



Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta, Matteo G. Caroli e Maria Prezioso, a cura di, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 448, Euro 55,00

Matteo Caroli e Maria Prezioso offrono, con efficacia ed esaustività, i risultati di un ampio lavoro di ricerca (promossa da Unindustria con le Università Luiss e Roma Tor Vergata) volto ad affrontare il tema della Capitale e della sua nuova configurazione istituzionale di Città metropolitana di Roma, delle sue prospettive di crescita e di nuova azione di *government* e *governance* nello status, posizionamento innovativo e contenuti delineato dalla Legge 56/2016 (cosiddetta 'Delrio').

In questo scenario gli autori assegnano a Roma Capitale-Città Metropolitana, ma anche alla Regione, ai territori e alle imprese, una posizione centrale e peculiare nella politica europea, sottolineandone quasi una *mission* connessa al fisiologico carattere distintivo di essa nelle sfide innovative assunte dal nostro Paese, soprattutto dal 2014 e nella prospettiva (più centralista, decidente e dunque considerata più competitiva) della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi (e sottoposta al referendum del 4 dicembre 2016 che non l'ha confermata). In sintesi la ricerca, perseguendo innovative relazioni fra macro, meso e micro, conduce all'opzione di superamento della tradizionale visione di una Roma monocentrica, in favore di una nuova prospettiva policentrica ed integrata allo stesso tempo, affiancando la visione di una Regione anch'essa policentrica, funzionale alla costruzione di agende territoriali strategiche e sussidiarie che vedano insieme Regione, Roma Capitale Città Metropolitana e le altre Province del Lazio.

Diverse dimensioni della crescita metropolitana si dovrebbero così intrecciare con l'intensificarsi della competizione e competitività territoriale e con la necessità di sostenerla (la ricerca considera la misura del *capitale potenziale territoriale* ed il metodo del *territorial impact assessment* come riferimenti per la valutazione delle politiche di coesione e sviluppo), adottando forme organizzative d'area vasta e regionali, guardando alla cooperazione per attrarre e radicare attività

produttive ad alto valore aggiunto e capitale umano qualificato, in un contesto capace (anche o soprattutto) di offrire più ed efficaci servizi ed accessibilità, più qualità della vita.

Dunque un accurato studio che, con utili riferimenti ad altre esperienze europee, considera ciò che, dopo molti sterili ed incerti tentativi, deve costituire una fertile e praticabile prospettiva per Roma Capitale nella sua nuova configurazione di Città metropolitana istituita dalla riforma ex legge 54 ed in vigore già da 2 anni (dal 1 gennaio 2015).

Ma è proprio sulla 'tenuta' di questa interessante e condivisibile prospettiva, sulla sua percorribilità e concreta operatività, sulla percezione di 'innovazione in divenire' legate alla Città metropolitana (Cm), che desidero avanzare qualche perplessità e svolgere alcune considerazioni, proprio alla luce dei fatti che hanno caratterizzato i primi due anni di esistenza delle Città metropolitane (inclusa, ed in particolare, Roma) e delle conseguenze 'minacciose' che ne segnano già il presente e ne segnerebbero il futuro prossimo.

È in primo luogo la debolezza della nuova istituzione Città metropolitana (ed ancor più quella delle Province) ad emergere come una precoce 'malformazione', peraltro intrinseca alla stessa *ratio* politica che l'ha concepita ed istituita.

A questo proposito va ricordato ed evidenziato che il motore per l'istituzione delle Cm in Italia (insieme ad una transizione verso la 'eutanasia' delle Province per effetto della riforma costituzionale, poi annullata dal referendum) è erroneamente stato determinato dalla *spending review*, cioè dalla volontà di riduzione della spesa pubblica riferita alla categoria dei cosiddetti 'costi della politica' alquanto superficialmente (ma fermamente e mediaticamente) affermata. Peraltro contrariamente a quanto accade nel resto d'Europa, dove la questione metropolitana ha trovato e trova ragioni nella convinzione che sia necessario affrontare ogni sfida di carattere sociale, economico o ambientale in un ampio contesto territoriale.

Altri due importanti fattori pesano sulla Cm, oltre alla gratuità del soggetto politico di governo delle Città metropolitane ed al suo inevitabile debole impegno *part time* (in quanto eletto di secondo grado come Consiglio ed imposto *ex lege* nel

caso del Sindaco del Capoluogo, eletto in primo grado dai soli cittadini di esso):
– il progressivo indebolimento della struttura ereditata dalle Province, in termini di personale qualificato e dedicato a specifiche funzioni e servizi indispensabili; si pensi soltanto a due competenze fondamentali di responsabilità, gestione ed intervento diretto ereditate dalle Cm e rimaste nelle altre Province non metropolitane, come la viabilità per oltre 150.000 km di strade e l'edilizia scolastica per più di 5.100 scuole superiori (oltre a trasporti, rifiuti, ambiente, ecc.) che in due anni, tra blocco di *turn over* e trasferimenti (coatti o cercati), ha riguardato oltre 20.000 dipendenti pubblici (e ne interesserà a breve almeno altrettanti), spesso quelli maggiormente qualificati e professionalizzati;

– la fondamentale questione delle risorse delle Città metropolitane (pur dovendo essere quella innovazione istituzionale nerbo e laboratorio della competitività ed efficienza del Paese che la 'legge Delrio' assegnava loro come prospettiva), risorse che, insieme a quelle delle Province (per la motivazione della loro annunciata imminente scomparsa e per la ragione politica di dover dimostrare un risparmio di spesa pubblica), sono state più che dimezzate a partire dal 2013 e presentano bilanci gravemente incompatibili con le funzioni ereditate e con quelle nuove assegnate alle Cm in particolare (nonostante la possibilità, o capacità, per le Cm, di accedere ai, non così cospicui, fondi europei dedicati). Ciò è particolarmente grave per una nuova Istituzione come la Cm che, oltre a non poter operare per un miglioramento, razionalizzazione, sviluppo e riequilibrio di fondamentali servizi a rete, per l'ambiente e per il *welfare* (cosa che ne favorirebbe un radicamento e aiuterebbe la formazione di una 'cultura' metropolitana oggi assente o addirittura ostile da parte dei territori e dei Comuni della stessa), presenta già ed avrà forti difficoltà soprattutto in quelle funzioni dello sviluppo-competitività economico e territoriale e della pianificazione strategica e strutturale del territorio metropolitano; funzioni che dimostrerebbero proprio il carattere di nuovo soggetto istituzionale (e non di Provincia con altro nome) della Città metropolitana.

La 'legge Delrio' ha istituito la Città metropolitana quale nuovo 'Ente territoriale a finalità assegnate dalla legge' con rilevanti compiti di governo del territorio, rappresentativo dei Comuni, intermedio

rispetto alla Regione; in tal modo ha inteso definire un rinnovato modello istituzionale ed una geografia delle autonomie fondati su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dei cittadini e, per ciò, elettivi di primo grado: le Regioni (perché dotate del potere legislativo) ed i Comuni (in quanto base fondamentale del principio di sussidiarietà) quali base della democrazia, della cittadinanza, della responsabilità e del fare. Fra Regione e Comuni si inserisce la Città metropolitana (oltre a rimanere la Provincia, dopo l'esito del referendum costituzionale¹), un livello più di *governance*, oltre che di *government*, di area vasta, elettivo di secondo grado (come per le Province), di cui va colto un originale duplice profilo: sia quello 'locale' ed intermedio, di più efficace organizzazione dell'attività dei Comuni e delle loro Unioni (quelle obbligatorie stabilite dalla 'legge Delrio' e quelle comunque auspicabili o necessarie), insistenti sul territorio metropolitano; sia, soprattutto, l'innovativo profilo di Ente di tipo 'sovranaZIONALE' in rapporto ai temi dello sviluppo e delle relazioni con altre realtà metropolitane internazionali, potendo così essere un motore dello sviluppo per il Paese con il proprio territorio e comunità (e non soltanto per esse, occupandosene e assistendone il territorio)².

Va dunque rilevata una triplice debolezza:
– quella del soggetto politico, intrinseca alla 'legge Delrio', da sommare a quella per lo scarso 'investimento' delle forze politiche nelle prime e seconde (quasi tutte le Cm, e fra queste Roma, sono già state oggetto di due elezioni) scelte di candidati e nelle loro elezioni di secondo grado, insieme a Sindaci di Capoluogo scarsamente motivati (tranne eccezioni e prima delle elezioni amministrative del 2016) o addirittura poco consapevoli (Roma inclusa) del nuovo importante ruolo di Sindaco metropolitano rispetto al ben più impegnativo, motivante e politicamente rilevante compito di Sindaco della propria Città del Capoluogo;

– quella della stessa 'tecnostuttura' (che, appunto per la debolezza del soggetto politico, prevarrebbe come profilo della Città metropolitana) che è in progressivo svuotamento;

– in ultimo (ma non per importanza) la strutturale debolezza economica.

Tutto ciò a meno di azioni che possano invertire le tre debolezze sottolineate.

Ma una prospettiva in questa direzione non è al momento in atto (e forse neanche

in vista), sia considerando la sostanziale repentina e perdurante assenza (dopo l'entrata in vigore della 'legge Delrio') di una reale interlocuzione ed azione di consapevole e motivato sostegno ed 'uso' delle Città metropolitane da parte del Governo, sia constatando la mancanza di una percepibile interazione e ruolo attivo o collaborativo (meglio se incrementale, come auspica il libro a cura di Prezioso e Caroli), delle Regioni (si sono limitate, e non ancora tutte, a emanare leggi di solo riordino rispetto alle funzioni da esse precedentemente attribuite alle Province) soprattutto quelle con all'interno una Città metropolitana (ma anche da parte delle altre in rapporto a Province che non 'scompaiono' ed in cui è necessario riprendere un lavoro di efficace funzionamento istituzionale), dovendo anche ancora procedere in modo consapevolmente proattivo verso geografie locali conseguenti alle Unioni di Comuni (obbligatorie e non, per le quali non si intravede un adeguato 'lavoro in corso' nonostante l'interessante prospettiva che costituiscono).

In tale scenario, vi è un tema da considerare con più attenzione (e solo in parte trattato nel libro): quello del territorio come campo di un'innovativa pianificazione e luogo per una progettualità di sviluppo-competitività e coesione territoriale e di modernizzazione dei sistemi locali. Per la Città metropolitana bisogna saper cogliere ed interpretare una sfida a partire dalle tre tipologie di pianificazione che la 'legge Delrio' le ha assegnato: oltre alla pianificazione territoriale di coordinamento (ereditata dalla Provincia), la nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali e soprattutto, la pianificazione strategica del territorio metropolitano.

Una sfida che riguarda la necessità di rinnovare il modello di pianificazione del territorio e della città nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure.

Servono però al più presto³ azioni che consentano contemporaneamente di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già disponibili per l'intero territorio metropolitano (per il quale, nel caso di studio, è in vigore, dal 2010, il PTCG della ex Provincia di Roma) ma, dall'altro, producano, con il dovuto impegno innovativo, un mirato nuovo Piano progettato originariamente dalla Città Metropolitana e che, a mio avviso, dovrebbe assumere il profilo di un *Piano*

strutturale metropolitano; un piano cioè che indica e configura l'assetto fondamentale del territorio per il medio lungo periodo e costituisca il telaio spaziale della pianificazione strategica triennale, ma che non conforma le proprietà, i diritti edificatori e le destinazioni d'uso (una funzione strettamente urbanistica, quest'ultima, che può invece opportunamente restare in capo ai Comuni facenti parte delle Cm)⁴.

È un tema che richiede però una nuova valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando anche i rapporti (oltre che con lo Stato) tra la Regione, la Città metropolitana, le sue Unioni di Comuni, gli altri Comuni ed i rispettivi piani e compiti di governo del territorio. Si tratta cioè di sostenere e praticare un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare *filiera di piani*, accorciata e caratterizzata da una maggiore efficacia per il territorio, il suo sviluppo e la sua sostenibilità, basati su rapporti di cooperazione-condivisione e su strumenti quali protocolli, accordi di pianificazione e di programma, perequazione territoriale e urbanistica intercomunale (da introdurre nella legislazione della Regione), programmi e progetti, convenzioni.

Appare però evidente che la credibilità stessa della nuova Istituzione Città metropolitana (ancor di più se della Capitale) si debba giocare soprattutto sulla capacità di esprimere obiettivi, politiche e progetti strategici, contenuti strutturali, non solo utilizzabili il più rapidamente possibile ma, soprattutto, quale esito di un metodo partecipato e convergente (una sorta di laboratorio di costruzione di una cultura della *governance* metropolitana) probabilmente rintracciabile in una efficace e operabile duplice sintesi: il Piano strategico metropolitano (rapidamente, entro un anno) e la costruzione (anche più 'paziente') del Piano territoriale della Cm. La pianificazione strategica, ha quella natura politico-programmatica (soprattutto in stretta relazione con le opportunità offerte dalla programmazione europea) dove il rapporto tra visione del futuro e del presente, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli è un processo ed un sistema di relazioni e valutazioni dinamiche ed è sotto questo profilo che la pianificazione strategica metropolitana appare come un'espressione tipica della Cm⁵.

In conclusione, è necessario e possibile concepire il ruolo della pianificazione come un motore del successo della stessa importante innovazione costituita dalla Città metropolitana (ed anche dalle Unioni comunali, sulle quali non si riscontra la necessaria attenzione), evitando che la pianificazione possa, fin da subito, essere invece relegata ad un ruolo e profilo tradizionali, costituire un ostacolo o essere addirittura considerata una minaccia. Vanno dunque insieme colte, sia l'importanza e la pertinenza, per la riuscita del nuovo modello di *governance* istituzionale, della funzione fondamentale della pianificazione (se saprà configurarsi come 'offerta' innovativa rispetto a finalità, metodi e poco efficaci procedure strumenti tradizionali); sia come lo stesso nuovo modello di *governance*, a sua volta, possa esprimere una 'domanda' nuova di pianificazione efficace e coerente con esso.

Note

1. Ciò può fornire una risposta ed un rinnovato terreno di elaborazione, ai non pochi dubbi che la loro abolizione lasciava per il 'destino' di un'utile pianificazione di coordinamento e gestione di servizi e infrastrutture delle oltre 90 'aree vaste' non diventate Città metropolitane.
2. È per questo profilo, in particolare, che la Cm è soggetto nuovo e del tutto diverso dalla Provincia: si veda in particolare Pizzetti, 2015.
3. Il tema dello stretto legame tra riassetto istituzionale e pianificazione strategica e spaziale metropolitana, non è stato al centro del processo che ha visto impegnate le istituzioni in questi primi 2 anni di vita delle Città metropolitane (e di Roma in particolare).
4. Si avrebbe dunque un'articolazione caratterizzata da una *governance* efficace e sostenibile della pianificazione, evitando il rischio di sicure resistenze ad una troppo radicale perdita di sovranità urbanistica dei Comuni, a favore di un'istituzione appena costituita che faticherà a non essere percepita come sovraordinata e portatrice di una 'egemonia' della Città capoluogo.
5. Anche il Piano strategico metropolitano (così come il Piano territoriale), potrebbe avvalersi dell'articolazione della Città metropolitana in Zone omogenee, ove opportunamente previste dagli Statuti (quello di Roma le contempla), per un documento di sintesi che si avvalga di indirizzi ed opzioni strategiche elaborate interattivamente con le Zone omogenee, sperimentando un percorso inclusivo e partecipato, una cooperazione di territori ed una 'pianificazione convergente' agevolati proprio da quella natura elettiva di secondo grado che dovrebbe poter praticare un profilo intermedio e rappresentativo di territori e comunità.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C.A., 2015a, «Città metropolitana di Torino: intervista al Sindaco Piero Fassino». *Urbanistica Dossier*, 9: 37-39.
- Barbieri C.A., 2015b, «Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione». *Il Piemonte delle Autonomie-Rivista* quadrimestrale del Consiglio Regionale del Piemonte, 2: 1-7.
- Barbieri C.A., Giaimo C., 2015, «Nuovo modello di *governance* istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia». *Urbanistica*, 153: 90-97.
- Mariano C., 2015, «La Città metropolitana di Roma Capitale». *Urbanistica Dossier*, 9: 19-21.
- Mazza L., 2015, *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*. Roma: Donzelli.
- Pizzetti F., 2015, «La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province». *Rivista AIC*, 3: 1-11.
- Sbetti F., 2015, a cura di, «Città metropolitane, nuove geografie, nuove istituzioni». *Urbanistica Dossier*, 9, monografico.

Carlo Alberto Barbieri