


ZONE OMOGENEE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

PRIMA IPOTESI DEL PERCORSO TECNICO AMMINISTRATIVO DI DEFINIZIONE ED INDIVIDUAZIONE





Responsabile: Massimo Piacenza
*Dirigente Servizio 1 “Pianificazione strategica. Reti di servizi,
sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito
metropolitano” - U.C. Sviluppo Strategico e Coordinamento del
Territorio Metropolitano*

Coordinamento: Manuela D’Incà
*Funzionario P.O. Servizio 1 “Pianificazione strategica. Reti di
servizi, sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito
metropolitano” - U.C. Sviluppo Strategico e Coordinamento del
Territorio Metropolitano*

Gruppo “Zone Omogenee”
Rosanna Capone, Valerio De Nardo, Manuela D’Incà, Teresa
Ammendola, Paola Carrozzi, Serena Pascucci, Maria Sparagna,
Gaspere Nardella, Carlo Moretti, Anna Rita Turlò

Roma, aprile 2017

Indice

1. PREMESSA
2. NORMATIVA DELLE ZONE OMOGENEE
3. PRINCIPI E CRITERI DI ANALISI
4. FASI E METODOLOGIA DI ANALISI
5. IPOTESI DI PERCORSO TECNICO-AMMINISTRATIVO



Premessa



La legge 56 del 2014 (legge Delrio) assegna alle città metropolitane finalità distintive: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (art.1 comma 2). Per il perseguimento di tali finalità, che differenziano il ruolo delle Città metropolitane da quello delle province di cui prendono il posto, la legge definisce le loro funzioni fondamentali, prima fra tutte la predisposizione del Piano Strategico Metropolitano, atto di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni. (art.1 comma 44).

La riforma in atto assume che le Città metropolitane siano i principali motori di sviluppo dei loro territori e dell'intero Paese, i principali contributori di un'agenda di sviluppo nazionale. La competitività del territorio, anche in un'ottica più vasta, parte dal livello locale; occorre migliorare la governance territoriale, sviluppare la coesione e potenziare le forme di cooperazione con i Comuni.

Le Città metropolitane dovranno dotarsi di strumenti e modelli organizzativi idonei, che facilitino lo sviluppo del territorio in senso policentrico, permettano di rendere accessibili le opportunità e di riequilibrare problemi e carenze sulle diverse aree, consentano di semplificare le relazioni tra i livelli istituzionali, agevolino il funzionamento degli organismi di rappresentanza, migliorino il necessario processo partecipativo, riducano la complessità del governo dell'area vasta.

L'articolazione del territorio in zone omogenee appare lo strumento più idoneo a tale fine.

Le zone possono considerarsi, da un lato, un modello organizzativo ispirato a criteri di efficienza, dall'altro una forma di partecipazione ulteriore dei Comuni alle scelte fondamentali dell'Ente metropolitano, destinata a tenere conto delle specificità delle diverse partizioni del territorio.



***Normativa delle zone
omogenee***



La legge di riforma dà facoltà agli statuti delle città metropolitane di prevedere la costituzione di zone omogenee, anche su proposta o comunque d'intesa con la Regione, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana. (Legge 56/2014 art.1 comma 11 lett.c). Per le città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti la costituzione delle zone omogenee costituisce anche preconditione all'addivenire a elezioni a suffragio universale per il Consiglio e il Sindaco Metropolitano.

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale accoglie la possibilità di articolare il territorio in zone omogenee e la interpreta proprio come strumento per la pianificazione strategica: *“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 (art.7 comma 3)*

Nel Titolo V “I rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio”, all'art.27 le zone omogenee sono definite 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.

All'art.28 si stabiliscono caratteristiche e iter di approvazione:

- la suddivisione del territorio metropolitano in zone omogenee è deliberata dalla Conferenza metropolitana a maggioranza assoluta e con i voti che rappresentano almeno un terzo della popolazione residente, su proposta del Sindaco, sentito il Consiglio, previa intesa con la Regione Lazio o su proposta di quest'ultima; la mancata intesa con la regione può essere superata con il voto favorevole di due terzi della Conferenza;
- le zone omogenee sono caratterizzate da contiguità territoriale, significativa integrazione socio-economica e culturale e da comuni

caratteristiche territoriali e ambientali; di norma devono comprendere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti;

- il Regolamento delle zone omogenee è approvato dal Consiglio, a maggioranza assoluta, previo parere della Conferenza. Ogni zona omogenea avrà un portavoce che sarà di norma un sindaco; ci sarà un coordinamento dei portavoce in seno alla Conferenza, presieduto dal Sindaco metropolitano, per promuovere l'equilibrio territoriale dell'azione amministrativa della città metropolitana.

- in quanto organismi amministrativi della Città metropolitana (art.27 dello Statuto), alle zone omogenee possono essere conferite funzioni della Città metropolitana (art.29) e con esse possono essere stipulati accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione, ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni (art.32)

Le zone omogenee costituiscono organismo amministrativo della Città metropolitana, ne rappresentano una sua articolazione funzionale ed operativa, ambiti ottimali per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio delegato di competenza della Città Metropolitana; con esse possono essere stipulati accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione, ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni.

Principi e criteri di analisi

Andranno a costituire le zone omogenee tutti i comuni dell'hinterland opportunamente aggregati e i Municipi che compongono il Comune di Roma Capitale. Per semplificare il processo, nella scelta dei territori che comporranno le zone omogenee si assumono i seguenti principi:

1. I territori dei Municipi e dei Comuni devono appartenere a una zona omogenea per intero, cioè non potranno esservi parti di uno stesso municipio o di uno stesso comune appartenenti a due o più zone omogenee.
2. Il Comune di Roma Capitale verrà considerato nell'analisi delle zone omogenee tenendo in considerazione l'articolazione dei 15 Municipi (tutti con più di 120.000 abitanti) , che potranno costituire singolarmente o aggregati tra loro e/o con altri comuni una zona omogenea.

Nell'individuazione delle zone omogenee, è opportuno evitare, nello stesso tempo, eccessiva frammentazione ed eccessiva aggregazione. In questo modo saranno massimizzati i vantaggi derivanti dall'individuazione di zone omogenee nel territorio metropolitano: una migliore dimensione territoriale per gestire e governare in maniera ottimale la programmazione e l'erogazione dei servizi, pur salvaguardando un'adeguata rappresentanza politica e istituzionale e una buona rispondenza alle esigenze locali.

Si adottano i seguenti criteri di scelta:

1. **Criteri normativi:** a statuto vigente, la formazione di zone omogenee deve tener conto del **vincolo di contiguità** fra i Comuni e i Municipi e di un vincolo di dimensione demografica, esse cioè devono contenere al minimo **120.000 residenti**.
2. **Criteri di architettura istituzionale:** sono presenti sul territorio già numerose forme di aggregazioni territoriali di tipo funzionale e istituzionale (ad esempio distretti socio-sanitari, distretti elettorali; centri per l'impiego; ambiti ottimali di programmazione). Analoghe modalità di aggregazione dei comuni del territorio romano sono ravvisabili anche nel recente passato storico, pre-unitario e post-unitario. Queste aggregazioni spesso sono rappresentative di un'abitudine di alcuni territori a condividere servizi e funzioni, allo stesso tempo rivelano una comune identità culturale dovuta alla particolare posizione geografica dei comuni stessi, alla condivisione di una medesima via di comunicazione o l'appartenenza al medesimo bacino idrografico o sistema collinare-montuoso.
3. **Criteri strutturali.** L'individuazione delle aree omogenee deve tener conto di alcune dimensioni che si ritengono rilevanti ai fini degli obiettivi su esposti. Tra questi:
 - a) sistemi di mobilità,
 - b) caratteristiche ambientali e territoriali;
 - c) vocazioni produttive e caratteristiche del mercato del lavoro;
 - d) caratteristiche sociali, programmazione servizi sociali, sistemi di welfare

Fasi e metodologia di analisi

1. Rilevare e analizzare tutte le forme di aggregazione e gli ambiti di programmazione vigenti nel recente passato e rappresentarle graficamente attraverso l'ausilio di mappe tematiche. Costituisce punto di partenza dell'analisi suddetta, da aggiornare ed integrare, l'individuazione dei sei sistemi e tredici sub-sistemi locali, effettuata nell'ambito del Piano Territoriale Provinciale Generale al fine di ridurre l'elevata differenziazione del territorio, di assegnare pesi significativi alle attività economiche – funzionali offerte, nonché di favorire il funzionamento metropolitano per elevarne l'efficienza economica complessiva.
2. Sulla base delle risultanze del punto 1 identificare per ognuno dei sistemi individuati i comuni afferenti e, laddove possibile, i municipi. Elaborare le relative mappe tematiche con metodologia GIS

Output: Relativamente a queste aggregazioni rendere disponibili i dati in forma tabellare e la relativa cartografia.

3. Rilevati gli ambiti di aggregazione dei comuni, operare una sovrapposizione degli stessi per individuare gruppi di comuni con la maggiore coincidenza di aggregazioni. Queste zone, dette "zone dense", costituiranno il punto di partenza, il nucleo, intorno al quale aggregare via via gli altri comuni, tenuto conto delle altre variabili strutturali, per arrivare poi alla perimetrazione definitiva della zona omogenea. Sintetizzando: step 1 individuazione della zona densa; step 2 aggregazione della "nebulosa" dei comuni residui intorno alle aree dense.

Output: L'elaborazione, utilizzando metodologie matematiche, di uno o più modelli di zone omogenee, con possibilità di reiterazione con diverse ipotesi di comuni afferenti.

4. Una volta identificate le polarità più forti e stabilizzata un'ipotesi di Zone omogenee, crearne la mappa e proiettare sulla stessa alcune importanti risorse strutturali e infrastrutturali: fiumi, linee ferroviarie, arterie stradali e autostradali, parcheggi intermodali eccetera. A questo punto sarà possibile ipotizzare nuovi spostamenti di comuni da una zona omogenea all'altra.
5. Attraverso i dati statistici fornire un ritratto della zona omogenea individuata dal punto di vista socio-economico-ambientale, anche attraverso indicatori complessi e sintetici.

***Ipotesi di percorso
tecnico-amministrativo***

Sulla base dell'elaborazione di proposte tecniche di aggregazione di comuni, eseguita con la metodologia sopra delineata, si potrà avviare il percorso amministrativo attraverso le seguenti fasi:

1. Avvio del processo di confronto con le Amministrazioni Comunali
2. Analisi tecnico amministrativa finalizzata allo studio delle funzioni delegabili da parte della Città metropolitana e delle funzioni già in capo ai Comuni aggregabili così da far sì che gli organismi amministrativi delle zone omogenee rappresentino per i Comuni una maggiore risorsa nell'ambito dell'azione amministrativa (gestione dei servizi comunali in forma associata). Individuazione dei livelli ottimali per la gestione dei servizi e funzioni
3. Verifica degli scenari delineati e valutazione della fattibilità istituzionale e politica
4. Adozione della proposta preliminare da parte della Conferenza metropolitana
5. Avvio della consultazione pubblica
6. Definizione della proposta definitiva
7. Avvio del processo di intesa con la Regione
8. Approvazione definitiva da parte della Conferenza su proposta del Sindaco, sentito il Consiglio, previa intesa con la Regione (in mancanza, approvazione con voto favorevole di due terzi dei componenti della Conferenza)