

Sessione 9

TERRITORI AMMINISTRATI: REGIONI, CITTÀ METROPOLITANE, AREE VASTE E LA NUOVA GEOGRAFIA POLITICA DELL'ITALIA

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI

INTRODUZIONE

Nella proverbiale complessità del reale il territorio fa i confini, ma i confini fanno il territorio. Allo stesso modo è la storia che fa le leggi, ma sono anche le leggi che fanno la storia. A proposito della legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, che è all’origine delle problematiche discusse in questa sessione, un’affermazione del genere potrebbe suonare, oltre che apodittica, sovradimensionata. Ma, scontata l’enfasi, essa è sostanzialmente pertinente: è difficile dire con quanta chiarezza di disegno da parte del legislatore, e se vi sia stata nel frattempo (e vi sarà in futuro) un’intelligenza coerente a guidarne il percorso; ma senza dubbio una nuova geografia politica dell’Italia era obiettivo di questa legge, e ne sarà il risultato.

Le premesse possono qui essere trattate in sintesi, anche se la complicata vicenda storica della nostra amministrazione territoriale e il viluppo spesso non districabile del nostro universo normativo richiederebbero ben altro dettaglio. La legge, recuperando (ma in senso neo-centralistico) l’inattuato impianto della legge 142/1990, intendeva mettere fine a più di venti anni di grave inattività normativa, nei quali non si era riusciti a collocare le leggi Bassanini (che avevano nei tardi anni Novanta trasferito significative competenze centrali alle Regioni) in un’organica ed efficiente normativa dell’Autonomia locale. Le diseconomie e le caoticità che ne provenivano erano tali che le stesse autorità comunitarie, commissariando *de facto* il nostro Paese nel novembre 2011, chiedevano formalmente una razionalizzazione del nostro sistema amministrativo territoriale; razionalizzazione che fu grossolanamente tentata dal Governo Monti, con un intervento destinato però anch’esso a restar privo d’applicazione. Razionalizzare, semplificare e dare organicità fu dunque l’ambizione della legge 56, che oltre a rilanciare il progetto dell’intercomunalità già inutilmente previsto dalla 142/1990 e dalla 267/2000, derubricava il nostro ente intermedio – la Provincia – a ente tecnico e non elettivo, trasferendone parte delle competenze a Regioni e Comuni, e istituiva dieci *enti di area vasta* denominati *Città metropolitane*, dotandoli invece di risorse e competenze.

Quest’ultima scelta era il chiaro morso strategico della legge: poiché la metà dei dieci Comuni interessati era sotto i 400.000 abitanti, non vi era evidentemente l’intenzione di governare le *new big issues* del fenomeno metropolitano, ma di selezionare e valorizzare gli auspicati motori regionali di sviluppo del Paese. Si divaricava infatti il nostro tradizionale assetto regionale: delle nostre Regioni a statuto ordinario, le dieci più vaste e popolate ospitavano una Città metropolitana, e le cinque meno ne erano invece prive. Le prime avrebbero, in prospettiva, goduto della primazia normativa e dei vantaggi pratici che ne sarebbero inevitabilmente seguiti, mentre le seconde avrebbero scontato questa erosione di centralità con vari prezzi che non era difficile prevedere salati.

La legge, pubblicata in Gazzetta Ufficiale appena 53 giorni dopo l’insediamento del Governo, offriva il fianco a numerose critiche. Quella che maggiormente assorbì il dibattito metteva in evidenza la perdita di rappresentatività legata alla trasformazione della Provincia in ente di secondo livello, cui si rispose polemicamente enfatizzando i benefici (per non dire la necessità) della semplificazione. Altre critiche, benché centrali nell’ottica che qui si discute, restarono sottotraccia e non diedero sostanzialmente luogo a dibattito politico. Due in particolare devono essere messe in evidenza.

La prima fa riferimento all’automatica trasposizione delle “vecchie” province nei “nuovi” Enti di area vasta e, in particolare, nelle dieci Città metropolitane, con la neo-istituzionalizzazione di una forma territoriale vetusta e amministrativamente inefficiente; in nessun caso il territorio della persistente Provincia aveva a che fare con alcuna sensata declinazione morfologica, funzionale, simbolica del fenomeno metropolitano, e pertanto il disegno di meglio organizzarne il governo si manifestava zoppo in radice. A questa critica si poteva opporre la considerazione, disgraziatamente non priva di senso, che un sistema amministrativamente esausto come il nostro potesse non reggere una nuova e diversa zonizzazione delle



aree metropolitane e di tutti gli enti di area vasta, quand'anche questa fosse stata *migliore* e teoricamente più efficiente: essendo impossibile la controprova, non restava che fidarsi, sperando per il meglio, della capacità di giudizio del Legislatore.

La seconda critica risultava strettamente legata al ridisegno strategico delle gerarchie regionali, e pareva in proiezione assai grave. Se le gerarchie regionali dovevano essere ridiscusse, non ci si poteva che rifare all'assetto complessivo del Paese. Ma la legge 56 sceglieva di ignorare il nodo delle cinque (cinque!) Regioni italiane a statuto speciale, che venivano lasciate libere di interpretare la normativa a proprio piacimento. E qua, in assenza di un reale dibattito, si può solo ipotizzare che sia stata la volontà di muoversi rapidamente – attitudine che peraltro si voleva fosse la cifra di quel Governo – a far preferire una soluzione parziale, posto che imbarcarsi nel tentativo di negoziare la legge con le Regioni autonome sarebbe stato non solo lento e faticoso, ma zeppo di controindicazioni politiche. Ne derivava però una non evitabile conseguenza: l'assetto regionale generato dalla legge non si muoveva più nella direzione desiderata, ossia quella di una qualche duplice coerenza fra le dieci Regioni ordinarie privilegiate e le cinque minori penalizzate, ma verso un disordine apparentemente più che triplice, visto che è difficile considerare organico un contenitore con dentro le cinque diversissime Regioni autonome (diversissime in quanto tali e diversissime per la propria declinazione della legge 56; vedi le considerazioni di Zilli in questa sessione).

La conclamata rapidità con cui si era disinvoltamente affrontato il tema delle Autonomie locali, com'è noto, si è infranta due anni dopo contro lo scoglio referendario, privando la legge 56 della prospettiva copertura costituzionale. Le scelte elettorali successive, d'altro canto, fino alle più recenti, sembrano recare il segno di nuove, profonde discontinuità, così che è impossibile dire se a medio termine la legge verrà o meno recuperata, mantenuta, attuata, e nel caso come.

Ma non v'è dubbio che le istanze che ricadono sotto la sua applicazione vanno ridefinendo le relazioni fra i livelli amministrativi territoriali, e sono dunque di grande importanza per il Paese. Monitorare lo stato di attuazione della legge, e in particolare il modo con il quale le Regioni e le Città metropolitane (ma anche la particella amministrativa elementare dei Comuni) vanno muovendosi in risposta alla progressiva attuazione della normativa, serve infatti a comprendere in che modo vanno modificandosi le relazioni di cooperazione, segregazione, dominanza fra *core* urbani, *aree interne*, *periferie metropolitane*. Ma al di là degli impatti puntuali della legge (e, naturalmente, dell'ipotesi non peregrina che essa non venga semplicemente mantenuta, ma fortemente rivisitata), è da ri-discutere in chiave di analisi geografica la natura del fenomeno metropolitano, come anche il ruolo e l'adeguatezza della nostra rete urbana e regionale, alla luce delle sollecitazioni di tipo culturale e pratico che ci pervengono dall'esterno, *in primis* dalle strategie dell'Unione e dall'architettura delle sue politiche.

Questi temi vengono affrontati dai contributi presentati in questa sessione. Roberta Gemmiti non discute il caso italiano ma, più in generale la dimensione metropolitana, e attraverso l'analisi della recente letteratura ne mostra insieme l'imprecisione e l'inadeguatezza, specie in quanto categoria politica che deve confrontarsi con le morfologie del mutamento sociale. Patrizia Romei discute invece il ruolo della scala nell'individuazione del fenomeno metropolitano, e mette in luce come l'evoluzione delle forme relazionali che sostanziano le multidimensionalità urbane abbiano modificato le forme e i codici con i quali tradizionalmente si classificava la inter-scalarità delle reti territoriali e mèta-territoriali. Se da un lato nuove soluzioni interpretative sono essenziali per comprendere i recenti mutamenti e gli attuali assetti delle reti metropolitane, dall'altro le stesse categorie amministrativo-territoriali devono essere sottoposte a un accurato vaglio critico.

Maria Prezioso avrebbe potuto far proprie molte delle considerazioni dei due precedenti contributi nelle premesse del suo intervento, che assume direttamente il modello metropolitano proposto dalla legge Delrio e – riferendosi alle 14 Città metropolitane emerse dalla volontà delle Regioni a statuto speciale – ne confronta struttura e articolazione con i requisiti richiesti dalla strategia urbano-regionale comunitaria. La *valutazione d'impatto territoriale* che ne segue mostra come solo cinque delle quattordici Città metropolitane siano in grado di interfacciarsi – e non senza problemi – con l'insieme stimolante e rischioso di sfide e opportunità proposto dai quadri comunitari. Ne segue l'esigenza di perfezionare l'impianto della legge sub specie normativa ma soprattutto *sub specie* geografico-economica, e il lavoro vi destina una proposta di tipo metodologico.

In filigrana, le questioni sollevate da questo paper si osservano nella riflessione che Fiorenzo Fer-

lano, partendo dagli impatti socioeconomici della ristrutturazione globale dei mercati, destina al tema delle macroregioni. Queste ultime, in prospettiva, potrebbero rappresentare unità di gestione e di indirizzo politico capaci di superare le rilevanti odierne difficoltà dell'esperienza comunitaria. Ma affinché la ricomposizione trans-confinaria delle macroregioni abbia un senso, occorre, necessaria e sottostante, l'efficace tessitura dei sistemi territoriali, per il cui *rescaling* l'Autore richiama la razionalità illuminata di Condorcet.

Serve peraltro razionalità illuminata, poiché le gerarchie urbane e regionali sono, in quanto ordigno sociale, portatrici di conflitto. Di questo in particolare si occupano Matteo Puttilli e Valeria Lingua, che discutono il tema dei conflitti all'interno della categoria territoriale originalmente introdotta dalla legge 56 nella normativa amministrativa nazionale, quella dell'*Area vasta*. La concettualizzazione del tema territoriale del conflitto, di cui gli Autori compongono un'articolata tassonomia, viene passata al vaglio di un caso concreto, quello del *Piano strategico della Città metropolitana di Firenze*, che ripropone specularmente la complessità di valutazione della legge 56 che lo ha prefigurato.

Quello di Lingua e Puttilli apre la serie dei contributi che discutono temi strettamente legati all'evidenza di studi di caso. Ludovica Lella e Francesca Rota discutono in senso critico il *modello metroregionale* che la legge Delrio mutua dalle strategie comunitarie, comparando le dinamiche metropolitane con quelle dei territori definiti *minori*, mostrando come in realtà la categoria del metropolitano non si associ affatto al dinamismo in sé, ma che anzi differenti modelli regionali possano dar luogo a traiettorie non soltanto più sostenibili, ma anche portatrici di migliori *performances* economico-sociali. L'analisi del caso del Piemonte mostra in particolare questa evidenza, che confligge con le rigide griglie normative della 56 e genera perciò anch'essa conflitto. Problematiche analoghe vengono segnalate da Paolo Molinari nel suo contributo, che discute gli effetti del riordino territoriale della legge 56 sulle Autonomie locali della Lombardia, mettendo in evidenza il conflitto latente fra la Città metropolitana e la Regione, ma segnalando come in realtà l'intera trama – dalle “nuove” aree vaste al fittissimo reticolo lombardo dei Comuni – sia stata sottoposta dalla 56 a rilevanti vibrazioni. A fronte dei vantaggi di centralità che la legge conferisce alla metropoli milanese, particolare sofferenza presenta il tessuto ricco e performativo delle città medie lombarde, costrette a confrontarsi con una normativa affatto penalizzante.

Sergio Zilli affronta il caso del riordino territoriale osservandolo dalla parte dei Comuni e in particolare delle previsioni legislative che intendevano pervenire a una drastica riduzione del loro numero attraverso fusioni e unioni. Lo studio ricostruisce il quadro della *comunalità* italiana storica e della *intercomunalità* recente, mettendone in evidenza la grande variabilità regionale e la debolezza complessiva delle modalità di attuazione e dei risultati ottenuti a scala di Paese. Il caso dell'unica Regione a statuto speciale trattata nei contributi della sessione, il Friuli Venezia Giulia, non mostra in questo senso risultati scarsi, anzi; l'intera trama comunale della Regione è stata infatti riorganizzata con l'istituzione di 18 Unioni territoriali intercomunali. Ma il contributo mette in evidenza la criticità nella nuove estemporanee aggregazioni, e suggerisce l'irrazionalità del nuovo disegno normativo: all'interno di una legge che si voleva capace di una efficiente razionalizzazione del nostro sistema amministrativo-territoriale, il Friuli Venezia Giulia non soltanto imbecca una strada tutta sua ma, ironia della sorte, spazza via le Province con una revisione dello Statuto regionale avente forza costituzionale, poco prima che queste vengano ricollocate dentro la Costituzione del Paese dal referendum del 4 dicembre 2016.

Due contributi si incaricano di problematizzare il caso della Città metropolitana di Roma. Carlo Valorani contrappone la sbrigativa semplicità della legge 56 con la complessità del territorio in quanto tale, osservata in modo eclettico attraverso la zonizzazione per *commuting* dei Sistemi locali del lavoro Istat, le analisi della Società Geografica italiana, il *Quadro strategico nazionale per la politica di coesione* e la *Strategia nazionale per le aree interne*. Ne derivano, ben note ai geografi, suggestioni metodologiche di tipo bertalanffyano che stanno alla base di alcune ipotesi di zonizzazione efficiente per un progetto paesistico dell'area metropolitana di Roma. Angela D'Orazio affronta direttamente il caso del nuovo ente voluto dalla legge Delrio, e dopo avere concettualizzato la categoria amministrativa del metropolitano quale emerge dalle strategie e dalle politiche comunitarie, si chiede quale siano gli assetti istituzionali e partenariali sui quali, alla luce della 56, si basa l'area metropolitana di Roma. Il presupposto, coerente con le indicazioni comunitarie e con le buone prassi indicate dalla dottrina, è che il nuovo organismo amministrativo sia in condizioni di generare soddisfacenti condizioni di *governance* e di condivisione interna. L'analisi del concreto processo di formazione della Città metropolitana di Roma Capitale pare

invece mostrare quella che D'orazio chiama *illusione tecnocratica* e una sostanziale incapacità di attivare i necessari processi di cooperazione – incapacità che proviene da svariati fattori, ma anche dall'inadeguatezza dei confini amministrativi imposti dalla normativa.

Infine, il contributo di Marina Fuschi e Aldo Cilli affronta il tema di un'area metropolitana reale, provvista dei prescritti requisiti christalleriani e delle dovute istituzionalizzazioni, che resta fuori dall'articolata compagine delle quattordici Città metropolitane nazionali, e che testimonia quindi delle distorsioni che la nuova norma, in prospettiva, introduce nella nostra geografia del potere territoriale. Si tratta della conurbazione centro-adriatica di Pescara-Chieti, della quale il contributo non ricostruisce soltanto la ricchezza degli assetti funzionali, ma anche un percorso di riconoscimento della natura metropolitana che parte dal pionieristico Atlante Somea del 1973 fino al recente *Quadro strategico Nazionale* del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e a numerose ricerche indipendenti, anche successive alla legge Delrio – per esempio uno studio Inu che propone una diversa lettura delle prospettive di sviluppo del Paese, contrapponendo alla verticalità delle 10/14 Città metropolitane il policentrismo di trenta altri sistemi urbani di medie dimensioni caratterizzati da mercati del lavoro dinamici, significativa capacità di accumulazione e forte centralità territoriale.

MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Pescara, 1 dicembre 2017

Barriere/Barriers

a cura di
Marina Fuschi



Barriere/*Barriers* è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-4-6

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Vittorio Amato, Silvia Aru, Giacomo Bandiera, Simone Bozzato, Bernardo Cardinale, Giacomo Cavuta, Francesco Citarella, Raffaella Coletti, Dante Di Matteo, Francesco Dini, Valentina Evangelista, Fabrizio Ferrari, Giovanna Galeota Lanza, Andrea Giansanti, Marco Grasso, Teresa Graziano, Fulvio Landi, Maria Giuseppina Lucia, Pierluigi Magistri, Fausto Marincioni, Daniele Mezzapelle, Giovanni Modaffari, Chiara Rabbiosi, Filippo Randelli, Dionisia Russo Krauss, Rosy Scarlata, Lucia Simonetti, Luca Zarrilli, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è un'elaborazione grafica di Dante Di Matteo

© 2018 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

ELEONORA GIOIA, Indicatori COGES, una metodologia per la valutazione della riduzione del rischio alluvione nel progetto europeo Life Primes	pag. 367
SIMONA DE ROSA, Overcoming institutional and technological barriers for the improvement of crisis management at european level. The case study of the SECINCoRE Project	» 375
MARIA TERESA CARONE, La comunicazione come strategia per la riduzione del rischio alluvione (il caso del Progetto Primes)	» 381

Sessione 7 – Sport e barriere: opportunità per superarle oppure ostacoli da affrontare?

ANDREA GIANSAANTI, <i>Introduzione</i>	» 393
GIAN LUIGI CORINTO, Lo sport per unire il Mar Mediterraneo	» 397
ENRICO SQUARCINA, Vela d’altura: barriere abbattute e barriere persistenti	» 403
MARTINA TISSINO DI GIULIO, City of Manchester: da città industriale a sport village	» 409
MARIA LAURA GASPARINI, Giú le barriere: lo sport come strumento di inclusione dei soggetti diversamente abili	» 415
ANDREA GIANSAANTI, Quando lo sport annulla le distanze	» 423

Sessione 8 – Barriere fluide: le città cosmopolite

GIOVANNI MODAFFARI, <i>Introduzione</i>	» 433
GIOVANNI MODAFFARI, Le città simili a un mondo	» 435
GIULIA VINCENTI, Gli spazi del viaggio e la rappresentazione del mondo: Costantinopoli dagli occhi di Cornelio Magni	» 441

Sessione 9 – Territori amministrati: Regioni, Città Metropolitane, Aree Vaste e la nuova geografia politica dell’Italia

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI, <i>Introduzione</i>	» 449
ROBERTA GEMMITI, Dalle aree metropolitane, un’occasione di riflessione su dualismi, confinamenti, barriere	» 453
PATRIZIA ROMEI, Ripensare l’analisi scalare: il ruolo delle interazioni negli spazi urbano metropolitani	» 459
MARIA PREZIOSO, Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica	» 467

FIorenzo FERLAINO, <i>Tertium datur? Le Macroregioni</i>	pag. 479
VALERIA LINGUA, MATTEO PUTILLI, <i>Conflitti d'area vasta. Geografie, rappresentazioni, governo</i>	» 489
LUDOVICA LELLA, FRANCESCA S. ROTA, <i>L'area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli AIT nella Regione Piemonte</i>	» 497
PAOLO MOLINARI, <i>Innovazioni, ambizioni e conflitti istituzionali in Lombardia: le ricadute territoriali della Legge 56/2014</i>	» 509
SERGIO ZILLI, <i>“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</i>	» 515
CARLO VALORANI, <i>Per un progetto paesistico nell'area metropolitana di Roma</i>	» 523
ANGELA D'ORAZIO, <i>Città metropolitana di Roma Capitale: opportunità e barriere alla cooperazione</i>	» 533
MARINA FUSCHI, ALDO CILLI, <i>La conurbazione centro adriatica abruzzese: una piccola “metropoli” di rango sovra regionale</i>	» 543

Sessione 10 – Waterfront delle città del Mediterraneo. Barriere: confini o frontiere?

SIMONE BOZZATO, GIACOMO BANDIERA, <i>Introduzione</i>	» 555
SIMONE BOZZATO, GIACOMO BANDIERA, <i>Waterfront urbani mediterranei: confine o frontiera. Identità e riterritorializzazione</i>	» 557
BARBARA DELLE DONNE, <i>Dinamiche città/porto in ambito mediterraneo</i>	» 563
ANTONELLA ROMANELLI, <i>Riscoprire Bagnoli: la nuova frontiera del waterfront</i>	» 569
SIMONA GIORDANO, <i>Biodiversità e tutela dei waterfront: il caso dell'Area Marina Protetta delle Isole Tremiti</i>	» 575

Sessione 11 – Nuove forme di rigenerazione urbana tra pratiche e politiche: superare barriere, costruire barriere

RAFFAELLA COLETTI, CHIARA RABBIOSI, <i>Introduzione</i>	» 587
VITO GIANNINI, MAURILIO PIRONE, <i>Gli spazi liberati tra welfare di prossimità, partecipazione politica e istanze legislative: il caso di L'Abas nel centro storico di Bologna</i>	» 591
GERMANA CITARELLA, <i>L'apporto del capitale sociale alla riduzione dei processi di distanziamento negli spazi pubblici urbani</i>	» 597