano: la necessità di redigere il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) che dovrebbe essere adottato secondo la disciplina prevista per il Piano territoriale di coordinamento provinciale che andrebbe a sostituire; l'obiettivo di completare con un Piano strategico metropolitano ordinato e completo gli atti di pianificazione compiuti a seguito dell'avvio del processo di riordino (gli atti di pianificazione già compiuti sono presentati in maniera frammentaria in una molteplicità di documenti). Riguardo quest'ultimo aspetto, è utile rilevare che lo stesso sito della Cm fa riferimento non a un Piano strategico, ma a un processo di pianificazione strategica. Da un certo punto di vista, tale impostazione, se effettivamente intenzionale, non sarebbe in contrasto con la natura stessa del Piano strategico, strumento da concepire come in continuo divenire.

Grande centralità nel processo di pianificazione strategica della Cm è attribuita al modello di *governance*. Nell'articolato apparato previsto, spicca la regolazione degli accordi tra Città metropolitana, enti esterni, comuni singoli o associati interni ed eventuali comuni *partner* confinanti: sono previste forme di consultazione e coordinamento promosse dalla Città metropolitana e in seno alla Conferenza metropolitana permanente. In generale, è previsto che la pianificazione sia fondata su una partecipazione plurale ampia, nel rispetto di «identità e peculiarità dei territori». Precisazione non banale per una Cm che, per le varietà territoriali che include, si configura come un'area vasta policentrica.

D'altra parte, le modalità dell'individuazione delle Città metropolitane «[...] coincidenti nell'estensione con le province di cui erano il capoluogo, indicavano da subito il livello di improvvisazione della scelta» (Dini e Zilli, 2020, p. 158), comportando il rischio che i nuovi enti intermedi si comportino allo stesso modo delle amministrazioni provinciali che hanno sostituito. Nel caso specifico di Bari, sarebbe stata traslata «senza alcuna rivisitazione la provincia nella Città metropolitana [...senza modificare] in profondità le prerogative comunali» (Borri e Calace, 2017, p. 345). È dunque sollevata una questione di fun-



zioni e funzionalità direttamente connessa con la delimitazione di una Cm, la cui estensione sarebbe da ricercare nella «interpolazione di domini e portate» (Prezioso, 2018, p. 473). Il policentrismo rilevato nel caso di Bari potrebbe non essere affatto un problema, ma, «per essere “grandi” agli occhi dell’UE, le Cm dovrebbero assumere configurazioni che sovrappongono più livelli policentrici con riconosciute capacità [...In effetti,] il confronto con altre Cm europee potrebbe rivelarsi perdente per [una Cm che] non è “motore”, non ha grandi dimensioni, non è “regione geografica” urbana policentrica, non è connessa con le sue periferie» (Prezioso, 2018, pp. 473 e 476). A tal proposito, constatato che la stima degli effetti del POR Puglia 2014-2020 ha evidenziato un forte sbilanciamento dei benefici a favore della Cm di Bari (De Rubertis e altri, 2020), c’è da chiedersi se essa possa effettivamente divenire un motore per lo sviluppo dell’intera regione o se, grazie al suo nuovo *status*, non possa finire per divenire un divoratore di risorse, accentuando gli squilibri interni a essa e quelli dell’intera regione.

Comunque, il problema di una delimitazione soddisfacente permane e non sembra possibile giungere a una delimitazione ottima in assoluto. Le possibili perimetrazioni funzionali basate su aggregazioni di municipi accomunati da ricorsività delle relazioni e dei flussi e da ricorsività delle partecipazioni spontanee a coalizioni territoriali «di progetto» presentano configurazioni sensibilmente differenti da quella della Cm. Peraltro, per effetto della pandemia, è ragionevole attendersi, nel medio periodo, significativi cambiamenti sulla mobilità, sulla localizzazione dei servizi, sull’organizzazione degli spazi urbani, sulle dinamiche urbano-rurale, ecc. Anche l’impianto dei servizi sociosanitari, su cui tanto scommette la pianificazione strategica della Cm Bari, potrebbe radicalmente mutare; senza escludere conseguenze sulla velocità e i contenuti dei processi di autonomia differenziata.

In estrema sintesi, attualmente, la Cm di Bari sembra essere più un interessante progetto che un’effettiva regione urbana funzionale. Se si vuole mantenere coerenza rispetto ai modelli comunitari, prima ancora di chiedersi se essa possa svolgere un ruolo di *driver* dello sviluppo regionale, sembra urgente realizzare la sua policentrica organizzazione interna, attraverso interventi strutturali e infrastrutturali, in una convergenza delle logiche progettuali e degli obiettivi di sviluppo. Inoltre, resta sempre in agguato il rischio di omologazione e riduzione identitaria connesso al «processo di ristrutturazione dello spazio europeo secondo

un modello di governance informato da un paradigma essenzialmente liberista» (D’Amico e De Rubertis, 2014, p. 7).

Riferimenti bibliografici

- Albolino Ornella, Giovanna Iacovone e Luigi Stanzone (2019), *Le città metropolitane: percorsi di inclusione o rischio di nuove marginalità?*, in Franco Salvatori (a cura di), «L’apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2307-2315.
- Bagliani Marco, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino e Francesca Silvia Rota (2020), *Città metropolitane e metroregioni: motori per lo sviluppo? Confronto tra i sistemi urbani italiani pre- e post-crisi*, in «Rivista Geografica Italiana», CXXVI, 2, pp. 5-28.
- Borri Dino e Francesca Calace (2017), *La Città metropolitana di Bari*, in Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma, INU, pp. 327-352.
- Brocca Marco (2014), *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*, in «Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», XXXV, numero speciale, pp. 35-58.
- Camera dei Deputati. Osservatorio sulla legislazione (2017), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Schede relative al riordino degli enti locali nelle singole Regioni. Appendice al capitolo III*, Roma, Camera dei Deputati.
- Città metropolitana di Bari (2021), *Piano strategico metropolitano; pianostrategico.cittametropolitana.ba.it* (ultimo accesso: 10.II.2023).
- D’Amico Renato e Stefano De Rubertis (a cura di) (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra comune e regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- DARA - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Bari* (www.affariregionali.it; ultimo accesso: 10.II.2023).
- De Rubertis Stefano (2010), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Siba-ESE, Università del Salento, siba-ese.unisalento.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- De Rubertis Stefano (2013), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*, Bologna, Pàtron.
- De Rubertis Stefano, Enrico Ciavolino e Marilena Labianca (2019), *Rethinking Territorial Capital*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 14, 2, Special Issue, pp. 91-104.
- De Rubertis Stefano, Maria Fiori, Isabella Varraso, Antonietta Ivona, Rosalina Grumo e Marilena Labianca (2020), *Chapter XVI. The Puglia Regional Operational Programme, the potential and limits of regional programming in the 2014-2020*, in Maria Prezioso (ed.), *Territorial Impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy Place evidence and policy orientations towards European Green Deal*, Bologna, Pàtron, pp. 481-503.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell’epidemia*, in «Documenti geografici», 1, 1, p. 155-168.
- European Commission (2012), *Cities in Europe the new Oecd-EC definition*, EC; https://ec.europa.eu/regional_policy (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Fabrizzi Federica (2017), *L’attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, settembre-ottobre, pp. 953-980.
- Formez (2005), *Il governo delle aree metropolitane: il ruolo delle province*, Roma, Formez.

- Grassini Laura, Valeria Monno e Abdul Khakee (2018), *Evaluating strategic metropolitan planning in Bari and Taranto*, in «European Planning Studies», 26, 8, pp. 1682-1700.
- ISPRA-Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2017), *Stato-Ambiente/RAU 2017/11_Città Metropolitane* (www.isprambiente.gov.it; ultimo accesso: 10.II.2023).
- Messina Patrizia e Marzia De Donno (2018), *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di federalismo?*, in «Istituzioni del federalismo», 2, pp. 471-503.
- Niglio Raffaella (2016), *Bari. Risparmio energetico, innovazione di processo e partecipazione attiva*, in Papa Rocco, Carmela Gargiulo e Rosaria Battarra (a cura di), *Città Metropolitane e Smart Governance. Iniziative di successo e nodi critici verso la Smart City*, Napoli, Federico II Open Access University Press, pp. 51-89.
- Poggi Anna (2018), *I rapporti con il territorio*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, pp. 1-12.
- Prezioso Maria (2018), *Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 467-478.
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2019), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- The European House-Ambrosetti (2016), *Città Metropolitane, il rilancio parte da qui*, www.ambrosetti.eu (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Ufficio Relazioni con il Cittadino del Comune di Bari (2016), *Cittadini e Istituzioni: cosa cambia?*, Città metropolitana di Bari, comune.bari.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- UVI-Ufficio Valutazione Impatto (2017), *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, Senato della Repubblica Italiana, www.senato.it (ultimo accesso: 10.II.2023).
- Villani Salvatore e Teresa Del Prete (2016), *Prime riflessioni sulla finanza degli Enti territoriali di area vasta alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in «Rivista di diritto amministrativo», 7-8, pp. 3-20, www.amministrativamente.com (ultimo accesso: 10.II.2023).

Note

¹ La riattribuzione delle funzioni è stata realizzata previa intesa interistituzionale raggiunta nell'Osservatorio regionale, appositamente istituito nel 2014, come previsto dall'Accordo Stato e Regioni.

² Secondo la metodologia Eurostat-OCSE, le *functional urban areas* (FUA) sono composte da una città e dalla propria area di pendolarismo (European Commission, 2012).

³ Per un dettaglio sulle matrici di flussi pendolari, della composizione dei SLL del 2011 e della FUA, si veda <https://www.istat.it> (ultimo accesso: 17.II.2022).

Ringraziamenti

Fermo restando che la responsabilità di errori e omissioni è soltanto dell'autore, si rivolge un sentito ringraziamento al Dott. Rocco Cecinato (Regione Puglia) per le informazioni e i chiarimenti forniti, ai Coordinatori del Gruppo di Ricerca Francesco Dini e Sergio Zilli e ai referees anonimi per i preziosissimi suggerimenti.



Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale

La Basilicata è una delle cinque Regioni a statuto ordinario nelle quali la legge 56 non ha istituito una Città metropolitana. Potenza e Matera, entrambe sottoposte a depotenziamento dalla normativa, si relazionano tra loro in modo squilibrato perché, in un assetto che si voleva privo di province, Potenza resta la «capitale» regionale. Dei 131 comuni, 126 rispondono ai requisiti di «area interna»: alla luce di una tale condizione sarebbe opportuno rafforzare la dimensione intercomunale e la capacità di coordinamento dell'ente amministrativo intermedio. La 56, invece, non agisce in questo senso, ma tende a creare situazioni che possono ostacolare la ricerca di soluzioni alle criticità socio-economiche presenti nella regione.

The Provinces of Basilicata between Regional Centralism and New Institutional Geography

Basilicata is one of the five ordinary statute regions in which the Law 56 did not establish a Metropolitan city. Potenza and Matera, both of which were subject to depowering by the legislation, relate to each other in an imbalanced way because, in a structure that was intended without provinces, Potenza remains the regional «capital». Of the 131 municipalities, 126 meet the requirements of «internal area» and, precisely for this reason, it would be appropriate to strengthen the inter-municipal dimension and the coordination capacity of the intermediate administrative entity. The law 56, as it will be shown, does not operate in this direction, rather creating conditions that tend to hinder the search for solutions to the socio-economic criticalities that characterise the region.

Les Provinces de la Basilicate entre centralisme régional et nouvelle géographie institutionnelle

La Basilicate est l'une des cinq régions ordinaires dans lesquelles la loi 56 n'a pas créé de ville métropolitaine. Elle compte deux provinces, toutes deux dépourvues de pouvoir par la loi, et de manière déséquilibrée, car dans un dispositif qui se voulait sans provinces, Potenza reste la capitale régionale. Elle compte 126 des 131 municipalités régionales qui répondent aux exigences de la « zone interne », et doit donc renforcer autant que possible la dimension intercommunale et la capacité de coordination de l'organe administratif intermédiaire. Les 56, comme nous allons le montrer, ne font rien de tout cela, et créent même des conditions qui tendent à entraver la difficile recherche de solutions au problème du développement.

Parole chiave: province, regioni, unioni di comuni, aree interne, coordinamento

Keywords: provinces, regions, unions of municipalities, Internal (Inland) Areas, Coordination

Mots-clés : provinces, régions, unions de communes, zones internes, coordination

Università della Basilicata, Potenza, Dipartimento di Scienze Umane – ornella.albolino@unibas.it

1. Il quadro di riferimento

Tra le numerose e articolate riforme che si sono succedute in questi anni, la legge 56 del 7 aprile 2014 (nota come legge Delrio) ha prodotto effetti diversi: «sono state svuotate le Province, inventate le Aree vaste, promossi dieci (più quattro) capoluoghi regionali al nuovo rango di Città metropolitane, istituita una ulteriore – dopo quella fra ordinarie e speciali – distinzione fra Regioni, senza mettere in discussione l'attualità di quelle autonome» (Dini, Zilli, 2019, p. 549). La Basilicata, caratterizzata da un assetto provincia-

le duale, è una delle cinque regioni ordinarie lasciate prive dalla 56 di una Città metropolitana: proprio per questo è stata investita dalla legge in modo più intenso, anche se meno diretto, rispetto alle altre regioni del Paese. Questo contributo presenta un'analisi della struttura amministrativa regionale alla luce della legge 56, indagando prioritariamente due aspetti: il ruolo e le funzioni degli enti provinciali e la presenza di Unioni di comuni con particolare riferimento alla «Strategia nazionale per le aree interne» (SNAI). Non va dimenticato, infatti, che la Basilicata è stata interessata da un'intensa attività di pianificazio-

ne e da iniziative che possono essere considerate espressione del paradigma dello sviluppo locale: attraverso la programmazione negoziata, la progettazione integrata, i programmi e i piani realizzati con fondi europei, numerose aree hanno evidenziato una notevole dinamicità che ha lasciato tracce evidenti di processi partecipativi e radicamento di azioni nel *milieu* territoriale¹. In tale contesto è emerso il ruolo di coordinamento e impulso che le Province di Potenza e Matera tentano di consolidare, aumentando gli spazi di manovra all'interno del processo di applicazione di una legge che non le favorisce, *derubricandole* a enti di area vasta con l'intento esplicito di ridurre le competenze e le funzioni del loro livello amministrativo².

Si precisa che nell'articolo è stato evitato il riferimento agli effetti della pandemia sul riassetto istituzionale lucano, perché ci sono sembrati legati alla situazione contingente. Va, in ogni caso, sottolineato che durante l'emergenza sanitaria le due province hanno affiancato la Regione nelle attività di supporto ai comuni, anche attraverso puntuali progetti rivolti alle fasce più deboli della popolazione. Così come per gli effetti del Covid 19, non si ritiene utile discutere in questa sede il tema della cosiddetta autonomia differenziata, che pure ha trovato posto nel dibattito politico locale³: si tratta di una vicenda che potrà avere molto rilievo nella vita amministrativa del Paese, ma la Basilicata, considerata la situazione attuale, potrebbe rischiare di subirla senza essere in grado di condizionarla.

2. Il nuovo ente di area vasta: l'istituzione provinciale in Basilicata

In Basilicata la legge regionale 49 del 6 novembre 2015, «Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 S.M.I.» ha ridefinito compiti e funzioni regionali e locali, disciplinando il ruolo svolto dalle province lucane e la riorganizzazione dei servizi erogati ai cittadini⁴.

Un'analisi dettagliata della normativa relativa alle funzioni della provincia ha evidenziato nuove forme di accentramento da parte delle regioni, come reazione all'impostazione neocentralista della norma. La Regione Basilicata, nello specifico, ha preso in carico tutte le funzioni «non fondamentali» (alle quali si aggiunge quella «fondamentale» del Trasporto pubblico locale, in capo alla Provincia fino al 31 dicembre 2017), decidendo altresì che l'attuazione possa

comunque essere affidata alle province e che tali decisioni siano oggetto di specifiche intese, relative alla tipologia di attività, alle risorse finanziarie da adoperare e all'accordo tra gli enti coinvolti (Fucito e Frati, 2017; ISSIRFA-CNR, 2018). È quanto accade in diversi ambiti di governo: si verifica, infatti, per l'area Agricoltura e Foreste; o anche per l'area Caccia e Pesca in cui la Regione definisce piani particolareggiati; oppure nell'ambito Industria, Artigianato, Commercio. Se si guarda poi al complesso settore «Energie» – un aspetto di particolare rilievo in una regione che vive il dicotomico confronto tra risorse energetiche rinnovabili ed estrazioni petrolifere – le attività sono articolate tra i tre soggetti coinvolti: dopo l'approvazione del Piano energetico regionale, che presenta la strategia complessiva, le province coordinano l'azione dei comuni attraverso la redazione di dettagliati programmi, incentivando l'adozione di fonti rinnovabili. Al contrario, l'area tematica Inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico è in capo alle province ma la Regione svolge compiti rilevanti di monitoraggio, prevenzione e risanamento⁵.

Restano competenze provinciali le cosiddette funzioni fondamentali, ovvero, nello specifico, Assistenza agli enti locali, Viabilità, Edilizia e Programmazione scolastica, Piano territoriale di coordinamento (per il quale è richiesto uno stretto collegamento con i documenti regionali – il Quadro strutturale e il Piano paesaggistico – e gli omologhi comunali). L'area della formazione, invece, ha visto l'istituzione (con legge regionale 9/2016) dell'Agenzia regionale per il lavoro e le transizioni nella vita attiva-LAB (Lavoro e Apprendimento Basilicata), che ha sostituito i precedenti enti provinciali. La legge regionale prevede che la Giunta possa deliberare in merito alle attività collegate a tali funzioni.

Meno significativa ma altrettanto interessante è la riallocazione di funzioni ai comuni, principalmente in forma associata. Il quadro si presenta nel complesso estremamente articolato e in fase di aggiustamento (tab. 1).

Le risorse finanziarie e strumentali necessarie allo svolgimento delle azioni previste sono state trasferite attraverso successive leggi regionali di stabilità (Camera dei Deputati, 2017). Il «Piano degli obiettivi e delle Performance», nonché i piani esecutivi di gestione, definiti fino al 2020, individuano per le due province gli obiettivi strategici, i risultati previsti, le valutazioni e l'impegno finanziario delle principali attività relative a ciascuna area tematica in capo all'ente⁶.



Tab. 1. Funzioni svolte dalla Regione e/o condivise con Province e Comuni.

Regione	Regione-Province	Regione-Comuni	Regione-Comuni-Province
Assistenza Enti locali Protezione flora e fauna Caccia e Pesca Demanio ad uso turistico e produttivo Difesa del suolo Fenomeni discriminatori e pari opportunità Fiere e Commerci Formazione e orientamento professionale Inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico Risorse idriche Lavori pubblici Programmazione scolastica Centri per l'impiego	Polizia provinciale Agricoltura e Foreste Trasporto pubblico locale	Protezione civile, coordinamento, attività di pianificazione comunale dell'emergenza; formazione e informazione Piani Prov. d'Emergenza Industria, Artigianato, Commercio Attività estrattive Turismo Urbanistica ed edilizia Edilizia residenziale pubblica Valorizzazione dei beni culturali Sport e tempo libero Servizi sociali Tutela del paesaggio	Energia, Impianti termici, Risorse geotermiche Viabilità Gestione dei rifiuti Piano Territoriale di Coordinamento

Fonte: elaborazione su normativa regionale e su ISSIRFA-CNR, 2018, pp. 16-51.

3. Associazionismo e azioni dal basso: Unioni di comuni e politiche per le aree interne

Considerare l'applicazione della legge Delrio unicamente rispetto alle funzioni delle province non è in grado di darci contezza dei reali effetti in termini di riassetto istituzionale del territorio regionale. Vanno indagati pertanto altri soggetti in grado di rispondere alle molteplici e differenziate esigenze locali. A tal fine in Basilicata, anche in seguito al superamento delle Aree Programma, sono presenti forme associate stabili di Unioni di comuni. Come noto queste ultime sono

disciplinate dall'art. 32 del TUEL, legge 267 del 18 luglio 2000, che attua la legge 265 del 3 luglio 1999; la legge 56 è intervenuta anche su questa materia (cc. 104 e 141), eliminando le unioni speciali e semplificando alcuni aspetti organizzativi e funzionali⁷. Secondo il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, al 2021, la Basilicata conta quattro unioni di comuni, la prima delle quali è stata istituita nel 2011. In realtà a fine 2021 se ne segnalano sette (tab. 2) che coprono 42 comuni. A queste probabilmente si aggiungeranno altre, ora in fase di definizione, anche in seguito alle attività previste dalla SNAI, che ha di certo accelerato il

Tab. 2. Unioni di comuni in Basilicata (con data di istituzione).

Unione	Comuni associati
ALTO BRADANO (30.12.2011)	Banzi, Forenza, Genzano di Lucania, Palazzo San Gervasio, San Chirico Nuovo, Tolve
DELLA VAL CAMASTRA BASENTO (3.07.2015)	Abriola, Anzi, Brindisi montagna, Calvello, Laurenzana, Trivigno
LUCANA DEL LAGONEGRESE (7.05.2015)	Castelluccio inferiore, Castelluccio superiore, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Rivello, Trecchina
DEI COMUNI MEDIO AGRI (3.01.2017)	Missanello, Roccanova, San Chirico Raparo, Sant'Arcangelo
VAL SARMENTO (dicembre 2020)	Cersosimo, Noepoli, San Costantino Albanese, San Giorgio Lucano, San Paolo Albanese, Terranova di Pollino
ALTO SINNI-SERRAPOTAMO (dicembre 2020)	Calvera, Carbone, Castronuovo Sant'Andrea, Chiaromonte, Fardella, Francavilla in Sinni, Senise, Teana
POLLINO LUCANO (dicembre 2020)	Rotonda, San Severino Lucano, Viggianello

Fonte: elaborazione su Dati Ministero dell'Interno.

(https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php, ultimo accesso: 10.X.2021).

processo in atto, dal momento che il prerequisito dell'associazionismo è fondamentale.

Le loro principali competenze riguardano l'organizzazione dei servizi pubblici (compreso il trasporto locale); la pianificazione territoriale (considerando anche catasto e protezione civile); i servizi di raccolta e smaltimento rifiuti urbani⁸; i servizi sociali; la polizia municipale⁹.

La Basilicata conta 131 comuni dove vivono, al 2021, 545.130 abitanti. Oltre l'80% dei comuni (106, di cui 83 in provincia di Potenza) ha una popolazione inferiore alle 5.000 unità: in pratica più del 40% dei lucani vive in piccoli centri e questo ci dà il senso della rilevanza dell'associazionismo comunale per il benessere delle comunità coinvolte (Mastrangelo, 2020). Le unioni interessano principalmente i comuni in provincia di Potenza ma l'associazionismo per l'esercizio di servizi essenziali riguarda anche l'area della Montagna Materana, interessata da una consolidata tradizione e dalla perimetrazione del primo territorio selezionato nell'ambito della SNAI (Albolino, 2019).

Politiche e strumenti per la rivitalizzazione socio-economica di territori definiti interni in funzione di strutturati indicatori; un approccio *place based*; «aree pilota» – quattro in Basilicata –

in cui promuovere forme efficaci di riequilibrio territoriale, sul piano socio-economico ma anche istituzionale: sono questi gli elementi cardine della Strategia nazionale per le aree interne. L'intento è stato quello di rendere *visibili* sistemi locali dei quali considerare peculiarità, criticità, elementi di forza e buone pratiche da cui ripartire per tentare di promuovere azioni efficaci per il rafforzamento dei servizi essenziali e la concretizzazione di nuove e differenti prospettive economiche, combattendo al contempo lo spopolamento (Uval, 2014)¹⁰. Al momento, alla Montagna Materana si sono affiancate il Mercure Alto Sinni – che con la prima condivide le fasi attuative iniziali con l'approvazione dell'Accordo di programma quadro – l'Alto Bradano e il Marmo Platano che hanno approvato la Strategia d'area (fig. 1, tab. 3).

La rilevanza della riorganizzazione delle autonomie locali è ancora più evidente in una regione in cui sulla base della classificazione proposta dalla SNAI, 126 comuni su 131 sono considerati Aree Interne, e ad essi corrisponde il 75% della popolazione regionale, ovvero 410.136 abitanti. Di questi comuni, 42 appartengono alle quattro aree pilota¹¹ e contano una popolazione superiore alle 85.000 unità (tab. 3).

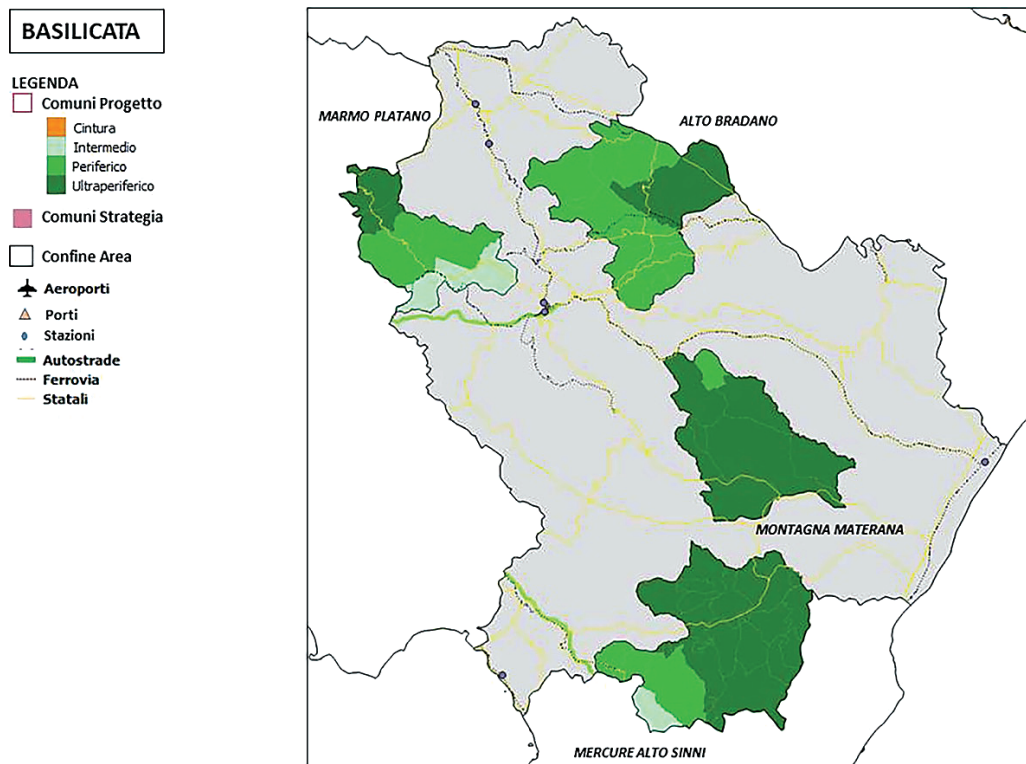


Fig. 1. Le aree SNAI in Basilicata.

Fonte: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-basilicata-aree-interne/> (ultimo accesso: 26.II.2023).



Tab. 3. I comuni delle aree pilota.

Area pilota	Comuni coinvolti	Popolazione (2019)	Ripartizione risorse (Fse, Fesr, Fears)
MONTAGNA MATERANA	Accettura, Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Oliveto Lucano	10.140	27.427.873,66 €
MERCURE - ALTO SINNI - VAL SARMENTO	Calvera, Carbone, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castronuovo di S.A., Cersosimo, Chiaromonte, Fardella, Francavilla in Sinni, Noepoli, Rotonda, San Costantino A., San Giorgio Lucano, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Senise, Teana, Terranova di Pollino, Viggianello	30.726	37.600.327,19 €
ALTO BRADANO	Acerenza, Banzi, Forenza, Genzano di Lucania, Oppido Lucano, Palazzo San Gervasio, San Chirico Nuovo, Tolve	23.660	26.883.279,51 €
MARMO PLATANO	Balvano, Baragiano, Bella, Castelgrande, Muro Lucano, Pescopagano, Ruoti	20.507	19.907.190,18 €

Fonte: elaborazione su <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-basilicata-aree-interne/> (ultimo accesso: 26.II.2023).

Le iniziative avviate tentano di arginare rilevanti criticità in termini di depauperamento demografico, invecchiamento, crisi economica, problemi di trasporto e viabilità, dissesto idrogeologico, difficoltà connesse al mondo della formazione, un contesto in cui si registra una sanità priva di reali forme di radicamento ai luoghi e alle comunità (emergenza che la pandemia ha reso particolarmente evidente) e un generale e diffuso impoverimento del patrimonio socio-economico e culturale. Proprio in rapporto alle azioni messe in campo con la SNAI, le province, anche in Basilicata, stanno svolgendo un significativo ruolo di ente di area vasta. Ad onta del *downgrading* cui esse sono state sottoposte con la 56, il governo della Repubblica ha recentemente ribadito che al presidente dell'ente provinciale va affidato il compito di coordinare le attività di programmazione dell'assemblea dei sindaci delle aree interne soprattutto per quanto concerne gli interventi relativi a trasporto e viabilità locale, funzioni che sono rispettivamente in capo alle province e agli enti comunali¹².

4. Alcune riflessioni conclusive

La legge 56, nel tentativo di semplificare il processo relativo al riordino territoriale, gli ha impresso un'accelerazione che però ha evidenziato l'estrema complessità e la debolezza del percorso intrapreso. La necessità di un efficace riassetto – affiancato da una pianificazione strategica a lungo termine che contemperi funzioni, soggetti e obiet-

tivi in una visione armonica, integrata e non tanto farragginosa – sembra essere ancora non risolta.

In un territorio come quello lucano, frammentato sul piano morfologico, economico e sociale, le unioni dei comuni possono rappresentare un punto di riferimento essenziale se la loro realizzazione si basa su un paradigma partecipativo nel quale la comunità è al centro di una programmazione e di una progettazione radicate nel territorio, in cui la *governance* locale promuova un modello gestionale condiviso e adeguatamente comunicato. E i rischi non mancano: difficoltà a investire in strutture complesse, anche se più efficaci sul piano funzionale; riorganizzazione e successivo consolidamento di un ente le cui caratteristiche, spesso, non sono automaticamente parte della cultura amministrativa locale e che richiederebbe l'accettazione di una modalità d'azione sovra locale, in grado di superare i localismi e garantire la realizzazione del «bene comune» quale obiettivo prioritario. Appare proprio questa la differenza tra un soggetto che si *limita* ad erogare servizi rispetto ad uno che mette in campo una strategia, valorizzando l'innovazione e la contaminazione di progetti e percorsi. Numerosi comuni della Basilicata hanno sperimentato in questi anni pratiche di azione comune a partire dalle specificità dei territori, fulcro delle politiche di sviluppo locale: dai patti territoriali, ai programmi comunitari, ai progetti integrati, tante e differenti iniziative hanno contribuito a formare in questi luoghi un substrato favorevole all'emergere di attori che svolgano tale funzione di impulso e coordinamento¹³.

Discorso analogo riguarda l'ente provinciale: in Basilicata, le province stanno procedendo in modo sistematico a una programmazione volta a rafforzarne il ruolo di coordinamento nell'ambito delle attività economiche e istituzionali dei comuni¹⁴; di fatto l'intento – anche dichiarato – è quello di promuovere la definizione di un soggetto che sia in grado di mediare tra la struttura dell'assetto amministrativo e la capacità dei comuni di cogliere le principali opportunità, soprattutto in termini di dinamiche di sviluppo urbano e socio-economico. È quanto si propone, per esempio, l'iniziativa la «Casa dei 100 comuni» che, avviata a gennaio 2021, mira a creare una comunità partecipata, impegnata principalmente sui temi del trasporto, delle infrastrutture e della tutela ambientale. I portali della Provincia di Potenza e dell'Upi Basilicata descrivono l'esperienza in corso. Tra le attività più recenti «INNOVAGRO - Sviluppo di una rete innovativa per la promozione dell'estroversione delle imprese agroalimentari dell'Area Adriatico-Ionica», in cui sono state attivate politiche transnazionali (<https://innovagro.adrioninterreg.eu/>, ultimo accesso: 10.X.2021). Di recente, nell'ambito della medesima iniziativa, sono stati proposti percorsi di approfondimento delle buone pratiche che caratterizzano il Mezzogiorno d'Italia. Allo stesso modo, interessante si presenta l'attività che la Provincia potentina, coinvolgendo alcune municipalità europee e diverse province italiane (tra le quali quella di Matera), ha proposto già dal 2015 nell'ambito del progetto ONU «Comunità resilienti»¹⁵.

La politica di coesione europea 2021-2027 sottolinea espressamente il ruolo degli enti intermedi che le province lucane si propongono di svolgere¹⁶. È considerata infatti questa la strada verso la realizzazione di forme di resilienza socio-economica che, sulla base di un approccio sostenibile, promuovano politiche mirate a rafforzare «la capacità di un sistema territoriale di riconoscere e utilizzare il proprio patrimonio di risorse in modo da sostenersi e svilupparsi nel lungo periodo: puntando sul suo rafforzamento, mantenendone la varietà e la qualità e proteggendone il valore e la disponibilità nel tempo» (Colucci e Cottino, 2015, p. 26)¹⁷.

Tali enti si candidano inoltre a divenire nuovi poli che, in qualità di centri di competenza, possano supportare i comuni nel processo di transizione al digitale, mettendo in campo le capacità e le professionalità richieste per valorizzare pienamente il patrimonio informativo disponibile e affrontare gli anni che saranno «governati» dalle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁸.

Altrettanto significativo viene considerato il ruolo svolto dalle due province nelle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale (basti pensare ai presidi di biblioteche e musei) nonché di sostegno della infrastrutturazione materiale e immateriale. Più in generale su tutti gli aspetti che, nella più ampia cornice della sostenibilità, vanno a rafforzare la coesione sociale e territoriale.

Tali aspetti, benché indubbiamente rilevanti, appaiono tuttavia estranei alla legge 56. Quest'ultima, riducendo le funzioni degli enti provinciali, ha contribuito ad accentuare gli squilibri interni: Potenza, infatti, continua ad avvantaggiarsi della sovrapposizione all'ente regionale, ridimensionando la posizione di Matera e tutto ciò produce dinamiche conflittuali; inoltre, una tale cornice normativa non assegna un ruolo di primo piano alle unioni di comuni che in contesti complessi come quello in oggetto appaiono importanti leve di sviluppo. Una possibile revisione della legge potrebbe, in futuro, agire in modo più efficace sulle criticità evidenziate.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- Albolino Ornella (2014), *L'Irpinia. La costruzione di un'area interna del Mezzogiorno tra politiche di sviluppo e dinamiche recenti*, Napoli, Università degli studi «L'Orientale», UniversityPress.
- Albolino Ornella (2019), *Lo sviluppo locale partecipato per la valorizzazione delle aree rurali nella Montagna Materana*, in Fabio Pollice, Giulia Urso e Federica Epifani (a cura di), *Ripartire dal territorio. I limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso*, X Incontro italo-francese di Geografia Sociale, in «Place Telling», Collana di Studi Geografici sui luoghi e sulle loro rappresentazioni, 2, Università del Salento, Lecce, pp. 125-138.
- Barca Fabrizio (2015), *Un progetto per le «aree interne» dell'Italia*, in Benedetto Meloni (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 29-35.
- Basile Nico (2019), *Autonomia differenziata. Bardi replica al centrosinistra*, https://www.trmtv.it/politica/2019_07_23/206839.html (ultimo accesso: 14.X.2021).
- Becattini Giacomo e Fabio Sforzi (a cura di) (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Camera dei Deputati (2017), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione*, Roma.
- Camera dei Deputati-Servizio Studi (2021a), *Città metropolitane e province*, Roma.
- Camera dei Deputati-Servizio Studi (2021b), *Unioni e fusioni di comuni*, Roma.
- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Cersosimo Domenico e Carmine Donzelli (a cura di) (2020), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Colucci Angela e Paolo Cottino (a cura di) (2015), *Resilienza tra territorio e comunità. Approcci, strategie, temi e casi*, in «Quaderni dell'Osservatorio», 21, Milano, Fondazione Cariplo.
- Coppola Pasquale e Rosario Sommella (a cura di) (1998), *Le*



- aree interne nelle strategie di rivalorizzazione del Mezzogiorno, in «Geotema», 10.
- Cusimano Girolamo (a cura di) (2018), *Echi dai territori. Spazio liquido e coaguli sociali*, in «Geotema», 57.
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli-Venezia Giulia*, in «Urbanistica informazioni», X Giornata di Studio INU *Crisi e rinascita delle città*, XXXXI, 272, pp. 929-934.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2019), *Introduzione*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), *Mosaico*, in «Memorie geografiche», ns 17, pp. 549-554.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, pp. 155-168.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Fucito Luigi e Maria Frati (2017), *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, Roma, Senato della Repubblica.
- Governa Francesca (2007), *Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale*, in «Rivista Geografica Italiana», pp. 335-361.
- Governa Francesca (2010), *Ripensare il locale, ridefinire il territorio. Le possibilità di un approccio multidimensionale*, in Lida Viganoni (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, in «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXXIX, pp. 723-735.
- Governa Francesca (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli Editore.
- Governa Francesca e Carlo Salone (2004), *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 4, pp. 796-818.
- ISSIRFA-CNR (a cura di) (2018), *Gli Enti locali dopo la «Legge Debrio» e le leggi regionali di attuazione*, Roma.
- Manestra Stefano, Giovanna Messina e Anna Peta (2018), *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia*, in «Questioni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, 452, pp. 9-13.
- Mastrangelo Pasquale (a cura di) (2020), *Il Benessere equo e sostenibile nella provincia di Potenza*, Potenza, Upi/Cuspi.
- Merloni Francesco (2015), *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in «Astrid», pp. 1-11.
- Salaris Alessia (2007), *La Basilicata: assetti territoriali e strategie regionali*, in Alessia Salaris (a cura di), *Terre di mezzo: la Basilicata tra costruzione regionale e proiezioni esterne*, Bari, Edizioni di Pagina, pp. 17-23.
- Sommella Rosario (2017), *Una strategia per le aree interne italiane*, in «Geotema», 55, pp. 76-79.
- Sommella Rosario e Lida Viganoni (2005), *Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, in Giuseppe Dematteis e Francesca Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli, pp. 189-210.
- Stella Luigi (2021), *Sempre peggio. Ed ecco l'Autonomia Differenziata*, <https://www.quotidianosanita.it/> (ultimo accesso: 14. X.2021).
- UVAL (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Collana Materiali Uval, 31, Roma.
- Viganoni Lida (a cura di) (1997), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, ESI, Napoli.
- Zilli Sergio (2018a), *Riordino territoriale e «inviluppo» locale. Ritaglio amministrativo e problemi di governance nel Friuli Venezia Giulia*, in «Geotema», XXI, pp. 160-168.
- Zilli Sergio (2018b), «Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassino senza pretese lo abbiamo anche noi in paese»: riordino territoriale e fusione di comuni dopo la legge 56 del 2014, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», ns 16, pp. 515-522.
- <http://www.provincia.matera.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <http://www.provincia.potenza.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <http://www.unionelucanalogonegrese.it> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://aliautonomie.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://innovagro.adrioninterreg.eu/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://provincecomuni.eu/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://resiliencelab.eu> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://www.camera.it/leg17/397?documenti=1127> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://www.provinciadimatera2030.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://www.quotidianosanita.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- <https://www.upibasilicata.it/> (ultimo accesso: 26.II.2023)
- www.besdelleprovince.it (ultimo accesso: 26.II.2023)

Note

¹ Il tema è al centro di una vasta letteratura che nell'ultimo ventennio ha fatto emergere le peculiarità e le criticità dello sviluppo locale, considerando i risultati e gli effetti di quanto realizzato. Tra i lavori più significativi sugli aspetti emersi si vedano Becattini e Sforzi, 2002; Governa e Salone, 2004; Dematteis e Governa, 2005; Governa, 2007, 2010 e 2014; Cusimano, 2020. Sul Mezzogiorno e le aree interne sono particolarmente rilevanti i lavori di Sommella e Viganoni, 2005; Albolino, 2014; Sommella, 2017; nello specifico sulla Basilicata, Salaris, 2007; Stanzone, Salaris e Percoco, 2007; Albolino, 2019.

² Per l'inquadramento teorico dell'articolo si rimanda principalmente ai lavori di Castelnuovi, 2013; Dini e Zilli, 2015, 2017, 2019 e 2020; Zilli, 2018a e 2018b. Riferimento essenziale è comunque la dettagliata introduzione proposta dai curatori del numero monografico.

³ La posizione del presidente della Regione, Vito Bardi, pur con numerosi distinguo, si presenta favorevole alla sua realizzazione ma al momento le forze di opposizione e quelle sindacali sembra ribadiscano il loro parere negativo a provvedimenti che, considerate le dimensioni e il gettito fiscale lucano, di fatto rischierebbero solo di indebolire la condizione della regione. Sul tema si rimanda agli articoli di Basile (2019) e Stella (2021) nonché, tra gli altri, ai documenti disponibili sui siti <https://consiglio.basilicata.it/archivio-news/>, <https://www.cgilbasilicata.it/177120-autonomia-differenziata-summa-risponde-a-bardi-sottovalutati-i-suoi-effetti.html> (ultimo accesso: 14.X.2021). Si veda anche Dini e Zilli (2020, p. 164), in cui è sottolineato come una tale situazione lungi da rafforzare il coordinamento interistituzionale possa «apparire come la soluzione (egoistica) più semplice e maggiormente funzionale».

⁴ Con delibera della GR 1305 del 7 novembre 2014 è stato istituito l'«Osservatorio regionale per l'attuazione della legge 56»; la legge 49 è stata poi aggiornata e coordinata dalle leggi regionali 39 del 30 dicembre 2017 e 11 del 29 giugno 2018. Si contano inoltre più di quaranta leggi regionali e provvedimenti diversi, precedenti e successivi, ai quali si rinvia per normare i vari aspetti delle differenti attività considerate; sono stati anche conclusi puntuali accordi tra l'ente regionale e i soggetti coinvolti per il trasferimento delle funzioni (Fucito e Frati, 2017; ISSIRFA-CNR, 2018).

⁵ Tema delicato nella vicenda del riassetto è stato il trasferimento del personale in esubero che, tuttavia, dal 2017, risulta regolarmente riallocato.

⁶ Sul sito della Provincia di Potenza è anche menzionato il



«Piano provinciale strutturale», affiancato da alcuni piani specifici relativi ai rifiuti, alle emergenze ambientali, allo sport, alla previsione e prevenzione dei rischi, che completano e precisano le funzioni dell'ente (<http://www.provincia.potenza.it>, ultimo accesso: 1.X.2021).

⁷ In Basilicata sono disciplinate dalle disposizioni contenute nel collegato alla legge di stabilità regionale, ovvero la legge 5/2016; a questa si affiancano poi le leggi regionali 33/2010; 8/2014; 26/2014, che definiscono l'organizzazione e le misure incentivanti (Manestra, Messina e Peta, 2018).

⁸ Anche se in Basilicata la gestione dei rifiuti e l'organizzazione del servizio idrico integrato per l'Ambito Territoriale Ottimale (che coincide con i confini regionali) sono affidati ad un istituto *ad hoc*: l'Ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (EGRIB).

⁹ Le unioni sono un obbligo di legge per i piccoli comuni: il 31.XII.2021 è il termine ultimo (più volte prorogato e oggi fissato sulla base di una sentenza della Corte costituzionale e del dlgs 183/2020) per garantire l'esercizio in forma associata delle funzioni comunali (art. 14, dlgs 78/2010) (Camera dei Deputati-Servizio Studi, 2021b).

¹⁰ Il tema si basa su un'ampia letteratura: qui si vuole segnalare solo Barca, 2015 e Sommella, 2018; utili i documenti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (<https://www.agenziacoesione.gov.it>, ultimo accesso: 1.X.2021).

¹¹ La maggioranza (33) in provincia di Potenza e i restanti in quella di Matera.

¹² Si veda, in particolare, il dm 121/2021 che affida 300 milioni di € ai territori delle aree SNAI per la cura e l'accessibilità stradale investendo le Province del ruolo di coordinamento. Cfr. il Decreto e la documentazione relativa (<https://www.provincia.ditalia.it/>, ultimo accesso: 1.X.2021). Ricordiamo che l'Agenzia per la coesione vigila sull'effettiva e corretta realizzazione degli interventi previsti affiancando le competenze delle Amministrazioni coinvolte. Alla pagina <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-basilicata-aree-interne> (ultimo accesso: 1.X.2021) sono disponibili tutti i documenti che descrivono in dettaglio il processo in atto.

¹³ Su forme e caratteristiche delle azioni realizzate si vedano i riferimenti riportati nella nota 2.

¹⁴ Si inserisce in questo percorso anche l'adesione al progetto «Province & Comuni» che coinvolge 76 amministrazioni provinciali delle regioni a statuto ordinario; considerato un «intervento di sistema» investe fondi (4.555.500,14 €) nella definizione di modalità di gestione associata di servizi con riferimento a tre aspetti fondamentali che coinvolgono l'ente provinciale: «Stazione unica appaltante su lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali;

Progettazione e *start up* del Servizio Associato Politiche Europee, per migliorare la capacità di attuazione e utilizzo dei Fondi europei da parte delle comunità locali; Servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati». Il portale dell'iniziativa (<https://provincemuni.eu/>, ultimo accesso: 14.X.2021) descrive le varie fasi del progetto che si completerà nel 2023.

¹⁵ Con la firma di cento sindaci sono state avviate azioni mirate a radicare nel contesto locale progetti ispirati ai temi della sostenibilità e della resilienza (<https://www.uniat.it/citta-resilienti-100-sindaci-firmano-il-protocollo-onu-a-potenza/>, ultimo accesso: 1.X.2021). Durante la pandemia, lo stesso progetto ha fatto da cornice anche alle azioni volte a sostenere le categorie più fragili ed economicamente deboli (<https://www.provinceditalia.it/la-provincia-di-potenza-sempre-piu-la-casadei100comuni/>, ultimo accesso: 10.X.2021). Per quanto possa apparire meno importante (ma nel Mezzogiorno – e la Basilicata non fa eccezione – riveste una funzione rilevante) le due province sono impegnate a rafforzare la visibilità mediatica e la diffusione delle informazioni, anche finalizzate alla capacità di attrarre investimenti e flussi turistici: la Provincia di Potenza offre la possibilità ai comuni di associarsi in un *network* che garantisce ai partecipanti uno spazio sul portale provinciale, con la possibilità di aderire a specifiche reti relazionali, un'opportunità che pur gestita in modo autonomo dall'ente locale, dà il senso della volontà di coordinare le attività di comunicazione e immagine del territorio. Affianca questa iniziativa il portale Provincia di MATERA 2030 - *PeoplePlanetProsperity* che oltre a garantire una comunicazione istituzionale sottolinea esplicitamente il legame del territorio ai temi della sostenibilità ambientale.

¹⁶ A luglio 2021, l'allora ministro degli interni Luciana Lamorgese ha ribadito il ruolo delle Province quali istituzioni di pianificazione strategica (<https://www.upibasilicata.it/luciana-lamorgese-con-il-dtl-delega-risolveremo-le-criticita-delle-province/>, ultimo accesso: 14.X.2021).

¹⁷ In quest'ottica possiamo considerare, tra gli altri, il progetto START - Azione ProvincEgiovani, promosso dalla Provincia di Matera (ente capofila) che, finanziato dall'UPI, ha previsto percorsi formativi centrati sulla valorizzazione di rilevanti settori economici locali e una successiva fase in cui i giovani partecipanti vedranno concretizzarsi la loro idea imprenditoriale (<http://www.provincia.matera.it>, ultimo accesso: 14.X.2021).

¹⁸ Si vedano le posizioni dei presidenti provinciali in occasione dell'audizione «Digitalizzazione ed interoperabilità delle banche dati fiscali» dell'UPI presso la Commissione Parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria (<https://aliautonomie.it/2021/10/07/province-potenziarle-per-garantire-assistenza-a-piccoli-comuni-serve-competenza-per-la-sfida-del-pnnr-banche-dati-fiscali-lupi-in-audizione/>, ultimo accesso: 1.X.2021).



La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro

In Calabria la legge 56/2014 interviene su un territorio che da decenni affronta situazioni di emergenza economica, sociale e ambientale, oggi aggravate dall'emergenza sanitaria iniziata nel 2020, e lo fa in modo peculiare. La legge inserisce infatti la Calabria fra le Regioni ordinarie con Città metropolitana, mentre le due antecedenti leggi di sistema sull'ordinamento degli enti locali (laws 142/1990 e 267/2000) la escludevano. Inoltre, diversamente dalle altre Regioni ordinarie, essa indica come Città metropolitana (Cm) una città non capoluogo regionale, che peraltro è molto distante per qualsiasi indicatore da tutte le altre Cm indicate dalla legge, ma ha l'assoluta originalità di essere una Twin City con Messina, anch'essa Città metropolitana per decisione della Regione Sicilia. Tutti questi elementi prefigurano forti impatti sia entro la regione sia nell'area trans-regionale dello Stretto, e rendono particolarmente interessante il locale processo di attuazione della 56 e il percorso di costruzione del Piano strategico metropolitano, ancora in corso, che dovrebbe discutere e chiarire l'indirizzo strategico del nuovo ente. Si tratta di una scelta di straordinaria complessità e che, complici il ritardo con cui la Cm di Reggio Calabria è stata istituzionalizzata, poi la pandemia, è al momento ancora interlocutoria.

The Metropolitan City of Reggio Calabria between Strategic Choices and the Search for a Future

In the case of Calabria, law 56/2014 intervenes in a geographical area that, for decades, has faced situations of economic, social and environmental emergency, now exacerbated by the health emergency that began in 2020, and it does so in a particular way. In fact, this law includes Calabria among the ordinary regions with Metropolitan city, while the previous legislation (142/1990 and 267/2000) excluded it. Moreover, unlike all the other ordinary regions, the law gives Metropolitan City status to somewhere which is not the regional capital and lacks many of the criteria which define the other MCs listed in the law. Lastly Reggio Calabria is unique in being a Twin City with Messina, also a Metropolitan City by decision of the Region of Sicily. All these elements are likely to have a major impact, both on the region and on the trans-regional area of the Strait, and make it very interesting to see how law 56 is implemented locally. The analysis of the Metropolitan Strategic Plan, which should make it easier to understand the strategic direction of the new entity, is still ongoing. This is a choice of extraordinary complexity, and because of the delay in declaring Reggio Calabria a Metropolitan city, and the ensuing pandemic, it is still in an interim phase.

La ville métropolitaine de Reggio Calabria entre choix stratégiques et recherche de l'avenir

En Calabre, la loi 56/2014 intervient sur un territoire qui fait face à des situations d'urgence économique, sociale et environnementale depuis des décennies, maintenant aggravées par l'urgence sanitaire qui a commencé en 2020, et elle le fait d'une manière particulière. En effet, la loi inclut la Calabre parmi les régions ordinaires ayant une ville métropolitaine, alors que la législation précédente (lois 142/1990 et 267/2000) l'excluaient. En outre, à la différence des autres régions ordinaires, elle indique comme VM une ville qui n'est pas une capitale régionale, qui, en outre, est très éloignée, en termes d'indicateurs, de toutes les autres VM indiquées par la loi, mais qui a l'originalité absolue d'être une ville jumelle de Messine, qui est également une ville métropolitaine par décision de la Région de Sicile. Tous ces éléments préfigurent de fortes répercussions tant dans la région que dans la zone transrégionale du détroit, et rendent le processus de mise en œuvre locale de la loi 56 particulièrement intéressant. L'analyse du plan stratégique métropolitain, toujours en cours, devrait être très intéressante pour comprendre l'orientation stratégique de la nouvelle entité. Il s'agit d'un choix extraordinairement complexe, et il n'est pas surprenant que, en raison notamment du retard dans la formation du VM de Reggio Calabria, puis de la pandémie, il soit actuellement encore préparatoire.

Parole chiave: Città metropolitana, Calabria, Reggio Calabria, Stretto, riordino amministrativo

Keywords: Metropolitan City, Calabria, Reggio Calabria, Strait, administrative reorganisation

Mots clés : Ville Métropolitaine, Calabre, Reggio Calabria, Détroit, réorganisation administrative

Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – giovanni.modaffari@unimib.it

1. Introduzione

La legge 56 del 7 aprile 2014 esprime un progetto di riordino amministrativo basato su una nuova gerarchia territoriale, in cui il ruolo esclusivo del macro-ente Regione viene messo in discussione con il conferimento di competenze e funzioni a un nuovo ente di livello intermedio, le Città metropolitane. Ciò configura non soltanto una modifica della geografia amministrativa, ma un cambiamento interno della geografia politica del Paese (Dini e Zilli, 2021), innescando una dialettica affatto originale fra i livelli amministrativi delle dieci regioni ordinarie che ospitano una Città metropolitana, mentre le cinque restanti regioni sono sottoposte a *downgrading*. La Calabria rientra nelle prime dieci ma, come discuteremo nei prossimi paragrafi, con una collocazione peculiare e differente dalle altre nove.

Per questo l'analisi dello stato di attuazione della legge 56 in Calabria si rivela particolarmente interessante: esso infatti evidenzia l'accentuarsi dei fattori di squilibrio portati dalla Delrio negli assetti regionali e sub-regionali, fattori che appunto stanno alla base dell'ipotesi discussa in questo numero speciale di una nuova geografia politica dell'Italia. E, non casualmente, questi fattori di destabilizzazione emergono in un contesto, quello calabrese, denso di fragilità socio-economiche, criticità del sistema produttivo, forte e diffuso debito di sviluppo, rischio ambientale, spopolamento delle aree interne e (per dirla in sintesi estrema) debolezze di *government* e *governance*, caratteristiche tutte cui sono ormai attribuite connotazioni di cronicità.

La pandemia ha senz'altro funto da rallentatore del processo di *institutional building* della Città metropolitana di Reggio Calabria (d'ora in avanti CmRC), la cui formazione va avanzando faticosamente, per stessa ammissione degli attori, con l'elaborazione del Piano strategico metropolitano, e con l'attuazione della legge in ambito regionale. Ma in realtà l'intero processo procedeva da prima della pandemia con lentezza e ritmi assai diversi rispetto alle altre Cm.

Aggiornando le risultanze esposte in lavori precedenti (Modaffari, 2018 e 2020; Modaffari e Zilli, 2019), nel presente contributo cercheremo di discutere queste particolarità del percorso calabrese, mentre una ricognizione sulla recente stesura del Piano strategico metropolitano ci consentirà qualche riflessione ulteriore a proposito dell'indirizzo strategico che esso manifesta.

2. La peculiarità della CmRC come riflesso della peculiarità della Calabria

La discussione della geografia amministrativa della Calabria richiede un breve cenno alla configurazione fisica e infrastrutturale della regione. La Calabria conta poco meno di 1,9 milioni di abitanti (ISTAT, 2021) su poco più di 15.000 kmq di un territorio per più di nove decimi collinare (49,2%) e *aspramente* montuoso (41,8%), mentre la poca pianura risponde prevalentemente al profilo costiero jonico.

Questo carattere orografico si incrocia con la sua mera forma geografica, caratterizzata dall'assialità nord-sud e da uno spiccato orientamento verticale (la Calabria è montuosa, lunga e stretta), e non si pecca di determinismo geografico osservando che ciò ha assai influenzato l'organizzazione funzionale del territorio e l'assetto amministrativo. Le infrastrutture di collegamento si impernano necessariamente sulle due dorsali ferroviarie della costa jonica e di quella tirrenica, collegate da due trasversali, quella cosentina (che copre il tratto da Paola a Sibari) e quella catanzarese (che unisce Catanzaro, il capoluogo di regione, a Lamezia Terme). Tali dorsali, come da attendersi, scorrono grossomodo parallele a quelle stradali nei tragitti delle SS 18 e 106, e della A2 «Autostrada del Mediterraneo»¹.

L'assetto delle infrastrutture riflette la forma dell'organizzazione territoriale e amministrativa, che in ragione dell'anzidetta geografia lunga e stretta vede storicamente la verticale tripartizione fra regione settentrionale, centrale e meridionale: la «Calabria Citeriore», regionalizzata da Cosenza, e la «Calabria Ulteriore» distinta in «Calabria Ulteriore Prima», riferita a Reggio, e «Calabria Ulteriore Seconda» riferita a Catanzaro, erano tre delle 22 province della riorganizzazione amministrativa borbonica del 1816, e ricalcavano analoghe zonizzazioni del Regno di Napoli. La ripartizione, consistente in quanto naturale, venne ereditata *in toto* dallo Stato unitario con le tre province di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria, ed esse restano tali nella Repubblica a formare la Regione costituzionale Calabria quando la legge 281 del 16 maggio 1970 dà finalmente avvio alla prevista istituzione delle regioni.

A quel tempo Catanzaro è con 718.000 abitanti (censimento 1971) la provincia demograficamente più capiente (Cosenza ne ha 692.000 e Reggio 578.000), ha la proverbiale collocazione centrale e, come esito del lavoro di commissioni parlamentari e di un sordo e ventennale *lobbying* delle tre città per la supremazia regionale, viene individuata



ta dal governo come capoluogo della Regione. La scelta provoca la violenta ribellione di parte della popolazione di Reggio, sostenuta da varie forze politiche locali, dando luogo ai cosiddetti moti di Reggio, che si prolungheranno dal luglio 1970 al febbraio 1971, con vittime e militarizzazione della città. L'esito compromissorio che ne seguirà è la decisione da parte del governo di mantenere la scelta di Catanzaro e farne la sede ufficiale della Regione Calabria e della Giunta regionale, ma di assegnare a Reggio, quale ricompensa del semestre di stato d'assedio, la sede politica del Consiglio. Al di là delle valutazioni di merito, si tratta dell'unico caso di separazione geografica della funzione esecutiva da quella legislativa fra le regioni della Repubblica.

Per un ventennio Catanzaro manterrà il largo vantaggio demografico sulla provincia di Reggio (742.000 abitanti contro 577.000 al censimento 1991, mentre la provincia di Cosenza ne ha 751.000), ma nel 1992 l'istituzione per scorporo delle nuove piccole province di Crotone e Vibo Valentia, due dei quattro vecchi distretti della provincia borbonica di Catanzaro, modifica drasticamente il quadro. Al censimento 1991 i rispettivi territori ospitavano 180.000 abitanti ciascuno (diventeranno 162.000 a Crotone e 151.000 a Vibo nel censimento 2021)²: l'effetto è il forte ridimensionamento di Catanzaro, che crolla all'istante da 742.000 a 382.000 abitanti (342.000 al censimento 2021) e l'emergere di un nuovo equilibrio territoriale a vantaggio di Reggio, città che negli ultimi decenni ha esercitato una crescente pressione nella ridefinizione dei rapporti con il potere centrale, culminata nel 2009 con l'estemporaneo inserimento della città nel novero delle Cm, che passano da nove a dieci.

Com'è noto le Cm vengono introdotte nel nostro ordinamento dalla legge 142 dell'8 giugno 1990, che all'art. 17 ne elenca nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), le medesime che saranno poi elencate dall'art. 22 della legge 267/2000. L'inserimento di Reggio Calabria si realizza durante la discussione in commissione bilancio del disegno di legge sul federalismo fiscale, quando con il voto contrario dell'opposizione la maggioranza (PdL e Lega Nord) approva il relativo emendamento, cosa che ripeterà poi in aula. L'inserimento verrà poi confermato nei provvedimenti emergenziali del governo Monti e infine dalla legge 56/2014, benché Reggio Calabria sia distante per ogni indicatore dalle altre Cm delle regioni ordinarie, e sia l'unica non capoluogo di regione, cosa che introduce elementi evidenti di squilibrio³.

Come che sia, vi è notevole attesa per quella che a Reggio viene considerata una grande vittoria politica, e quando il consiglio comunale viene sciolto per infiltrazioni mafiose e commissariato per due anni (ottobre 2012-ottobre 2014), è l'abolenda Provincia che supplisce il Comune e pubblica nel novembre 2013 il «Manifesto per il piano strategico della Città metropolitana». Ma quando cinque mesi più tardi la 56/2014 esce in GU, la CmRC stenta a nascere: mentre le altre nove Cm previste dalla legge si costituiscono tutte l'8 aprile 2014, il giorno immediatamente successivo alla promulgazione della legge, questo accadrà a Reggio solo nel secondo semestre 2016, con un ritardo di oltre due anni. Il ritardo è causato dalle travagliate vicende della municipalità, tanto che la 56 ha dovuto espressamente prevedere per Reggio una deroga ai previsti tempi di attuazione. Ma presto, nell'ottobre 2014, le elezioni comunali hanno luogo con la vittoria della lista di centro-sinistra di Giuseppe Falcomatà, e questo creerà un quadro di stabilità politica lungo sette anni, con la vittoria ripetuta anche nelle successive elezioni dell'ottobre 2020⁴.

Questa continuità amministrativa, in linea di principio, avrebbe dovuto favorire il rapido espletamento delle procedure di formazione della Cm, tanto più che a essa corrisponde omogeneità politica con la Giunta regionale, governata dal 2014 al 2020 da Gerardo Oliviero, *ex*-presidente della Provincia di Cosenza e deputato PDS e DS per quattro legislature. È vero che la presidenza della Provincia di Reggio è tenuta dal 2011 da Forza Italia, ma questa appare tutto sommato l'articolazione di uno scenario politico-amministrativo consueto, non tale da impedire la comunicazione fra i livelli istituzionali, a maggior ragione se la dignità metropolitana è stata ottenuta da quella parte politica.

Tuttavia, come accennavamo, il Comune metropolitano completerà la procedura di attuazione della Cm solo nel giugno 2016, all'estremo limite della deroga prevista, ma ben venti mesi dopo l'insediamento del Consiglio Comunale; indirà la non complicata elezione del Consiglio metropolitano solo in agosto; e approverà lo Statuto solo il 29 dicembre, mentre il subentro nelle funzioni della Provincia sarà formalizzato solo il primo febbraio 2017 e le deleghe ai consiglieri verranno conferite solo l'8 febbraio, cinque mesi dopo l'elezione del Consiglio⁵.

A tale ritmo compassato, che contrasta con la sveltezza delle altre Cm, corrisponde una sbrigativa sollecitudine della Regione Calabria, la cui Giunta approva già il 31 marzo 2015 (la prima

legge regionale al riguardo è quella toscana del 3 marzo) il ddl di riordino, mentre il Consiglio approverà il 22 giugno la legge regionale 14 «Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56» (BURC, 2015). Si tratta di un atto richiesto dalla 56/2014, che incarica le Regioni di attribuire le funzioni delle province alle aree vaste, alla Città metropolitana, ai comuni o unioni di comuni oppure alla Regione stessa. Con questa legge la Regione decide di riappropriarsi integralmente delle funzioni che dopo la riforma costituzionale del 2001 aveva trasferito alle province in materia di: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale; formazione professionale. Nell'asciutto art. 7 della legge si prevede, come richiesto dalla 56, una futura disciplina dei rapporti da Regione e Città metropolitana, ma la CmRC è trattata dal dispositivo al pari delle altre quattro aree vaste della regione. Quando finalmente la CmRC si costituirà, la lr 14 del 29 giugno 2016 «Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria» (BURC, 2016) provvederà in modo ancora più asciutto (il dispositivo consta di quindici righe) al trasferimento delle mere risorse necessarie al funzionamento.

Ciò evidenzia un percorso singolare rispetto alle altre esperienze metropolitane, e mostra in controluce la naturale tensione del rapporto *path dependent* fra Regione e Cm reggina⁶. È a essa che si legano i ritardi del processo di formazione della CmRC, e non si può dire che gli attori locali siano stati aiutati dalle vicende nazionali, in particolare dal fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha avuto l'effetto di privare la legge non solo del necessario ridisegno del Titolo V, ma anche della copertura politica assicurata dal governo Renzi (Dini e Zilli, 2020). Che l'iniziativa politico-amministrativa calabrese sia d'altro canto ingessata è testimoniato dal fatto che, negli otto anni di applicazione della 56, si registrano solo due delle fusioni di comuni auspiccate dalla legge (e ambedue in provincia di Cosenza)⁷ e la formazione di tre sole unioni, due in provincia di Catanzaro e una di Reggio, che aggregano in tutto sedici comuni sui 404 della regione⁸. Ma senz'altro la vischiosità del processo deriva anche dall'incertezza che domina gli attori a Reggio e Catanzaro (e verosimilmente anche a Cosenza) a proposito delle scelte strategiche e dei comportamenti che conseguentemente dovrebbero essere adottati. Occorre dunque discutere il processo di

formazione locale di queste strategie che interviene nel periodo di vigenza della legge 56.

3. Il percorso di formazione del Piano strategico metropolitano

Nei primi mesi di lento ritorno alla normalità dalla pandemia – dunque nel primo semestre del 2021 – si è avviata la fase di «Costruzione condivisa delle idee progetto» del Piano strategico metropolitano (Psm) della CmRC. Tale fase, di cui si dirà tra poco, costituisce il passaggio più recente del percorso che nel 2016, quando ancora la CmRC non era stata istituita, aveva visto l'approvazione da parte della Provincia del Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp)⁹, che secondo il dettato della 56 avrebbe dovuto essere rimpiazzato dal PtCm (Piano territoriale della Città metropolitana), ma che è tuttora in vigore.

Nella vacanza della Cm, esso si incaricava di definire gli obiettivi strategici del territorio: dalla «valorizzazione dei caratteri identitari» al «miglioramento dei quadri di vita» mediante significativi ammodernamenti delle reti infrastrutturali e miglioramenti nei servizi; dall'attenzione alle risorse naturali e al paesaggio nella definizione di una «ecologia del territorio» allo «sviluppo delle economie locali», fino alla costruzione di un'efficace «rete di informazione»¹⁰. Il Ptcp, atto dovuto delle amministrazioni provinciali, sviluppava l'impianto del già citato «Manifesto per il Piano strategico della Città metropolitana», che la Provincia aveva pubblicato *ante-legge* 56 nel novembre 2013, e che proponeva tre linee strategiche per uno *sviluppo equilibrato*: una vasta riqualificazione territoriale, il riequilibrio dell'armatura territoriale, la strutturazione in nodi e reti dei sistemi produttivi locali.

La prima direttrice strategica prendeva atto della frammentazione territoriale dell'area, ma intendeva valorizzare la varietà di «ecosistemi rari e paesaggi caratteristici», attraverso una serie di attività di salvaguardia e di promozione del patrimonio identitario locale, che avrebbero dovuto cercare di unire alla sostenibilità ambientale lo sviluppo di mercati leggeri, a partire da quello turistico.

La seconda direttrice affrontava esplicitamente gli effetti delle «dinamiche insediative del Novecento» (ossia della modernizzazione post-bellica), in particolare la grave frattura tra la sregolata ipertrofia urbanistica dei centri della costa e lo spopolamento dell'interno. Tali dinamiche, aggravate dall'insufficienza della rete infrastruttu-



rale nei collegamenti sia a lungo sia a breve raggio, hanno generato gravi diseconomie sociali e ambientali, contro cui il piano intendeva promuovere l'articolazione di una «armatura territoriale policentrica» e una stratificazione in sistemi portanti, locali e sovra-locali.

Infine la terza direttrice strategica prevedeva la connessione tra i sistemi produttivi locali, nel tentativo di incidere sulle «dinamiche lente» che caratterizzano lo sviluppo di questo territorio, in cui si osserva una diffusa presenza di artigianato e manifattura leggera, spesso legata alle risorse locali, non assistita però da esternalità positive e da un'accettabile qualità dei servizi alle imprese, mentre il settore industriale, nelle isolate rovine degli interventi esogeni del passato, restava in attesa di progetti di valorizzazione sempre meno probabili con il passare del tempo (Provincia di Reggio Calabria, 2013, «Indirizzi strategici»).

Per quanto in verità una tale strategia possa anche essere considerata valida per l'intera regione (vedi il «Patto per lo sviluppo della Regione Calabria», in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Regione Calabria, 2016; oppure Banca d'Italia, 2020), non v'è dubbio che essa è specifica per la provincia reggina, cade per *default* da ogni seria analisi di scenario, si fa carico dei maggiori problemi dell'area e, in questo senso, può essere considerata *bipartisan*. Così, quando fra il secondo semestre 2016 e il primo 2017 l'amministrazione metropolitana Falcomatà subentra a quella provinciale, queste linee strategiche vengono assorbite, anche se – come è d'obbligo nei cambi di maggioranza – vengono rielaborate dalla nuova Giunta in termini di linguaggio politico e approccio amministrativo.

La rivisitazione si compie nell'arco di un anno con le «Linee di indirizzo del Piano strategico metropolitano», approvate nel giugno 2017, che pongono a premessa l'intenzione progressista di voler «privilegiare la *governance* sul *government*» (CmRC, 2017, p. 5). Le linee di indirizzo illustrano le vocazioni territoriali da valorizzare «alla luce dell'evoluzione del capitale umano, dell'economia e della tecnologia» e replicano quanto al merito le tre direttrici strategiche del Ptcp (qui ridefinite «questioni fondamentali», *ibidem*, p. 9), ponendosi esplicitamente in una traiettoria di stretta continuità¹¹. Le tre «questioni fondamentali» vengono inquadrare all'interno di un sistema piuttosto eterogeneo di cinque «principi fondanti», alcuni metodologici, altri di merito che poi, come vedremo, si ritroveranno approfonditi e assai più elaborati nella prima versione del Piano strategico metropolitano (*ibidem*, pp. 11-13).

Il primo («Condivisione e inclusione») riguarda l'inclusività dei processi e il coordinamento tra i soggetti istituzionali e gli *stakeholders* (associazioni di categoria e sindacali, *for profit* e *no profit* ecc.), evocando il *bottom up* e la democrazia partecipativa in coerenza all'art. 9 dello Statuto e ai valori della parte politica¹²; il secondo («Circolarità del processo») si riferisce non del tutto felicemente alla «continuità nel tempo» (*ibidem*, p. 11), quanto a dire al fatto che il Piano non sarà un documento chiuso una volta per tutte, ma costantemente *in progress* per adeguarsi all'ininterrotto mutamento sociale e del territorio; per farlo è necessario il terzo principio fondante («Conoscenza integrata»), perché il costante adeguamento richiede che l'informazione fra gli attori circoli pienamente, multidimensionale e sistemica, e abbia i luoghi giusti dove essere elaborata, resa utile, depositata; il quarto («Approccio ecosistemico») fa riferimento alla pervasività dei vincoli e delle opportunità ambientali, in relazione ai quali formulare ogni politica; e il quinto infine («Orizzonte mediterraneo») non rimanda a elementi culturali e di principio ma a un'affermazione che, per quanto scontata, dovrebbe avere rilievo perché è l'unica scelta strategica di posizionamento indicata dal rapporto.

Su questo aspetto infatti dovremo tornare, ma è interessante notare che nonostante la facondità del linguaggio (si impegna un'intera pagina per descrivere la *vision* metropolitana attraverso l'illustrazione di otto aggettivi-chiave)¹³, il documento non dà alcun reale riferimento a ciò che la Città metropolitana dovrà essere a breve, medio e lungo termine, salvo quel cenno vago e isolato alla prospettiva mediterranea. La parte restante del documento è infatti destinata alla descrizione del processo partecipato di pianificazione strategica e al cronoprogramma delle 16 fasi da espletare nei mesi successivi. L'impressione secca che si trae dalla lettura è che l'ansia di accrescere la partecipazione – qui ben comprensibile umana-mente, eticamente, politicamente e forse anche tecnicamente – abbia prevalso sul *fare scelte* strategico, che purtroppo è il metro che misura l'efficacia di ogni piano. In questo elaborato percorso di condivisione, alimentato dal progetto «Metropoli strategiche» attraverso dodici incontri aperti ai cittadini nel periodo settembre-novembre 2019, si è proceduto a illustrare ad amministratori locali e agli attori sociali i servizi e le potenzialità degli strumenti metropolitani¹⁴, e nel dicembre 2019 si è sviluppato il processo partecipativo su tre livelli:

- a) I laboratori territoriali, per l'organizzazione dei quali si è iniziato a valorizzare la suddivi-

sione in aree omogenee come indicata nello Statuto della CmRC (cfr. nota 10). L'obiettivo dei laboratori è stato quello di ottenere un'immagine aggiornata di come la Cm è percepita e delle aspettative del suo territorio.

- b) I tavoli tematici e tecnici, che sono stati seguiti dagli esperti dell'Ufficio di Piano e hanno riguardato un'ampia gamma di argomenti, con un'intensa partecipazione attribuibile anche alle metodologie molto aperte adottate nell'occasione. Il successo di questi tavoli ha portato a formulare un regolamento del processo di partecipazione al Piano Strategico, poi entrato fra gli allegati del Documento di Piano.
- c) Le iniziative digitali, con l'attivazione di canali sui principali *social network* che hanno riguardato l'intero territorio.

Come sottolineato dai responsabili dell'Ufficio di Piano¹⁵, operativo dal novembre 2019, questa fase del processo aveva in obiettivo la massimizzazione della partecipazione e aveva consentito di formalizzare entro febbraio 2020 due istanze: il bisogno di normalità, forma elegante e leggera con cui si indicava il desiderio di uscire dallo *status* di emergenza cronica, non solo economica ma anche civile, in cui permane il territorio metropolitano, e la necessità di integrare le politiche in un piano capace di superare la frammentazione e l'eterogeneità dell'area. Si è giunti così alla fase in cui, nell'estate 2020, tra tavoli di condivisione e tavoli tecnici, si è iniziato a formulare la cosiddetta *vision* del progetto. Ciò si è scontrato con i rallentamenti dovuti alla pandemia e con la paralisi dell'agenda amministrativa, e la redazione del Piano è perciò proseguita a rilento, terminando una prima stesura a fine 2021¹⁶.

L'introduzione (CmRC, 2022, p. 9) ricorda le vicende sanitarie che ne hanno posticipato la chiusura, e nota con autocritico disincanto (*ibidem*, p. 9) che è «quasi superfluo rappresentare come il PNRR abbia oggi in parte ridimensionato l'importanza di questo strumento. Inevitabilmente infatti, nei prossimi anni, gli sforzi delle amministrazioni saranno concentrati a intercettare le risorse messe a bando e ad attuare gli interventi ammessi a finanziamento, molto spesso svincolati da una strategia di sviluppo adeguatamente territorializzata». Nondimeno il piano è elaborato con puntiglio e sviluppa in modo approfondito le linee di indirizzo formulate quattro anni prima. In particolare i cinque «principi fondanti» qui si trasformano in quattro «direttrici» (*ibidem*, pp. 59-64) su cui organizzare le sei «strategie di piano»:

- a) «i diritti metropolitani», che rimandano al principio di condivisione e inclusione e toccano un aspetto, quello della legalità, che comprensibilmente nel piano non ha lo spazio che in termini fattuali avrebbe dovuto avere;
- b) «la rigenerazione dell'esistente», che rimanda al principio della circolarità e della conoscenza integrata;
- c) «le economie identitarie», che rimandano al principio ecosistemico nella misura in cui le speranze di crescita economica, dopo la storica disillusione esogena, passano attraverso la valorizzazione «identitaria», va da sé sostenibile, delle proprie risorse;
- d) «l'orizzonte mediterraneo», ripetuto in quanto principio, ma di nuovo quasi come atto dovuto alla geografia incidentale della città, semplicemente evocato in poche righe; delle quattro direttrici è quella sbrigata più in fretta, con formule di circostanza, e non lo si ritrova nelle sei strategie che seguono.

Queste ultime fungono da contenitori di quindici idee-progetto, la cui felice formulazione verbale tende a mimetizzare la difficoltà della messa in opera:

- a) *governance* metropolitana («creare il sistema per guidare il cambiamento»). Idee-progetto «Capacity building della PA», «Società resiliente», «Ecosistema del welfare»;
- b) innovazione sociale («garantire Dignità. Equità. Accessibilità. Opportunità»): Idee-progetto «Luoghi abilitanti», «Sistema locale della cura»;
- c) rigenerazione («curare e risanare il territorio»): Idee-progetto «Aspromonte in città», «Mare (anche) d'inverno», «Boukolikos»;
- d) generazione metropolitana («investire nell'economia del futuro»): idee-progetto «Giovani e creatività», «Scuola 4.0»;
- e) transizione economica («produrre nuovi rapporti socioeconomici e una vera economia circolare»): Idee-progetto «Distretto metropolitano agroalimentare», «Economia circolare»;
- f) connessione («aprire il territorio metropolitano»): Idee-progetto «Mobilità metropolitana», «Parco culturale metropolitano», «Technologies Innovation Hub».

Il prosaico riferimento alla «selezione naturale» del PNRR non nasconde il robusto carattere sistemico del Piano, che vede un'analisi socioeconomica approfondita e per nulla indulgente del territorio metropolitano¹⁷ (CmRC, 2022, pp. 157-238), corredata da un confronto altrettanto



non indulgente della CmRC con le altre Cm italiane (*ibidem*, pp. 239-269). Ambedue mostrano la problematicità del caso reggino, e valorizzano in tal modo l'articolazione sistemica del piano. Alla sua completezza manca però l'approfondimento di un principio fondante delle linee d'indirizzo e delle direttrici di piano, il cosiddetto Orizzonte mediterraneo e dunque il rapporto con Messina. Il piano inevitabilmente lo cita in sede di strategia di connessione («che non potrà prescindere dall'istituzione di una relazione di mutua collaborazione con la Città metropolitana di Messina, con cui fare squadra e creare una nuova *governance* di area metropolitana interconnessa e funzionale», (*ibidem*, p. 89), ma poi lo perde completamente nelle *pratiche* idee-progetto.

Eppure il rapporto con il Mediterraneo, *alias* il rapporto con Messina, è uno dei due *ubi consistam* identitari di Reggio. Nel primo di essi Reggio appartiene alla terra, cioè alla Calabria, che desidererebbe regionalizzare essendone diventato *ex lege* dal 2014 il sistema metropolitano di riferimento; nel secondo appartiene al mare, come ogni città costiera e anzi di più, per la natura particolarissima del suo avanmare, che fa classicamente di Reggio, nel lessico contemporaneo degli studi urbani, una *Twin City* insieme alla sua *altra ego*, Messina. Reggio è cioè un sistema urbano che, a seconda di come volta la testa, guarda alla terra e guarda al mare con gravissimi rischi di strabismo strategico.

4. Reggio e Messina: lo Stretto è (davvero) stretto

Se le Cm, per le loro funzioni e numero, hanno anche lo scopo di riorientare i rapporti territoriali a favore di aree urbane capaci di fungere da motori regionali di sviluppo, il colpo d'occhio sulla carta geografica rivela l'eccentricità della città di Reggio Calabria non solo rispetto al suo territorio regionale, ma all'area metropolitana stessa. Nel contempo, emerge naturale il legame con un'altra area metropolitana, Messina, anch'essa parimenti eccentrica rispetto alla regione di appartenenza. Così, nel caso di queste due città, è difficile negare che sia stata quella che poc'anzi si definiva *geografia incidentale* a incardinare, insieme al percorso storico, ogni cosa delle due città.

In un lavoro precedente (Modaffari, 2020) avevamo citato lo sguardo di Anassila, il tiranno che entrambe le governò, per discuterne il reciproco rapporto. Ma la ricerca urbana ha da tempo messo in evidenza la loro natura fattualmente complementare. Come ricordato da Giuseppe Fera (2016, pp. 9-12), l'idea di «un'area metropo-

litana dello Stretto» si trova in Giuseppe Samonà (in un progetto del 1960) e in Lucio Gambi (1960, pp. 4-7), che la indicava come di validità «evidente e sicura» in ragione del ruolo «di giunzione tra la penisola italiana e la Sicilia», mentre Ludovico Quaroni (fine anni Sessanta) intendeva spostare a nord il baricentro dell'area urbana di Reggio in funzione dalla costruzione del Ponte. Il Progetto 80 vedeva d'altro canto la conurbazione dello Stretto come un «sistema metropolitano integrato» (Renzoni, 2012, pp. 91-94), e la rivisitazione che ne ha fatto Franco Archibugi trent'anni dopo (1999) vede in Reggio-Messina uno dei trentasette *ecosistemi urbani* costitutivi dell'armatura strutturale del Paese. Di recente alcuni studi indipendenti (Musolino, 2018; Musolino e Pellegrino, 2020; Fallanca, 2021; Altafini, da Costa Braga e Cutini, 2021) hanno ricordato: *a*) l'evidente natura di *Twin Cities* di Reggio e Messina; *b*) il fatto che le *Twin Cities* sono di solito e per evidenti motivi collegate da uno o più ponti; e *c*) che l'interazione funzionale fra le due città misurata dal pendolarismo si è dimezzata negli ultimi venti anni, come segno evidente della mutua e progressiva perdita di vitalità (ma forse si potrebbe dire di funzioni vitali) delle due entità urbane che si specchiano sullo Stretto.

D'altro canto la stessa CMmC, mentre lo minimizza nel suo documento strategico, non può non affrontare amministrativamente il nodo del rapporto con Messina, non fosse che per l'assoluta rilevanza del traffico marittimo nell'economia e nella società locali. Non può pertanto che promuovere (dal 2019) l'«Accordo per l'istituzione dell'Area integrata dello Stretto» (AIS) con la Cm di Messina e le due Regioni, mentre dopo una travagliata gestazione è operativa pure dal 2019 l'Autorità di sistema portuale dello Stretto (ADSPS), organismo unitario di gestione del traffico marittimo dell'area¹⁸. È vero che ambedue le forme di amministrazione condivisa (la prima degli enti locali, la seconda governativa; la prima *in fieri*, la seconda in atto) sono tecnicamente limitate a trasporti e traffico, ma è altrettanto vero che tutte le altre forme strategiche e strutturali di condivisione hanno come presupposto la comune gestione della mobilità.

Ed è singolare, come già si era notato (Modaffari, 2020, p. 512), che sia stato il piano pubblicato da un ente governativo come l'Autorità portuale (ADSPS, 2020) a elaborare la *missing section* del Piano strategico metropolitano, quella relativa al rapporto con Messina. Addirittura esorbitando dalla sua funzione strettamente tecnica (si tratta della programmazione operativa triennale 2020-

2022), il piano dice infatti che il «vedere» integrata la città RC-ME restituirebbe non l'attuale immagine di due debolezze, ma un'impronta urbana di oltre 400.000 residenti e una *functional urban region* di un milione e duecentomila, superiore per dimensione a quelle di CM come Bologna, Firenze, Bari e Genova (*ibidem*, p. 47). Se anche la dimensione non garantisce la qualità dello sviluppo, il piano operativo dell'Autorità ha buon gioco nel ricordare che il processo di razionalizzazione della messa in comune di servizi, infrastrutture, ospedali e università avrebbe buone probabilità di innescare moltiplicatori qui tradizionalmente assenti (*ibidem*, p. 48). E correttamente il piano sottolinea la necessità di coordinare la gestione unificata dall'Autorità portuale con le iniziative già avviate nei territori, come l'istituzione della succitata Area integrata dello Stretto (*ibidem*). Naturalmente occorre che gli interessi alla conservazione non inceppino questo processo, e che dunque emerga una volontà politica schietta e forte; non facile, quando si ragiona di scelte strategiche di questa portata, in un contesto delicato come quello locale, e a maggior ragione al tempo della pandemia, che rende la politica ancora più debole di quanto già non sia in questo difficile tornante storico.

5. Conclusioni

In questo contributo si è cercato di dare conto dell'impatto della legge 56/2014 su Reggio Calabria e sulla Calabria, nell'ipotesi che l'applicazione di una riforma così innovativa e portatrice di tanti squilibri avrebbe dovuto trovare in questo contesto particolari motivi di interesse. Tre sono infatti gli elementi di forte singolarità che fanno di quello calabrese un caso di eccezione.

Il primo riguarda la scelta fatta dal legislatore di ribaltare quanto previsto da tutta la normativa madre del nostro attuale assetto amministrativo, ossia dalle leggi 142/1990 e 267/2000, e situare la Calabria fra le Regioni ordinarie dotate di Cm. La Calabria, va ricordato, è la più grande delle undici Regioni *piccole* del Paese (al di sotto dei 2 milioni di abitanti): la Cm è presente in tutte e otto le Regioni ordinarie *grandi* (con più di 3,5 milioni di abitanti), mentre è presente solo in Calabria e Liguria fra le sette Regioni ordinarie «piccole», quasi che la loro demografia (fra 1,5 e 2 milioni di abitanti) fosse una sorta di spanna empirica avente valore di soglia.

Ma mentre nel caso della Liguria la capitale regionale, e di conseguenza la Cm, è storicamente

e funzionalmente fondata con grande solidità, in Calabria le cose sono più complesse, e il secondo elemento di singolarità sta, caso unico, nella mancata coincidenza fra Cm e capoluogo regionale. Se si considera che una delle critiche avanzate alla riforma Delrio stava nell'introduzione strutturale di elementi di conflitto fra il nuovo ente metropolitano e la Regione, si comprende come il caso calabrese, anche evitando imbarazzanti riferimenti al passato, si presentasse particolarmente delicato.

Il terzo elemento di singolarità è altrettanto eccezionale, consistendo nel fatto che la CmRC, peraltro eccentrica al territorio regionale, è la *Twin City* di un'altra Cm situata in un'altra regione. E benché Messina non fosse e non potesse rientrare fra le Cm indicate dalla legge, è difficile evitare di pensare che la presenza dell'altra città dello Stretto sia stato un elemento a sostegno della scelta governativa, niente affatto scontata, di fare di Reggio una Cm.

La legge in questo modo, difficile dire quanto intenzionalmente, ha introdotto due leve potenti di divaricazione, dagli esiti diversi ma convergenti. Da un lato, ha disarticolato la Calabria in quanto spazio regionale, immettendo un fattore di squilibrio forte e del tutto esogeno fra le sue tre aree storiche, la cosentina-settentrionale e la catanzarese-centrale declassate dalla legge ad aree vaste, e la reggina-meridionale privilegiata dalla qualità e dai *benefits* metropolitani. Dall'altro la legge sta esercitando una forte spinta centrifuga, fattualmente sollecitando Reggio (e Messina) a uscire dai confini regionali e ripensarsi in chiave di *area metropolitana dello Stretto* – scelta contro la quale ostano incagli amministrativi, clamorosi sensi identitari e interessi materiali palesi e occulti.

In ambedue i casi l'orizzonte di scenario è la spaccatura (sostanziale se non formale) della regione, un esito che – a rimarcare la particolarità del caso calabrese – la 56 aveva probabilmente fra i suoi meta-obiettivi (Dini e Zilli, 2021), ma a carico delle regioni *piccole*, quelle *senza* Cm, che ci si augurava fossero indotte dal *downgrading* e dalla marginalizzazione ad accettare forme condivise, funzionali e compensate di mutamento dell'assetto regionale costituzionale. I forti elementi di allometria introdotti nell'ambiente amministrativo calabrese non trovano invece riscontro nelle esperienze delle altre nove regioni ordinarie, che devono solo negoziare il rapporto col nuovo ente metropolitano, così che realmente il caso calabrese pare essere differente da quello di ogni altra regione ordinaria del Paese.



A questo ci si riferiva quando si parlava del doppio *ubi consistam* reggino: l'ambizione alla *leadership* regionale, che implica la (contrastata) amministrazione della terra da un lato; e dall'altro l'ipotesi di una nuova centralità mediterranea e marittima, con tutte le incognite del caso (a partire dalle stesse modalità di integrazione con Messina), ma con le relative opportunità, anche per il fatto che in condizioni così emergenziali come quelle calabresi, la miglior mossa potrebbe davvero rivelarsi quella del cavallo.

Certo una terza soluzione è quella di non scegliere, e in effetti lo studio della documentazione e l'analisi delle scelte della CmRC non consente di intravedere attualmente un orientamento per alcuna delle due opzioni. Quanto in questo abbia contato la tardività prima illustrata della formazione della CmRC, e poi la paralisi indotta dalla pandemia non è possibile dire, ma probabilmente meno della delicatezza del tema. E non v'è dubbio che una strategia possibile per Reggio Calabria, preso atto della complicatezza del quadro regionale e del processo di integrazione dello Stretto, sia quella di puntare semplicemente a ottimizzare la rendita di posizione ricavata dalla legge 56. Ciò configurerebbe una situazione, nel nostro Paese, per nulla inconsueta; ma non andrebbe incontro all'esigenza di discontinuità, che pure sarebbe fortissima.

Riferimenti bibliografici

- Autorità di sistema portuale dello Stretto [ADSPS] (2020), *Piano Operativo Triennale 2020-2022*, Messina, ADSPS, https://adspstretto.it/wp-content/uploads/2021/05/piano-operativo-triennale-adsp-dello-stretto_definitivo.pdf (ultimo accesso: 21.VI.2022).
- Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Regione Calabria, sindaco del Comune di Bagaladi e Città metropolitana di Reggio Calabria (2021), *Accordo di Programma quadro Regione Calabria «Area interna-Greca»*, Roma, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-calabria-aree-interne/greca/> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Altafini Diego, Andrea da Costa Braga e Valerio Cutini (2021), *Twin-Cities over the Messina Strait: A Discussion on Reggio Calabria and Messina Road-Networks Linkage*, in *XXVIII International Seminar on Urban Form ISUF 2021: Urban Form and the Sustainable and Prosperous Cities (Glasgow, 29 giugno-3luglio 2021)*, pp. 821-828, https://strathprints.strath.ac.uk/80434/1/Altafini_et_al_ISUF_2021_Twin_cities_over_the_Messina_strait_a_discussion_on_Reggio.pdf (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Archibugi Franco (a cura di) (1999), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale a ambientale a livello regionale-nazionale*, CNR Progetto Strategico Quadroter, Roma, Gangemi.
- Banca d'Italia (2020), *L'economia della Calabria*, Serie Economie regionali, 18, Roma.
- Bollettino Ufficiale della Regione Calabria [BURC] (2002), *Legge regionale 34 del 12 agosto 2002. Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*, 15, 16 agosto.
- BURC (2015), *Legge regionale 14 del 22 giugno 2015. Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014*, n. 56, 42, 24 giugno.
- BURC (2016), *Legge regionale 14 del 29 giugno 2016. Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria*, 71, 29 giugno.
- BURC (2017), *Legge regionale 11 del 5 maggio 2017. Istituzione del Comune di Casali del Manco mediante la fusione dei Comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta*, 40, 5 maggio.
- Città metropolitana di Messina (2020), *Schema di Statuto della Città metropolitana di Messina*, <https://www.cittametropolitana.me.it/la-provincia/atti-di-indirizzo-delcommissario/default.aspx?news=32041> (ultimo accesso: 21.VI.2022).
- Città metropolitana di Reggio Calabria [CmRC] (2016), *Statuto*, https://www.cittametropolitana.rc.it/citta/statuto_citta_metroполitana_di_reggio_calabria.pdf/view (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2017), *Piano Strategico Metropolitan. Linee di indirizzo*, <https://www.cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/piano-strategico-dell%20a-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/linee-di-indirizzo/documenti-ufficiali/linee-di-indirizzo-ps.pdf/view> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2021a), *Dal PTCP al PTCM. Geoportale della Città metropolitana di Reggio Calabria*, http://geoportale.cittametropolitana.rc.it/ptcp_ptcm/ (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2021b), *Città metropolitana, disco verde all'Accordo di Programma Quadro per l'area interna «Greca»* (<https://www.cittametropolitana.rc.it/citta/comunicazione/note-stampa/citta-metropolitana-disco-verde-allaccordo-di-programma-quadro-per-larea-interna-greca>) (ultimo accesso: 6.VII.2021).
- CmRC (2022), *Piano strategico della Città metropolitana di Reggio Calabria*, <https://www.cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/piano-strategico-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/linee-di-indirizzo/documenti-ufficiali/pscm-reggio-calabria.pdf/view> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Corte Costituzionale (2020), *Sentenza 208*, <https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=208> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, pp. 155-168.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2021), *Sul cambiamento interno della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), «Feedback», in «Memorie Geografiche», 19, pp. 817-825.
- Fallanca Concetta (2021), *Reggio Calabria, strategie per la Città metropolitana nello scenario dell'area integrata dello Stretto*, in Concetta Fallanca (a cura di), *Città metropolitane. Linee progettuali per nuove relazioni territoriali*, Milano, Angeli, pp. 211-239.
- Fera Giuseppe (2016), *L'area metropolitana dello Stretto: storia, presente, prospettive*, in Giuseppe Fera e Alberto Ziparo (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo*, Reggio Calabria, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria, pp. 9-20.
- Gambi Lucio (1960), *La più recente e più meridionale conurbazione italiana*, in «Quaderni di geografia umana per la Sicilia e la Calabria», 5, pp. 4-7.
- Guglielmi Fabio, Gabriella Reale e Giovanni Vetrutto (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Reggio Calabria*, Roma, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.



- ISTAT (2013), *La superficie dei Comuni, delle Province e delle Regioni italiane*, <https://www.istat.it/it/files//2015/04/Superfici-delle-unit%C3%A0-amministrative-Testo-integrale.pdf> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- ISTAT (2021), *Popolazione residente al 1° gennaio 2021*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1 (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- ISTAT-ISS (2020), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Primo trimestre 2020*, <https://www.istat.it/it/archivio/242149> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- ISTAT-ISS (2021), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anno 2020 e gennaio-aprile 2021*, <https://www.istat.it/it/archivio/258463> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti [MIT] (2020), *Trasporto veloce passeggeri Messina-Reggio Calabria. Relazione per la verifica di mercato*, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/verifica-di-mercato-per-i-servizi-di-trasporto-marittimovelocipasseggeri/> (ultimo accesso: 16.VI.2022).
- Ministero del bilancio e della programmazione economica (1969), *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Modaffari Giovanni (2018), *Per una geografia dell'area Grecanica: abbandono, sdoppiamento e musealizzazione dei centri interni*, in «Documenti geografici», 2, pp. 33-51.
- Modaffari Giovanni (2020), *Lo sguardo di Anassila: Reggio Calabria e Messina nella prospettiva di Città metropolitana sovragionale, tra prossimità e integrazioni*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), «*Confjn(at)i/Bound(aries)*», in «Memorie geografiche», 18, pp. 507-516.
- Modaffari Giovanni e Maria Olimpia Squillaci (2019), *Le aree interne come spazio di diversità e somiglianze: il caso dell'area Grecanica*, in Giancarlo Macchi Janica e Alessandro Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Roma, CISGE, pp. 155-160.
- Modaffari Giovanni e Sergio Zilli (2019), *Città metropolitane, nuove configurazioni territoriali e retaggi di gerarchie territoriali nelle Regioni a statuto ordinario e speciale. I casi della Calabria e del Friuli Venezia Giulia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), «*Mosaico/Mosaic*», in «Memorie geografiche», 17, pp. 569-579.
- Musolino Dario (2018), *Characteristics and Effects of Twin Cities Integration: The Case of Reggio Calabria and Messina*, «*Walled Cities*» in *Southern Italy*, in «Regional Science Policy & Practice», 10, 4, pp. 315-335.
- Musolino Dario e Luigi Pellegrino (2020), *Le twin-cities dello Stretto e la prospettiva dell'area integrata: un approccio qualitativo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3, pp. 485-512.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Regione Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Calabria. Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio*, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_RegioneCalabria.pdf (ultimo accesso: 3.III.2022).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città metropolitana di Reggio Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Città metropolitana di Reggio Calabria. Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio*, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_ReggioCalabria.pdf (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, <https://www.governo.it/it/articolo/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/16782> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Provincia di Reggio Calabria (2011), *Delibera consiliare 15 del 4 aprile*.
- Provincia di Reggio Calabria (2013), *Manifesto del Piano strategico della Città metropolitana*, <https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-territoriale-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Provincia di Reggio Calabria (2016), *Delibera consiliare 39 del 26 maggio*.
- Renzonei Cristina (2012), *Il Progetto 80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea.
- Ufficio valutazione impatto Senato della Repubblica, Luigi Fucito e Maria Frati (a cura di) (2017), *Ex-province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma. Documento di analisi 1*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/597/DOSSIER_ex_province_1.08.pdf (ultimo accesso: 16.VI.2022).
- Zilli Sergio (2018), «*Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassino senza pretese lo abbiamo anche noi in paese*»: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014, in Marina Fuschi (a cura di), «*Barriere/Barriers*», in «Memorie geografiche», 16, pp. 515-522.

Note

¹ Per completare il sintetico riferimento alle reti di traffico, la principale infrastruttura nodale è il porto di Gioia Tauro, seguito dagli scali di Villa San Giovanni e Reggio Calabria e dai tre aeroporti di Reggio, Crotone e Lamezia Terme, quest'ultimo divenuto il principale per numero e raggio dei collegamenti.

² Il declino demografico testimonia contrazione di investimenti e occupazione, nonostante l'istituzione della Provincia porti con sé la creazione diretta di un mercato locale del lavoro amministrativo e numerosi effetti moltiplicatori indiretti di tipo myrdaliano. Il fatto che nonostante questo le due neo-province perdano costantemente popolazione suggerisce che non la frammentazione, ma la coesione e il fare squadra sarebbero state la soluzione da perseguire; soluzione di cui evidentemente non ricorrevano le condizioni.

³ L'autentico colpo di mano in Commissione bilancio avviene per iniziativa del sindaco Scopelliti (AN, da poco confluita nel PdL), i cui referenti di partito riescono a stipulare un accordo con la Lega Nord, negoziato da Calderoli, ministro delle riforme per il federalismo, che riesce a tacitare il malcontento nel partito, espresso in modo plateale dal sindaco di Verona Flavio Tosi. Ma anche il PD provinciale si era pubblicamente espresso a favore dell'inserimento, al quale stava lavorando l'amministrazione, mostrando come la radice locale facesse in quel caso premio sulle appartenenze. Di parere ovviamente opposto erano Regione Calabria e Comune di Catanzaro, ambedue marginalizzati dalla scelta, ma entrambi erano retti nel periodo da giunte di centro-sinistra, quindi senza accesso al governo. Sulla vicenda di Reggio Città metropolitana vedi anche *infra* la nota 12 al contributo di apertura di Dini e Zilli.

⁴ Il 19 novembre 2021 Falcomatà viene condannato per abuso d'ufficio con sentenza passata in giudicato e, secondo la legge Severino, viene sollevato dall'incarico, che passa al vicesindaco.

⁵ Questi brevi cenni mostrano che la lentezza nel processo di sostituzione della Provincia con l'ente metropolitano è anteriore all'impatto della pandemia, la quale contribuirà comunque a rallentarlo ulteriormente nel biennio 2020-2021. Com'è noto Covid-19 ha colpito in modo lieve la Calabria, le precarie condizioni del cui sistema sanitario – la gestione regionale è commissariata da diversi anni – costituivano un ulteriore fattore di rischio; e in particolare tutti i comuni della CmRC compreso il capoluogo si situano per l'intero biennio 2020-2021 nelle classi a bassa diffusione della pandemia, costantemente al di sotto



delle medie nazionali (ISTAT-ISS, 2020 e 2021). Tuttavia l'impatto delle misure nazionali di *lockdown* sulle attività economiche e sulla vita associata è stato forte, e ha paralizzato anche a Reggio il consueto processo politico-amministrativo.

⁶ Secondo l'Ufficio di valutazione impatto del Senato della Repubblica (2017, p. 33), che classifica i modelli regionali di ripartizione delle competenze provinciali prevista dalla 56, la Calabria (insieme a Marche e Basilicata) è quella che ha previsto il massimo accentramento delle funzioni nell'Ente Regione.

⁷ Si tratta dei nuovi comuni di Casali del Manco (che raccoglie una popolazione di poco più di diecimila abitanti dai precedenti comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta) e di Corigliano-Rossano, fusione assai più impegnativa e consistente, che ha dato luogo a un comune con 74.850 abitanti (ISTAT, 2021), terzo nella Regione dopo Reggio (173.000) e Catanzaro (85.000). Risulta essere anche il Comune più esteso della Regione, con quasi 350 kmq.

⁸ Le Unioni di comuni calabresi erano 11 nell'aprile 2014 e sono 14 al 31.12.2021, aggregando 64 comuni, ossia il 16% dei comuni calabresi. È interessante notare che sono situati per intero nelle province di Cosenza (8) e Catanzaro (5), con la sola eccezione dell'Unione dei sei Comuni della Valle del Torbido, in territorio reggino, costituita il 7 dicembre 2014 (https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php; ultimo accesso: 10.VIII.2022).

⁹ Delibera del Consiglio Provinciale 39 del 26 maggio 2016.

¹⁰ Si veda il Geoportale della CmRC (https://geoportale.cittametropolitana.rc.it/ptcp_ptcm/; ultimo accesso: 10.VIII.2022) che, come suggerisce la stessa intestazione, dovrebbe supportare la (lenta) transizione dal PtCp al PtCm.

¹¹ Nell'enfatico linguaggio dei documenti ufficiali le Linee di indirizzo del Piano strategico metropolitano (CmRC, 2017, p. 10) recitano: «L'eredità del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale non va dispersa: è l'elemento di base, già disponibile, da cui partire e sul quale giocare la credibilità del nuovo Ente che potrà dimostrarsi capace di esprimere in breve tempo linee di indirizzo e contenuti strutturali. Da qui deve nascere un nuovo strumento che, a partire dai valori e dagli elementi strutturali emergenti dal territorio, proietti la Città metropolitana verso un processo di co-pianificazione tra la nascente Città metropolitana, i Comuni e gli stakeholder territoriali, che possa produrre coesione favorendo la nascita di una comunità Metropolitana».

¹² A questa priorità valoriale può essere ricondotta la scelta fatta già in sede di Statuto di suddividere il territorio della CmRC in cinque «zone omogenee», l'area dello Stretto, l'area Aspromontana, l'area Grecanica, l'area della Piana e l'area

della Locride (CmRC, 2016, art. 39). Senz'altro la suddivisione risponde alla complessità geomorfologica, demografica ed economica della CmRC, ed è vero che in tale articolazione «l'impianto metropolitano può manifestare quel "salto concettuale" [tendente a] superare l'ottica della competizione a favore dell'associazione per la costruzione di reti e servizi comuni» (Fallanca, 2021, p. 250).

¹³ Gli aggettivi che illustrano come dovrà essere la nuova Cm sono «specificata», «inclusiva», «orientante», «vincolante», «mirata», «ecosistemica», «ambiziosa», «interconnessa». Sono illustrati in astratto, con una formulazione che alimenta dubbi circa la piena utilità pratica della loro appassionata enunciazione.

¹⁴ Nella presente discussione del Piano strategico metropolitano, gli aggiornamenti più recenti sono stati raccolti dall'autore con la partecipazione ai seminari tecnici (novembre 2020-giugno 2021) del Forum Agenda 2030 organizzati nell'ambito di «RC Metrocitizens in Transition», che costituisce il progetto per l'Agenda Metropolitana della CmRC in attuazione della Strategia Nazionale e Regionale di Sviluppo Sostenibile 2030.

¹⁵ Si fa riferimento, in particolare, all'intervento di Francesco Vita (Ufficio Piano Strategico - Settore 10) nell'ambito del VI seminario tecnico di RC Metrocitizens in Transition, tenutosi online il 18 giugno 2021.

¹⁶ Il piano, ulteriormente rivisto, sarà poi oggetto della Delibera di adozione del Sindaco Metropolitan 88 del 9 agosto 2022 (CmRC, 2022).

¹⁷ Per citare simbolicamente un problema, si può fare il caso dell'Area grecanica, una delle cinque zone omogenee della CmRC, unica Cm ad avere al suo interno un'area-pilota della SNAI, strategia nazionale delle aree interne (Modaffari e Squillaci, 2019; Modaffari, 2018). Il gravissimo spopolamento ha portato nell'ottobre 2021 alla sottoscrizione di un accordo di programma quadro (APQ) fra l'Agenzia per la Coesione territoriale, i Ministeri per il Sud, Istruzione, Infrastrutture, Politiche Agricole, Salute, la Regione Calabria e comune il di Bagaladi che ricopre il ruolo di capofila dell'Area.

¹⁸ Travaglio che ha compreso anche un ricorso avverso della Regione Calabria alla Corte costituzionale, respinto con sentenza 208 del 9.10.2020. Ma la stessa Regione Calabria, a riprova della delicatezza del tema delle *Twin Cities*, ha promosso con lr 12 del 27 aprile 2015 la «Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto», dove si intravede la necessità di presidiare la formazione delle politiche delle due città, che non erano ancora state istituite come Cm, ma lo sarebbero state di lì a poco (Messina lo diventerà a seguito della legge regionale siciliana 15 del 4 agosto di quell'anno, Reggio come si è visto quasi un anno dopo).

Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni

In questo contributo, l'autore prende in considerazione non solo l'applicazione prevista dalla legge nazionale per l'istituzione delle Città metropolitane, ma il confronto tra le leggi regionali e la norma nazionale è utilizzato come pretesto per analizzare le peculiarità del «caso siciliano» e per evincere elementi utili ad interpretare il processo di trasformazione delle autonomie locali in Italia. In particolare, questa ricerca mette in evidenza la capacità di coesione e di autoorganizzazione delle Città metropolitane di Palermo e di Catania mediante lo studio delle aggregazioni che i comuni hanno sperimentato nei decenni scorsi nell'ambito della programmazione negoziata e di altri programmi complessi concertati tra il capoluogo e gli altri comuni. I casi studio avvalorano la tesi che sia efficace, oltre che realmente fattibile, una geografia variabile delle aggregazioni di comuni piuttosto che una riforma istituzionale che porti a nuove divisioni amministrative.

Territorial Government and Reform of Local Institutions in Sicily: the Variable Geography of the Aggregations of Municipalities

In this paper, the author considers not only the application by the national law for the establishment of metropolitan cities. But the comparison between regional laws and the national ones has been used as a pretext to analyze the peculiarities of the «Sicilian case» and to read the process of transformation of local institutions in Italy. In particular, this research highlights the capacity of cohesion and self-organization of metropolitan cities through the study of the towns belonging to the local labor systems of Palermo and to that of Catania and, above all, the aggregations of municipalities which have negotiated agreement and complex plans in recent decades. These case studies support the thesis that a variable geography of the aggregations of towns is effective, as well as actually feasible, more than an institutional reform leading to new administrative divisions.

Gouvernance territoriale et réforme des institutions locales en Sicile : la géographie variable des agrégations des Communes

Dans cet article, l'auteur considère non seulement l'application par la loi nationale pour établir des villes métropolitaines. Toutefois la comparaison entre les lois régionales et celles nationales a servi comme prétexte pour analyser les particularités du « cas sicilien » et pour lire le processus de transformation des institutions locales en Italie. En particulier, cette recherche met en évidence la capacité de cohésion et d'auto-organisation des villes métropolitaines à travers l'étude des communes appartenant au système de travail local de Palermo et à celui de Catane et, surtout, les agrégations de communes qui ont négocié des accords et des plans complexes au cours des dernières décennies. Ces cas d'étude soutiennent la thèse selon laquelle une géographie variable des agrégations des communes est efficace, aussi bien que faisable, plutôt qu'une réforme institutionnelle conduisant à de nouvelles divisions administratives.

Parole chiave: sviluppo locale, regione, Città metropolitana, coesione territoriale

Keywords: local development, region, metropolitan city, territorial cohesion

Mots-clés : développement local, région, ville métropolitaine, cohésion territoriale

Università di Catania, Dipartimento di Economia e Impresa – luigi.scrofani@unict.it

1. Introduzione

Il presente contributo analizza in modo critico la formazione delle Città metropolitane (Cm) in Sicilia, a partire dall'applicazione della legge siciliana di abolizione delle province e della legge nazionale 56 del 2014 di istituzione delle Cm in

Italia. La formazione delle Cm è il risultato di un processo durato decenni, e non ancora concluso, relativo alla creazione delle nuove divisioni amministrative e delle autorità che dovrebbero governare i nuovi enti. Oggetto di questo studio non sarà solo la mera applicazione prevista dalla legge nazionale, ma il confronto tra le leggi regionali e



la norma nazionale sarà utilizzato come pretesto per analizzare le peculiarità del «caso siciliano» e per evincere elementi utili ad interpretare il processo di trasformazione delle autonomie locali in Italia. Nel secondo paragrafo, sono messe in risalto le caratteristiche delle Città metropolitane siciliane, soprattutto in termini di genesi e di caratteri identitari definiti dall'intreccio tra l'evoluzione dei caratteri urbani, anche in relazione all'economia globale, e le norme che scaturiscono dal contesto nazionale. Nel terzo paragrafo viene proposta una riflessione sulla caratteristica della coesione delle Cm per un efficace governo del territorio, sviluppando i casi studio delle Cm di Palermo e di Catania mediante le aggregazioni che i comuni hanno sperimentato nei decenni scorsi nell'ambito della programmazione negoziata e di altri programmi complessi. Una riflessione da cui traspare anche il livello di coesione interna della Città metropolitana e quindi la coerenza del disegno nazionale alla realtà regionale. Infine, nel quarto paragrafo sono delineate delle possibili linee evolutive del percorso di formazione e di funzionamento delle Cm e di riformulazione delle autonomie regionali in Italia.

2. Le funzioni delle Città metropolitane in rapporto alle dinamiche economiche internazionali e al disegno istituzionale nazionale. Il caso Sicilia

Uno spartiacque nel processo di revisione delle divisioni amministrative in Italia, così come nel resto del mondo occidentale sviluppato, è costituito dal Novecento, un secolo durante il quale le trasformazioni tecnologiche accompagnano, impregnano e guidano il cambiamento economico. La svolta economica si impone per la valenza e il ruolo delle attività che producono beni e servizi sulle altre attività e funzioni che fino ad allora erano considerate i punti di riferimento nel governo del territorio, passano quindi in secondo piano attività come quelle di amministrazione della giustizia, di esazione dei tributi, di fare la guerra e quelle ecclesiastiche (Scaglione, 2020). Anche se taluna di queste attività continuerà a svolgersi, essa assumerà un ruolo secondario per il governo del territorio, diventando prevalente il peso dell'economia e la sua amministrazione per la sopravvivenza dell'uomo e della società civile (Scrofani e Arisco, 2016). Tuttavia, lo Stato repubblicano, con la Costituzione del 1948, non recepisce del tutto le nuove spinte della società e dell'economia e si limita a riprendere le divisioni am-

ministrative precedenti e, soprattutto, istituisce le Regioni tentando una difficile mediazione tra le istanze centralistiche e le forze centrifughe dei localismi (Caldo, 1972; Gambi, 1999; Sturani, 2011). Favorita dalla geomorfologia che la isola (sulla peculiarità insulare si veda la efficace ricostruzione bibliografica di Malatesta, 2021, pp. 37-41), la Regione siciliana si pone come depositaria dell'identità storica e culturale, molto spesso espropriando della facoltà di dialogo con l'amministrazione statale i comuni e le province che assomiglieranno sempre di più ad una finzione territoriale¹. Negli ultimi decenni del Novecento, anche in Sicilia, le innovazioni tecnologiche nel campo dell'informatica e della telematica conferiscono una inedita capacità di manovra alle imprese e una autonomia diversa, più forte, ai territori che se ne servono talvolta per affrancarsi dal controllo dello Stato e frequentemente per relazionarsi con altri spazi che possiedono caratteristiche consone alle loro identità (sul caso di Catania si veda La Greca, 2001; Scrofani e Cappello, 2002). Il fenomeno della globalizzazione e i suoi rapporti con la dimensione locale diventano oggetto di attenta analisi che si sofferma soprattutto su due problematiche. Si studia quale possa essere la dimensione ottimale di governo di un territorio e, contemporaneamente, si considerano i poteri centrali come un intralcio al pieno dispiegarsi delle vocazioni locali e quindi si chiede una loro delega agli enti periferici (tra gli altri Brenner, 1999; Ohmae, 1996). Una richiesta rafforzata dall'affermarsi di politiche liberiste che esaltano il ruolo delle regioni dinanzi all'arretramento statale, dando vita ad una sorta di neocentralismo in quanto le regioni sostituiscono il governo centrale nelle politiche redistributive e nella gestione delle risorse finanziarie (Salone, 2012). Una prassi che in Sicilia è servita a rafforzare le funzioni di regolazione e di distribuzione dei fondi europei, mentre in altre aree, dotate di un forte tessuto economico privato, ha incoraggiato le richieste di autonomia di regioni e province. D'altro canto, l'enfasi posta sullo sviluppo locale² ha indotto a ritenere che la dimensione ottimale per la gestione dei processi di sviluppo del patrimonio di risorse territoriali dovesse quasi coincidere con l'istituzione più piccola, il comune (Ramella, 2010). Tuttavia, questa opinione è stata posta in discussione sotto le spinte delle forze economiche globali, che esaltano la competitività territoriale di aggregati di più comuni, aree vaste, che condividono un patrimonio di risorse produttive, servizi logistici, conoscenze e culture, funzioni commerciali avanzate. Queste funzioni e quelle di direzione, innovazione, coordinamento

e sviluppo, coinvolgendo molto di più che in passato gli attori privati, determinano l'importanza delle aree urbane metropolitane e il loro posizionamento nelle reti urbane governate da principi di gerarchia (Dini e Zilli, 2015). In Italia queste funzioni vengono già riconosciute alle cosiddette aree metropolitane (Am) e nella regione siciliana si individuano le Am di Palermo, Catania e Messina (Guarrasi, 1991; Grasso, 1994). Tuttavia, l'ampio – e talvolta aspro – dibattito che ne è seguito è riuscito a bloccare il varo dei necessari decreti attuativi della Regione (Leone e Piraino, 1996), rendendo quindi inefficace l'istituzione delle Am che verranno definitivamente abbandonate, anche a livello nazionale, per lasciare spazio alle innovazioni istituzionali previste dalla riforma costituzionale del 2001.

L'istituzione in Sicilia delle Am, che ruotano attorno tre principali capoluoghi (Palermo, Catania e Messina), sancisce la supremazia delle loro attività nell'isola, poiché le loro funzioni urbane esercitano un'attrazione e un controllo sulle attività e sui servizi banali esercitati nei vasti spazi interni, collinari e montuosi. Quest'accentramento, che peraltro sembra più marcato per Catania e Palermo, provoca evidenti fenomeni di congestione nei capoluoghi per gli spostamenti di popolazione dai centri periferici, con un rilevante aggravio in termini di costi ambientali e di trasporto. Questi processi incontrastati di urbanizzazione costiera accentuano lo squilibrio tra le attività e le funzioni delle aree costiere rispetto a quelle svolte nelle zone interne che continuano a rimanere in condizioni di arretratezza.

Invero, il successivo riconoscimento di Città metropolitane a Palermo, Catania e Messina si basa sullo sviluppo fattuale di aree di gravitazione piuttosto che di aree di decentramento funzionale, con consistenti flussi da e per un'ampia area sub-regionale (Cannarozzo, 2008; Scrofani, 2018). Si è venuto configurando, in alcuni casi in maniera embrionale e in altri in forma più spinta (Catania su tutti), un processo di «suburbanizzazione» e una maggiore articolazione demografica del territorio, nel quale acquistano un peso crescente molti comuni della conurbazione e quelli costieri della Città metropolitana (Carta, 2021; Ruggiero, Scrofani e Ruggiero, 2007; Scrofani, 2014). Ma anche lo stesso riconoscimento non è stato né semplice né pacifico, come dimostrano alcune sentenze della Corte costituzionale. In effetti, dopo aver abolito le province e aver provato a perimetrare in modo differente le Città metropolitane, il governo presieduto da Rosario Crocetta ha accettato la volontà dell'assemblea

parlamentare siciliana, propensa a non apportare sconvolgimenti profondi al sistema urbano e istituzionale dell'isola, adeguandosi a quella che era la prescrizione della legge nazionale 56 del 2014, che sovrapponeva le neo-Città metropolitane ai confini delle province prescelte. Trovato il compromesso politico sulla perimetrazione, il dibattito si è spostato su chi dovesse gestire il nuovo ente e su come designare questo nuovo soggetto, oltre ad altre dispute su questioni minori. Inizialmente, la legge regionale 15 del 4 agosto 2015 prevedeva che l'elezione del sindaco metropolitano fosse di II livello (art. 13) e che fossero eleggibili i sindaci dei comuni della Città metropolitana. Successivamente la legge regionale 17 dell'8 agosto 2017 ha modificato quella del 2015, prevedendo che l'elezione del sindaco metropolitano fosse di I livello e che fossero eleggibili tutti i cittadini (art. 2 comma 3). Quest'ultima legge è stata impugnata dal governo e la Corte costituzionale l'ha cassata con sentenza 168 del 20 luglio 2018, facendo prevalere l'art. 4 comma 1 della legge 56 del 2014 che prevede che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo. Già la sentenza 277 del 2016 della Corte costituzionale era intervenuta su diversi articoli della legge regionale 15 del 4 agosto 2015, disponendo, però, la cessazione della materia del contendere, dato che la regione siciliana aveva varato, nel frattempo, diverse leggi, per evitare il giudizio di incostituzionalità³.

3. Ripensare le Città metropolitane alla luce della coesione territoriale?

Nel dibattito sulle difformità tra norme siciliane e norme nazionali, è interessante focalizzare la riflessione sulla diversa modalità di elezione del sindaco. Addirittura, in Sicilia si configurò, secondo alcune voci, una contrapposizione tra la visione sostenuta dall'amministrazione di Palermo e quella sorretta dall'amministrazione etnea: la prima avrebbe previsto che all'elezione del sindaco metropolitano non partecipassero tutti i sindaci dei comuni della Cm, mentre la seconda prevedeva una elezione allargata a tutti i sindaci. Al di là delle polemiche che vorrebbero viziate le due predette visioni dalla possibile modalità di controllo del consenso elettorale, emerge che storicamente il capoluogo etneo ha più volte cercato e collaborato con i comuni vicini (Zinna, Ruggiero e Grasso, 2003), proprio in un'ottica di condivisione di obiettivi e azioni, come dimostrano le diverse aggregazioni di comuni concertate, dalla fine degli anni Novanta, al fine di accaparrarsi taluni finan-



ziamenti. Diversamente è stato fatto dal capoluogo regionale, che ha quasi sempre pianificato e agito per proprio conto, collaborando raramente con altri comuni seppur confinanti (Orlando, 2008). L'interazione con i comuni limitrofi trova una sua ragion d'essere anche nel ruolo ormai svolto dai due principali capoluoghi siciliani nel corso dei decenni, un ruolo fondato su relazioni che – Catania con un processo in atto dagli anni Settanta e Palermo con una suburbanizzazione che dura da vent'anni – hanno accentuato inevitabilmente i movimenti pendolari e i fenomeni di congestione del traffico, in mancanza di un analogo decentramento nella localizzazione dei servizi e delle attività (Ruggiero, Scrofani e Ruggiero, 2008). Si tratta di fenomeni destinati ad accentuarsi in assenza di politiche delle infrastrutture capaci di favorire il decentramento produttivo e dei servizi. Il crescente interscambio di flussi con l'*Hinterland*, in entrata e in uscita dalle due città e dalle loro conurbazioni, non è quindi il risultato di uno sviluppo del policentrismo urbano connesso alla formazione di sistemi metropolitani maturi, ma la conferma di un parziale decentramento delle residenze e di alcune attività produttive maggiori (Scrofani, 2018; su Messina Città metropolitana, si veda Campione, 2009).

Nel prosieguo di questo studio viene analizzata la consistenza delle due principali Cm siciliane mediante non solo i sistemi locali del lavoro, applicati anche dall'ISTAT allo studio dell'espansione urbana (ISTAT, 2015), ma soprattutto interpretando il livello di coesione territoriale. La coesione territoriale è un obiettivo ormai consolidato delle politiche europee (Commission of the European Communities, 2008). Perseguire questo obiettivo non si traduce nell'applicazione di modelli e pratiche di sviluppo uguali per tutte le regioni e i Paesi comunitari e quindi omologanti (Scrofani, 2012). La coesione territoriale deve conseguirsi tutelando e, ancor più, promuovendo la diversità dei territori, al fine di garantire un benessere reale e duraturo per le popolazioni locali (Prezioso, 2013). Per questo è necessario applicare modelli di sviluppo che incentivino i processi di valorizzazione delle risorse territorializzate secondo un approccio *place-based evidence*⁴. Il livello di coesione di una Città metropolitana può essere valutato mediante la capacità di autoorganizzazione degli attori urbani⁵, rappresentata dagli strumenti di concertazione e programmazione attivati. Questi raffigurano la capacità di progettazione che istituzioni pubbliche e protagonisti privati sono in grado di attivare nei sistemi territoriali complessi (Dematteis e Governa, 2006). In particolare, la co-

esione territoriale, come principio di generazione delle Città metropolitane, si fonda sui processi di autoorganizzazione degli attori locali intorno a progetti di sviluppo della città stessa, percorsi che mobilitino e, al tempo stesso, arricchiscano le risorse specifiche del suo *milieu*, creando socialità e, a partire da essa, vantaggi competitivi e valori (economici, sociali, culturali) capaci di circolare nelle reti globali, secondo un percorso di sviluppo interattivo locale-globale. L'attenzione si volge, quindi, anche al tema del governo dei processi locali, perché le sorti delle dinamiche territoriali vengono legate agli attori contestualizzati, intendendo per tali coloro che vi operano, con interessi particolari o collettivi, capaci di innescare un processo di sedimentazione delle conoscenze e di diffusione delle pratiche di successo frutto dell'empirismo e delle buone prassi.

Nella tabella 1 sono esposti gli accordi di collaborazione che i due principali comuni capoluoghi della Sicilia hanno tenuto con i comuni vicini e i Sistemi locali del lavoro (SLL) delle due maggiori città, al fine di evidenziare il livello di coinvolgimento dei comuni vicini alle politiche e alle attività svolte dal capoluogo⁶. I dati riportati in tabella relativi ai SLL sono aggiornati al 2021, mentre tutte le altre aggregazioni riguardano il periodo in cui furono effettuate, vale a dire tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila. In figura 1 sono rappresentati nel dettaglio i casi di Palermo e di Catania, con i comuni che fanno parte dei SLL al cui interno si sono formate le aggregazioni di parte dei comuni per finalità diverse (piano strategico, progetto integrato territoriale ecc.). Il SLL di Catania raggruppa 22 comuni ed è un sistema urbano plurispecializzato, mentre quello di Palermo, con 18 comuni, è urbano prevalentemente portuale. Il cambiamento più rilevante, rispetto alla configurazione elaborata dall'ISTAT nel 2011, riguarda il SLL di Catania che ha inglobato il consistente SLL di Acireale soppresso.

Per quanto riguarda le esperienze di progettazione integrata e di pianificazione strategica urbana, si nota che Catania ha storicamente intensificato relazioni con i comuni di I e di II corona più intense di quelle di Palermo, finanche nella elaborazione del piano strategico che appare di fatto come un prosieguo dell'esperienza del PIT, anche per la compagine quasi identica dei comuni che ne fanno parte. Invero, queste esperienze mettono in luce come si sia ormai costituito attorno al capoluogo etneo, più che a quello palermitano, un nocciolo duro di comuni che condividono attività, progetti, perfino eventi e ricorrenze religiose (ad esempio, il festeggiamento della santa patro-

na di Catania comporta la chiusura delle scuole non solo catanesi, ma anche di quelle di alcuni comuni limitrofi). Una geografia variabile di aggregazioni comunali a seconda degli obiettivi ma con una forte coesione. Questa coesione può rap-

presentare la capacità di resilienza del territorio stesso per la capacità di autoorganizzazione degli attori locali intorno a progetti di sviluppo e costituire il substrato su cui fondare le Città metropolitane.

Tab. 1. Le esperienze di aggregazione del capoluogo e dei comuni circostanti nelle esperienze di Palermo e di Catania (PS= piano strategico; SLL = sistemi locali del lavoro; PIST= piano integrato di sviluppo territoriale; PIT= progetto integrato territoriale).

	I CORONA nella stessa Città metropolitana	PS	SLL	PIST	PIT
PALERMO		x solo	x	x	x solo
Altofonte	x		x		
Belmonte Mezzagno	x		x		
Capaci			x		
Carini			x		
Cinisi			x		
Ficarazzi	x		x		
Isola delle Femmine	x		x		
Misilmeri	x		x		
Monreale	x		x		
Piana degli Albanesi			x		
San Cipirello			x		
San Giuseppe Jato			x		
S.Cristina Gela			x		
Terrasini			x		
Torretta	x		x		
Ustica			x	x	
Villabate	x		x	x	
CATANIA		x	x	x	x
Aci Bonaccorsi		x	x	x	x
Aci Castello	x		x	x	
Aci Catena			x		
Acireale			x		
Aci S.Antonio			x		
Belpasso	x		x		
Camporotondo Etneo	x		x	x	
Gravina di Catania	x	x	x	x	x
Mascalucia	x	x	x	x	x
Misterbianco	x	x	x	x	x
Motta S.Anastasia	x		x	x	
Nicolosi			x		
Pedara			x		
S,Agata Li Battiati	x	x	x	x	x
S.Giovanni La Punta		x	x	x	x
S.Gregorio di Catania	x		x	x	
S.Pietro Clarenza	x	x	x	x	x
Trecastagni			x		
Tremestieri Etneo	x	x	x	x	x
Valverde			x		
Viagrande			x		

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, 2021; Regione Siciliana, *Linee guida del PO FESR 2007-2013*, ottobre 2008.



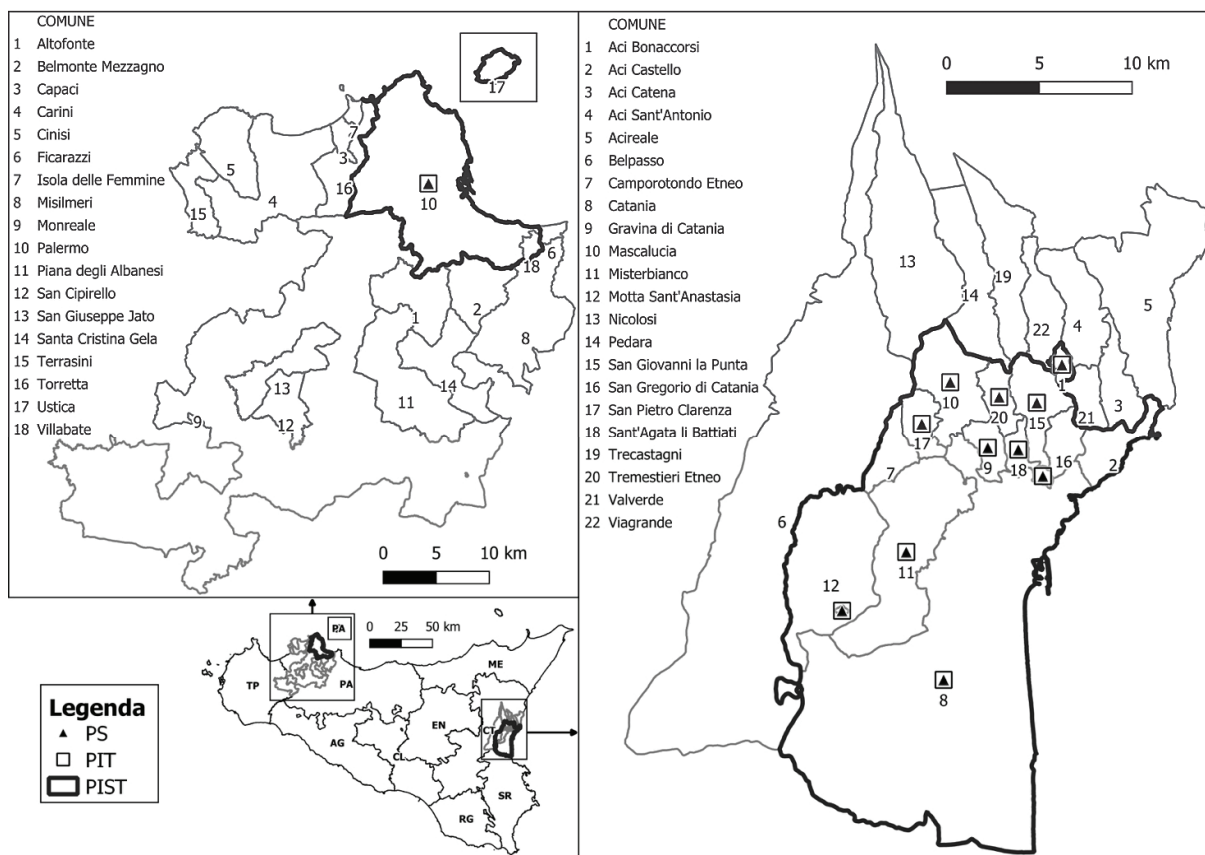


Fig. 1. I sistemi locali del lavoro di Palermo e di Catania con la rappresentazione delle diverse aggregazioni di comuni finalizzate alla partecipazione dei piani strategici, dei piani integrati di sviluppo territoriale e dei progetti integrati territoriali. Fonte: nostra elaborazione.

4. Considerazioni sul disegno delle nuove autonomie istituzionali in Italia

Alcune considerazioni possono già trarsi da questo sintetico *excursus* storico delle divisioni amministrative nella regione siciliana. Innanzitutto, è un dato che le funzioni strategiche siano ormai quelle economiche e che queste determinino le divisioni amministrative o, meglio, gli ambiti amministrativi più adeguati al governo del territorio. Altrettanto certo è che l'acquisizione di un determinato livello di sviluppo economico comporti la richiesta di maggiore capacità di autodeterminazione e, quindi, di autonomia istituzionale. Tuttavia, come decenni di tentativi di riforme costituzionali delle divisioni amministrative italiane dimostrano, è un altro dato di fatto che finora è stato impossibile andare oltre l'acquisizione di un certo livello di autonomia regionale, per lo più limitata ad alcune misure di federalismo fiscale. D'altra parte, le spinte globalizzanti e le tensioni da queste provocate sui territori impongono un

livello di risposta da parte di circoscrizioni amministrative non comunali (Keating, 2008). L'ambito comunale è insufficiente a governare taluni fenomeni e alcuni eventi che travalicano i suoi confini, talvolta coinvolgendo più dimensioni territoriali in ragione della loro transcalarità (vedi i sistemi marittimi e della logistica, gli itinerari turistico-culturali, i sistemi locali del lavoro, le aree di gravitazione di importanti istituzioni come le università) (De Rubertis, 2015).

Alla scala regionale, la recente emergenza sanitaria ha messo nettamente in evidenza quanto sia difficile – o quanto meno irto di ostacoli – il tentativo di rendere effettivo il trasferimento di alcune funzioni statali alle Regioni. Mentre altrove sono state sperimentate forme efficienti di coordinamento delle funzioni e delle responsabilità per potenziare i servizi alle popolazioni duramente colpite dalla pandemia (Mangiameli, 2021), in Italia la gestione sanitaria è stata avocata dal governo centrale, elidendo ogni tentativo di sostenere l'autonomia differenziata: ad esempio, le ordinanze

dei governatori di difesa sanitaria dei confini regionali sono state poco efficaci, perché non protette dalla forza pubblica, di esclusiva competenza del governo centrale⁷. D'altra parte, con le attuali competenze in materia sanitaria, alcune regioni possiedono già sistemi sanitari e taluni centri di eccellenza, unanimemente riconosciuti più efficienti e qualitativamente migliori di quelli di altre regioni (Demoskopika, 2019), a prescindere dal livello di autonomia istituzionale di cui godono.

Anche l'argomento sul differente residuo fiscale di cui potrebbero godere alcune regioni settentrionali non supporta adeguatamente le ragioni del regionalismo differenziato, anche alla luce di studi dettagliati come quello di Giannola e Bianchi (2019), che dimostrano quanto il residuo fiscale sia destinato ad assottigliarsi, rendendo vana la maggiore autonomia, se si considera la ripartizione per regione degli immancabili interessi sul debito pubblico.

Da queste considerazioni, quali la ricerca della dimensione ottimale del governo del territorio, la necessità di una dimensione di area vasta per fronteggiare le sfide della globalizzazione, la dimensione territoriale multiscalare di talune problematiche, la perdurante incertezza di pervenire ad una compiuta riforma istituzionale delle divisioni amministrative nel nostro Paese, si potrebbe facilmente evincere che non v'è un'univoca soluzione praticabile. Tuttavia, la positiva stagione della programmazione negoziata e della concertazione tra enti locali (si ricordino le esperienze dei Patti territoriali⁸, PIT, Prusst, dei programmi Urban ecc.) in Sicilia, come in altre parti d'Italia, potrebbe suggerire la proposizione di un modello di «geografia variabile» delle istituzioni locali. Gli enti locali si aggregano e si accorpano con altri enti secondo convenienze economiche e politiche che, anche se non del tutto trasparenti e condivisibili, riescono a conseguire risultati importanti, come quelli di mettere insieme risorse, energie e attori diversi, all'interno di perimetri variabili, ma accomunati da obiettivi condivisi. Anche per il futuro, piuttosto che cimentarsi su ipotesi di riforme istituzionali difficilmente realizzabili, sembrano più accettabili le aggregazioni variabili, frutto di accordi che, anche se durano giusto la durata dell'accaparramento e della fruizione di quelle risorse finanziarie rese disponibili dallo stato o dalla UE, danno la possibilità di ottimizzare le attività, rendere competitive le imprese con investimenti mirati e migliorare i servizi pubblici offerti. In tal senso, sembrano davvero necessari interventi normativi che semplifichino il ricorso agli accordi interistituzionali, incentivando que-

sta geografia variabile nell'interesse delle comunità e degli operatori economici.

Riferimenti bibliografici

- Amato Fabio e Francesca Governa (2005), *La retorica del locale e il territorio dimenticato*, in Marina Marengo (a cura di), *La dimensione locale. Esperienze (multidisciplinari) di ricerca e questioni metodologiche*, Roma, Aracne, pp. 3-34.
- Brenner Neil (1999), *Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies*, in «Theory and Society», 1, pp. 39-78.
- Caldo Costantino (1972), *Il comune italiano. Saggio di geografia amministrativa*, Milano, Cisalpino-Goliardica.
- Campione Giuseppe (2009), *La furia di Poseidon, I, Messina 1908 e dintorni*, Cinisello Balsamo, Silvana.
- Cannarozzo Teresa (2008), *Palermo: cronache del terzo millennio*, in «Archivio di Studi urbani e Regionali», 93, pp. 183-211.
- Carta Maurizio (a cura di) (2021), *Palermo. Biografia progettuale di una città aumentata*, Siracusa, LetteraVentidue.
- Commission of the European Communities (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0616&from=EN> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (a cura di) (2006), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dematteis Giuseppe, Francesca Governa e Ignazio Vinci (2003), *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*, in «Archivio di Studi urbani e Regionali», 77, pp. 33-74.
- Demoskopika (2019), *IPS 2019 - Report. La performance sanitaria. Indice di misurazione e valutazione dei sistemi regionali italiani*, Roma, <https://www.tpi.it/app/uploads/2021/01/IPS-Report-2020.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- De Rubertis Stefano (2015), *Territorializzazione ed europeizzazione delle politiche di sviluppo*, in Renato D'Amico e Stefano De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Università, pp. 13-30.
- 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: 2.III.2022).
- Giannola Adriano e Luca Bianchi (2019), *Valorizzare le autonomie e ridurre le disuguaglianze: un federalismo fiscale solidale per l'unità del Paese*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4, pp. 647-669.
- Gambi Lucio (1999), *Un elzeviro per la regione*, in «Memoria e Ricerca», 4, pp. 151-185.
- Governa Francesca e Carlo Salone (2004), *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 4, pp. 796-818.
- Grasso Antonio (1994), *Le aree metropolitane siciliane. Funzioni, vincoli, strategie*, Bologna, Patron.
- Guarrasi Vincenzo (1989), *Palermo e la sua area metropolitana*, in Alberto Di Blasi (a cura di), *Atti del XXV Congresso geografico italiano*, IV, Catania, Università di Catania, pp. 97-107.
- Guarrasi Vincenzo (1991), *Palermo: dalla concentrazione urbana allo sviluppo metropolitano*, in Amelia Ioli Gigante (a cura di), *Uno sguardo dall'isola*, Padova, Marsilio, pp. 151-179.



- ISTAT (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, <https://www.istat.it/it/files//2015/10/La-nuova-geografia-dei-sistemi-locali.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Keating Michael (2008), *The Invention of Regions. Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*, in John Agnew e Virginie Mamadouh (a cura di), *Politics. Critical Essays in Human Geography*, Routledge, pp. 281-296.
- La Greca Paolo (2001), *Catania: sviluppo economico ed eccellenza territoriale*, in «Urbanistica Informazioni», 180, pp. 55-57.
- Leone Giuliano Nicola e Andrea Piraino (1996), *Le aree metropolitane siciliane*, Palermo, Edizioni Incipit (collana «Anci»).
- Malatesta Stefano (2021), *Uniche, remote e vulnerabili: il «bisogno di natura» nella geo-grafia delle regioni insulari*, in «Rivista geografica italiana», 2, pp. 37-52.
- Mangiameli Stelio (2021), *Scenario governo/Covid, vaccini, Recovery: le Regioni sono l'arma vera di Draghi* (intervista di Ferrà), in «Sussidiario.net», 19 febbraio, <https://www.ilsussidiario.net/news/fiducia-allitalia-covid-vaccini-recovery-le-regioni-sono-larma-vera-di-draghi/2132519> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Martorana Giuseppe Sigismondo (2014), *Sviluppo dello spazio o spazio dello sviluppo? La «geografia» dei Gruppi di azione locale nella Sicilia sud orientale*, in Renato D'Amico e Stefano De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 111-140.
- Ohmae Kenichi (1996), *La fine dello stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Orlando Marilena (2008), *Piani strategici in Sicilia. La dimensione urbana*, in «Urbanistica Informazioni», 219, pp. 54-55.
- Prezioso Maria (2013), *Diversità territoriale: quale «evidenza» per la strategia Europa 2020*, in «EyesReg», 2, pp. 1-5.
- Prezioso Maria (a cura) (2018), *Quale Territorial Impact Assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Bologna, Pàtron.
- Ramella Francesco (2010), *Negotiating Local Development: The Italian Experience of «Territorial Pacts»*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», 3, pp. 512-527.
- Ruggiero Vittorio, Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (2007), *Una nuova geografia urbana della Sicilia*, in Lida Viganoni (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli, pp. 274-283.
- Ruggiero Vittorio, Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (2008), *Sistemi urbani in Sicilia*, in Vittorio Ruggiero e Luigi Scrofani (a cura di), *Sistemi urbani, reti logistiche e distretti turistici in Sicilia*, Bologna, Pàtron, pp. 11-45.
- Salone Carlo (2012), *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica place-based*, in «Rivista geografica italiana», 119, pp. 151-174.
- Salone Carlo (2017), *Questioning New Regionalism from an Italian Perspective, Or The Resistible Rise Of Italian Regions*, in «Pôle Sud», 46, pp. 43-61.
- Scaglione Giannantonio (2020), *Strumenti digitali e geografia sociale: le rappresentazioni degli spazi della «nuova élite» in Sicilia nel periodo della Luogotenenza borbonica*, in «Bollettino della Associazione italiana di cartografia», 168, pp. 107-124.
- Scrofani Luigi (2012), *L'organizzazione spaziale delle attività e delle imprese produttive e i processi di sviluppo territoriale*, in Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (a cura di), *Temi di geografia economica*, Torino, Giappichelli, pp. 83-126.
- Scrofani Luigi (2014), *Governo del territorio e processi di sviluppo locale in Sicilia: il ruolo delle Città metropolitane*, in Renato D'Amico e Andrea Piraino (a cura di), *Il governo locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Milano, Angeli, pp. 244-248 (collana «Quaderni CeDoc»).
- Scrofani Luigi (2018), *Le aree urbane nei processi di periferizzazione e di sviluppo del Mezzogiorno*, in Alberto Brugnoli e Paola Garrone (a cura di), *Sussidiarietà e... giovani al Sud, Rapporto sulla Sussidiarietà 2017/2018*, Milano, Fondazione Sussidiarietà, pp. 167-198.
- Scrofani Luigi e Francesco Cappello (2002), *The Role of Innovation Policies in Urban Development Projects: The Etna Valley of Catania*, Relazione al Convegno «Science, Society and the Market - Meeting the Challenges», TII 2002 Annual Conference, 18-19 aprile, Torino (pubblicazione in CD Rom).
- Scrofani Luigi e Maria Nicoletta Arisco (2016), *Le divisioni amministrative della Sicilia dall'Impero Romano ad oggi: un viaggio tra funzioni strategiche, prospettive di sviluppo locale e «gattopardismo» nel governo del territorio*, in «Bollettino della Società geografica italiana», 1-2, pp. 281-290.
- Scrofani Luigi, Elena Di Blasi, Donatella Privitera, Gianni Petino, Alessandro Arangio, Claudio Gambino, Salvatore Cannizzaro, Arturo Di Bella e Nunziata Messina (2021), *La Sicilia dinanzi alla crisi sanitaria ed economica causata dal Covid-19*, in Emanuela Casti e Andrea Riggio (a cura di), *Atlante Covid-19. Geografie del contagio in Italia*, Roma, AGEI, pp. 359-376, <https://www.ageiweb.it/wp-content/uploads/2022/08/19-Sicilia.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Sturani Maria Luisa (2011), *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in Filiberto Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Angeli, pp. 62-79.
- Zinna Salvatore, Vittorio Ruggiero e Antonio Grasso (a cura di) (2003), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Milano, Angeli.

Note

¹ Le Province non sono state proprio previste dallo Statuto siciliano che, invece, aveva previsto i consorzi di liberi comuni. Questi saranno poi rinominati «province regionali» per adeguamento alla carta costituzionale.

² Carlo Salone scrive come fosse invalso negli anni Novanta considerare i sistemi locali come i pilastri di ricomposizione dello spazio territoriale nazionale: Salone, 2017, p. 46. Si veda anche Amato e Governa, 2005.

³ Di seguito sono enumerate le leggi riguardanti le Città metropolitane in Sicilia: la legge 28 del 12 novembre 2015; la legge 5 del 1° aprile 2016; la legge 8 del 17 maggio 2016, che già prevedeva che il sindaco metropolitano fosse il sindaco del comune capoluogo, salvo poi cambiare nuovamente con norma successiva; la legge 15 del 10 agosto 2016; la legge 23 del 27 ottobre 2016.

⁴ Qui ci si riferisce al concetto di *place-based evidence*, come descritto da Maria Prezioso: «Il concetto di coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale in quanto ne integra e ne potenzia il significato, rafforzando l'attenzione al territorio (*place-based evidence*), inteso come luogo specifico in una logica di valorizzazione del capitale territoriale proprio della diversità geografica» (2018, p. 60).

⁵ Per una applicazione di questo metodo, finalizzata alla individuazione dei sistemi locali territoriali (SLoT), si veda Dematteis, Governa e Vinci, 2003. Martorana studia le aggregazioni di attori pubblici e privati nei Gruppi di azione locale (GAL), che ritiene maggiormente rappresentativi del livello di coesione territoriale, ma integrandoli con altre forme interistituzionali nate dalle relazioni intercorse tra gli enti locali per partecipare ad altri progetti (Martorana, 2014).

⁶ Marilena Orlando riconosce che i piani strategici elaborati dalle amministrazioni di Palermo e di Messina sono stati un'oc-



casione mancata perché rivolti unicamente al contesto urbano, mancando il tentativo di coinvolgere i comuni vicini (Orlando, 2008, p. 54).

⁷ Durante l'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19, pur essendo di competenza governativa, le ordinanze emesse dalle istituzioni regionali e locali hanno talvolta creato confusione con quelle statali. Nel mese di febbraio 2020, la Regione Siciliana suggerì e promosse il rientro nell'isola di studenti e insegnanti impegnati nelle zone contagiate del Nord Italia, imponendo soltanto l'onere di porsi in autoisolamento per un periodo di 14 giorni. Ma quando la situazione cambiò

rapidamente e i flussi dalle regioni settentrionali erano divenuti consistenti e ingovernabili, il presidente Musumeci invocò l'esercito per bloccare i rientri in massa sfuggiti ad ogni forma di tracciamento e controllo, dando vita ad una querelle politica con il governo centrale, ritenuto colpevole di non aver impedito l'esodo verso il Sud. A sua volta, il sindaco della città di Messina, porta di accesso alla regione per coloro che provengono dalla penisola con auto e treni, si pose teatralmente come barriera fisica all'esodo dei corregionali che volevano rientrare (Scrofani e altri, 2021).

⁸ Per una analisi critica si veda Governa e Salone, 2004.



Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna

Una persistente situazione di incertezza istituzionale caratterizza il divenire delle geografie amministrative in Italia. Nello specifico della Sardegna, in ragione del suo Statuto speciale, il percorso legislativo è stato molto articolato, raggiungendo il suo apice con la lr 2/2016, nella quale i legislatori regionali hanno affidato un ruolo strategico alle Unioni di comuni e dato vita alla Città metropolitana di Cagliari. Questo fragile sistema viene profondamente rimesso in discussione dalla lr 7/2021, che riaffida un ruolo centrale alle province, toglie la funzione di programmazione alle Unioni di comuni, istituisce la Città metropolitana di Sassari e ri-perimetra quella di Cagliari sulla base territoriale delle province storiche. Una tale evoluzione istituzionale continua a mostrare forti gradi di fragilità, oscillando fra intenzioni «tecnocratiche e neoliberali» e indirizzi solo apparentemente duraturi.

The Creative Dis(Order) of the Administrative Clipping in Sardinia

A persistent situation of institutional instability characterises the evolution of administrative geographies in Italy. In the specific case of Sardinia, due to its special Statute, the legislative path has been very articulated, reaching its apex with lr 2/2016. This law gave a strategic role back to the Unions of Municipalities and established the Metropolitan City of Cagliari. This fragile system was profoundly challenged by lr 7/2021, which gave a central role back to the Provinces, reduced the planning function to the Unions of Municipalities, established the Metropolitan City of Sassari and re-established the Metropolitan City of Cagliari on the territorial basis of the historical provinces. This institutional evolution continues to show strong degrees of fragility, oscillating between «technocratic and neo-liberal» intentions and only apparently lasting directions.

Le dés-ordre créatif du découpage administratif en Sardaigne

Une situation persistante d'incertitude institutionnelle caractérise le devenir des géographies administratives en Italie. C'est particulièrement vrai en Sardaigne, en raison de son statut spécial, dont le parcours législatif est très articulé sur le plan politique, institutionnel et territorial. Après des années de conflits institutionnels, une systématisation (laborieuse) arrive avec la lr 2/2016, loi qui confie un rôle stratégique aux Unions de Communes et institue la Ville Métropolitaine de Cagliari. Mais après seulement 5 ans, en 2021, le système est remis en question par la lr 7, qui réaffirme un rôle central aux anciennes Provinces, retire la fonction de programmation aux Unions de Communes, établit la Ville Métropolitaine de Sassari et re-périmètre celle de Cagliari sur la base territoriale des provinces historiques. Cette évolution institutionnelle continue à montrer de forts degrés de fragilité, oscillant entre des intentions « technocratiques et néo-libérales » et des orientations qui ne sont durables qu'en apparence.

Parole chiave: Città metropolitana in Sardegna, Unioni di comuni, programmazione UE, ritaglio amministrativo regionale

Keywords: Sardinian Metropolitan Cities, Unions of Municipalities, EU programmes, administrative clipping

Mots-clés : Villes Métropolitaines en Sardaigne, Union des Communes, programmation européenne, découpage administratif regional

Barbara Cadeddu, Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura – b.cadeddu@unica.it

Maurizio Memoli, Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura – memoli@unica.it

Giovanni Sistu, Università di Cagliari, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – sistug@unica.it

Nota: i paragrafi 2 e 4.2 sono da attribuire a Barbara Cadeddu; i paragrafi 1 e 5 a Maurizio Memoli; i paragrafi 3 e 4.1 a Giovanni Sistu.

1. Introduzione

Una persistente situazione di incertezza istituzionale caratterizza il divenire delle geografie amministrative nel nostro Paese; incertezza irrisolta nella gestione del rapporto fra i diversi attori istituzionali, accentuata dal sovrapporsi di effimere morfologie amministrative.

La lettura di questi processi non può essere ricondotta alla mera ricostruzione delle vicende legislative che via via hanno cercato di modificare il rapporto formale fra centralità (urbane) e periferie (territoriali) in vario modo definite, ma chiama a una riflessione critica profonda che parta da una rilettura dei processi e delle motivazioni che le originano. In questo senso, le diversità regionali rappresentano una realtà formale e sostanziale che obbliga ad approfondire differenziate gerarchie di problemi, frutto dell'osservazione dello specifico palinsesto degli attori in campo e delle razionalità che esprimono nello spazio amministrativo, mediate dai rapporti di potere e, quasi inevitabilmente, oggetto di contesa.

In questo quadro, la stessa definizione dello spazio urbano, della sua delimitazione e delle modalità di accesso alle risorse (regionali, statali, europee) è rivelatrice di tensioni e contraddizioni, di asimmetrie fra gli attori e, finalmente, del divenire costante del processo di produzione di territorialità tra nuovi margini e nuove centralità (Governa e Memoli, 2011; Rossi e Salone, 2013; Cattedra e Memoli, 2014, Semmud e Signoles, 2020).

A dare una spinta decisiva a favore della ripresa del processo di adeguamento dell'articolazione del sistema istituzionale ai cambiamenti che hanno investito l'organizzazione fisica e relazionale dello spazio urbano europeo nel Ventunesimo secolo, è la legge 56/2014, c.d. legge Delrio e il contestuale inizio del ciclo di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020. L'innovazione più significativa, introdotta dal nuovo assetto ordinamentale, riguarda l'istituzione delle 14 Città metropolitane (Bellino e altri, 2017; Cadeddu, 2020). Del resto, anche nello specifico della Sardegna, in ragione del suo Statuto speciale, che le conferisce potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e svolgimento delle funzioni delle autonomie locali e rispetto alla loro articolazione territoriale, il percorso legislativo è stato molto articolato, raggiungendo il suo apice con la lr 2/2016. In questa, i legislatori regionali hanno principalmente affidato un ruolo strategico alle Unioni di comuni (alle quali la Giunta regionale in carica ha poi delegato la

gestione diretta di quote importanti delle risorse del POR FESR 2014/2020) e dato vita alla Città metropolitana di Cagliari (unica prevista nella legge nazionale), costituendola aggregando i 17 comuni dello spazio gravitante sul capoluogo che saranno, come vedremo, attori di un tentativo di un percorso autonomo di co-progettazione guidato dall'Agenzia per la coesione territoriale, anche per colmare l'assenza di una agenda urbana nazionale.

La fragilità politica, quanto quella territoriale e operativa, del sistema così istituito mostra rapidamente la sua crisi visto che, dopo poco meno di quattro anni, il quadro istituzionale viene profondamente rimesso in discussione dalla lr 7/2021 che ridisegna il sistema regionale degli enti locali, riaffida un ruolo centrale alle Province, toglie la funzione di programmazione alle Unioni di comuni, crea la Città metropolitana di Sassari e riproietta quella di Cagliari sulla base territoriale delle province storiche. Un nuovo paradigma aggregativo che riapre scenari incerti e dà luogo alla definizione di nuovi conflitti istituzionali, di nuove frontiere e di retroazioni territoriali di non facile inquadramento, in parte emerse di fronte alla pandemia in atto.

2. Evoluzione delle iniziative istituzionali in Sardegna

In Sardegna, oggetto degli interventi strategici del Piano di Rinascita fra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento (Bottazzi, 1999; Brigaglia e altri, 2002; Cardia, 2019), i primi momenti di partecipazione al ridisegno territoriale conducono alla definizione dei 28 comprensori che costituiranno, fino alla fine degli anni Ottanta, lo schema, in realtà poco praticato, della programmazione territoriale (Sistu e Usai, 2003; Caruso, Memoli e Sistu, 2015; Pubusa, 2019), visto il minimo agire delle nuove Comunità montane. In realtà un parziale decentramento amministrativo si è realizzato nel 1974 con la creazione della Provincia di Oristano che si aggiunge a quelle di Cagliari, Nuoro e Sassari. Per vedere concretizzarsi la proposta di intervento per aree programma (ne vengono individuate 7) e obiettivi occorre arrivare al Programma regionale di sviluppo del 1991, parzialmente frustrato dalla mancata definizione dei rapporti formali con le province.

Negli anni Novanta, accanto all'azione strategica svolta dalle province nella programmazione integrata (lr 6/1996) e nei Piani urbanistici provinciali (solo strumento di coordinamento dopo



la bocciatura dei Piani territoriali paesistici da parte del Consiglio di Stato), le aree programma assumono finalmente un ruolo di riferimento strategico nella programmazione decentrata (patti territoriali, contratti d'area) o in iniziative di sviluppo rurale (LEADER II).

Il dinamismo locale emerso in questa fase, associato alle rivendicazioni delle nuove sub-regioni emergenti o di quelle che cercano un rilancio socioeconomico, trova il primo riconoscimento formale con la lr 4/1997 e la proposta di nuovo assetto provinciale, concretizzata dalla legge istitutiva di quattro nuove province regionali (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio), approvata il 14 aprile 2000 (fig. 1). L'operatività delle nuove province rivelerà limiti rilevanti, favorendo ulteriormente la già concreta polarizzazione costiera delle dinamiche demografiche ed economiche regionali e non contrastando il più che avanzato abbandono e indebolimento delle aree interne. Sulla base di questo ritaglio provinciale verrà configurata la pianificazione dei principali servizi territoriali (sanità, protezione

civile, istruzione, viabilità) e l'esperienza interessante e originale, ma solo parzialmente attuata, della progettazione integrata del POR Sardegna 2000-2006 (Sassu, 2017). Al contempo, con la lr 12/2005, si dà avvio alla riaggregazione delle unità amministrative periferiche in alcune decine di Unioni di comuni, seppure con le contraddizioni che verranno analizzate nel prossimo paragrafo.

Questo indirizzo troverà l'opposizione di un movimento trasversale sorto in ragione dell'evidente incoerenza territoriale, soprattutto delle quattro nuove province, e che evidenziava come le scelte fossero strettamente legate a interessi partitici e politici più che a determinanze territoriali. Questa opposizione porterà nel 2012 all'indizione di referendum sostenuti da una coalizione politica trasversale e da un «comitato referendario» ispirato da alcune delle figure di spicco della politica regionale. Il commissariamento successivo di sette delle otto Province e il rapido percorso di depotenziamento istituzionale, avrebbe condotto in pochi mesi, nell'ambito della modifica del titolo V della Costituzione, alla

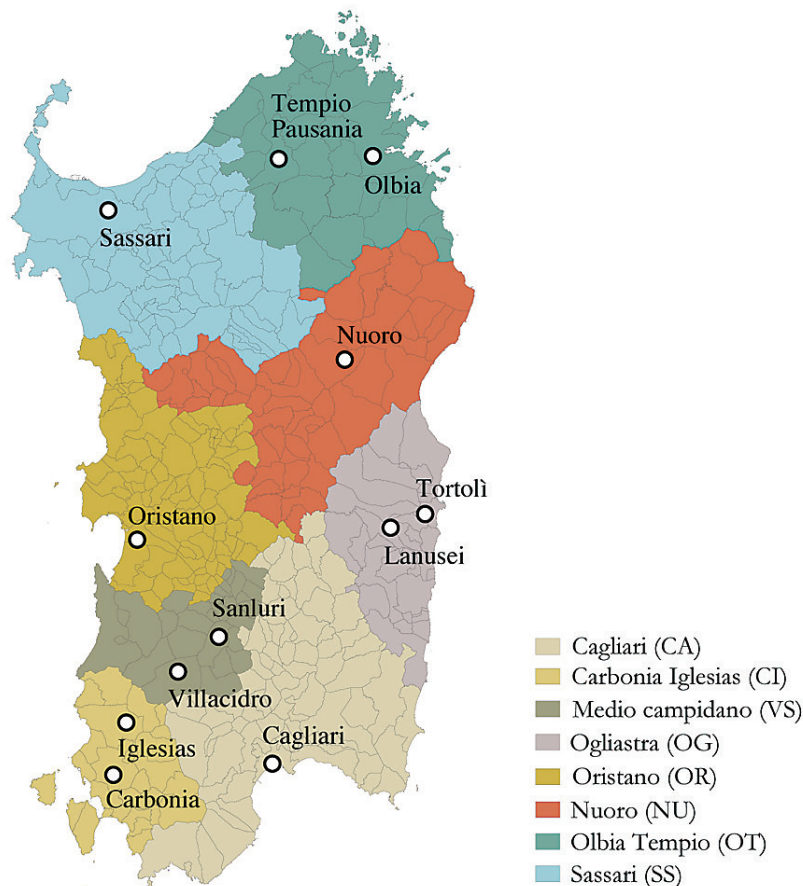


Fig. 1. Province e capoluoghi di provincia istituiti con lr 9 del 12 luglio 2001, in vigore fino alla lr 2 del 4 febbraio 2016. Fonte: elaborazione degli autori su dati RAS.

definizione di un nuovo assetto amministrativo periferico.

Nei fatti, anche se la lr 2/2016 cancellerà formalmente le province regionali, la bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 impedirà l'abolizione delle province storiche.

3. Un percorso accidentato fra opportunità delegate e opportunità sottratte

La lr 12/2005, varata dal Consiglio regionale nelle settimane successive alle elezioni amministrative per le nuove province, prevedeva il riordino degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni, individuati tenendo conto «della memoria storica e culturale dei territori e della conformazione delle regioni storiche della Sardegna» (Cau, 2019, p. 338). Prese forma, in questo modo, la suddivisione del territorio regionale in 37 ambiti «territoriali ottimali» e la rete delle Unioni di comuni costituite, queste ultime, da almeno quattro comuni e con una popolazione (complessiva) compresa fra i 5.000 e i 25.000 abitanti. Alla fine del macchinoso processo sono risultate costituite 40 Unioni di comuni. Per la Città metropolitana di Cagliari la strada era ancora lunga. Inoltre, con la legge di stabilità del 2013 (legge 147/2013) i comuni fino a 5.000 abitanti

vennero chiamati a gestire in forma associata molte delle funzioni delegate fondamentali (definite dal dlgs 95/2012). Questa scelta diede luogo a un duro confronto fra chi vi vedeva un'opportunità di sottrarre ai piccoli centri responsabilità complesse e rischi corruttivi e chi, invece, la riteneva l'ennesima sottrazione di competenze da parte di entità amministrative dominanti e più fortemente burocratizzate.

L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha rimesso in discussione l'architettura alla base di questa strategia, ridando ossigeno, nell'isola, al discorso legato al recupero della divisione amministrativa basata sulle province storiche e su quelle regionali, queste ultime nel frattempo commissariate e svuotate di personale e competenze transitate all'amministrazione regionale o, appunto, alle Unioni di comuni.

Intanto, con la lr 2/2016 era stata istituita la Città metropolitana di Cagliari, ovvero la «polpa urbana» del territorio meridionale della regione, distinguendola dal retroterra dell'altrettanto neonata Provincia del Sud Sardegna. Questa, decentralizzata nel capoluogo di Carbonia (fra le proteste dei comuni più distanti, in ordine di tempo oltre che di chilometri), affianca le restanti province storiche di Oristano, Nuoro e Sassari (fig. 2). Questa divisione appare, da subito, più passiva che ragionata: da una parte un *loop* urba-

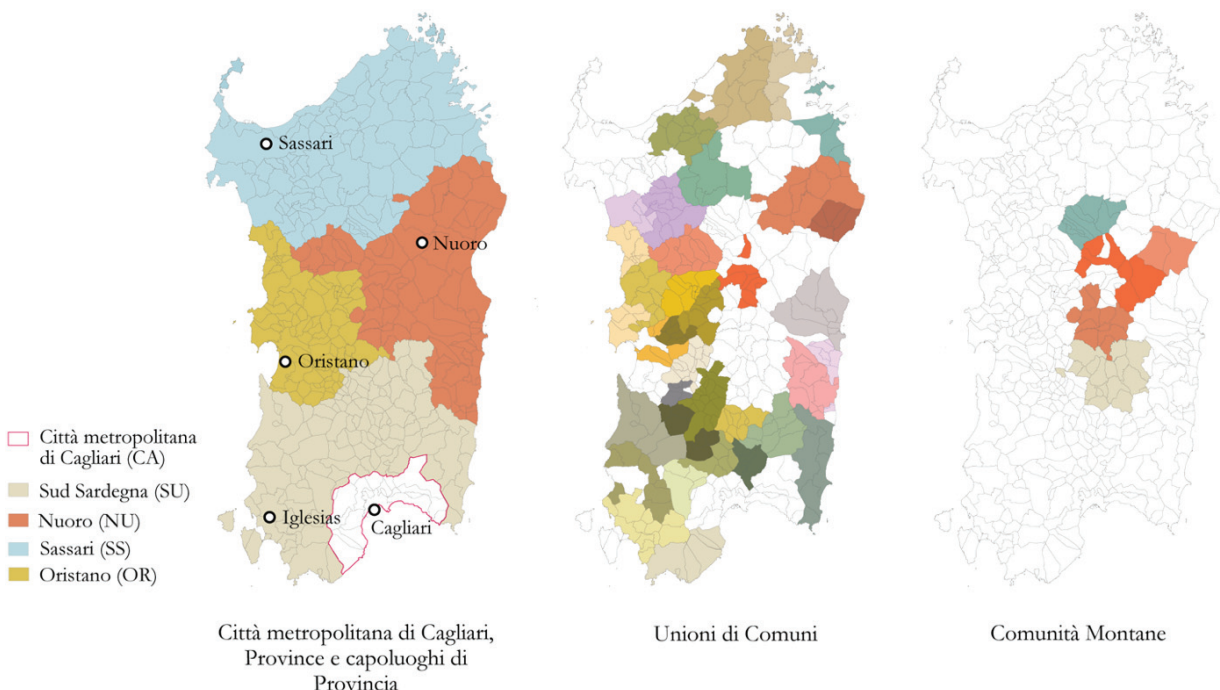


Fig. 2. Il riordino amministrativo previsto dalla lr 2 del 4 febbraio 2016, in vigore fino alla lr 7 del 12 aprile 2021. Fonte: elaborazione degli autori su dati RAS.



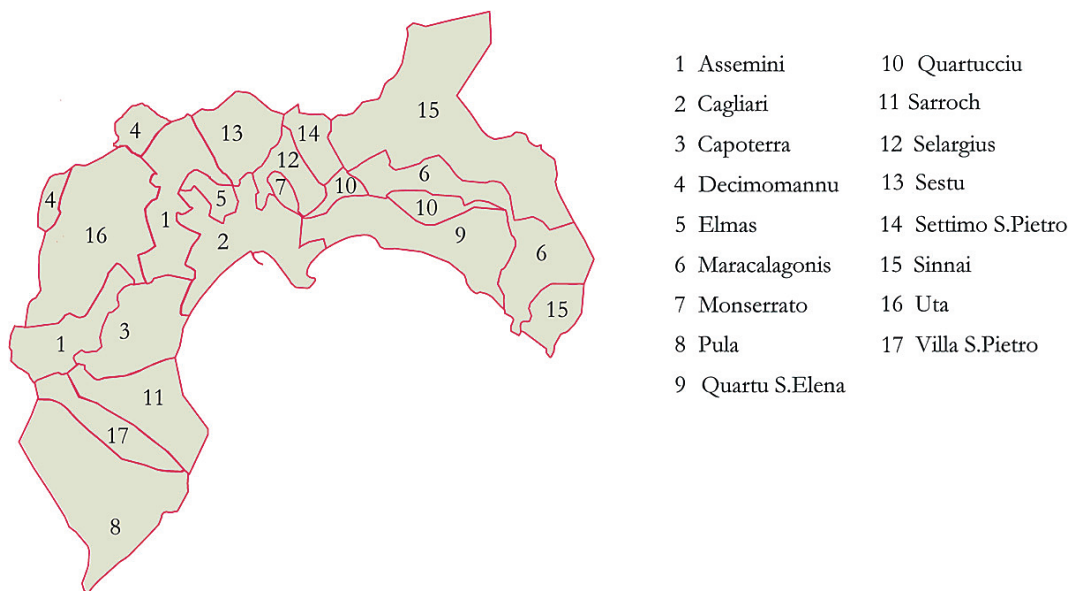


Fig. 3. Città metropolitana di Cagliari istituita con lr 2 del 4 febbraio 2016.
Fonte: elaborazione degli autori su dati RAS.

no, ricco in funzioni centrali, abitato denso della città propriamente consolidata, e dall'altro tutto il rimanente frammentato spazio banalizzato, non più rurale e non ancora urbano, in evidente crisi economica, infrastrutturale, connettiva e disidentitaria.

La stessa legge riorganizza le Unioni di comuni, che diventano 36 e le Comunità montane, che saranno 5. Le difficoltà per le prime, alle quali viene comunque conferita la capacità di programmazione, nascono già con la definizione degli organici, basati sull'impiego a tempo parziale di personale proveniente dai comuni afferenti a ciascuna entità.

Il caos territoriale e politico e l'incompleta attuazione del modello istituzionale prefigurato dalla lr 2/2016 lascia spazio a ulteriori proposte di riordino, al centro della campagna elettorale delle ultime elezioni regionali (febbraio 2019) (tab. 1). In piena pandemia, dopo alcuni mesi di discussione all'interno delle commissioni consiliari e un dibattito che spacca la minoranza dell'assemblea, con la lr 7/2021 viene ridisegnato l'assetto territoriale definito dall'articolo 25 della lr 2/2016, con motivazioni ricondotte alle tradizionali suddivisioni del territorio fondate su ragioni identitarie, storiche e culturali e al «riequilibrio territoriale». In particolare, viene istituita la Città metropolitana di Sassari, «sulla base dei rapporti sociali, economici e culturali tra la città e i comuni che con essa quotidianamente si relazionano» (RAS, 2021, p. 5), ma che sostanzialmente corrisponde al ter-

ritorio della provincia storica di Sassari. Coerentemente, «in armonia con quanto previsto dalla legge 56/2014 (c.d. legge Delrio)» (RAS, 2021, p. 5), viene estesa la circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari fino a farla coincidere con quella della provincia storica, prima della riforma della lr 2/2016. Inoltre, vengono reintrodotti le province regionali del Nordest (già di Olbia-Tempio nella precedente denominazione), dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente (già Carbonia-Iglesias) e del Medio Campidano, riattribuendo loro, formalmente, le funzioni sottratte dalla lr 2/2016 (fig. 4).

Infine, viene prevista la possibilità di costituire Unioni di province composte da 2 o 3 enti di area vasta contermini e, «come ulteriore elemento di legittimazione "dal basso" delle scelte di riassetto territoriale» (RAS, 2021, p. 5), si prevede che i comuni appartenenti agli enti di area vasta, come definiti dalla nuova legge, possano esercitare l'iniziativa per il distacco dall'ente di appartenenza e optare per l'accorpamento alla circoscrizione territoriale di una Città metropolitana o di una provincia limitrofe. Nel giugno 2021, il Governo Draghi ha impugnato la lr 7/2021, in ragione dell'ipotesi di eccesso di competenze statutarie nelle disposizioni assunte dalla Regione Autonoma Sardegna (per quanto riguarda i criteri utilizzati per la creazione della Città metropolitana di Sassari, già inclusa in una meno vincolante Rete metropolitana del Nord Sardegna dalla lr 2/2016), senza un iniziale passaggio referendario,

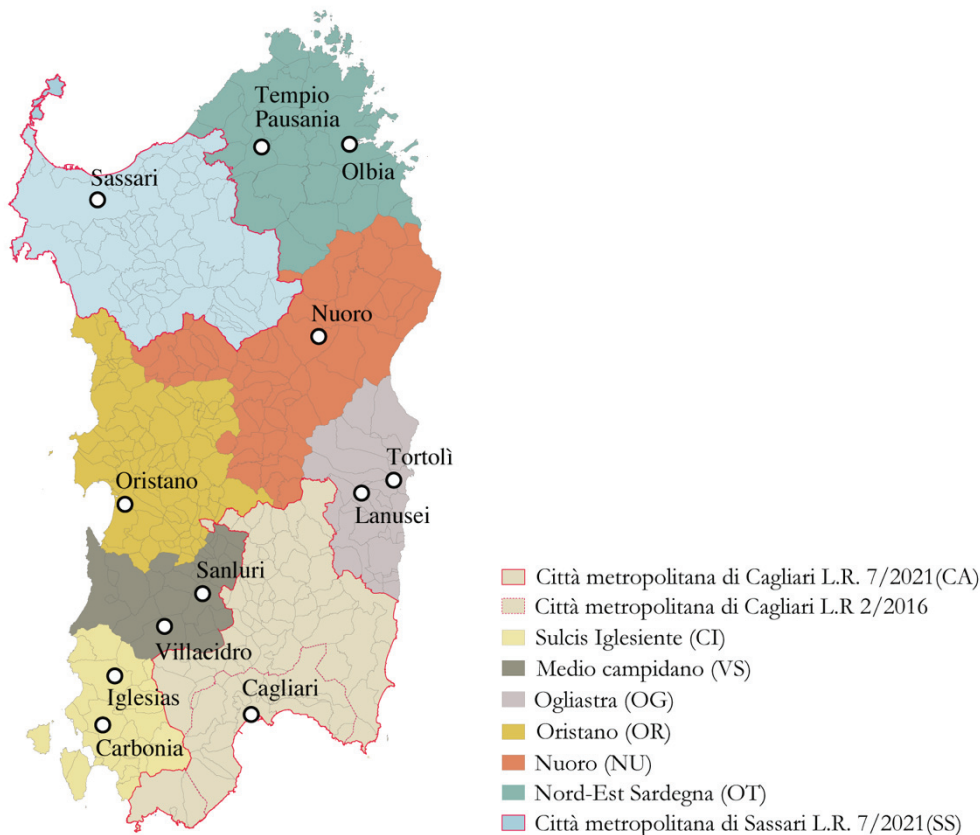


Fig. 4. Città metropolitane di Cagliari e Sassari, Province e capoluoghi di provincia istituiti con lr 7 del 12 aprile 2021. Fonte: elaborazione degli autori su dati RAS.

e della creazione del doppio commissario per la Città metropolitana di Cagliari.

Ma è altresì evidente che le pretese ragioni territoriali rappresentano il capro espiatorio di motivazioni politiche e di rivendicazione del fatto che con la nuova legge si risponda a un'esigenza specifica del Nord Sardegna:

L'area vasta di Sassari chiede di porre rimedio alla «presa in giro», perpetrata nella passata legislatura dal duo Renzi-Pigliaru, che impedirono la nascita della seconda Città metropolitana della Sardegna con la creazione di un ibrido non meglio identificato dal punto di vista istituzionale denominato «Rete metropolitana del Nord Sardegna» che sotto mentite spoglie nulla altro è che una mera Unione dei Comuni. Noi invece vogliamo dare dignità al territorio sassarese con la creazione della Città metropolitana di Sassari [RAS, 2021, p. 8].

Al di là di ogni altra considerazione, relativa ai costi di tale operazione e al dato demografico e territoriale di ogni nuova provincia (Liaci, 2021; Stella, 2021), si assiste all'ennesimo valzer per i comuni di frontiera che vedono mutare ulteriormente l'ente intermedio di riferimento. Piccoli centri storici come Genoni (800 ab., passata dall'i-

nizio del Novecento fra Cagliari, Sassari, Oristano, Provincia del Sud Sardegna e ora nella Città metropolitana di Cagliari) o Seui (Nuoro, poi Ogliastra, Provincia del Sud Sardegna e ora Città metropolitana di Cagliari) o comuni autonomi di più recente istituzione come Budoni e San Teodoro (storicamente con Nuoro, poi Olbia-Tempio, Sassari e ora Provincia del Nordest ma restando nella circoscrizione giudiziaria di Nuoro), o l'intera regione storica del Goceano che entra nella Città metropolitana di Sassari, pur distando dal capoluogo circa 80 km rispetto ai 35 della vicina Nuoro.

4. Percorsi partecipati, malgrado tutto

Il complesso quadro delineato in precedenza, spesso fluido e incerto, non ha impedito che si concretizzassero significative e differenziate iniziative nella costruzione dal basso della programmazione delle risorse, frutto dell'agire di comunità locali capaci di operare in maniera proattiva.

A partire dall'esperienza storica del Progetto Sardegna dell'OECE, (Anfossi, 1968; Boel, 2003),



Tab. 1. Azione legislativa e autonomie locali dall'autonomia speciale in Sardegna.

1948 (mod. nel 1993)	Statuto Speciale della Sardegna	Riconoscimento della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».
1997	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 4/1997	All'articolo 1 si prevede la possibilità di procedere alla revisione generale delle circoscrizioni provinciali della Sardegna. L'art. 12 comma 2, stabilisce inoltre che «la Regione provvede (...) a promuovere tutte le opportune iniziative nei confronti dello Stato, affinché il decentramento statale tenda a corrispondere agli ambiti territoriali provinciali nel territorio della Regione».
1999	Consiglio Regionale della Sardegna	Approvazione del nuovo schema provinciale.
4 aprile 2000	Consiglio Regionale della Sardegna	Con legge regionale si propone l'istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio. Rinvio da parte del governo italiano.
6 giugno 2000	Consiglio Regionale della Sardegna	Riapprovazione, con modifiche, dell'istituzione delle quattro nuove province, con la sola aggiunta di comma che rimanda alla legge regionale 4/1997. Il presidente del Consiglio dei Ministri ha a questo punto promosso ricorso di legittimità costituzionale contro le leggi istitutive.
6 luglio 2001	Corte Costituzionale	Con la sentenza 230 del 6 luglio 2001 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale e riconosce che rientra nelle competenze della Regione Sardegna l'istituzione di nuove province nel suo territorio.
12 luglio 2001	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 9/2001	Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, in attuazione della precedente legge regionale 4/1997.
1 luglio 2002	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 10/2002	Modifica della legge regionale 4/97 e determinazione degli adempimenti amministrativi conseguenti all'istituzione delle nuove Province.
2003	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 10/2003	Ridefinizione delle circoscrizioni provinciali rispetto alla delimitazione e all'assetto delle circoscrizioni provinciali già approvato nel 1999.
2003/2004	Commissari nuove Province	Individuazione delle sedi provvisorie delle stesse (Olbia e Tempio Pausania per la Provincia di Olbia-Tempio, Lanusei e Tortoli per la Provincia dell'Ogliastra, Sanluri per la Provincia del Medio Campidano, Carbonia e Iglesias per la Provincia di Carbonia-Iglesias) e approvazione dell'Ordinamento generale degli uffici e dei servizi.
9 maggio 2005	Elezioni amministrative	Insedimento degli organi delle neo-istituite Province.
2 agosto 2005	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 12/2005	Norme per le Unioni di Comuni e le Comunità Montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni.
2005/2006	Nuovi Consigli Provinciali	I quattro nuovi Consigli Provinciali hanno con norma statutaria stabilito la sede definitiva dei rispettivi capoluoghi, optando tutti per la soluzione del doppio capoluogo, già enunciata in precedenza.
6 maggio 2012	Consultazione referendaria	Referendum abrogativi regionali, in cui la maggioranza dei votanti si esprime a favore dell'abolizione delle nuove province. Un referendum consultivo tenuto nella stessa analoga data esprime una maggioranza a favore dell'abolizione delle 4 province storiche.
24 maggio 2012		Commissariamento delle Province in previsione del passaggio delle loro competenze ad altri enti intermedi.
marzo 2016	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 2/2016	Si stabilisce che dal 20 aprile 2016 le province sarde sono Nuoro, Oristano, Sassari e Sud Sardegna, con la creazione della Città metropolitana di Cagliari.
31 marzo 2021	Consiglio Regionale della Sardegna, lr 7/2021	Riforma dell'assetto territoriale della regione. Nascono le Città metropolitane di Cagliari e Sassari su base provinciale e ri-nascono le Province regionali del Nordest, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e del Sulcis-Iglesiente.

Fonte: elaborazione degli autori.

un percorso fragile, spesso interrotto dal prevalere di interventi eterodiretti di vertice (Sapelli, 1995), conduce all'esperienza innovativa della progettazione territoriale, solo parzialmente realizzata durante la presidenza di Renato Soru (2004-2008), capace di consolidare, attraverso laboratori di coordinamento a scala provinciale, un articolato sistema di collaborazioni alla scala sovra-comunale, prodromico rispetto all'esperienza successiva delle Unioni di Comuni (Perelli, 2020).

Due esperienze più recenti hanno cercato di dare continuità a questo modello di lettura dell'innovazione territoriale.

4.1. Programmazione territoriale

Il Programma operativo regionale (POR) FESR per il periodo 2014-2020 ha delineato il contributo della Sardegna alla realizzazione della Strategia Europa 2020. Il POR si è focalizzato su una serie di nodi critici, per la cui rimozione la Regione ha definito la propria strategia di sviluppo per il settennio, lungo le linee del Programma regionale di sviluppo 2014-2019 (PRS) (Aru e altri, 2019).

In particolare, paiono significative le intenzioni di rafforzamento dell'unitarietà programmatica, finanziaria e di *governance*, declinata con tre innovazioni di metodo: a) l'approccio di programmazione unitaria: stessa articolazione di obiettivi per tutte le fonti finanziarie attivabili; b) la concentrazione e specializzazione delle risorse per definire un'adeguata «massa critica», tale da affrontare realisticamente le criticità presenti e utilizzare fonti mirate per problemi specifici; c) l'integrazione a livello di fonti finanziarie, di natura tematica e territoriale, nonché attivazione di efficaci sinergie tra enti/istituzioni e operatori privati e pubblici. Ne sono derivati due modelli d'intervento in ambiti territoriali specifici: da una parte il sistema urbano, nelle parti caratterizzate da indici elevati di concentrazione di popolazione in aree «marginali» o in «quartieri periferici» e, dall'altra, le aree rurali, caratterizzate da tassi di spopolamento molto elevati, accanto ad una sempre più scarsa presenza di servizi alla popolazione. Questa distinzione, sia pure proiettata nel campo dell'adeguamento e dell'adozione di misure specifiche a determinate condizioni, non è detto che non rischi di aggravare la scissione di fatto e concettuale tra i territori del cosiddetto «anello costiero» (urbano e attrattore) e il «vuoto» dell'osso interno (rurale e a rischio di abbandono).

Ma resta, di certo, interesse per il modello di programmazione proposto, basato su processi di co-progettazione volti a realizzare iniziative di

sviluppo territoriale integrate, costruite con la realtà locale territoriale (Perelli, 2020) e sostenute da un quadro di programmazione unitaria delle risorse plurifondo.

La metodologia di lavoro per le aree urbane pare di maggiore creatività e agisce in particolare su:

- a) miglioramento della dimensione organizzativa, per ridurre la frammentazione dei tempi e degli spazi della vita urbana, soprattutto nell'esperienza quotidiana delle donne in relazione alle esigenze di lavoro, di cura, di consumo e all'organizzazione dei servizi territoriali (pubblici e privati);
- b) riduzione dell'esclusione sociale, per accrescere le risorse materiali e immateriali e il potenziale di sostegno informale a disposizione dei gruppi vulnerabili e per sviluppare l'accessibilità diretta e indiretta ai servizi e alle attività (*welfare* locale e *empowerment* di reti sociali di prossimità);
- c) miglioramento della componente partecipativa, per rendere accessibili e partecipate le procedure decisionali, i luoghi e gli atti della *governance* locale.

Per i centri maggiori è stato avviato un percorso di *governance*, individuando uno o più organismi intermedi di gestione, a cui demandare la predisposizione e la gestione di strumenti di programmazione quali gli Investimenti territoriali integrati (ITI; Aru e altri, 2019), affiancati da nuovi o già collaudati strumenti di ingegneria finanziaria. Gli ITI sono lo strumento più innovativo, oltretutto per l'approccio integrato, per il ruolo e i poteri delegabili alle Autorità Urbane. Queste ultime, nei PO FESR e FSE della Sardegna, agiscono da «Organismo Intermedio» (OI) con compiti e responsabilità di rilievo delegati dalle Autorità di Gestione. Il percorso metodologico di lavoro si è sviluppato secondo lo schema della tabella 2.

Come ambiti urbani obiettivo sono stati selezionati il quartiere di Is Mirrionis a Cagliari, il centro storico a Sassari e i quartieri Sacra Famiglia e Poltu Quadu a Olbia¹ (RAS, 2016).

Nella metodologia di lavoro per le aree interne sono presenti due modelli di intervento: la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), in fase di sperimentazione in tutto il territorio nazionale (Barca, 2009) e la Strategia regionale per le aree interne (o Programmazione territoriale, nel seguito PT), di cui alla dGR 9/22 del 2015. Della SNAI, la Programmazione territoriale in Sardegna richiama, almeno in parte, la metodologia, caratterizzata dall'utilizzo integrato dei diversi fondi comunitari. Le Unioni di comuni e



Tab. 2. Il modello di intervento in ambito urbano previsto per gli ITI.

Fase 0	Definizione del quadro conoscitivo	Predisposizione di una scheda di rilevazione dei fabbisogni territoriali e delle proposte di intervento. Sono coinvolti i comuni di Cagliari, Sassari e Olbia
Fase 1	Definizione delle priorità di intervento	Individuazione delle linee di intervento, dei risultati attesi e delle possibili integrazioni con priorità del FSE, con la costruzione di una matrice di corrispondenza
Fase 2	Identificazione dello strumento operativo e co-progettazione	Definizione degli interventi da finanziare, dello strumento (ITI) con cui realizzarli e dell'organismo intermedio di gestione, le Autorità Urbane
Fase 3	Inserimento delle proposte all'interno dei programmi	Inserimento nei programmi operativi degli interventi individuati, da attuare con gli strumenti di progettazione integrata territoriale
Fase 4	Implementazione delle azioni di sviluppo urbano sostenibile integrato	Stipula di un protocollo d'intesa tra ciascuna città e l'amministrazione regionale per l'attuazione delle iniziative condivise. Stipula di una convenzione tra le AdG dei POR FESR e FSE e ciascuna Autorità Urbana in qualità di Organismo Intermedio (OI). La convenzione si attua con la redazione e l'approvazione da parte delle AdG delle schede di progettazione esecutiva delle singole azioni componenti ciascun ITI

Fonte: elaborazione degli autori a partire da Aru e altri, 2019.

le Comunità montane, anche alla luce delle modifiche normative introdotte dalla Lr 2/2016, vengono individuate quali soggetti responsabili per la programmazione e l'attuazione degli interventi. La novità introdotta con la PT è la possibilità per i territori locali di poter attingere a differenti combinazioni tra i diversi fondi e strumenti, in relazione alle caratteristiche del territorio e alle scelte strategiche di sviluppo. Dal punto di vista metodologico, l'avvio del percorso è rappresentato dalla costruzione e definizione sintetica delle strategie di sviluppo all'interno di una manifestazione di interesse, che contiene altresì la lettura dei bisogni e prevede le soluzioni di sviluppo, da individuare in relazione alle risorse esistenti, siano esse materiali (beni e attrattori) o immateriali (capitale sociale, sapere tacito ecc.). Attraverso la verifica formale, la realizzazione congiunta di una fase di co-progettazione e la validazione nel territorio della proposta, si arriva alla sottoscrizione congiunta del relativo Accordo di Programma.

La metodologia di lavoro utilizzata per le attività di co-progettazione è di tipo partecipativo (Metaplan o GOPP), nell'ambito del *Project Cycle Management* (PCM) (Bussi, 2001). La co-progettazione consente di ridurre al minimo la non finanziabilità degli interventi proposti dai territori e di avviare iniziative condivise alla scala sovracomunale (Aru e altri, 2019). La dimensione territoriale di questo processo (37 Unioni di comuni/Comunità montane hanno presentato manifestazione di interesse, 26 aggregazioni di progetto, 295 comuni

interessati dalla PT, 20 Accordi di Programma sottoscritti, con 249 comuni coinvolti, per un importo complessivo programmato di circa 350 M€) è sintetizzato nella figura 4.

In questo senso, ci sentiamo di sottoscrivere le considerazioni di Perelli (2020) sull'inerzia del discorso pubblico sui territori della crisi, dello spopolamento, dell'estinzione, insoddisfacente e anche ingenerosa, rispetto all'emergere, anche nell'ambito della Programmazione territoriale, di pratiche di resistenza (e resilienza), di cittadinanza attiva che dialogano con la scala extraregionale senza complessi o alibi, con un attivismo scevro dalla rassegnazione, attraverso tentativi di «ritorno al territorio», come variabile centrale del progetto locale, presente e futuro.

Rispetto a questa esperienza e alla sua prosecuzione, posto che il suo approccio sembra trovare spazio nella futura programmazione dei fondi SIE per il periodo 2021-2027 (perché di fatto l'approccio territoriale della Regione Sardegna anticipa il nuovo modello comunitario, che prevede la convergenza delle politiche per le aree urbane e per le aree interne all'interno di una visione strategica basata sul principio di sussidiarietà e sulla co-progettazione), con la nuova riforma delle autonomie locali, introdotta dalla Lr 7/2021, le Unioni di comuni perdono la capacità di programmazione autonoma (anche attraverso la gestione diretta di specifici finanziamenti) e vedono riaffidate larga parte delle loro competenze alle rinate amministrazioni provinciali, in un cor-

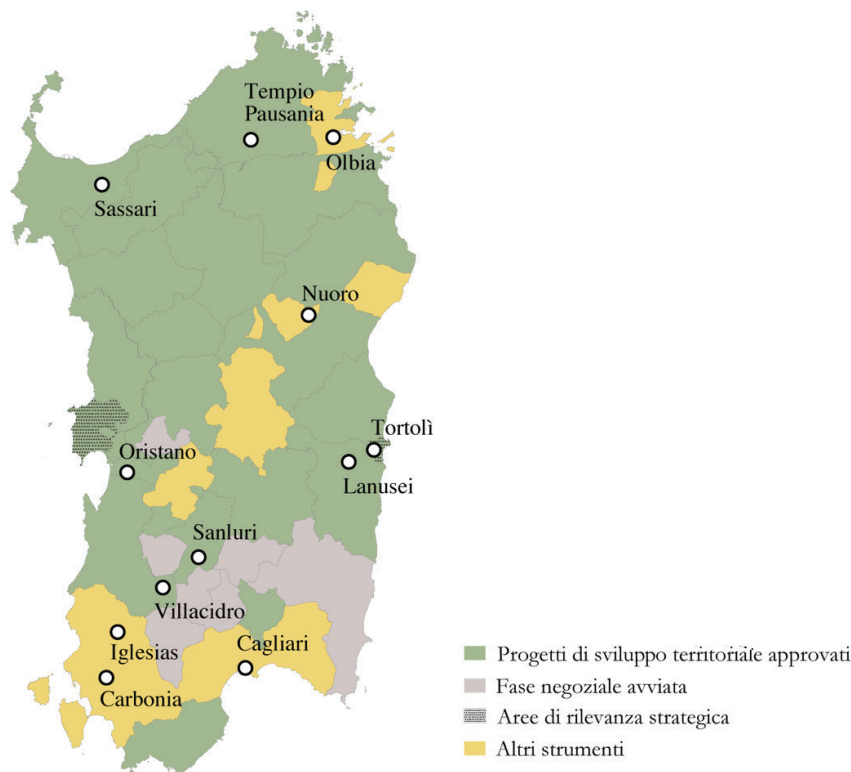


Fig. 5. La Programmazione territoriale in Sardegna (febbraio 2022).
 Fonte: elaborazione degli autori su dati RAS – Centro regionale di programmazione.

tocircuito istituzionale che rischia di vanificare l'enorme sforzo di animazione territoriale svolto nell'ultimo quinquennio.

4.2. La Città metropolitana di Cagliari

Nel 1989, alla fine di un lungo processo di ricostituzione di entità amministrative autonome iniziato nel 1947 (Colavitti e Usai, 2007), l'ultima frazione di Cagliari ottenne l'autonomia amministrativa; ma subito dopo vennero avviati i primi tentativi di costituzione della Città metropolitana di Cagliari.

È del 20 settembre 1995 la proposta di legge regionale n. 128 per la delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari. [...] Fece poi seguito il 2 maggio 2012 la proposta di legge n. 387 presentata dal Partito Democratico, intitolata «Disposizioni per l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari» [...] La riforma veniva annunciata come «indifferibile» considerata l'urgenza di dare risposta alle prospettive di riordino scaturenti dall'esito dei referendum del 6 maggio 2012 [Cau, 2019, p. 346].

Quella Città metropolitana pensata già alla fine degli anni Ottanta, ovviamente, corrispon-

deva solo in parte sul piano territoriale a quella poi istituita nel 2016 e modificata nel 2021. Del resto, le consistenze spaziali annodate al capoluogo sono cambiate nel corso degli ultimi 30 anni, soprattutto nella direzione di un addensamento della città vasta rispetto al territorio regionale.

Ma, come già anticipato, vantando la Regione Sardegna potestà legislativa sul tema e malgrado il legislatore nella legge 56 del 2014 avesse adottato un criterio di perimetrazione dei nuovi enti di tipo «sostitutivo», la Città metropolitana di Cagliari, istituita con l'art. 17 della l.r. 2/2016, subentra dal 1° gennaio 2017 alla Provincia di Cagliari² con un'estensione territoriale di riferimento e competenza che comprende solo 17 comuni (fig. 2 e 3). Infatti, i confini del nuovo ente di secondo livello coincidono con l'ambito di cooperazione volontaria già sperimentato attraverso l'elaborazione del Piano strategico intercomunale e la costituzione del Forum permanente dei sindaci dell'area vasta³, cui si aggiunge il comune di Uta. Si tratta di un sistema locale costituito da una conurbazione compatta formatasi per coalescenza dei centri intorno al capoluogo e da un abitato disperso e frammentato, che in parte funziona già come cit-



tà in senso relazionale (Cadeddu, 2020).

Con i suoi 431.874 abitanti (Istat, 2015), che rappresentano il 26% della popolazione dell'intera isola, distribuiti su una superficie di 1.248 kmq (5,2% della superficie totale), quella di Cagliari è la più piccola Città metropolitana d'Italia per dimensione demografica, estensione territoriale e numero di comuni.

In sostanza, il nuovo periodo di co-pianificazione d'area vasta si apre «malgrado» il contesto di incertezza in cui si realizza la riforma degli enti locali per accedere alle risorse della politica di coesione 2014/2020. In questa fase di attesa (dal 2014 al 2016), grazie alla presenza del già citato Forum, si è potuto anticipare il processo di innovazione istituzionale e operare per l'attivazione del PON Metro, con un investimento potenziale di circa 40 milioni di euro. Nel 2016, la Città metropolitana, che diverrà pienamente operativa solo un anno più tardi, lavora al Patto per la Città metropolitana di Cagliari, che raccoglie e organizza le proposte dei 17 comuni in una strategia unitaria, da attuare a valere sul Fondo sviluppo e coesione con una dotazione economica pari a 168,0 milioni di euro.

In sostanza, la strategia impostata dalla nuova Città metropolitana si era indirizza verso il rafforzamento della coesione territoriale dei servizi essenziali e la ricomposizione in un progetto organico delle dicotomie tra centri e periferie. All'interno di questo quadro, si è operato per avviare iniziative congruenti, in un'ottica di complementarità con i Programmi operativi regionali e di costruzione condivisa della proposta a valere sul PON Metro 2014-2020.

La riforma ulteriormente introdotta con la l.r. 7/2021 rimette in discussione questa strategia territoriale e, pur opportunisticamente richiamando il dettato della l. 56/2014, dà luogo a un ulteriore stravolgimento istituzionale, contestato dalle amministrazioni comunali dell'attuale Città metropolitana, con il risultato politico dell'assegnazione di poteri a un commissario per i 17 comuni della Città metropolitana e a un altro per i 54 comuni chiamati a integrarsi con la nuova istituzione estesa al territorio della Provincia storica di Cagliari.

5. Riflessioni conclusive

Parti significative dello scenario amministrativo regionale sono state disegnate o ridisegnate, a partire dal secondo dopoguerra, da strategie politiche istituzionali, tendenti a produrre piani

e programmi che volevano avere una valenza di carattere generale. Naturalmente, ciò è accaduto in stretto collegamento con la necessità di soddisfare esigenze di controllo territoriale e di progressiva riconfigurazione del potere locale, non sempre veicolati attraverso le apparenti istanze della popolazione insediata, ma comunque producendo discorsi istituzionali che individuavano nel riordino amministrativo l'opportunità di crescita economica e sociale per le aree periferiche e marginali, ma anche per le principali città.

L'evoluzione dell'organizzazione dello spazio «amministrato» regionale, inteso come punto di applicazione e posta in gioco delle strategie di potere, mostra, tuttavia, che non sempre, nel confronto fra azione dall'alto e agire delle comunità, apparentemente perdenti, sia il primo attore a prevalere. Al contrario, è possibile che, nello scontro tra modelli diversi di territorializzazione, possa prevalere quello espresso dall'attore formalmente più debole. Questo perché la motivazione che lo spinge, la ri-costruzione di una più idealtipica che effettiva identità, non intesa come il «solo senso di appartenenza alimentato dalle memorie di un passato comune, ma anche e soprattutto la capacità di riprodurre nel tempo quei principi auto-organizzativi che sono, come s'è detto, il risultato della traiettoria coevolutiva propria di una data società» (Dematteis 2005 in Dematteis 2021, p. 49), costituisce soprattutto conflitto e può arrivare a destabilizzare strategie (a scala varia) votate a conservare territorialità intese come «fenomeno comportamentale associato all'organizzazione dello spazio in sfere di influenza o in territori chiaramente definiti» (Soja 1971).

La storia del ritaglio e delle politiche territoriali, nazionale quanto regionale, appare più disconnessa che coerente e mostra gradi di fragilità che, oltre alle logiche dell'alternanza politica, rimbalza concettualmente tra periodi in cui il governo politico del territorio si mostra soprattutto debole, perché spinto da intenzioni «tecnocratiche e neoliberali», ad altri in cui il piano conflittuale immobilizza le reazioni e le istanze inter-istituzionali e, solo rarissimamente, si palesa con indirizzi duraturi perché situati e legittimati (Bellino e altri, 2017). Come dicevamo, in quell'articolo del 2017 (*ibidem*), questo scenario è riferibile a una «governance tecnica e neoliberale» tipica delle riforme che hanno visto la trasformazione di alcune vecchie province in Città metropolitane e che ha lasciato, per una prima fase, le province rimaste in piedi in una dimensione di scarsa dinamicità e prospettiva politico-amministrativa, soprattutto in ragione della revisione degli organi di rappre-

sentanza e in una visione che ne prefigurava una loro prossima abolizione.

In questo senso, la logica alla base di questa modalità di *governance* mirerebbe a eliminare coloro che sono considerati «ostacoli» al processo decisionale, nonché a ridurre il numero di centri di spesa della macchina politico-amministrativa locale, sia essa presunta o effettivamente basata su un sistema di clientele. Le parole d'ordine che accompagnano questa configurazione sono efficienza ed efficacia, la pesantezza e l'inutilità della politica, soprattutto per gli alti costi economici e i lunghi tempi decisionali. Tale forma di governo implica una bassa rappresentatività politica, che può essere intesa come una conseguenza del sistema elettorale indiretto.

Così, si evidenziano alcuni elementi che caratterizzano lo scenario di *governance* tecnocratica e neoliberale riassumibili nella *a*) ossessione esasperata per l'ordine del bilancio e una limitata tendenza all'investimento pubblico e allo sviluppo; *b*) il disinteresse via via più ampio dei cittadini a partecipare alla vita politica; *c*) una scarsa considerazione dei territori metropolitani delle proprie prospettive socio-economiche; *d*) la declassificazione degli assetti della pianificazione strategica a semplici strategie di *marketing* territoriale.

Non è, oramai, più necessario attendere ulteriori atti legislativi per capire che gli spazi di manovra sono ristretti e il caos normativo (per quanto creativo) è una regola assunta anche nel multilivello di rapporti tra Città metropolitane, Province, Regioni e Stato. Perché, invece, una *governance* forte e legittima possa concretizzarsi servirebbe l'affermarsi di *leadership* politiche (locali e regionali) in grado di «territorializzare» scelte logiche e redistributive e uscire dall'*impasse* tecnocratica in cui è stata rinchiusa dal processo di riforma permanente, perché mai davvero completato, e che mai è apparso in grado di giungere a un compimento condiviso. Nello specifico della Sardegna, i poteri assegnati alla Regione dallo Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali sembrano dimostrarsi non un'opportunità ma un fattore di debolezza, condizionato da spinte individualiste ed egoismi municipalistici, che, ci pare, continuano a imporsi rispetto alle opportunità offerte da forme di amministrazione condivisa volte allo sviluppo socio-economico dell'Isola.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- Anfossi Anna (1968), *Socialità e organizzazione in Sardegna*, Milano, Angeli.
Arconzo Giuseppe (2022), *La sentenza n. 68 del 2022 della Corte*

costituzionale: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?, in «Federalismi.it», 13, pp. 1-16, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47142> (ultimo accesso: 21.VI.2021).

- Aru Stefania, Manuela Murru, Marco Naseddu e Sandro Sanna (2019), *Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria*, in Andrea Corsale, Giovanni Sistu (a cura di), *Sardegna. Geografie di un'isola*, Milano, Angeli, pp. 354-372.
- Barca Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/doc1_17396_240404999.pdf (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Bellino Luigi, Raffaele Cattedra, Maurizio Memoli e Matteo Puttilli (2017), *Les enjeux de la gouvernance urbaine en Italie. Les Città metropolitane en question*, in Aziz Iraki e Claude de Miras (a cura di), *Interroger les gouvernances urbaines. Entre fragmentations et contrat territorial*, Paris, Karthala, pp. 175-200.
- Bettoni Giuseppe (2012), *Geografia e geopolitica interna*, Milano, Angeli.
- Boel Bent (2003), *The European Productivity Agency and Transatlantic Relations 1953-1961*, Museum Tusulanum Press, University of Copenhagen.
- Bottazzi Gianfranco (1999), *Eppur si muove. Saggio sulle peculiarità del processo di modernizzazione in Sardegna*, Cagliari, CUEC Editrice.
- Brigaglia, Manlio, Attilio Mastino e Gian Giacomo Ortu (a cura di), (2002) *Storia della Sardegna. 4. Dal 1700 al 1900*, Roma - Bari, Laterza.
- Brocca Marco (2016), *Coesione territoriale e Città metropolitane*, in Leonardo Ferrara e Domenico Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, II, Gabriella De Giorgi Cezzi e Pier Luigi Portaluri (a cura di), *La coesione politico territoriale*, Firenze, University Press, pp. 155-175.
- Bussi Federico (2001), *Progettare in partenariato*, Milano, Angeli.
- Cadeddu Barbara (2020), *La città metropolitana di Cagliari. Nuovi strumenti e opportunità di sviluppo*, in Giovanni Battista Cocco e Adriano Dessì (a cura di), *Paesaggi neometropolitani*, Siracusa, LetteraVentidue, pp. 78-89.
- Cadeddu Barbara (2021) *Metropolitaneità. Cagliari Città metropolitana europea. Opportunità e incertezze di un modello in transizione*, in Raffaele Cattedra, Marcello Tanca, Silvia Aru e Florence Troin (a cura di), *Cagliari. Geografie e visioni di una città*, Milano, Angeli, pp. 200-210.
- Calafati Antonio G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
- Cardia Maria Rosa (a cura di) (2019), «70 anni di Autonomia speciale della Sardegna». *Atti del ciclo di attività (ottobre 2017-febbraio 2018)*, Cagliari, Aipsa.
- Caruso Giuliana, Maurizio Memoli e Giovanni Sistu (2015), *I possibili percorsi di riassetto territoriale delle regioni. La Sardegna*, in Dini e Zilli (2015), pp. 106-111.
- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, http://societageografica.net/images/stories/Pubblicazioni/NUOVA_EDIZIONE_e-book_IL_riordino_territoriale_dello_Stato.pdf (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- Casula Clementina (a cura di) (2010), *Innovazione e governo regionale. Attori e istituzioni nei processi di policy-making*, Milano, Mondadori.
- Cattedra Raffaele e Maurizio Memoli (2014), *Un «contre-lieu» d'urbanité marginale. L'exemple du quartier de Sant'Elia* (Caglia-



- ri), in Bénédicte Florin, Florence Troin, Nora Semmoud e Olivier Legros (a cura di), *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, Tours, PUF/Presses Universitaires François Rabelais, pp. 125-144.
- Cattedra Raffaele, Maurizio Memoli, Matteo Puttilli e Carlo Salone (2013), *L'ascesa e la crisi del locale: dalla riscoperta degli anni Novanta alla politica dell'austerità*, in Ugo Rossi e Carlo Salone (2013), pp. 37-54.
- Cau Luciano (2019), *Riforme degli enti locali in Sardegna: strategie di potere sui territori*, in Andrea Corsale e Giovanni Sistu (a cura di), *Sardegna. Geografie di un'isola*, Milano, Angeli, pp. 330-353.
- Colavitti Anna Maria e Nicola Usai (2007), *Cagliari*, Cagliari, Alinea.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020> (ultimo accesso: 23.V.2021).
- Commissione Europea (2014a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. La dimensione urbana delle politiche dell'UE - Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0490> (ultimo accesso: 23.V.2021).
- Commissione Europea (2014b), *Manuale delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile*, https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/static/data/pdf/IT_MANUALE%20DELLE%20STRATEGIE%20DI%20SVILUPPO%20URBANO%20SOSTENIBILE.pdf (ultimo accesso 29.10. 2022).
- Dematteis Giuseppe (2021), *Geografia come immaginazione*, Roma, Donzelli.
- 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: 20.VI.2021).
- Freeman Edward Robert, Gianfranco Rusconi e Michele Dorigatti. (2007), *Teoria degli stakeholder*, Milano, Angeli.
- Governa Francesca e Maurizio Memoli (a cura di) (2011), *Geografie dell'urbano. Spazi, politiche, pratiche della città*, Roma, Carocci.
- Liaci Salvatore (2021), *Le province in Sardegna: evoluzione e confronto con le altre regioni*, Osservatorio conti pubblici italiani, 19 aprile, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-le-province-in-sardegna-evoluzione-e-confronto-con-le-altre-regioni> (ultimo accesso: 29.VI.2021).
- Perelli Carlo (2020), *Il telaio e la trama. Reti di comunità e azione territoriale in Sardegna*, Milano, Angeli.
- Pubusa Francesca (2019), *Gli enti locali in Sardegna: quadro normativo, funzioni, e vicende*, in Maria Rosa Cardia, pp. 409-432.
- Regione Autonoma della Sardegna [RAS] (2014), *Programma Regionale di Sviluppo (PRS), XV Legislatura 2014-2019*, https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20141024103003.pdf (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- RAS (2015a), *Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale*, https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150312121727.pdf (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- RAS (2015b), *POR Sardegna FESR 2014-2020*, (<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xml=1384&s=278013&v=2&c=12950>); ultimo accesso: 20.VI.2021).
- RAS (2016), *Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2. Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*, http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_569_20160422110636.pdf (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- RAS (2021), *Testo Unificato n. 6-20-155-176/A - Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2*, https://www.consreg Sardegna.it/wp-content/uploads/2020/10/TU_6-20-155-176.pdf (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- Riviezzo Antonio (2016), *Il riordino degli enti locali in Sardegna e la tormentata istituzione della Città metropolitana di Cagliari*, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/riviezzo.pdf>, (ultimo accesso: 16.VI.2021).
- Rossi Ugo e Carlo Salone (a cura di), (2013), *Politiche per il territorio (guardando all'Europa). Rapporto annuale 2013*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Sapelli Giulio (1995), *Il sistema incompiuto. Considerazioni sull'esperienza dell'industrializzazione sarda, in 70 anni. La memoria dell'impresa*, Cagliari, GAP, pp. 149-199.
- Sassu Antonio (2017), *Lo sviluppo locale in Sardegna: un flop? Numeri, cause, suggerimenti*, Roma, EDIESSE.
- Semmoud Nora e Pierre Signoles (a cura di), (2020), *Exister et résister dans les marges urbaines. Villes du Bassin méditerranéen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Sistu Giovanni e Stefano Usai (2003), *Dinamica delle autonomie locali e mutamenti socio-funzionali del sistema urbano della Sardegna*, in Giovanni Calafiore, Cosimo Palagiano e Emanuele Paratore (a cura di), «*Vecchi territori, nuovi mondi: la geografia nelle emergenze del 2000*». Atti del XXVIII Congresso Geografico Italiano (Roma, 18-22 giugno 2000), Roma, Edigeo, I, pp. 594-603.
- Soja Edward William (1971), *The Political Organization of Space*, Washington DC, Association of American Geographers.
- Stella Gian Antonio (2021), *Sardegna, il piano di Solinas: province raddoppiate, 12 capoluoghi (e uno ha 5.283 abitanti)*, in «Corriere della Sera», 11 maggio, https://www.corriere.it/cronache/21_maggio_10/corsa-sardegna-province-raddoppiate-capoluoghi-sono-dodici-87409d90-b1d4-11eb-97b4-aa5e7b1c1388.shtml?cmpid=tb_d_86ad98eVL (ultimo accesso: 20.VI.2021).
- Urso Giulia (2014), *Pianificazione strategica e soggettualità territoriale nell'esperienza italiana*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 2, pp. 165-181.
- Vandelli Luciano (2012), *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in «Le Regioni», 5-6, pp. 845-898.

Note

¹ Le risorse complessive a disposizione delle tre Autorità Urbane assommano a € 44.887.445, con una suddivisione tra i due fondi pari a € 35.830.000 a carico del POR FESR e € 8.288.000 a carico del FSE.

² Delibera della Giunta Regionale 57/12 del 25 ottobre 2016.

³ Il Forum dei sindaci è un organismo stabile di natura volontaria, costituito nel 2005 per iniziative di pianificazione strategica, programmazione territoriale e sviluppo locale, composto da sedici comuni dell'aggregazione denominata «Area Vasta di Cagliari» (Assemmini, Cagliari, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro), cui aderirà con un successivo protocollo anche la Provincia di Cagliari.

ELENCO DEI FASCICOLI PUBBLICATI

- Geotema 1, *L'officina geografica teorie e metodi tra moderno e postmoderno*
a cura di F. Farinelli - pagine 156 (esaurito)
- Geotema 2, *Territori industriali: imprese e sistemi locali*
a cura di S. Conti - pagine 110 (esaurito)
- Geotema 3, *Le vie dell'ambiente tra geografia politica ed economica*
a cura di U. Leone - pagine 104 (esaurito)
- Geotema 4, *Geografia e beni culturali*
a cura di C. Caldo - pagine 152
- Geotema 5, *Geografia e agri-cultura per seminare meno e arare meglio*
a cura di M. G. Grillotti - pagine 92
- Geotema 6, *Realtà virtuali: nuove dimensioni dell'immaginazione geografica*
a cura di V. Guarrasi - pagine 102
- Geotema 7, *L'“invenzione della Montagna”. Per la ricomposizione di una realtà sistemica*
a cura di R. Bernardi - pagine 140 (esaurito)
- Geotema 8, *Il viaggio come fonte di conoscenze geografiche*
a cura di I. Luzzana Caraci - pagine 198
- Geotema 9, *La nuova regionalità*
a cura di G. Campione - pagine 118
- Geotema 10, *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*
a cura di P. Coppola e R. Sommella - pagine 148
- Geotema 11, *Spazio periurbano in evoluzione*
a cura di M. L. Gentileschi - pagine 88
- Geotema 12, *Il Mediterraneo*
a cura di G. Campione - pagine 176 (esaurito)
- Geotema 13, *I vuoti del passato nella città del futuro*
a cura di U. Leone - pagine 120
- Geotema 14, *Vivere la città del domani*
a cura di C. Santoro - pagine 102
- Geotema 15, *Turismo, ambiente e parchi naturali*
a cura di I. Gambino - pagine 190
- Geotema 16, *L'immigrazione in carte. Per un'analisi a scala regionale dell'Italia*
a cura di L. Cassi e M. Meini - pagine 96
- Geotema 17, *La Geografia all'Università. Ricerca Didattica Formazione*
a cura di G. De Vecchis - pagine 128
- Geotema 18, *Geografia e religione. Una lettura alternativa del territorio*
a cura di G. Galliano - pagine 110
- Geotema 19, *2004 Anno Internazionale del Riso*
a cura di C. Brusa - pagine 108
- Geotema 20, *Parchi letterari e professionalità geografica: il territorio tra trasfigurazione e trasposizione utilitaristica*
a cura di P. Persi - pagine 144



- Geotema 21, *Orizzonti spirituali e itinerari terrestri*
a cura di G. Galliano - pagine 140
- Geotema 22, *Conflict and globalization*
a cura di E. Biagini - pagine 160
- Geotema 23, *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi e modelli*
a cura di P. Nodari - pagine 214
- Geotema 24, *Territorio, attori, progetti. Verso una geografia comparata dello sviluppo*
a cura di P. P. Faggi - pagine 168
- Geotema 25, *Lotta alla siccità e alla desertificazione*
a cura di P. Gagliardo - pagine 136
- Geotema 26, *Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione*
a cura di E. Dansero e F. Governa - pagine 112
- Geotema 27, *Itineraria, Carte, Mappe: dal reale al virtuale. Dai viaggi del passato la conoscenza dell'oggi*
a cura di S. Conti - pagine 240
- Geotema 28, *Dai luoghi termali ai sistemi locali di turismo integrato*
a cura di G. Rocca - pagine 182 (esaurito)
- Geotema 29, *Paesaggi terrazzati*
a cura di G. Scaramellini e D. Trischitta - pagine 184
- Geotema 30, *Territori tradizioni oggi*
a cura di G. Botta - pagine 158
- Geotema 31-32, *Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e nelle province italiane*
a cura di M. Prezioso - pagine 158
- Geotema 33, *Luoghi e identità di genere*
a cura di G. Cortesi - pagine 136
- Geotema 34, *Geografia e nomi di luogo*
a cura di V. Aversano e L. Cassi - pagine 116
- Geotema 35-36, *2009 Anno Internazionale delle Fibre Naturali*
a cura di C. Brusa - pagine 184
- Geotema 37, *Identità territoriali. Riflessioni in prospettiva interdisciplinare*
a cura di T. Banini - pagine 86
- Geotema 38, *I luoghi del commercio fra tradizione e innovazione*
a cura di C. Cirelli - pagine 144
- Geotema 39, *Dal turismo termale al turismo della salute: i poli e i sistemi locali di qualità*
a cura di G. Rocca - pagine 166
- Geotema 40, *Porti, trasporti marittimi, città portuali*
a cura di S. Soriani - pagine 144
- Geotema 41, *La ricerca empirica nel lavoro del geografo*
a cura di M. Loda - pagine 114
- Geotema 42, *Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca*
a cura di M. Prezioso - pagine 148
- Geotema 43-44-45, *Immigrazione e processi di interazione culturale*
a cura di C. Brusa - pagine 286
- Geotema 46, *Luoghi termali della memoria, luoghi turistico-termali di consolidata tradizione e sistemi turistici locali wellness-oriented*
a cura di G. Rocca - pagine 170
- Geotema 47, *Pianificare la configuratività territoriale: literacy, conflitto, partecipazione*
a cura di M. Maggioli e C. Arbore - pagine 106
- Geotema 48, *Esplorazioni per la cooperazione allo sviluppo: il contributo del sapere geografico*
a cura di E. Bignante, E. Dansero, M. Loda - pagine 158
- Geotema 49, *Aree naturali protette, turismo e sviluppo locale sostenibile*
a cura di B. Cardinale, R. Scarlata, - pagine 210
- Geotema 50, *L'esperienza migratoria e la cultura popolare: passaggi, costruzioni identitarie, alterità*
a cura di F. Amato, E. dell'Agnese - pagine 118
- Geotema 51, *Le nuove nuove geografie del consumo tra crisi e resilienza*
a cura di C. Cirelli - pagine 156
- Geotema 52, *Common Agricultural Policy role and value in a changing world. Food-Agriculture-Environment as Edited factors in order to get through the current global economic crisis*
a cura di A. Riggio, I. Varraso - pagine 152



- Geotema 53, *Sguardi di genere*
a cura di M. Schmidt di Freiberg, M. Marengo, V. Pecorelli - pagine 122
- Geotema 54, *Lo sport strumento per l'educazione, il turismo sostenibile e lo sviluppo locale*
a cura di A.M. Pioletti - pagine 148
- Geotema 55, *L'Umbria tra marginalità e centralità*
a cura di G. De Santis - pagine 100
- Geotema 56, *Territori partecipativi*
a cura di Tiziana Banini, Marco Picone - pagine 140
- Geotema 57, *Echi dai territori. Spazio liquido e coaguli sociali*
a cura di Girolamo Cusimano - pagine 260
- Geotema 58, *Storia della cartografia e cartografia storica*
a cura di Anna Guarducci, Massimo Rossi - pagine 188
- Geotema 59, *Nuove geografie dell'innovazione e dell'informazione. Dinamiche, trasformazioni, rappresentazioni*
a cura di Michela Lazzeroni, Monica Morazzoni, Maria Paradiso - pagine 164
- Geotema 60, *Per la valorizzazione dei luoghi dell'heritage termale e lo sviluppo del turismo wellness-oriented*
a cura di Giuseppe Rocca, Marina Sechi - pagine 200
- Geotema 61, *Migrazioni e processi territoriali in Italia*
a cura di Flavia Cristaldi - pagine 152
- Geotema 62, *Azione e innovazione nello spazio pubblico: un'altra urbanità*
a cura di Emanuela Gamberoni, Isabelle Dumont - pagine 156
- Geotema 63, *Land grabbing e land concentration processi antichi scandalosamente attuali*
a cura di Maria Gemma Grillotti Di Giacomo, Pierluigi De Felice - pagine 156
- Geotema 64, *I patrimoni della geografia italiana tra ricerca, didattica e terza missione*
a cura di Mauro Varotto, Riccardo Morri - pagine 140
- Geotema 65, *Transizione energetica e Geografia: temi e prospettive di ricerca*
a cura di Giovanni Mauro - pagine 156
- Geotema 66, *Produzioni letterarie e prospettive geografiche: questioni di reciprocità dialogiche e territoriali*
a cura di Dino Gavinelli, Marina Marengo - pagine 124
- Geotema 67, *Isole, turismo e ambiente: tra conflitti, modelli e opportunità*
a cura di Maria Cristina Cardillo, Federica Letizia Cavallo, Arturo Gallia, Stefano Malatesta - pagine 108
- Geotema 68, *Il Placetelling. Riflessioni sulla narrazione dei luoghi*
a cura di Fabio Pollice - pagine 96
- Geotema 69, *Un atlante delle politiche ambientali*
a cura di Marco Grasso, Eleonora Guadagno, Arturo Gallia - pagine 140
- Geotema 70, *Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014*
a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli - pagine 208

ELENCO DEI SUPPLEMENTI PUBBLICATI

- Geotema Supplemento 2018 (S1), *Antropizzazione, turismo e innovazione tecnologica. Un approccio multiscalare per l'analisi dello sviluppo sostenibile e intelligente del territorio*
a cura di M. Sechi Nuvole - pagine 120
- Geotema Supplemento 2019 (S2), *Miscellaneo* - pagine 168
- Geotema Supplemento 2020 (S3), *Miscellaneo* - pagine 170
- Geotema Supplemento 2021 (S4), *Mitigazione del rischio ambientale: letture e governance territoriale*
a cura di C. Cerreti, G. Pierucci - pagine 248
- Geotema Supplemento 2022 (S5), *Territori in scena: progetti e orizzonti*
a cura di Girolamo Cusimano (in preparazione)



INDICAZIONI REDAZIONALI PER I COLLABORATORI DI «GEOTEMA»

«Geotema» è organo ufficiale dell'AGeI-Associazione dei Geografi Italiani.

«Geotema» pubblica articoli originali inediti, in italiano, francese, inglese, spagnolo. I singoli fascicoli hanno carattere tematico – se realizzati nell'ambito dei Gruppi di lavoro AGeI – o miscelaneo. Tipo, articolazione e sequenza temporale dei fascicoli sono di competenza dell'Ufficio di Direzione.

Tutti gli articoli proposti sono valutati da almeno due membri del Comitato dei revisori (*referees*), secondo la procedura di revisione fra pari (*peer review*) «a doppio cieco» (*double blind*). L'esito della valutazione è vincolante e viene comunicato agli autori a cura dell'Ufficio di Direzione.

Le parole e locuzioni in lingue diverse dalla lingua utilizzata nel testo vanno *rese in corsivo* e concordate. L'impiego delle maiuscole segue le norme ortografiche della lingua utilizzata ed è limitato ai soli casi indispensabili. Abbreviazioni, acronimi, sigle e simili sono sciolti alla prima occorrenza. Citazioni e rinvii bibliografici vanno segnalati nel testo nella forma «(Bianchi, 2012, p. 3)». Nei *Riferimenti bibliografici* in calce agli articoli, vanno seguiti i criteri qui (e nel normario esteso, disponibile a richiesta) esemplificati:

Farina Milena e Luciano Villani (2017), *Borgate romane. Storia e forma urbana*, Melfi, Libria.

Lombardi Satriani Luigi Maria (2009), *L'invenzione delle identità territoriali*, in «Geotema», 37, pp. 33-41.

Marcuse Peter (2011), *Cities in Quarters*, in Susan S. Fainstein e Scott Campbell (a cura di), *Readings in Urban Theory*, Chichester, Wiley-Blackwell, pp. 73-89.

Pressenda Paola e Paola Sereno (a cura di) (2017), *Saperi per la nazione. Storia e geografia nella costruzione dell'Italia unita*, Firenze, Olschki.

L'Ufficio di Direzione e la Redazione, prima di qualsiasi altra operazione, effettuano un controllo sull'originalità e sulla forma dei testi pervenuti: saranno rinviati agli autori i testi non originali, scorretti, non aderenti alle norme, privi di riassunto o parole chiave, con immagini graficamente inadeguate.

Ogni articolo va sottoposto in formato digitale e in due copie: una completa in ogni sua parte e una invece priva dell'indicazione del nome d'autore e di ogni riferimento che ne consenta l'identificazione. I testi vanno forniti in formato .rtf o Word, senza «macro», «revisioni», intestazioni, piè di pagina e simili. Le note al testo sono fornite preferibilmente in un *file* a parte. Le immagini, in bianco e nero, sono in formato .tif (risoluzione ≥ 300 dpi), «pronte per la stampa» per dimensioni, disegno ed eventuali scritte (in carattere Garamond) entro il disegno; gli autori propongono una posizione di massima delle immagini rispetto al testo. È la Redazione a stabilire dimensioni finali, cornice, posizione nel testo, come tutto l'insieme dell'impaginazione. Le illustrazioni sono fornite in *files* a parte. La Redazione non curerà in nessun caso il rifacimento delle immagini. Insieme con le altre, possono essere proposte, per la sola versione digitale, immagini a colori o aggiuntive rispetto a quelle destinate alla stampa. Per le immagini non originali, gli autori sono tenuti a regolare gli eventuali diritti di riproduzione.

Gli autori sono invitati a fare il minimo ricorso a tabelle, specie se di grandi dimensioni. Le tabelle vanno predisposte come testo, utilizzando il carattere Garamond e la minima quantità di «fili». In nessun caso sono accettate tabelle in «formato immagine» (.pdf, .jpg, .png ecc.).

A ciascun articolo vanno unite: una sintesi di non meno di 1.000 e non più di 1.500 battute (150-220 parole), redatta in italiano, in inglese e in una terza lingua tra quelle ammesse (con traduzione anche del titolo dell'articolo); e 3-5 parole chiave, in italiano e inglese e nella lingua adottata per il terzo riassunto. Sintesi e parole chiave vanno inviate insieme con il testo e sono valutate dai revisori. La Redazione non interviene in alcun modo sui riassunti né sulle parole chiave.

A corredo del testo, sarà indicata la sede di attività accademica o professionale degli autori, in forma sintetica ed essenziale; è auspicata l'indicazione di un recapito di posta elettronica, che va esplicitamente autorizzata dagli autori.

Per i fascicoli tematici, la lunghezza massima dei singoli articoli è stabilita dal coordinatore del fascicolo, in accordo con l'Ufficio di Direzione. Per i fascicoli non tematici, l'ingombro di un singolo articolo, tutto compreso, non può eccedere l'equivalente di 50.000 battute (o «caratteri con spazi», pari a circa 7.700 parole); eventuali maggiori ingombri vanno concordati preventivamente e i relativi costi supplementari vanno comunque coperti dagli autori.

Agli autori spetta una revisione delle bozze, limitata a correzioni di errori materiali e integrazioni o aggiornamenti di minima entità. Eventuali estratti a stampa sono a carico dell'autore.

