

Criteria and methods for intercommunal planning in the metropolitan area of Rome

Laura Ricci

¹ Dip. Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma - laura.ricci@uniroma1.it

Carmela Mariano²

² Dip. Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma - carmela.mariano@uniroma1.it

Carlo Valorani³

³ Dip. Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma - carlo.valorani@uniroma1.it

Keywords:

Metropolitan dimension, Inter-municipal planning, Environment and Landscape, Metropolitan Area of Rome

Abstract:

The contribution is placed within the scientific debate on the metropolitan dimension of the contemporary city and government models for large-scale territorial planning, with particular reference to the experiences in which bottom-up experiments of inter-municipal associations are currently underway.

In particular, the contribution has the aim of presenting the results of applied research on the theme of the inter-municipal dimension, intended as a minimum territorial reference for the organization of the complex functions of protection and enhancement of the environment and landscape. This, starting from the hypothesis that it is necessary to proceed according to "non-cyclical" aggregation models with variable geometry, in order to identify criteria and methods for defining the optimal areas of inter-municipal cooperation.

In this regard, the research identifies the field of design experimentation in the territories of Lazio, with particular reference to the Roman metropolitan area. Through the SIT / GIS technology, possible criteria for the identification of the territorial areas of the cooperation have been outlined, assuming "the environmental and landscape criterion" for the identification of areas with intrinsically coherent characters and territorial extensions useful for defining a proposal of different scenarios related to an alternative administrative reorganization.

Keywords:

Metropolitan dimension, Inter-municipal planning, Environment and Landscape, Metropolitan Area of Rome

Abstract:

The contribution is part of the scientific debate on issues related to the metropolitan dimension of the contemporary city and government models for large-scale territorial planning, with particular reference to on-going experiences characterized by bottom-up experiments of inter-municipal associations.

In particular, the contribution has the aims of presenting the results of applied research on the theme of the inter-municipal dimension, intended as a minimum territorial reference for the organization of the complex functions of protection and enhancement of the environment and landscape. This, starting from the hypothesis that it is necessary to proceed according to "non-cyclical" aggregation models with variable geometry, in order to identify criteria and methods for defining the optimal areas of inter-municipal cooperation.

In this regard, the research identifies the field of design experimentation in the territories of Lazio, with particular reference to the Roman metropolitan area. Through the SIT / GIS technology, possible criteria for the identification of the territorial areas of the cooperation have been outlined, assuming "the environmental and landscape criterion" for the identification of areas with intrinsically coherent characters and territorial extensions useful for defining a proposal of different scenarios related to an alternative administrative reorganization.

1. I nodi tematici della ricerca

Il contributo restituisce i risultati di un percorso di ricerca e di sperimentazione condotto a vario titolo dagli autori² nell'ambito delle attività che il Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura (PDTA) della Sapienza Università di Roma, svolge, quale interprete delle istanze di cambiamento, caratterizzato da una capacità di proposta e di azione, come luogo, spazio pubblico al centro delle interazioni con il contesto urbano e territoriale.

La ricerca ha sviluppato, dal 2015 e fino al 2018, una riflessione sui temi relativi ai processi di metropolizzazione della città contemporanea e ai modelli di governo di scala sovra comunale, soffermandosi, in particolare su tre differenti *focus*, fortemente integrati e interattivi.

Il primo *focus*, attiene, specificamente, al governo della dimensione metropolitana della città contemporanea e alla necessità di individuare modelli di governo di scala sovra comunale, con particolare riferimento alle relazioni tra pianificazione e territori di area vasta, in cui sono in corso sperimentazioni dal basso di associazionismo intercomunale.

Il tema è strettamente connesso alle dinamiche di sviluppo urbano, conseguenti ai processi di metropolizzazione, e alla complessità delle questioni che attengono al governo della città contemporanea, sopra richiamate, facendo propria l'esigenza di affrontare, in modo unitario e integrato, problematiche comuni ai territori di area vasta, al fine di garantirne il buon funzionamento (*Territorial Agenda of the European Union 2020*, EU 2011).

La nuova dimensione della città contemporanea e la necessità di condividere scelte strutturali di *policy* e di trasformazione urbana a una scala sovra comunale richiama, al tempo stesso, il tema dell'esigenza del processo di semplificazione e riforma dell'assetto istituzionale, già avviato con la Riforma per la revisione della spesa pubblica (Legge 135/2012) e con il più organico progetto di riforma contenuto nella Legge 56/2014 che, nel prefigurare il nuovo modello di *governance* istituzionale, ha prospettato, come si è visto, possibili ambiti di innovazione, anche nella direzione di una auspicata riorganizzazione e attualizzazione del sistema di pianificazione e della normativa di riferimento³.

Il secondo *focus* risponde all'esigenza di delineare criteri e metodi per la definizione degli ambiti ottimali di riferimento per la riorganizzazione dei territori e ai fini della costituzione delle Unioni di comuni, in coerenza con il quadro di assetto istituzionale definito dalla Legge 56/2014, attraverso un approccio paesistico⁴, sostanziando, anche metodologicamente e operativamente, l'adozione di una concezione comprensiva di paesaggio ai fini di una conoscenza e di una progettazione unitaria delle diverse componenti territoriali.

Una concezione che riconosce nel paesaggio l'elemento guida per indirizzare il ragionamento di piano nella scomposizione e ricomposizione della realtà complessa, dando atto delle "valenze propositive insite nella nozione di paesaggio - della sua capacità di porre le premesse, attraverso l'individuazione e la descrizione delle identità paesistiche, per una salvaguardia e valorizzazione dei connotati costitutivi dei luoghi in cui si addensano valori di natura e valori di memoria, di mostrare e suggerire modi per l'organizzazione dello spazio, per la sua abitabilità e fruibilità da parte degli uomini" (Gambi, 1994). In coerenza con questa concezione il nuovo sistema di pianificazione della riforma è un sistema che "assume l'*ambiente* e le

relazioni di vasta scala ad esso connesse, come matrice di riferimento per ogni valutazione sulle possibili trasformazioni, facendosi portatore di contenuti ambientali, riguardanti gli aspetti ecologici sia per i cicli naturali, sia per gli effetti degli interventi antropici su questi (*naturale/antropico*); che consideri l'organizzazione dello spazio e il *paesaggio* come chiave interpretativa e termine di riferimento per gli input progettuali" (Ricci, 2005).

Infine, il terzo *focus* fa riferimento alla Città di Roma e alla sua dimensione metropolitana, che costituiscono, anche in ragione della loro complessità ed emblematicità, il caso privilegiato di attualizzazione degli esiti della ricerca, con la finalità di delineare, in termini sperimentali, possibili criteri e metodi di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali della cooperazione intercomunale.

Il tema della Città metropolitana di Roma Capitale, a quasi trenta anni dall'approvazione della Legge 142/1990, e a cinque anni dalla sua effettiva istituzione, avvenuta nel 2015, non può che prendere atto della situazione di grave criticità in cui versa la Città.

Esaurita la forza propulsiva della Città metropolitana della Legge 142/1990, la nuova dimensione della "questione romana", il superamento dell'attuale grave crisi politica, amministrativa e culturale, chiede la messa in campo di una profonda revisione di carattere istituzionale che attribuisca a Roma, Capitale del Paese con un'estensione territoriale di 129.000 ettari (e di oltre 500.000 ettari e 4,5 milioni di abitanti, considerando anche la Provincia), in autonomia dalla Regione Lazio, attraverso un regime speciale di *governance*, le competenze di governo e l'assetto di una Città Regione⁵ (Ricci, Mariano, 2017).

Questa urgente revisione istituzionale, indispensabile per superare la grave paralisi che ha colpito la Città, deve, tuttavia, tener conto della attuale e complessa situazione politico-amministrativa, come anche della opportunità di un avvicinamento graduale, atteso il carattere costituzionale della riforma, che consenta l'apertura di una fase di transizione e di condivisione tra le forze politiche e di governo, attraverso un ampio confronto con i cittadini, le forme di rappresentanza, gli attori economici, le istituzioni e gli enti interessati (Ricci, 2015).

Il contributo presenta, in particolare, i risultati della fase di ricerca applicata sul tema della dimensione intercomunale, quale riferimento territoriale minimo per l'esercizio delle complesse funzioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

A tal fine, la ricerca ha individuato nei territori del Lazio, con particolare riferimento all'area metropolitana romana, il campo di sperimentazione progettuale di possibili criteri per la perimetrazione degli ambiti territoriali della cooperazione intercomunale, assumendo "il criterio ambientale e paesistico" per l'individuazione di aree dai caratteri intrinsecamente coerenti ed estensioni territoriali utili a definire una proposta di scenari alternativi di riassetto amministrativo.

2. Il caso di studio. L'area metropolitana romana.

Il quadro di riorganizzazione istituzionale degli enti locali (riordino delle Province, Città metropolitane, Unioni di comuni) ridisegnerà l'assetto istituzionale dell'intero territorio nazionale, che oggi si presenta con un quadro estremamente frammentato, con il 75% degli 8000 comuni italiani con popolazione inferiore a 5000 abitanti, che di fatto amministrano il 54% del

territorio nazionale, pur avendo una popolazione residente pari solo al 17% della popolazione totale.

Uno dei temi centrali sarà dunque quello della individuazione di criteri e metodi per la definizione degli ambiti ottimali del 'progetto intercomunale', che dovranno rispondere a logiche di razionalità funzionale, tenendo conto della specificità dei territori, dei sistemi socio-economici, delle reti infrastrutturali, di specifiche emergenze locali (Mariano, 2013).

La definizione dei confini dell'intercomunalità è quindi un tema aperto e complesso dal momento che i contesti territoriali ottimali per la cooperazione spesso non coincidono con i confini amministrativi, ma con la "pluralità di territori di diversi contesti insediativi dai confini variabili, ma significativi di senso riconoscibile all'interno e con differenze reciproche rispetto all'esterno" (Moretti, 2002).

Un ruolo fondamentale, in questo processo di definizione territoriale dei perimetri delle forme di associazionismo, è attribuito alla Regione (art 19 Legge 135/12), che ha il compito di individuare, "previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali", nonché di adeguare le soglie demografiche per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali secondo le caratteristiche socio-ambientali del territorio.

In questo senso, l'obiettivo della ricerca è stato quello di verificare l'ipotesi di procedure secondo modelli di aggregazione 'non congiunturali' a geometria variabile, che siano espressione di modi alternativi e concorrenti di leggere i territori, e che sappiano confrontarsi con le differenze dimensionali dei fenomeni che più li caratterizzano.

Il territorio regionale del Lazio rappresenta un campo di sperimentazione di grande interesse e complessità per la riorganizzazione dell'assetto istituzionale, in primo luogo per la presenza della Città metropolitana di Roma Capitale⁶, che comprende nel suo territorio 121 comuni, in secondo luogo per la presenza, all'interno del territorio della Città metropolitana, del Comune di Roma Capitale con la sua autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria e, infine, per la presenza di un'alta percentuale di comuni (67% del totale), oggi ricadenti nei territori delle quattro province (Viterbo, Latina, Rieti, Frosinone), che, registrando una dimensione demografica inferiore ai 5000 abitanti, saranno coinvolti nel processo di riorganizzazione intercomunale.

Il fenomeno è particolarmente pronunciato nelle zone interne ed appenniniche, ma si riscontra anche in zone sub-metropolitane come i Castelli e la regione a nord di Roma.

I Comuni del Lazio che attualmente si sono costituiti in Unione sono 101, riuniti in un totale di 20 Unioni, 9 nella provincia di Frosinone, 5 nella provincia di Rieti e 6 in quella di Roma. Assenti nella provincia di Latina e Viterbo. Complessivamente la popolazione residente nelle Unioni costituite è pari a circa 210.00 abitanti (*Fonte Comuniverso - Le Unioni di Comuni della Regione Lazio-elaborazione Ancitel 2018*).

Il Lazio si colloca come terzultima regione in Italia per popolazione residente in Comuni in Unione, solo il 3,5 % della popolazione totale (Dati ANCI, 2018). Un dato che evidenzia la presenza di un fenomeno ancora troppo debole per poter delineare possibili bilanci.

In una prospettiva futura ci potrebbe essere l'opportunità di favorire processi di associazionismo intercomunale anche per quei comuni che superano la soglia demografica dei 5000 abitanti, che avrebbero tutto da guadagnare da una più stretta cooperazione con i comuni vicini: si pensi agli esempi di Formia, Gaeta e Minturno, sul litorale pontino, o alle città dell'alta Valle del Liri (Frosinone), ad Anzio e Nettuno o ai Comuni del litorale nord, in Provincia di Roma.

Il tema della sovrapposizione territoriale di più enti e delle competenze in materia di pianificazione lascia, dunque, aperte ancora molte questioni. Se è vero, infatti, che i 120 comuni, ricadenti nel territorio della Città metropolitana, avranno come riferimento il *Piano strategico triennale del territorio metropolitano*, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle Unioni di comuni compresi nel predetto territorio, e il *Piano territoriale generale* (lett. b) comma 44) L. 56/2014, resta, però, il problema di una pianificazione di area vasta al di fuori del perimetro della Città metropolitana, vale a dire per i restanti 257 comuni, ancorchè riuniti in forme associate, che avranno come riferimento i vecchi Piani Territoriali provinciali (redatti in base alla L.R. 38/99).

Esistono, dunque, tutte le condizioni perché si apra, per il Lazio, una fase complessa ed ambiziosa, che implica la messa in discussione di assetti istituzionali consolidati e di realtà identitarie locali molto radicate, con l'obiettivo di garantire una maggiore ed efficace organizzazione complessiva del territorio, che corregga le storture che derivano dai processi di auto-organizzazione e che contribuisca a determinare le linee programmatiche e gli indirizzi di sviluppo strategico del territorio.

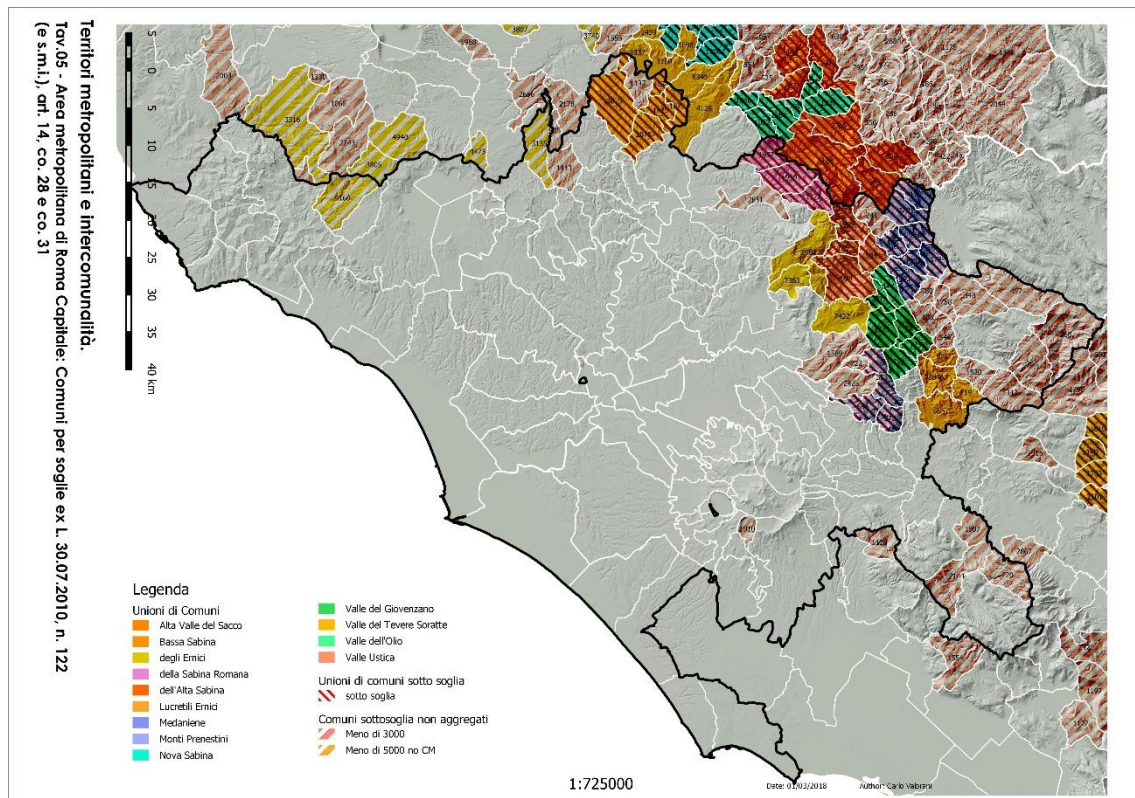


Fig. 01 Regione Lazio: Comuni per classi dimensionali della popolazione. Fonte: Elaborazione originale.

Una questione affrontata in maniera marginale nello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è quella del rapporto tra pianificazione della Città metropolitana e quella dei comuni metropolitani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che avranno l'obbligo dell'esercizio, in forma associata in Unione o in convenzione, delle funzioni fondamentali tra cui la "pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale".

All'interno del territorio della Città Metropolitana esistono solo sei Unioni di comuni (Fig. 01), che coinvolgono alcuni comuni al confine con la provincia di Frosinone e Rieti. Tuttavia, il territorio metropolitano non ha mai visto concretizzarsi esperienze di progetti intercomunali, nonostante le dinamiche di sviluppo insediativo del comune di Roma, nel corso degli ultimi venti anni, siano avvenute attraverso un processo di saldatura con i comuni della prima cintura metropolitana, lungo alcune delle direttrici infrastrutturali storiche di comunicazione, determinando una continuità fisica degli insediamenti con i comuni limitrofi.

I territori di bordo rappresenterebbero quindi i luoghi potenziali su cui fondare un progetto di riequilibrio del territorio metropolitano, tradizionalmente gravitante su Roma, in grado dunque di rafforzare il processo di 'metropolizzazione' (Mariano, 2014), attraverso una trasformazione graduale dell'intercomunalità di 'gestione', che ha l'obiettivo di garantire l'efficienza amministrativa e una corretta erogazione dei servizi, a quella di 'progetto' (Deffigier, 2007), che presuppone un più elevato livello di cooperazione e che implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato (Mariano, 2018). In questo senso centrale potrebbe essere il ruolo dei 15 municipi di Roma Capitale, soprattutto quei 'municipi di bordo' ai quali viene riconosciuto dallo Statuto della Città metropolitana il "fondamentale ruolo di coesione territoriale" (art 31), e che già oggi condividono con i comuni limitrofi stretti rapporti di integrazione di tipo economico, culturale, sociale, territoriale di scala metropolitana.

Sul tema del riordino dell'associazionismo intercomunale la proposta di Legge regionale 317 "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 montane" prevede che la Regione proceda alla definizione dei criteri per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento, da parte dei comuni, delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata.

I criteri, come recita la PdL, dovranno tenere conto della dimensione demografica, comunque non inferiore a 10.000 abitanti, della preferibile coerenza con i distretti sanitari individuati dalla LR 18/94, della tipologia e articolazione delle attività produttive, commerciali o turistiche presenti nei comuni interessati, della peculiarità delle popolazioni interessate, della contiguità territoriale, delle caratteristiche geografiche, ambientali e storico-culturali dei territori dei comuni interessati.

Sulla base della proposta di perimetrazione degli "ambiti ottimali" e delle "zone omogenee", compito quest'ultimo in capo alla Città Metropolitana, rispettando la congruità con il piano di perimetrazione, i comuni con soglia demografica inferiore ai 5.000 abitanti decideranno di esercitare la gestione in forma associata delle funzioni aderendo ad un'Unione di comuni già costituita o costituendo una nuova Unione o attraverso una convenzione quinquennale.

Su questo tema è chiaro come i due enti, la Città metropolitana di Roma Capitale e la Regione, stiano procedendo in maniera autonoma senza un reale coordinamento, che sarebbe auspicabile

dal momento che i criteri alla base della perimetrazione degli ambiti ottimali del territorio regionale e quelli delle zone omogenee, che hanno obiettivi comuni, dovrebbero essere condivisi tra i due enti di governo ed adottati secondo le stesse modalità in tutto il territorio regionale.

Sulla base di queste riflessioni, la fase sperimentale del lavoro di ricerca ha avuto l'obiettivo, da un lato, di valutare le potenzialità e i limiti dell'attuale normativa osservata con riferimento al mosaico amministrativo dell'area metropolitana romana, dall'altro, di individuare possibili criteri alternativi per la perimetrazione degli ambiti territoriali della cooperazione, a partire da una lettura dei territori attraverso il concetto di paesaggio. La metodologia utilizzata e i risultati di questa sperimentazione sono descritti nei paragrafi e nelle elaborazioni grafiche che seguono.

3. Metodo, strumenti e fasi della ricerca.

La metodologia utilizzata ha visto la successione di due fasi di attività di ricerca svolte in sequenza, una prima fase incentrata sulla verifica e il monitoraggio dello stato di attuazione della normativa vigente⁷ in materia di riordino dell'associazionismo intercomunale sul territorio della Regione Lazio, con particolare attenzione all'area metropolitana di Roma, e una seconda fase di sperimentazione progettuale che ha individuato, a partire dalla caratterizzazione e dalle emergenti istanze paesistico-ambientale dei territori, alcuni criteri progettuali multidimensionali, finalizzati alla costruzione di possibili strategie di riordino del mosaico amministrativo.

Le due filiere di attività hanno dato luogo a conclusioni consecutive, e tuttavia, autonome e distinte.

La ricerca ha adottato la tecnologia SIT/GIS, avvalendosi prevalentemente di dati cartografici e strati informativi *opensource*, nonché di strati informativi prodotti ad *hoc*. La fase di monitoraggio ha previsto la propedeutica ricostruzione del quadro normativo applicabile al territorio di studio finalizzata a individuare le variabili di influenza previste dalla norma.

Lo stato di fatto è stato definito a partire dalla base del mosaico amministrativo, così come descritto negli strati informativi ISTAT, integrato con i dati relativi alle iniziative di cooperazione dal basso: associazioni di Comuni già in essere e raggruppamenti di amministrazioni in Comunità Montane. Le valutazioni sugli aspetti demografici sono condotte sulla base dei risultati del monitoraggio ISTAT 2018 della popolazione residente nella Regione Lazio.

Inoltre, con l'obiettivo di comparare le letture sul mosaico amministrativo con le caratteristiche fisiografiche fondamentali dell'area di studio, è stata prodotta una carta *hillshade* estratta da DEM - Digital Elevation Model (Favalli, Pareschi, 2004).

La prima fase della ricerca ha evidenziato, in alcuni casi, un ritardo nell'applicazione delle disposizioni normative, sotto il profilo dell'osservanza dei due requisiti richiesti in termini di soglie demografiche di riferimento per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali e per la costituzione delle Unioni di Comuni, dovuto ad alcune criticità nel profilo di applicabilità dello stesso dispositivo normativo, che ha indotto alla formulazione di possibili interventi di adeguamento finalizzato a migliorarne il livello di applicabilità (Valorani, 2018).

In particolare, gli esiti della fase di monitoraggio hanno evidenziato, complessivamente sul territorio regionale, la presenza di 128 comuni che non rispondono al primo requisito (per un totale di 220379 ab.). L'elaborato Fig. 01 approfondisce tale risultato con riferimento all'area metropolitana di Roma, evidenziando la presenza di 26 comuni che non soddisfano il primo requisito e di 5 unioni di comuni che risultano non ottemperare al secondo requisito, e consente di passare da considerazioni incentrate su valutazioni di tipo quantitativo a osservazioni di tipo qualitativo basate sui criteri di relazioni spaziali.

La seconda fase della ricerca, attraverso una propedeutica attività di ricognizione dei principali sistemi di classificazione presenti in letteratura e delle aggregazioni territoriali già in essere previste da strumentazioni settoriali⁸, ha prodotto una serie di strati informativi georeferiti che hanno consentito la comparazione diretta tra le diverse interpretazioni disciplinari del mosaico territoriale ai fini della elaborazione di scenari progettuali di possibili aggregazioni intercomunali. Nel complesso della ricerca sono state formulate tre alternative progettuali che, a partire dalla ipotesi di un progressivo allargamento dei requisiti previsti dai dispositivi normativi vigenti, arrivano, nel caso dell'alternativa 3, a sospendere tali requisiti esplorando una ipotesi di riorganizzazione territoriale basata esclusivamente su criteri scientifici, e segnatamente, paesistico-ambientali.

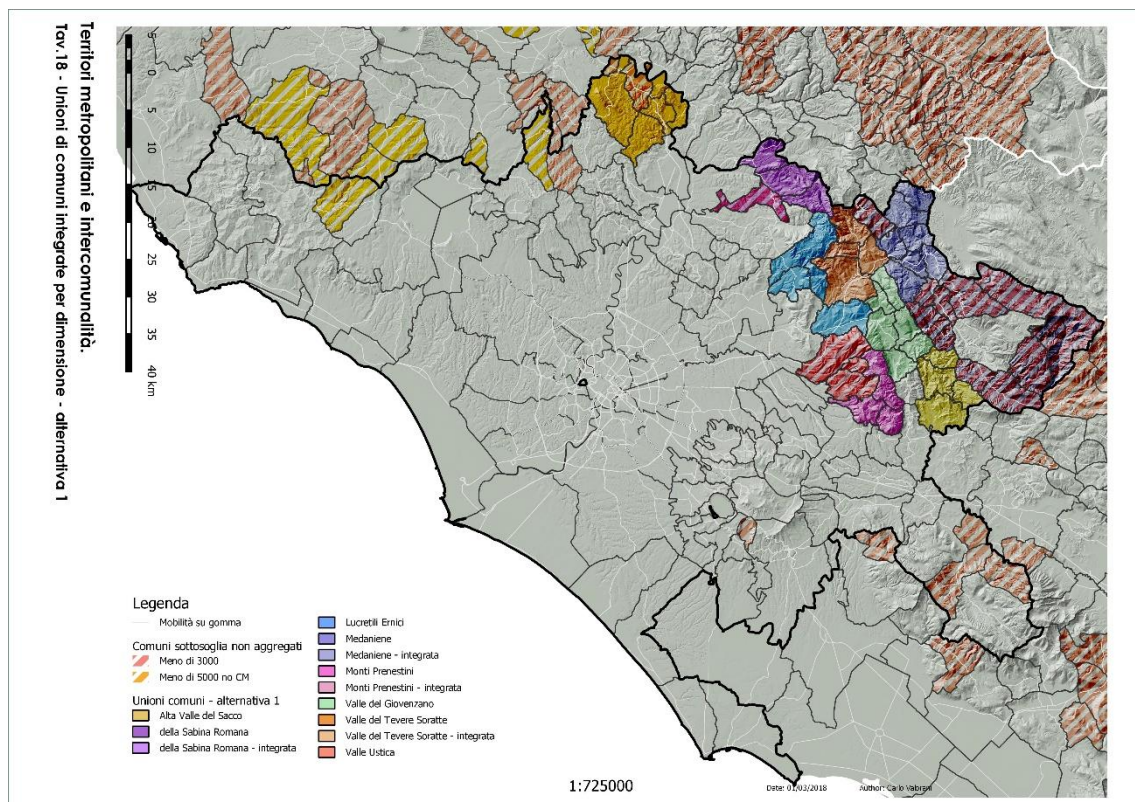


Fig. 02 Unioni di comuni integrate per dimensione - alternativa 1. Fonte: Elaborazione originale.

La prima alternativa "Progetto di Unioni di Comuni integrate per dimensione" (Fig. 2) si fonda sul criterio di fattibilità tecnico-amministrativa e, attraverso la verifica di applicabilità dei requisiti previsti dalla norma, evidenzia la difficoltà di procedere con un semplice accorpamento dei comuni "sottosoglia" alle unioni già in essere, per ragioni legate ad alcune specificità territoriali

che sembrano essere state trascurate dal Legislatore, con particolare riferimento a configurazioni orografiche che rendono di fatto impossibili le relazioni funzionali tra questi territori⁹.

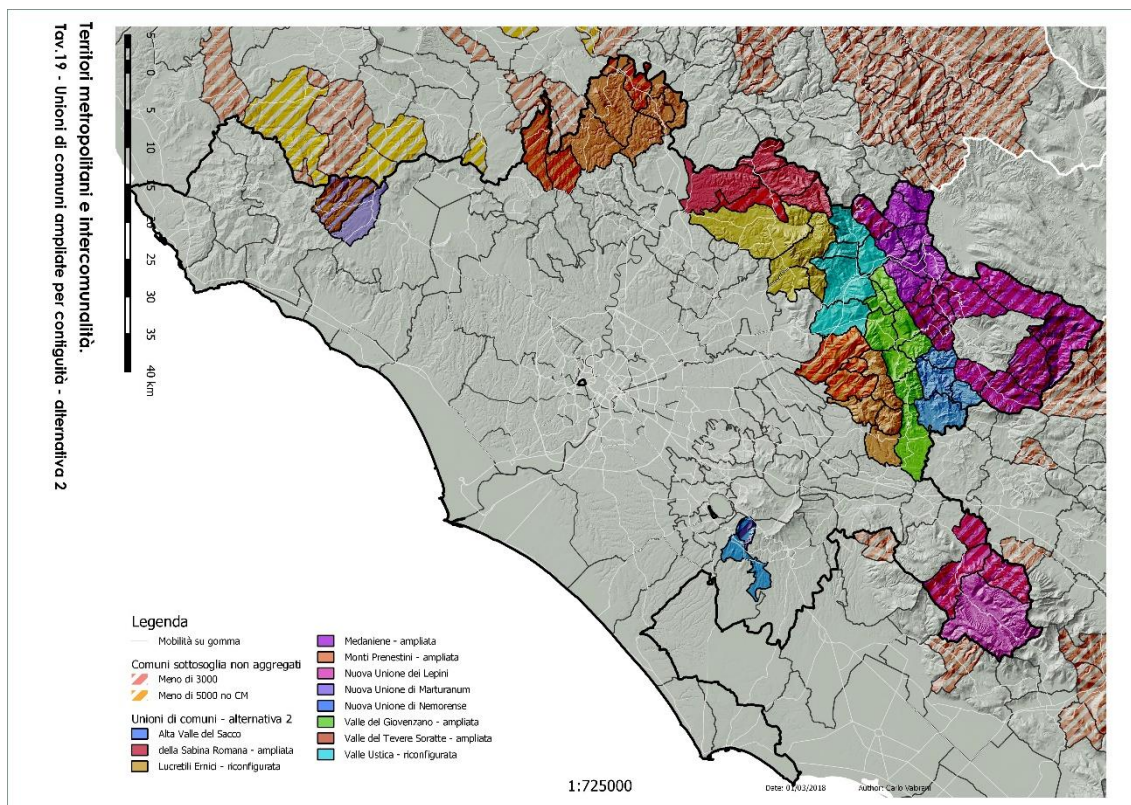


Fig. 03 Unioni di comuni ampie per contiguità - alternativa 2. Fonte: Elaborazione originale.

La seconda alternativa “*Progetto di Unioni di Comuni ampie per contiguità*” (Fig. 3) applica, rispetto all’alternativa 1, il criterio dell’effettiva contiguità funzionale, ipotizzando l’introduzione di norme più inclusive con riferimento a quelle amministrazioni comunali che si trovano in prossimità di quei comuni, o unioni di comuni, impossibilitati a ottemperare alla norma.

Tale verifica, che prevede il coinvolgimento di amministrazioni comunali collocate territorialmente nelle immediate adiacenze delle amministrazioni “isolate”, individua una soglia demografica di riferimento utile (24.000/25.000 abitanti) ai fini di un eventuale intervento di correzione della norma vigente. Tuttavia, questa ipotesi, in assenza di un progetto politico esplicito e condiviso, sconterebbe una situazione di forzata convivenza di alcune amministrazioni all’interno della stessa unione, con evidenti problemi politico-gestionali.

La terza alternativa “*Progetto di Unioni di Comuni per affinità paesistica*” si sviluppa a partire dalla definizione preliminare di un assetto paesistico che tiene conto delle specificità identitarie e locali dei territori, sulla base del quale viene formulata una proposta di riorganizzazione amministrativa.

Tale ipotesi rappresenta il risultato principale della ricerca e sarà descritta in maniera più approfondita nel paragrafo successivo.

4. Risultati della ricerca e conclusioni.

La formulazione della ipotesi progettuale 3 “*Progetto di Unioni di Comuni per affinità paesistica*” ha previsto una attività pre-progettuale finalizzata alla definizione di una caratterizzazione paesaggistica del territorio e alla costruzione di un’immagine mentale del territorio, che fosse sintesi dei suoi aspetti strutturali e che, come tale, implicasse e suggerisse un’idea progettuale per il suo futuro. “Lo schema strutturale, che ha necessariamente già in sé una idea di progetto è e resterà il ‘pensiero essenziale’ del processo ciclico di cui si è detto all’inizio idea, conoscenza, interpretazione, giudizio, progetto. Solo dopo che si sarà entrati in possesso dell’idea di struttura – immaginata, interpretata, costruita – si potrà dare inizio a quello che si indica normalmente con i termini di progetto o piano, accompagnati da varie aggettivazioni (Calzolari, 2012)”.

Tale fase, in considerazione della dimensione dell’area di studio, si è sviluppata necessariamente sulla base di una lettura e interpretazione di tematismi comunemente disponibili, che rappresentano i principali elementi del paesaggio tangibile, con particolare riferimento agli aspetti ambientali e agli aspetti storico insediativo del territorio.

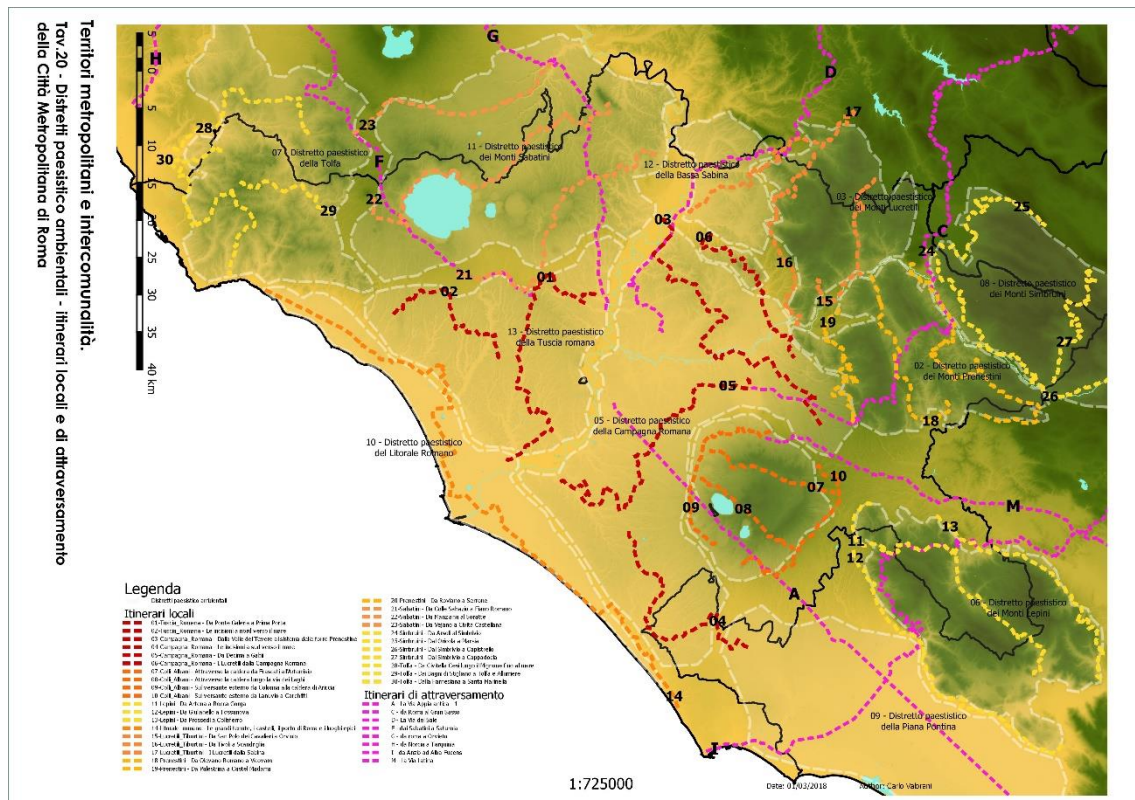


Fig. 04 Distretti paesistico ambientali - itinerari locali e di attraversamento C.M. di Roma. Fonte: Elaborazione originale.

In particolare, gli aspetti naturalistici sono stati studiati a partire dalla descrizione della forma del terreno, con una particolare attenzione all’andamento delle pendenze, comparata con il reticolo idrografico e con la caratterizzazione geolitologica, operazione che consente di comprendere le ragioni causali delle configurazioni morfologiche del suolo. La caratterizzazione storico insediativa ha analizzato, in modo correlato, il sistema delle

infrastrutture e delle aree insediate con l'andamento morfologico del territorio completato dall'evidenziazione del reticolo idrografico.

Questa fase della ricerca ha evidenziato come lo sviluppo insediativo della Regione abbia privilegiato l'occupazione dei siti pianeggianti più accessibili seguendo l'impostazione centripeta della Roma antica. Tuttavia, sottesa alla complessa configurazione fisica dell'attuale assetto urbano, si conserva l'impronta del primo impianto insediativo che può costituire un riferimento per l'ipotesi di riassetto amministrativo.

L'elaborato Fig. 04 da conto della individuazione dei "distretti paesistico ambientali" dell'area metropolitana di Roma, degli "itinerari locali" e degli "itinerari di attraversamento", mentre gli elaborati Figg. 05 e 06 restituiscono l'assetto territoriale ipotizzato nell'alternativa progettuale 3.

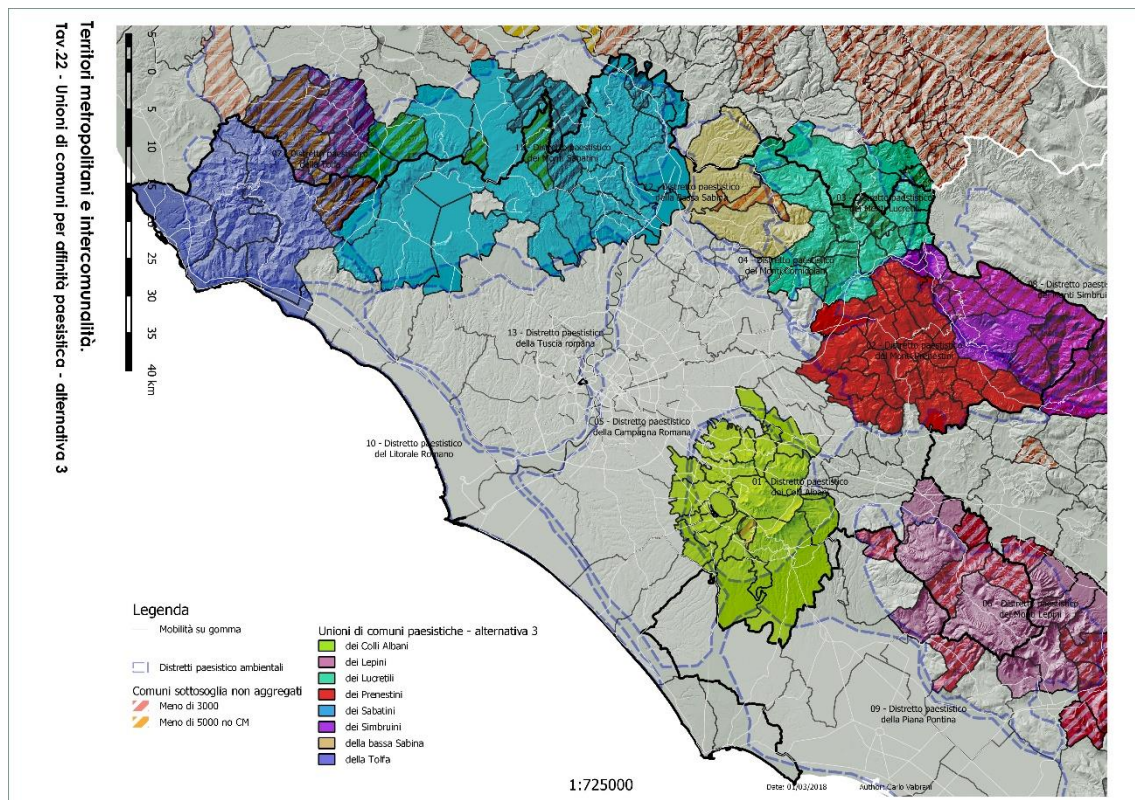


Fig. 05 Unioni di comuni per affinità paesistica - alternativa 3. Fonte: Elaborazione originale.

L'idea progettuale ha l'obiettivo di individuare, all'interno di ambiti territoriali caratterizzati da analoghe potenzialità e problematiche paesistico ambientali, la possibile costruzione di itinerari capaci di svolgere il ruolo di dorsale di relazioni, sulle quali concentrare le politiche di valorizzazione dei territori stessi. Tali direttrici possono costituire la base sulla quale immaginare una proposta di riassetto amministrativo fondata su criteri non congiunturali ma sui caratteri fisici, ambientali, culturali e di storia insediativa dei territori.

A tal fine, nell'area metropolitana romana sono stati individuati 13 "distretti paesistico ambientali", definiti secondo coerenti caratteri paesistici e ambientali. Per incrementare la fruizione degli stessi, sono valorizzati degli "itinerari locali" che si sviluppano all'interno di ciascun distretto, mentre, per favorire l'osservazione della diversità che esiste tra i diversi

distretti, sono definiti degli “itinerari di attraversamento”. Queste direttrici sono progettate secondo due criteri guida. Il primo fa ricorso ad assi “tangenti” finalizzati a favorire negli “attori” (Turri, 1998) che costruiscono i paesaggi, così come nei viaggiatori-outsider (Cosgrove, 1990), la costruzione di una percezione d’assieme dei luoghi, per così dire “dall’esterno”, una percezione che è intesa come creazione di un immagine ambientale (Lynch, 1960) e mai solo come mera percezione visiva. Il secondo fa ricorso ad assi baricentrali, che riscoprono, il più delle volte, le direttrici storiche dei crinali e le percorrenze di fondo valle, finalizzati a favorire la valorizzazione delle trame più minute e intime dei luoghi.

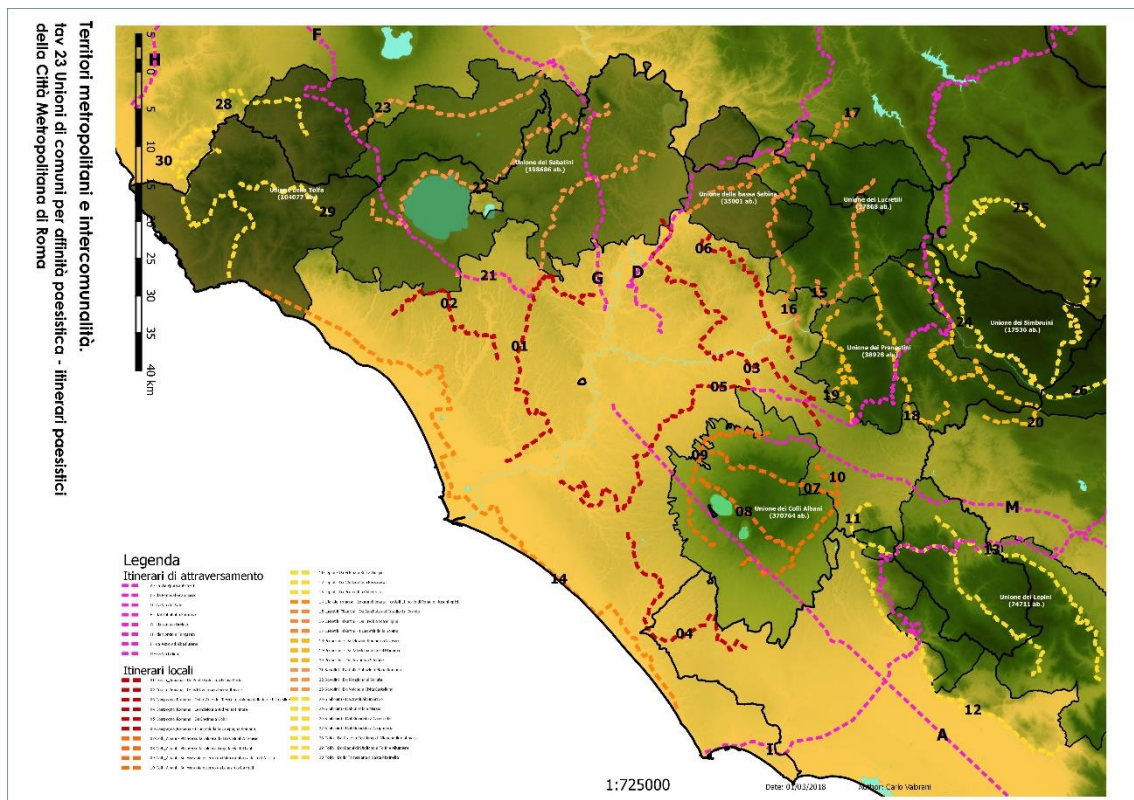


Fig. 06 Unioni di comuni per affinità paesistica - itinerari paesistici C.M. di Roma. Fonte: Elaborazione originale.

Come esito finale, in relazione alla configurazione dei distretti paesistico ambientali, sono state individuate, quali raggruppamenti di amministrazioni di livello comunale, otto “Unioni paesistiche di Comuni” e i relativi itinerari paesistici (Fig. 05 e Fig. 06).

In conclusione, tale ipotesi, nella più ampia visione di una “regione urbana paesistico ambientale”, esplora l’idea di individuare scenari di aggregazione intercomunale che, prescindendo dai confine amministrativo degli enti locali e intermedi, possano costituire gli strumenti per la costruzione di futuri assetti paesistici intesi come basi irrinunciabili per uno sviluppo sostenibile di lungo periodo basato sulle specificità identitarie e locali dei territori metropolitani.

Bibliografia

- Almagià, R. 1966. Lazio. AA.VV. (a cura di) *Le Regioni d'Italia*. XI. Torino: UTET.
- Biasutti, R. 1947. *Il paesaggio terrestre*. Torino: Utet.
- Calzolari, V. 1999. *Storia e natura come sistema: un progetto per il territorio libero dell'area romana*. Roma: Argos.
- Calzolari, V. 2012. Il progetto di paesaggio. in Calzolari, V. (a cura di) *Paesistica = Paisaje*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanismo.
- Caniggia, G., Maffei, G.L. 1979. *Composizione Architettonica e Tipologia edilizia. Lettura dell'edilizia di base*. Venezia, Marsilio Editori.
- Caracciolo, G. 1991. La regione storica e reale. in Caracciolo, G. (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. Lazio*. Torino: Einaudi Editore.
- Conti, S. 1984. *Territorio e termini geografici dialettali nel Lazio*. Roma: Istituto di Geografia.
- Corboz, A. 1995. *Il territorio come palinsesto*. Casabella, 516.
- Cosgrove, D. 1990. *Realtà sociali e paesaggio simbolico*. Milano: Unicopli.
- Deffigier, C. 2007, *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Cairn n.121-122, p.79-98.
- EU 2011, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011.
- Favalli, M. e Pareschi M.T. 2004. Digital elevation model construction from structured topographic data: The DEST algorithm. *Journal of Geophysical Research*, 109.
- Gambi, L. 1994. *Paesaggio: è ancora Babele?*. *Urbanistica Informazioni*, 136.
- Gambi, L. 1995. L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative. in Gambi, L., Merloni, F. (a cura di) *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Lynch, K. 1960. *L'immagine della città*. Venezia: Marsilio.
- Mariano, C. 2013. Governing metropolitan territories: metropolitan city and inter-municipal cooperation. The Italian case, paper selected 7th conference of the *International Forum on Urbanism (IFoU) 2013 Creative Renaissance*, 7-11 ottobre 2013, College of Planning and Design, National Chen Kung University in Tainan, Taiwan.
- Mariano, C. 2014. Modelli di governo della dimensione metropolitana e processi di intercomunalità in Italia. in Dubois, J. (a cura di) *Aménager les métropoles. Les réponses des urbanistes*. Marsiglia: Éditions de l'Aube.
- Mariano, C. 2018. La Città metropolitana di Roma Capitale e il rapporto con i piccoli comuni. in Mariano, C., Valorani, C. *Territori metropolitani e pianificazione intercomunale*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Menichini, S., 1996. Lazio. in Clementi, A., Dematteis, G., Palermo, P.C. (a cura di) *Le forme del territorio italiano. II Ambienti insediativi e contesti locali*. Bari: Laterza.
- Moretti, A. 2002. *L'intercomunalità in Italia e Francia. Configurazioni e riconfigurazioni*. *Archivio di studi urbani e regionali*, 74.
- Regione Lazio, Assessorato alla Cultura 1996. *Atlante storico-politico del Lazio*. Bari: Laterza.
- Ricci, L. 2005. *Diffusione insediativa territorio e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*. Roma: Carocci Editore.
- Ricci, L. 2015. Governo del territorio: una Riforma necessaria. in Ricci L. (a cura di), *Urbanistica informazioni, Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, 261-262.

Ricci L., Mariano C., (2017), *La Città Metropolitana di Roma*, in G. De Luca, D. F. Moccia, (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma: Inu Edizioni.

Turri, E. 1998. *Il paesaggio come teatro*. Venezia: Marsilio.

Valorani, C. 2018. Un progetto paesistico per il mosaico amministrativo dell'area metropolitana romana. in Mariano, C., Valorani, C. *Territori metropolitani e pianificazione intercomunale*. Milano: FrancoAngeli editore.

¹ Il contributo è l'esito di una riflessione comune degli autori. Tuttavia, il paragrafo 1 è da attribuire a Laura Ricci, il paragrafo 2 a Carmela Mariano, il paragrafo 3 a Carlo Valorani, il paragrafo 4 a firma congiunta dei tre autori.

² Ricerca di Ateneo Sapienza, Università di Roma, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'architettura, *"Dimensione metropolitana e intercomunalità. Criteri (multipli) di perimetrazione della cooperazione e prospettive di sviluppo dei territori del Lazio in un confronto europeo"*, Anni 2015-2018. Composizione del Gruppo di ricerca: Carmela Mariano (Responsabile scientifico), Lorenzo Casini, Carlo Valorani, Enzo Nocifora, Francesca Rossi, Pierpaolo Balbo, Massimo Allulli, Daniela Patti, Tiziana D'Angeli.

³ La Riforma per la revisione della spesa pubblica Legge 135/2012 e la Legge 56/2014 contengono importanti provvedimenti in relazione alla semplificazione dell'assetto istituzionale: da un lato prevedono il rafforzamento delle Unioni dei Comuni, prevedendo l'obbligatorietà, da parte dei comuni con popolazione demografica inferiore a 5000 abitanti, dell'esercizio in forma associata (Unioni di Comuni) delle funzioni fondamentali (pianificazione, rete scolastica, gestione del sistema locale dei servizi etc.) e attribuendo loro la funzione della «pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale», dall'altro esautorano le province delle loro competenze in materia di pianificazione riconducendole a enti territoriali di secondo livello e stabiliscono i criteri per la costituzione delle 10 città metropolitane che avranno la competenza del Piano Strategico Metropolitano e della Pianificazione Territoriale Generale.

⁴ Questa prospettiva trova riscontro nella rilevanza che le istanze paesistico ambientali hanno assunto nel corso degli ultimi anni nell'ambito delle politiche nazionali e internazionali, come la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, che richiama i temi di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (2015).

⁵ Cfr. Proposta di Legge Costituzionale, AC 3090, 30 aprile 2015, di iniziativa dei Deputati Morassut, Borghi, e altri, "Modifica degli artt. 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni".

⁶ Istituita il 1 gennaio 2015 ai sensi dell'art. 1, commi 101, 102, 103, Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle fusioni di comuni" e dell'art 2, comma 2 dello "Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale".

⁷ L n.135/2012, Art. 19, co. 1, punto b) «il comma 28 è sostituito dal seguente: "28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni [...]". L n.135/2012, Art. 19, co. 1, e) «il comma 31 è sostituito dai seguenti: "31. Il limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione [...]".».

⁸ Questa fase di ricerca ha previsto l'osservazione in letteratura di diverse aggregazioni dei territori del Lazio rappresentative di diversi approcci disciplinari. La comparazione diretta tra queste è effettuata usando strati informativi liberamente disponibili o costruiti con elaborazione originale basata su una lettura critica delle fonti. Gli strati hanno diversa natura: forme di aggregazione già in essere nell'ordinamento amministrativo; classificazioni di matrice statistica; sistemi di classificazione di altre matrici scientifiche. Nel primo caso sono individuate due aggregazioni gestionali. La prima, contenuta nel Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, accorpa le amministrazioni comunali, con l'eccezione di Roma capitale che, viene al contrario disarticolata, secondo criteri paesistico ambientali in raggruppamenti di due livelli: i "Sistemi strutturali e Unità geografiche di paesaggio". La seconda forma di aggregazione considerata, l'organizzazione del territorio del Lazio in Distretti socio-sanitari, è rilevante in quanto oggetto della proposta di legge della Regione Lazio per la "riallocazione delle funzioni amministrative già esercitate dalle province". Tra le elaborazioni di matrice statistica sono individuate due classificazioni.

La prima riguarda le market labour areas, definite come "aree geografiche sub-regionali in cui la maggior parte della forza lavoro vive e lavora e dove gli stabilimenti possono trovare la più grande quantità di forza lavoro necessaria per occupare i lavori offerti".

La seconda riguarda le aree interne le cui geometrie esprimono una classificazione assegnata per livello di accessibilità. Le aree interne sono state organizzate in cinque fasce di accessibilità: "poli" definiti come «quel comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver»; "aree di cintura"; "aree intermedie"; "aree periferiche" e "aree ultra periferiche".

Tra gli altri sistemi di classificazione presenti nella letteratura scientifica e relative a diversi approcci disciplinari sono posti in valore, rielaborati in ambiente Gis/Sit, alcuni contributi espressi da geografi, urbanisti, geobotanici.

Tra i contributi dei geografi sono valorizzate le classificazioni dell'Almagià (1966), che prevede 26 sub-regioni identificate esclusivamente con criteri geomorfologici senza alcuna considerazione del mosaico amministrativo, e la classificazione dei territori geografici dialettali del Lazio proposta da Conti (1984).

Dal punto di vista della disciplina della pianificazione territoriale troviamo un importante momento di riflessione sul territorio del Lazio nella classificazione in "ambiti insediativi" proposta da Menichini (Menichini, 1996). La mappa è stata elaborata osservando i "dinamismi socio-economici" delle singole amministrazioni, così come monitorati dai censimenti Istat 1981 e 1991. In questa classificazione è possibile rintracciare, a fianco di un lavoro di classificazione su base statistica, un'implicita intenzione progettuale basata su criteri socio-economici tipici dei temi di ricerca del periodo. In particolare si deve segnalare l'introduzione dell'idea di un'area metropolitana articolata per ambiti con caratteristiche intrinseche distinte e strutture di diverso livello. Infine viene considerata una classificazione condotta dal punto di vista strettamente naturalistico che organizza il territorio del Lazio in "Unità fisiografiche di paesaggio".

⁹ La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.