



Fondatore Alberto Di Blasi	Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli
Direttore Elena dell'Agnese	

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

Francesco Dini, Sergio Zilli	Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022	3
Francesco Dini, Sergio Zilli	Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale	6
Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota	Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte	24
Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti	Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014	34
Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari	Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide	45
Stefano Soriani, Alessandro Calzavara	Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia	56
Sergio Zilli	«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia	65
Silvia Grandi	Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna	76
Francesco Dini, Patrizia Romei	Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma	85
Maria Prezioso, Angela D'Orazio	Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto	97
Roberta Gemmiti	Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio	110
Marina Fuschi, Aldo Cilli	L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale	118
Marina Fuschi, Aldo Cilli	La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise	128
Libera D'Alessandro, Rosario Sommella	Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania	138
Stefano De Rubertis	Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari	149
Ornella Albolino	Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale	163
Giovanni Modaffari	La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro	171
Luigi Scrofani	Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni	182
Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu	Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna	191

La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro

In Calabria la legge 56/2014 interviene su un territorio che da decenni affronta situazioni di emergenza economica, sociale e ambientale, oggi aggravate dall'emergenza sanitaria iniziata nel 2020, e lo fa in modo peculiare. La legge inserisce infatti la Calabria fra le Regioni ordinarie con Città metropolitana, mentre le due precedenti leggi di sistema sull'ordinamento degli enti locali (laws 142/1990 e 267/2000) la escludevano. Inoltre, diversamente dalle altre Regioni ordinarie, essa indica come Città metropolitana (Cm) una città non capoluogo regionale, che peraltro è molto distante per qualsiasi indicatore da tutte le altre Cm indicate dalla legge, ma ha l'assoluta originalità di essere una Twin City con Messina, anch'essa Città metropolitana per decisione della Regione Sicilia. Tutti questi elementi prefigurano forti impatti sia entro la regione sia nell'area trans-regionale dello Stretto, e rendono particolarmente interessante il locale processo di attuazione della 56 e il percorso di costruzione del Piano strategico metropolitano, ancora in corso, che dovrebbe discutere e chiarire l'indirizzo strategico del nuovo ente. Si tratta di una scelta di straordinaria complessità e che, complici il ritardo con cui la Cm di Reggio Calabria è stata istituzionalizzata, poi la pandemia, è al momento ancora interlocutoria.

The Metropolitan City of Reggio Calabria between Strategic Choices and the Search for a Future

In the case of Calabria, law 56/2014 intervenes in a geographical area that, for decades, has faced situations of economic, social and environmental emergency, now exacerbated by the health emergency that began in 2020, and it does so in a particular way. In fact, this law includes Calabria among the ordinary regions with Metropolitan city, while the previous legislation (142/1990 and 267/2000) excluded it. Moreover, unlike all the other ordinary regions, the law gives Metropolitan City status to somewhere which is not the regional capital and lacks many of the criteria which define the other MCs listed in the law. Lastly Reggio Calabria is unique in being a Twin City with Messina, also a Metropolitan City by decision of the Region of Sicily. All these elements are likely to have a major impact, both on the region and on the trans-regional area of the Strait, and make it very interesting to see how law 56 is implemented locally. The analysis of the Metropolitan Strategic Plan, which should make it easier to understand the strategic direction of the new entity, is still ongoing. This is a choice of extraordinary complexity, and because of the delay in declaring Reggio Calabria a Metropolitan city, and the ensuing pandemic, it is still in an interim phase.

La ville métropolitaine de Reggio Calabria entre choix stratégiques et recherche de l'avenir

En Calabre, la loi 56/2014 intervient sur un territoire qui fait face à des situations d'urgence économique, sociale et environnementale depuis des décennies, maintenant aggravées par l'urgence sanitaire qui a commencé en 2020, et elle le fait d'une manière particulière. En effet, la loi inclut la Calabre parmi les régions ordinaires ayant une ville métropolitaine, alors que la législation précédente (lois 142/1990 et 267/2000) l'excluaient. En outre, à la différence des autres régions ordinaires, elle indique comme VM une ville qui n'est pas une capitale régionale, qui, en outre, est très éloignée, en termes d'indicateurs, de toutes les autres VM indiquées par la loi, mais qui a l'originalité absolue d'être une ville jumelle de Messine, qui est également une ville métropolitaine par décision de la Région de Sicile. Tous ces éléments préfigurent de fortes répercussions tant dans la région que dans la zone transrégionale du détroit, et rendent le processus de mise en œuvre locale de la loi 56 particulièrement intéressant. L'analyse du plan stratégique métropolitain, toujours en cours, devrait être très intéressante pour comprendre l'orientation stratégique de la nouvelle entité. Il s'agit d'un choix extraordinairement complexe, et il n'est pas surprenant que, en raison notamment du retard dans la formation du VM de Reggio Calabria, puis de la pandémie, il soit actuellement encore préparatoire.

Parole chiave: Città metropolitana, Calabria, Reggio Calabria, Stretto, riordino amministrativo

Keywords: Metropolitan City, Calabria, Reggio Calabria, Strait, administrative reorganisation

Mots clés : Ville Métropolitaine, Calabre, Reggio Calabria, Détroit, réorganisation administrative

Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – giovanni.modaffari@unimib.it

1. Introduzione

La legge 56 del 7 aprile 2014 esprime un progetto di riordino amministrativo basato su una nuova gerarchia territoriale, in cui il ruolo esclusivo del macro-ente Regione viene messo in discussione con il conferimento di competenze e funzioni a un nuovo ente di livello intermedio, le Città metropolitane. Ciò configura non soltanto una modifica della geografia amministrativa, ma un cambiamento interno della geografia politica del Paese (Dini e Zilli, 2021), innescando una dialettica affatto originale fra i livelli amministrativi delle dieci regioni ordinarie che ospitano una Città metropolitana, mentre le cinque restanti regioni sono sottoposte a *downgrading*. La Calabria rientra nelle prime dieci ma, come discuteremo nei prossimi paragrafi, con una collocazione peculiare e differente dalle altre nove.

Per questo l'analisi dello stato di attuazione della legge 56 in Calabria si rivela particolarmente interessante: esso infatti evidenzia l'accentuarsi dei fattori di squilibrio portati dalla Delrio negli assetti regionali e sub-regionali, fattori che appunto stanno alla base dell'ipotesi discussa in questo numero speciale di una nuova geografia politica dell'Italia. E, non casualmente, questi fattori di destabilizzazione emergono in un contesto, quello calabrese, denso di fragilità socio-economiche, criticità del sistema produttivo, forte e diffuso debito di sviluppo, rischio ambientale, spopolamento delle aree interne e (per dirla in sintesi estrema) debolezze di *government* e *governance*, caratteristiche tutte cui sono ormai attribuite connotazioni di cronicità.

La pandemia ha senz'altro funto da rallentatore del processo di *institutional building* della Città metropolitana di Reggio Calabria (d'ora in avanti CmRC), la cui formazione va avanzando faticosamente, per stessa ammissione degli attori, con l'elaborazione del Piano strategico metropolitano, e con l'attuazione della legge in ambito regionale. Ma in realtà l'intero processo procedeva da prima della pandemia con lentezza e ritmi assai diversi rispetto alle altre Cm.

Aggiornando le risultanze esposte in lavori precedenti (Modaffari, 2018 e 2020; Modaffari e Zilli, 2019), nel presente contributo cercheremo di discutere queste particolarità del percorso calabrese, mentre una ricognizione sulla recente stesura del Piano strategico metropolitano ci consentirà qualche riflessione ulteriore a proposito dell'indirizzo strategico che esso manifesta.

2. La peculiarità della CmRC come riflesso della peculiarità della Calabria

La discussione della geografia amministrativa della Calabria richiede un breve cenno alla configurazione fisica e infrastrutturale della regione. La Calabria conta poco meno di 1,9 milioni di abitanti (ISTAT, 2021) su poco più di 15.000 kmq di un territorio per più di nove decimi collinare (49,2%) e *aspramente* montuoso (41,8%), mentre la poca pianura risponde prevalentemente al profilo costiero jonico.

Questo carattere orografico si incrocia con la sua mera forma geografica, caratterizzata dall'assialità nord-sud e da uno spiccato orientamento verticale (la Calabria è montuosa, lunga e stretta), e non si pecca di determinismo geografico osservando che ciò ha assai influenzato l'organizzazione funzionale del territorio e l'assetto amministrativo. Le infrastrutture di collegamento si impernano necessariamente sulle due dorsali ferroviarie della costa jonica e di quella tirrenica, collegate da due trasversali, quella cosentina (che copre il tratto da Paola a Sibari) e quella catanzarese (che unisce Catanzaro, il capoluogo di regione, a Lamezia Terme). Tali dorsali, come da attendersi, scorrono grossomodo parallele a quelle stradali nei tragitti delle SS 18 e 106, e della A2 «Autostrada del Mediterraneo»¹.

L'assetto delle infrastrutture riflette la forma dell'organizzazione territoriale e amministrativa, che in ragione dell'anzidetta geografia lunga e stretta vede storicamente la verticale tripartizione fra regione settentrionale, centrale e meridionale: la «Calabria Citeriore», regionalizzata da Cosenza, e la «Calabria Ulteriore» distinta in «Calabria Ulteriore Prima», riferita a Reggio, e «Calabria Ulteriore Seconda» riferita a Catanzaro, erano tre delle 22 province della riorganizzazione amministrativa borbonica del 1816, e ricalcavano analoghe zonizzazioni del Regno di Napoli. La ripartizione, consistente in quanto naturale, venne ereditata *in toto* dallo Stato unitario con le tre province di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria, ed esse restano tali nella Repubblica a formare la Regione costituzionale Calabria quando la legge 281 del 16 maggio 1970 dà finalmente avvio alla prevista istituzione delle regioni.

A quel tempo Catanzaro è con 718.000 abitanti (censimento 1971) la provincia demograficamente più capiente (Cosenza ne ha 692.000 e Reggio 578.000), ha la proverbiale collocazione centrale e, come esito del lavoro di commissioni parlamentari e di un sordo e ventennale *lobbying* delle tre città per la supremazia regionale, viene individuata



ta dal governo come capoluogo della Regione. La scelta provoca la violenta ribellione di parte della popolazione di Reggio, sostenuta da varie forze politiche locali, dando luogo ai cosiddetti moti di Reggio, che si prolungheranno dal luglio 1970 al febbraio 1971, con vittime e militarizzazione della città. L'esito compromissorio che ne seguirà è la decisione da parte del governo di mantenere la scelta di Catanzaro e farne la sede ufficiale della Regione Calabria e della Giunta regionale, ma di assegnare a Reggio, quale ricompensa del semestre di stato d'assedio, la sede politica del Consiglio. Al di là delle valutazioni di merito, si tratta dell'unico caso di separazione geografica della funzione esecutiva da quella legislativa fra le regioni della Repubblica.

Per un ventennio Catanzaro manterrà il largo vantaggio demografico sulla provincia di Reggio (742.000 abitanti contro 577.000 al censimento 1991, mentre la provincia di Cosenza ne ha 751.000), ma nel 1992 l'istituzione per scorporo delle nuove piccole province di Crotone e Vibo Valentia, due dei quattro vecchi distretti della provincia borbonica di Catanzaro, modifica drasticamente il quadro. Al censimento 1991 i rispettivi territori ospitavano 180.000 abitanti ciascuno (diventeranno 162.000 a Crotone e 151.000 a Vibo nel censimento 2021)²: l'effetto è il forte ridimensionamento di Catanzaro, che crolla all'istante da 742.000 a 382.000 abitanti (342.000 al censimento 2021) e l'emergere di un nuovo equilibrio territoriale a vantaggio di Reggio, città che negli ultimi decenni ha esercitato una crescente pressione nella ridefinizione dei rapporti con il potere centrale, culminata nel 2009 con l'estemporaneo inserimento della città nel novero delle Cm, che passano da nove a dieci.

Com'è noto le Cm vengono introdotte nel nostro ordinamento dalla legge 142 dell'8 giugno 1990, che all'art. 17 ne elenca nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), le medesime che saranno poi elencate dall'art. 22 della legge 267/2000. L'inserimento di Reggio Calabria si realizza durante la discussione in commissione bilancio del disegno di legge sul federalismo fiscale, quando con il voto contrario dell'opposizione la maggioranza (PdL e Lega Nord) approva il relativo emendamento, cosa che ripeterà poi in aula. L'inserimento verrà poi confermato nei provvedimenti emergenziali del governo Monti e infine dalla legge 56/2014, benché Reggio Calabria sia distante per ogni indicatore dalle altre Cm delle regioni ordinarie, e sia l'unica non capoluogo di regione, cosa che introduce elementi evidenti di squilibrio³.

Come che sia, vi è notevole attesa per quella che a Reggio viene considerata una grande vittoria politica, e quando il consiglio comunale viene sciolto per infiltrazioni mafiose e commissariato per due anni (ottobre 2012-ottobre 2014), è l'abolenda Provincia che supplisce il Comune e pubblica nel novembre 2013 il «Manifesto per il piano strategico della Città metropolitana». Ma quando cinque mesi più tardi la 56/2014 esce in GU, la CmRC stenta a nascere: mentre le altre nove Cm previste dalla legge si costituiscono tutte l'8 aprile 2014, il giorno immediatamente successivo alla promulgazione della legge, questo accadrà a Reggio solo nel secondo semestre 2016, con un ritardo di oltre due anni. Il ritardo è causato dalle travagliate vicende della municipalità, tanto che la 56 ha dovuto espressamente prevedere per Reggio una deroga ai previsti tempi di attuazione. Ma presto, nell'ottobre 2014, le elezioni comunali hanno luogo con la vittoria della lista di centro-sinistra di Giuseppe Falcomatà, e questo creerà un quadro di stabilità politica lungo sette anni, con la vittoria ripetuta anche nelle successive elezioni dell'ottobre 2020⁴.

Questa continuità amministrativa, in linea di principio, avrebbe dovuto favorire il rapido espletamento delle procedure di formazione della Cm, tanto più che a essa corrisponde omogeneità politica con la Giunta regionale, governata dal 2014 al 2020 da Gerardo Oliviero, *ex*-presidente della Provincia di Cosenza e deputato PDS e DS per quattro legislature. È vero che la presidenza della Provincia di Reggio è tenuta dal 2011 da Forza Italia, ma questa appare tutto sommato l'articolazione di uno scenario politico-amministrativo consueto, non tale da impedire la comunicazione fra i livelli istituzionali, a maggior ragione se la dignità metropolitana è stata ottenuta da quella parte politica.

Tuttavia, come accennavamo, il Comune metropolitano completerà la procedura di attuazione della Cm solo nel giugno 2016, all'estremo limite della deroga prevista, ma ben venti mesi dopo l'insediamento del Consiglio Comunale; indirà la non complicata elezione del Consiglio metropolitano solo in agosto; e approverà lo Statuto solo il 29 dicembre, mentre il subentro nelle funzioni della Provincia sarà formalizzato solo il primo febbraio 2017 e le deleghe ai consiglieri verranno conferite solo l'8 febbraio, cinque mesi dopo l'elezione del Consiglio⁵.

A tale ritmo compassato, che contrasta con la sveltezza delle altre Cm, corrisponde una sbrigativa sollecitudine della Regione Calabria, la cui Giunta approva già il 31 marzo 2015 (la prima

legge regionale al riguardo è quella toscana del 3 marzo) il ddl di riordino, mentre il Consiglio approverà il 22 giugno la legge regionale 14 «Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56» (BURC, 2015). Si tratta di un atto richiesto dalla 56/2014, che incarica le Regioni di attribuire le funzioni delle province alle aree vaste, alla Città metropolitana, ai comuni o unioni di comuni oppure alla Regione stessa. Con questa legge la Regione decide di riappropriarsi integralmente delle funzioni che dopo la riforma costituzionale del 2001 aveva trasferito alle province in materia di: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale; formazione professionale. Nell'asciutto art. 7 della legge si prevede, come richiesto dalla 56, una futura disciplina dei rapporti da Regione e Città metropolitana, ma la CmRC è trattata dal dispositivo al pari delle altre quattro aree vaste della regione. Quando finalmente la CmRC si costituirà, la lr 14 del 29 giugno 2016 «Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria» (BURC, 2016) provvederà in modo ancora più asciutto (il dispositivo consta di quindici righe) al trasferimento delle mere risorse necessarie al funzionamento.

Ciò evidenzia un percorso singolare rispetto alle altre esperienze metropolitane, e mostra in controluce la naturale tensione del rapporto *path dependent* fra Regione e Cm reggina⁶. È a essa che si legano i ritardi del processo di formazione della CmRC, e non si può dire che gli attori locali siano stati aiutati dalle vicende nazionali, in particolare dal fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha avuto l'effetto di privare la legge non solo del necessario ridisegno del Titolo V, ma anche della copertura politica assicurata dal governo Renzi (Dini e Zilli, 2020). Che l'iniziativa politico-amministrativa calabrese sia d'altro canto ingessata è testimoniato dal fatto che, negli otto anni di applicazione della 56, si registrano solo due delle fusioni di comuni auspiccate dalla legge (e ambedue in provincia di Cosenza)⁷ e la formazione di tre sole unioni, due in provincia di Catanzaro e una di Reggio, che aggregano in tutto sedici comuni sui 404 della regione⁸. Ma senz'altro la vischiosità del processo deriva anche dall'incertezza che domina gli attori a Reggio e Catanzaro (e verosimilmente anche a Cosenza) a proposito delle scelte strategiche e dei comportamenti che conseguentemente dovrebbero essere adottati. Occorre dunque discutere il processo di

formazione locale di queste strategie che interviene nel periodo di vigenza della legge 56.

3. Il percorso di formazione del Piano strategico metropolitano

Nei primi mesi di lento ritorno alla normalità dalla pandemia – dunque nel primo semestre del 2021 – si è avviata la fase di «Costruzione condivisa delle idee progetto» del Piano strategico metropolitano (Psm) della CmRC. Tale fase, di cui si dirà tra poco, costituisce il passaggio più recente del percorso che nel 2016, quando ancora la CmRC non era stata istituita, aveva visto l'approvazione da parte della Provincia del Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp)⁹, che secondo il dettato della 56 avrebbe dovuto essere rimpiazzato dal PtCm (Piano territoriale della Città metropolitana), ma che è tuttora in vigore.

Nella vacanza della Cm, esso si incaricava di definire gli obiettivi strategici del territorio: dalla «valorizzazione dei caratteri identitari» al «miglioramento dei quadri di vita» mediante significativi ammodernamenti delle reti infrastrutturali e miglioramenti nei servizi; dall'attenzione alle risorse naturali e al paesaggio nella definizione di una «ecologia del territorio» allo «sviluppo delle economie locali», fino alla costruzione di un'efficace «rete di informazione»¹⁰. Il Ptcp, atto dovuto delle amministrazioni provinciali, sviluppava l'impianto del già citato «Manifesto per il Piano strategico della Città metropolitana», che la Provincia aveva pubblicato *ante-legge* 56 nel novembre 2013, e che proponeva tre linee strategiche per uno *sviluppo equilibrato*: una vasta riqualificazione territoriale, il riequilibrio dell'armatura territoriale, la strutturazione in nodi e reti dei sistemi produttivi locali.

La prima direttrice strategica prendeva atto della frammentazione territoriale dell'area, ma intendeva valorizzare la varietà di «ecosistemi rari e paesaggi caratteristici», attraverso una serie di attività di salvaguardia e di promozione del patrimonio identitario locale, che avrebbero dovuto cercare di unire alla sostenibilità ambientale lo sviluppo di mercati leggeri, a partire da quello turistico.

La seconda direttrice affrontava esplicitamente gli effetti delle «dinamiche insediative del Novecento» (ossia della modernizzazione post-bellica), in particolare la grave frattura tra la sregolata ipertrofia urbanistica dei centri della costa e lo spopolamento dell'interno. Tali dinamiche, aggravate dall'insufficienza della rete infrastruttu-



rale nei collegamenti sia a lungo sia a breve raggio, hanno generato gravi diseconomie sociali e ambientali, contro cui il piano intendeva promuovere l'articolazione di una «armatura territoriale policentrica» e una stratificazione in sistemi portanti, locali e sovra-locali.

Infine la terza direttrice strategica prevedeva la connessione tra i sistemi produttivi locali, nel tentativo di incidere sulle «dinamiche lente» che caratterizzano lo sviluppo di questo territorio, in cui si osserva una diffusa presenza di artigianato e manifattura leggera, spesso legata alle risorse locali, non assistita però da esternalità positive e da un'accettabile qualità dei servizi alle imprese, mentre il settore industriale, nelle isolate rovine degli interventi esogeni del passato, restava in attesa di progetti di valorizzazione sempre meno probabili con il passare del tempo (Provincia di Reggio Calabria, 2013, «Indirizzi strategici»).

Per quanto in verità una tale strategia possa anche essere considerata valida per l'intera regione (vedi il «Patto per lo sviluppo della Regione Calabria», in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Regione Calabria, 2016; oppure Banca d'Italia, 2020), non v'è dubbio che essa è specifica per la provincia reggina, cade per *default* da ogni seria analisi di scenario, si fa carico dei maggiori problemi dell'area e, in questo senso, può essere considerata *bipartisan*. Così, quando fra il secondo semestre 2016 e il primo 2017 l'amministrazione metropolitana Falcomatà subentra a quella provinciale, queste linee strategiche vengono assorbite, anche se – come è d'obbligo nei cambi di maggioranza – vengono rielaborate dalla nuova Giunta in termini di linguaggio politico e approccio amministrativo.

La rivisitazione si compie nell'arco di un anno con le «Linee di indirizzo del Piano strategico metropolitano», approvate nel giugno 2017, che pongono a premessa l'intenzione progressista di voler «privilegiare la *governance* sul *government*» (CmRC, 2017, p. 5). Le linee di indirizzo illustrano le vocazioni territoriali da valorizzare «alla luce dell'evoluzione del capitale umano, dell'economia e della tecnologia» e replicano quanto al merito le tre direttrici strategiche del Ptcp (qui ridefinite «questioni fondamentali», *ibidem*, p. 9), ponendosi esplicitamente in una traiettoria di stretta continuità¹¹. Le tre «questioni fondamentali» vengono inquadrare all'interno di un sistema piuttosto eterogeneo di cinque «principi fondanti», alcuni metodologici, altri di merito che poi, come vedremo, si ritroveranno approfonditi e assai più elaborati nella prima versione del Piano strategico metropolitano (*ibidem*, pp. 11-13).

Il primo («Condivisione e inclusione») riguarda l'inclusività dei processi e il coordinamento tra i soggetti istituzionali e gli *stakeholders* (associazioni di categoria e sindacali, *for profit* e *no profit* ecc.), evocando il *bottom up* e la democrazia partecipativa in coerenza all'art. 9 dello Statuto e ai valori della parte politica¹²; il secondo («Circolarità del processo») si riferisce non del tutto felicemente alla «continuità nel tempo» (*ibidem*, p. 11), quanto a dire al fatto che il Piano non sarà un documento chiuso una volta per tutte, ma costantemente *in progress* per adeguarsi all'ininterrotto mutamento sociale e del territorio; per farlo è necessario il terzo principio fondante («Conoscenza integrata»), perché il costante adeguamento richiede che l'informazione fra gli attori circoli pienamente, multidimensionale e sistemica, e abbia i luoghi giusti dove essere elaborata, resa utile, depositata; il quarto («Approccio ecosistemico») fa riferimento alla pervasività dei vincoli e delle opportunità ambientali, in relazione ai quali formulare ogni politica; e il quinto infine («Orizzonte mediterraneo») non rimanda a elementi culturali e di principio ma a un'affermazione che, per quanto scontata, dovrebbe avere rilievo perché è l'unica scelta strategica di posizionamento indicata dal rapporto.

Su questo aspetto infatti dovremo tornare, ma è interessante notare che nonostante la facondità del linguaggio (si impegna un'intera pagina per descrivere la *vision* metropolitana attraverso l'illustrazione di otto aggettivi-chiave)¹³, il documento non dà alcun reale riferimento a ciò che la Città metropolitana dovrà essere a breve, medio e lungo termine, salvo quel cenno vago e isolato alla prospettiva mediterranea. La parte restante del documento è infatti destinata alla descrizione del processo partecipato di pianificazione strategica e al cronoprogramma delle 16 fasi da espletare nei mesi successivi. L'impressione secca che si trae dalla lettura è che l'ansia di accrescere la partecipazione – qui ben comprensibile umana-mente, eticamente, politicamente e forse anche tecnicamente – abbia prevalso sul *fare scelte* strategico, che purtroppo è il metro che misura l'efficacia di ogni piano. In questo elaborato percorso di condivisione, alimentato dal progetto «Metropoli strategiche» attraverso dodici incontri aperti ai cittadini nel periodo settembre-novembre 2019, si è proceduto a illustrare ad amministratori locali e agli attori sociali i servizi e le potenzialità degli strumenti metropolitani¹⁴, e nel dicembre 2019 si è sviluppato il processo partecipativo su tre livelli:

- a) I laboratori territoriali, per l'organizzazione dei quali si è iniziato a valorizzare la suddivi-

sione in aree omogenee come indicata nello Statuto della CmRC (cfr. nota 10). L'obiettivo dei laboratori è stato quello di ottenere un'immagine aggiornata di come la Cm è percepita e delle aspettative del suo territorio.

- b) I tavoli tematici e tecnici, che sono stati seguiti dagli esperti dell'Ufficio di Piano e hanno riguardato un'ampia gamma di argomenti, con un'intensa partecipazione attribuibile anche alle metodologie molto aperte adottate nell'occasione. Il successo di questi tavoli ha portato a formulare un regolamento del processo di partecipazione al Piano Strategico, poi entrato fra gli allegati del Documento di Piano.
- c) Le iniziative digitali, con l'attivazione di canali sui principali *social network* che hanno riguardato l'intero territorio.

Come sottolineato dai responsabili dell'Ufficio di Piano¹⁵, operativo dal novembre 2019, questa fase del processo aveva in obiettivo la massimizzazione della partecipazione e aveva consentito di formalizzare entro febbraio 2020 due istanze: il bisogno di normalità, forma elegante e leggera con cui si indicava il desiderio di uscire dallo *status* di emergenza cronica, non solo economica ma anche civile, in cui permane il territorio metropolitano, e la necessità di integrare le politiche in un piano capace di superare la frammentazione e l'eterogeneità dell'area. Si è giunti così alla fase in cui, nell'estate 2020, tra tavoli di condivisione e tavoli tecnici, si è iniziato a formulare la cosiddetta *vision* del progetto. Ciò si è scontrato con i rallentamenti dovuti alla pandemia e con la paralisi dell'agenda amministrativa, e la redazione del Piano è perciò proseguita a rilento, terminando una prima stesura a fine 2021¹⁶.

L'introduzione (CmRC, 2022, p. 9) ricorda le vicende sanitarie che ne hanno posticipato la chiusura, e nota con autocritico disincanto (*ibidem*, p. 9) che è «quasi superfluo rappresentare come il PNRR abbia oggi in parte ridimensionato l'importanza di questo strumento. Inevitabilmente infatti, nei prossimi anni, gli sforzi delle amministrazioni saranno concentrati a intercettare le risorse messe a bando e ad attuare gli interventi ammessi a finanziamento, molto spesso svincolati da una strategia di sviluppo adeguatamente territorializzata». Nondimeno il piano è elaborato con puntiglio e sviluppa in modo approfondito le linee di indirizzo formulate quattro anni prima. In particolare i cinque «principi fondanti» qui si trasformano in quattro «direttrici» (*ibidem*, pp. 59-64) su cui organizzare le sei «strategie di piano»:

- a) «i diritti metropolitani», che rimandano al principio di condivisione e inclusione e toccano un aspetto, quello della legalità, che comprensibilmente nel piano non ha lo spazio che in termini fattuali avrebbe dovuto avere;
- b) «la rigenerazione dell'esistente», che rimanda al principio della circolarità e della conoscenza integrata;
- c) «le economie identitarie», che rimandano al principio ecosistemico nella misura in cui le speranze di crescita economica, dopo la storica disillusione esogena, passano attraverso la valorizzazione «identitaria», va da sé sostenibile, delle proprie risorse;
- d) «l'orizzonte mediterraneo», ripetuto in quanto principio, ma di nuovo quasi come atto dovuto alla geografia incidentale della città, semplicemente evocato in poche righe; delle quattro direttrici è quella sbrigata più in fretta, con formule di circostanza, e non lo si ritrova nelle sei strategie che seguono.

Queste ultime fungono da contenitori di quindici idee-progetto, la cui felice formulazione verbale tende a mimetizzare la difficoltà della messa in opera:

- a) *governance* metropolitana («creare il sistema per guidare il cambiamento»). Idee-progetto «Capacity building della PA», «Società resiliente», «Ecosistema del welfare»;
- b) innovazione sociale («garantire Dignità. Equità. Accessibilità. Opportunità»): Idee-progetto «Luoghi abilitanti», «Sistema locale della cura»;
- c) rigenerazione («curare e risanare il territorio»): Idee-progetto «Aspromonte in città», «Mare (anche) d'inverno», «Boukolikos»;
- d) generazione metropolitana («investire nell'economia del futuro»): idee-progetto «Giovani e creatività», «Scuola 4.0»;
- e) transizione economica («produrre nuovi rapporti socioeconomici e una vera economia circolare»): Idee-progetto «Distretto metropolitano agroalimentare», «Economia circolare»;
- f) connessione («aprire il territorio metropolitano»): Idee-progetto «Mobilità metropolitana», «Parco culturale metropolitano», «Technologies Innovation Hub».

Il prosaico riferimento alla «selezione naturale» del PNRR non nasconde il robusto carattere sistemico del Piano, che vede un'analisi socioeconomica approfondita e per nulla indulgente del territorio metropolitano¹⁷ (CmRC, 2022, pp. 157-238), corredata da un confronto altrettanto



non indulgente della CmRC con le altre Cm italiane (*ibidem*, pp. 239-269). Ambedue mostrano la problematicità del caso reggino, e valorizzano in tal modo l'articolazione sistemica del piano. Alla sua completezza manca però l'approfondimento di un principio fondante delle linee d'indirizzo e delle direttrici di piano, il cosiddetto Orizzonte mediterraneo e dunque il rapporto con Messina. Il piano inevitabilmente lo cita in sede di strategia di connessione («che non potrà prescindere dall'istituzione di una relazione di mutua collaborazione con la Città metropolitana di Messina, con cui fare squadra e creare una nuova *governance* di area metropolitana interconnessa e funzionale», (*ibidem*, p. 89), ma poi lo perde completamente nelle *pratiche* idee-progetto.

Eppure il rapporto con il Mediterraneo, *alias* il rapporto con Messina, è uno dei due *ubi consistam* identitari di Reggio. Nel primo di essi Reggio appartiene alla terra, cioè alla Calabria, che desidererebbe regionalizzare essendone diventato *ex lege* dal 2014 il sistema metropolitano di riferimento; nel secondo appartiene al mare, come ogni città costiera e anzi di più, per la natura particolarissima del suo avanmare, che fa classicamente di Reggio, nel lessico contemporaneo degli studi urbani, una *Twin City* insieme alla sua *altra ego*, Messina. Reggio è cioè un sistema urbano che, a seconda di come volta la testa, guarda alla terra e guarda al mare con gravissimi rischi di strabismo strategico.

4. Reggio e Messina: lo Stretto è (davvero) stretto

Se le Cm, per le loro funzioni e numero, hanno anche lo scopo di riorientare i rapporti territoriali a favore di aree urbane capaci di fungere da motori regionali di sviluppo, il colpo d'occhio sulla carta geografica rivela l'eccentricità della città di Reggio Calabria non solo rispetto al suo territorio regionale, ma all'area metropolitana stessa. Nel contempo, emerge naturale il legame con un'altra area metropolitana, Messina, anch'essa parimenti eccentrica rispetto alla regione di appartenenza. Così, nel caso di queste due città, è difficile negare che sia stata quella che poc'anzi si definiva *geografia incidentale* a incardinare, insieme al percorso storico, ogni cosa delle due città.

In un lavoro precedente (Modaffari, 2020) avevamo citato lo sguardo di Anassila, il tiranno che entrambe le governò, per discuterne il reciproco rapporto. Ma la ricerca urbana ha da tempo messo in evidenza la loro natura fattualmente complementare. Come ricordato da Giuseppe Fera (2016, pp. 9-12), l'idea di «un'area metropo-

litana dello Stretto» si trova in Giuseppe Samonà (in un progetto del 1960) e in Lucio Gambi (1960, pp. 4-7), che la indicava come di validità «evidente e sicura» in ragione del ruolo «di giunzione tra la penisola italiana e la Sicilia», mentre Ludovico Quaroni (fine anni Sessanta) intendeva spostare a nord il baricentro dell'area urbana di Reggio in funzione dalla costruzione del Ponte. Il Progetto 80 vedeva d'altro canto la conurbazione dello Stretto come un «sistema metropolitano integrato» (Renzoni, 2012, pp. 91-94), e la rivisitazione che ne ha fatto Franco Archibugi trent'anni dopo (1999) vede in Reggio-Messina uno dei trentasette *ecosistemi urbani* costitutivi dell'armatura strutturale del Paese. Di recente alcuni studi indipendenti (Musolino, 2018; Musolino e Pellegrino, 2020; Fallanca, 2021; Altafini, da Costa Braga e Cutini, 2021) hanno ricordato: *a*) l'evidente natura di *Twin Cities* di Reggio e Messina; *b*) il fatto che le *Twin Cities* sono di solito e per evidenti motivi collegate da uno o più ponti; e *c*) che l'interazione funzionale fra le due città misurata dal pendolarismo si è dimezzata negli ultimi venti anni, come segno evidente della mutua e progressiva perdita di vitalità (ma forse si potrebbe dire di funzioni vitali) delle due entità urbane che si specchiano sullo Stretto.

D'altro canto la stessa CMmC, mentre lo minimizza nel suo documento strategico, non può non affrontare amministrativamente il nodo del rapporto con Messina, non fosse che per l'assoluta rilevanza del traffico marittimo nell'economia e nella società locali. Non può pertanto che promuovere (dal 2019) l'«Accordo per l'istituzione dell'Area integrata dello Stretto» (AIS) con la Cm di Messina e le due Regioni, mentre dopo una travagliata gestazione è operativa pure dal 2019 l'Autorità di sistema portuale dello Stretto (ADSPS), organismo unitario di gestione del traffico marittimo dell'area¹⁸. È vero che ambedue le forme di amministrazione condivisa (la prima degli enti locali, la seconda governativa; la prima *in fieri*, la seconda in atto) sono tecnicamente limitate a trasporti e traffico, ma è altrettanto vero che tutte le altre forme strategiche e strutturali di condivisione hanno come presupposto la comune gestione della mobilità.

Ed è singolare, come già si era notato (Modaffari, 2020, p. 512), che sia stato il piano pubblicato da un ente governativo come l'Autorità portuale (ADSPS, 2020) a elaborare la *missing section* del Piano strategico metropolitano, quella relativa al rapporto con Messina. Addirittura esorbitando dalla sua funzione strettamente tecnica (si tratta della programmazione operativa triennale 2020-

2022), il piano dice infatti che il «vedere» integrata la città RC-ME restituirebbe non l'attuale immagine di due debolezze, ma un'impronta urbana di oltre 400.000 residenti e una *functional urban region* di un milione e duecentomila, superiore per dimensione a quelle di CM come Bologna, Firenze, Bari e Genova (*ibidem*, p. 47). Se anche la dimensione non garantisce la qualità dello sviluppo, il piano operativo dell'Autorità ha buon gioco nel ricordare che il processo di razionalizzazione della messa in comune di servizi, infrastrutture, ospedali e università avrebbe buone probabilità di innescare moltiplicatori qui tradizionalmente assenti (*ibidem*, p. 48). E correttamente il piano sottolinea la necessità di coordinare la gestione unificata dall'Autorità portuale con le iniziative già avviate nei territori, come l'istituzione della succitata Area integrata dello Stretto (*ibidem*). Naturalmente occorre che gli interessi alla conservazione non inceppino questo processo, e che dunque emerga una volontà politica schietta e forte; non facile, quando si ragiona di scelte strategiche di questa portata, in un contesto delicato come quello locale, e a maggior ragione al tempo della pandemia, che rende la politica ancora più debole di quanto già non sia in questo difficile tornante storico.

5. Conclusioni

In questo contributo si è cercato di dare conto dell'impatto della legge 56/2014 su Reggio Calabria e sulla Calabria, nell'ipotesi che l'applicazione di una riforma così innovativa e portatrice di tanti squilibri avrebbe dovuto trovare in questo contesto particolari motivi di interesse. Tre sono infatti gli elementi di forte singolarità che fanno di quello calabrese un caso di eccezione.

Il primo riguarda la scelta fatta dal legislatore di ribaltare quanto previsto da tutta la normativa madre del nostro attuale assetto amministrativo, ossia dalle leggi 142/1990 e 267/2000, e situare la Calabria fra le Regioni ordinarie dotate di Cm. La Calabria, va ricordato, è la più grande delle undici Regioni *piccole* del Paese (al di sotto dei 2 milioni di abitanti): la Cm è presente in tutte e otto le Regioni ordinarie *grandi* (con più di 3,5 milioni di abitanti), mentre è presente solo in Calabria e Liguria fra le sette Regioni ordinarie «piccole», quasi che la loro demografia (fra 1,5 e 2 milioni di abitanti) fosse una sorta di spanna empirica avente valore di soglia.

Ma mentre nel caso della Liguria la capitale regionale, e di conseguenza la Cm, è storicamente

e funzionalmente fondata con grande solidità, in Calabria le cose sono più complesse, e il secondo elemento di singolarità sta, caso unico, nella mancata coincidenza fra Cm e capoluogo regionale. Se si considera che una delle critiche avanzate alla riforma Delrio stava nell'introduzione strutturale di elementi di conflitto fra il nuovo ente metropolitano e la Regione, si comprende come il caso calabrese, anche evitando imbarazzanti riferimenti al passato, si presentasse particolarmente delicato.

Il terzo elemento di singolarità è altrettanto eccezionale, consistendo nel fatto che la CmRC, peraltro eccentrica al territorio regionale, è la *Twin City* di un'altra Cm situata in un'altra regione. E benché Messina non fosse e non potesse rientrare fra le Cm indicate dalla legge, è difficile evitare di pensare che la presenza dell'altra città dello Stretto sia stato un elemento a sostegno della scelta governativa, niente affatto scontata, di fare di Reggio una Cm.

La legge in questo modo, difficile dire quanto intenzionalmente, ha introdotto due leve potenti di divaricazione, dagli esiti diversi ma convergenti. Da un lato, ha disarticolato la Calabria in quanto spazio regionale, immettendo un fattore di squilibrio forte e del tutto esogeno fra le sue tre aree storiche, la cosentina-settentrionale e la catanzarese-centrale declassate dalla legge ad aree vaste, e la reggina-meridionale privilegiata dalla qualità e dai *benefits* metropolitani. Dall'altro la legge sta esercitando una forte spinta centrifuga, fattualmente sollecitando Reggio (e Messina) a uscire dai confini regionali e ripensarsi in chiave di *area metropolitana dello Stretto* – scelta contro la quale ostano incagli amministrativi, clamorosi sensi identitari e interessi materiali palesi e occulti.

In ambedue i casi l'orizzonte di scenario è la spaccatura (sostanziale se non formale) della regione, un esito che – a rimarcare la particolarità del caso calabrese – la 56 aveva probabilmente fra i suoi meta-obiettivi (Dini e Zilli, 2021), ma a carico delle regioni *piccole*, quelle *senza* Cm, che ci si augurava fossero indotte dal *downgrading* e dalla marginalizzazione ad accettare forme condivise, funzionali e compensate di mutamento dell'assetto regionale costituzionale. I forti elementi di allometria introdotti nell'ambiente amministrativo calabrese non trovano invece riscontro nelle esperienze delle altre nove regioni ordinarie, che devono solo negoziare il rapporto col nuovo ente metropolitano, così che realmente il caso calabrese pare essere differente da quello di ogni altra regione ordinaria del Paese.



A questo ci si riferiva quando si parlava del doppio *ubi consistam* reggino: l'ambizione alla *leadership* regionale, che implica la (contrastata) amministrazione della terra da un lato; e dall'altro l'ipotesi di una nuova centralità mediterranea e marittima, con tutte le incognite del caso (a partire dalle stesse modalità di integrazione con Messina), ma con le relative opportunità, anche per il fatto che in condizioni così emergenziali come quelle calabresi, la miglior mossa potrebbe davvero rivelarsi quella del cavallo.

Certo una terza soluzione è quella di non scegliere, e in effetti lo studio della documentazione e l'analisi delle scelte della CmRC non consente di intravedere attualmente un orientamento per alcuna delle due opzioni. Quanto in questo abbia contato la tardività prima illustrata della formazione della CmRC, e poi la paralisi indotta dalla pandemia non è possibile dire, ma probabilmente meno della delicatezza del tema. E non v'è dubbio che una strategia possibile per Reggio Calabria, preso atto della complicatezza del quadro regionale e del processo di integrazione dello Stretto, sia quella di puntare semplicemente a ottimizzare la rendita di posizione ricavata dalla legge 56. Ciò configurerebbe una situazione, nel nostro Paese, per nulla inconsueta; ma non andrebbe incontro all'esigenza di discontinuità, che pure sarebbe fortissima.

Riferimenti bibliografici

- Autorità di sistema portuale dello Stretto [ADSPS] (2020), *Piano Operativo Triennale 2020-2022*, Messina, ADSPS, https://adspstretto.it/wp-content/uploads/2021/05/piano-operativo-triennale-adsp-dello-stretto_definitivo.pdf (ultimo accesso: 21.VI.2022).
- Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Regione Calabria, sindaco del Comune di Bagaladi e Città metropolitana di Reggio Calabria (2021), *Accordo di Programma quadro Regione Calabria «Area interna-Greca»*, Roma, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-calabria-aree-interne/greca/> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Altafini Diego, Andrea da Costa Braga e Valerio Cutini (2021), *Twin-Cities over the Messina Strait: A Discussion on Reggio Calabria and Messina Road-Networks Linkage*, in *XXVIII International Seminar on Urban Form ISUF 2021: Urban Form and the Sustainable and Prosperous Cities (Glasgow, 29 giugno-3luglio 2021)*, pp. 821-828, https://strathprints.strath.ac.uk/80434/1/Altafini_et_al_ISUF_2021_Twin_cities_over_the_Messina_Strait_a_discussion_on_Reggio.pdf (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Archibugi Franco (a cura di) (1999), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale a ambientale a livello regionale-nazionale*, CNR Progetto Strategico Quadroter, Roma, Gangemi.
- Banca d'Italia (2020), *L'economia della Calabria*, Serie Economie regionali, 18, Roma.
- Bollettino Ufficiale della Regione Calabria [BURC] (2002), *Legge regionale 34 del 12 agosto 2002. Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*, 15, 16 agosto.
- BURC (2015), *Legge regionale 14 del 22 giugno 2015. Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014*, n. 56, 42, 24 giugno.
- BURC (2016), *Legge regionale 14 del 29 giugno 2016. Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria*, 71, 29 giugno.
- BURC (2017), *Legge regionale 11 del 5 maggio 2017. Istituzione del Comune di Casali del Manco mediante la fusione dei Comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta*, 40, 5 maggio.
- Città metropolitana di Messina (2020), *Schema di Statuto della Città metropolitana di Messina*, <https://www.cittametropolitana.me.it/la-provincia/atti-di-indirizzo-delcommissario/default.aspx?news=32041> (ultimo accesso: 21.VI.2022).
- Città metropolitana di Reggio Calabria [CmRC] (2016), *Statuto*, https://www.cittametropolitana.rc.it/citta/statuto_citta_metroполitana_di_reggio_calabria.pdf/view (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2017), *Piano Strategico Metropolitan. Linee di indirizzo*, <https://www.cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/piano-strategico-dell%20a-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/linee-di-indirizzo/documenti-ufficiali/linee-di-indirizzo-ps.pdf/view> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2021a), *Dal PTCP al PTCM. Geoportale della Città metropolitana di Reggio Calabria*, http://geoportale.cittametropolitana.rc.it/ptcp_ptcm/ (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- CmRC (2021b), *Città metropolitana, disco verde all'Accordo di Programma Quadro per l'area interna «Greca»* (<https://www.cittametropolitana.rc.it/citta/comunicazione/note-stampa/citta-metropolitana-disco-verde-allaccordo-di-programma-quadro-per-larea-interna-greca>) (ultimo accesso: 6.VII.2021).
- CmRC (2022), *Piano strategico della Città metropolitana di Reggio Calabria*, <https://www.cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/piano-strategico-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/linee-di-indirizzo/documenti-ufficiali/pscm-reggio-calabria.pdf/view> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Corte Costituzionale (2020), *Sentenza 208*, <https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=208> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, pp. 155-168.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2021), *Sul cambiamento interno della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), «Feedback», in «Memorie Geografiche», 19, pp. 817-825.
- Fallanca Concetta (2021), *Reggio Calabria, strategie per la Città metropolitana nello scenario dell'area integrata dello Stretto*, in Concetta Fallanca (a cura di), *Città metropolitane. Linee progettuali per nuove relazioni territoriali*, Milano, Angeli, pp. 211-239.
- Fera Giuseppe (2016), *L'area metropolitana dello Stretto: storia, presente, prospettive*, in Giuseppe Fera e Alberto Ziparo (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo*, Reggio Calabria, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria, pp. 9-20.
- Gambi Lucio (1960), *La più recente e più meridionale conurbazione italiana*, in «Quaderni di geografia umana per la Sicilia e la Calabria», 5, pp. 4-7.
- Guglielmi Fabio, Gabriella Reale e Giovanni Vetrutto (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Reggio Calabria*, Roma, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

- ISTAT (2013), *La superficie dei Comuni, delle Province e delle Regioni italiane*, <https://www.istat.it/it/files//2015/04/Superfici-delle-unit%C3%A0-amministrative-Testo-integrale.pdf> (ultimo accesso: 10.VIII.2022).
- ISTAT (2021), *Popolazione residente al 1° gennaio 2021*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1 (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- ISTAT-ISS (2020), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Primo trimestre 2020*, <https://www.istat.it/it/archivio/242149> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- ISTAT-ISS (2021), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anno 2020 e gennaio-aprile 2021*, <https://www.istat.it/it/archivio/258463> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti [MIT] (2020), *Trasporto veloce passeggeri Messina-Reggio Calabria. Relazione per la verifica di mercato*, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/verifica-di-mercato-per-i-servizi-di-trasporto-marittimovelocipasseggeri/> (ultimo accesso: 16.VI.2022).
- Ministero del bilancio e della programmazione economica (1969), *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Modaffari Giovanni (2018), *Per una geografia dell'area Grecanica: abbandono, sdoppiamento e musealizzazione dei centri interni*, in «Documenti geografici», 2, pp. 33-51.
- Modaffari Giovanni (2020), *Lo sguardo di Anassila: Reggio Calabria e Messina nella prospettiva di Città metropolitana sovragionale, tra prossimità e integrazioni*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), «*Confín(at)i/Bound(aries)*», in «Memorie geografiche», 18, pp. 507-516.
- Modaffari Giovanni e Maria Olimpia Squillaci (2019), *Le aree interne come spazio di diversità e somiglianze: il caso dell'area Grecanica*, in Giancarlo Macchi Janica e Alessandro Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Roma, CISGE, pp. 155-160.
- Modaffari Giovanni e Sergio Zilli (2019), *Città metropolitane, nuove configurazioni territoriali e retaggi di gerarchie territoriali nelle Regioni a statuto ordinario e speciale. I casi della Calabria e del Friuli Venezia Giulia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), «*Mosaico/Mosaic*», in «Memorie geografiche», 17, pp. 569-579.
- Musolino Dario (2018), *Characteristics and Effects of Twin Cities Integration: The Case of Reggio Calabria and Messina*, «*Walled Cities*» in *Southern Italy*, in «Regional Science Policy & Practice», 10, 4, pp. 315-335.
- Musolino Dario e Luigi Pellegrino (2020), *Le twin-cities dello Stretto e la prospettiva dell'area integrata: un approccio qualitativo*, in «*Rivista economica del Mezzogiorno*», 3, pp. 485-512.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Regione Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Regione Calabria. Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio*, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_RegioneCalabria.pdf (ultimo accesso: 3.III.2022).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Città metropolitana di Reggio Calabria (2016), *Patto per lo sviluppo della Città metropolitana di Reggio Calabria. Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio*, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_ReggioCalabria.pdf (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, <https://www.governo.it/it/articolo/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/16782> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Provincia di Reggio Calabria (2011), *Delibera consiliare 15 del 4 aprile*.
- Provincia di Reggio Calabria (2013), *Manifesto del Piano strategico della Città metropolitana*, <https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-territoriale-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/> (ultimo accesso: 12.VI.2021).
- Provincia di Reggio Calabria (2016), *Delibera consiliare 39 del 26 maggio*.
- Renzonei Cristina (2012), *Il Progetto 80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea.
- Ufficio valutazione impatto Senato della Repubblica, Luigi Fucito e Maria Frati (a cura di) (2017), *Ex-province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma. Documento di analisi 1*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/597/DOSSIER_ex_province_1.08.pdf (ultimo accesso: 16.VI.2022).
- Zilli Sergio (2018), «*Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassino senza pretese lo abbiamo anche noi in paese*»: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014, in Marina Fuschi (a cura di), «*Barriere/Barriers*», in «*Memorie geografiche*», 16, pp. 515-522.

Note

¹ Per completare il sintetico riferimento alle reti di traffico, la principale infrastruttura nodale è il porto di Gioia Tauro, seguito dagli scali di Villa San Giovanni e Reggio Calabria e dai tre aeroporti di Reggio, Crotone e Lamezia Terme, quest'ultimo divenuto il principale per numero e raggio dei collegamenti.

² Il declino demografico testimonia contrazione di investimenti e occupazione, nonostante l'istituzione della Provincia porti con sé la creazione diretta di un mercato locale del lavoro amministrativo e numerosi effetti moltiplicatori indiretti di tipo myrdaliano. Il fatto che nonostante questo le due neo-province perdano costantemente popolazione suggerisce che non la frammentazione, ma la coesione e il fare squadra sarebbero state la soluzione da perseguire; soluzione di cui evidentemente non ricorrevano le condizioni.

³ L'autentico colpo di mano in Commissione bilancio avviene per iniziativa del sindaco Scopelliti (AN, da poco confluita nel PdL), i cui referenti di partito riescono a stipulare un accordo con la Lega Nord, negoziato da Calderoli, ministro delle riforme per il federalismo, che riesce a tacitare il malcontento nel partito, espresso in modo plateale dal sindaco di Verona Flavio Tosi. Ma anche il PD provinciale si era pubblicamente espresso a favore dell'inserimento, al quale stava lavorando l'amministrazione, mostrando come la radice locale facesse in quel caso premio sulle appartenenze. Di parere ovviamente opposto erano Regione Calabria e Comune di Catanzaro, ambedue marginalizzati dalla scelta, ma entrambi erano retti nel periodo da giunte di centro-sinistra, quindi senza accesso al governo. Sulla vicenda di Reggio Città metropolitana vedi anche *infra* la nota 12 al contributo di apertura di Dini e Zilli.

⁴ Il 19 novembre 2021 Falcomatà viene condannato per abuso d'ufficio con sentenza passata in giudicato e, secondo la legge Severino, viene sollevato dall'incarico, che passa al vicesindaco.

⁵ Questi brevi cenni mostrano che la lentezza nel processo di sostituzione della Provincia con l'ente metropolitano è anteriore all'impatto della pandemia, la quale contribuirà comunque a rallentarlo ulteriormente nel biennio 2020-2021. Com'è noto Covid-19 ha colpito in modo lieve la Calabria, le precarie condizioni del cui sistema sanitario – la gestione regionale è commissariata da diversi anni – costituivano un ulteriore fattore di rischio; e in particolare tutti i comuni della CmRC compreso il capoluogo si situano per l'intero biennio 2020-2021 nelle classi a bassa diffusione della pandemia, costantemente al di sotto



delle medie nazionali (ISTAT-ISS, 2020 e 2021). Tuttavia l'impatto delle misure nazionali di *lockdown* sulle attività economiche e sulla vita associata è stato forte, e ha paralizzato anche a Reggio il consueto processo politico-amministrativo.

⁶ Secondo l'Ufficio di valutazione impatto del Senato della Repubblica (2017, p. 33), che classifica i modelli regionali di ripartizione delle competenze provinciali prevista dalla 56, la Calabria (insieme a Marche e Basilicata) è quella che ha previsto il massimo accentramento delle funzioni nell'Ente Regione.

⁷ Si tratta dei nuovi comuni di Casali del Manco (che raccoglie una popolazione di poco più di diecimila abitanti dai precedenti comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta) e di Corigliano-Rossano, fusione assai più impegnativa e consistente, che ha dato luogo a un comune con 74.850 abitanti (ISTAT, 2021), terzo nella Regione dopo Reggio (173.000) e Catanzaro (85.000). Risulta essere anche il Comune più esteso della Regione, con quasi 350 kmq.

⁸ Le Unioni di comuni calabresi erano 11 nell'aprile 2014 e sono 14 al 31.12.2021, aggregando 64 comuni, ossia il 16% dei comuni calabresi. È interessante notare che sono situati per intero nelle province di Cosenza (8) e Catanzaro (5), con la sola eccezione dell'Unione dei sei Comuni della Valle del Torbido, in territorio reggino, costituita il 7 dicembre 2014 (https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php; ultimo accesso: 10.VIII.2022).

⁹ Delibera del Consiglio Provinciale 39 del 26 maggio 2016.

¹⁰ Si veda il Geoportale della CmRC (https://geoportale.cittametropolitana.rc.it/ptcp_ptcm/; ultimo accesso: 10.VIII.2022) che, come suggerisce la stessa intestazione, dovrebbe supportare la (lenta) transizione dal PtCp al PtCm.

¹¹ Nell'enfatico linguaggio dei documenti ufficiali le Linee di indirizzo del Piano strategico metropolitano (CmRC, 2017, p. 10) recitano: «L'eredità del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale non va dispersa: è l'elemento di base, già disponibile, da cui partire e sul quale giocare la credibilità del nuovo Ente che potrà dimostrarsi capace di esprimere in breve tempo linee di indirizzo e contenuti strutturali. Da qui deve nascere un nuovo strumento che, a partire dai valori e dagli elementi strutturali emergenti dal territorio, proietti la Città metropolitana verso un processo di co-pianificazione tra la nascente Città metropolitana, i Comuni e gli stakeholder territoriali, che possa produrre coesione favorendo la nascita di una comunità Metropolitana».

¹² A questa priorità valoriale può essere ricondotta la scelta fatta già in sede di Statuto di suddividere il territorio della CmRC in cinque «zone omogenee», l'area dello Stretto, l'area Aspromontana, l'area Grecanica, l'area della Piana e l'area

della Locride (CmRC, 2016, art. 39). Senz'altro la suddivisione risponde alla complessità geomorfologica, demografica ed economica della CmRC, ed è vero che in tale articolazione «l'impianto metropolitano può manifestare quel "salto concettuale" [tendente a] superare l'ottica della competizione a favore dell'associazione per la costruzione di reti e servizi comuni» (Fallanca, 2021, p. 250).

¹³ Gli aggettivi che illustrano come dovrà essere la nuova Cm sono «specificata», «inclusiva», «orientante», «vincolante», «mirata», «ecosistemica», «ambiziosa», «interconnessa». Sono illustrati in astratto, con una formulazione che alimenta dubbi circa la piena utilità pratica della loro appassionata enunciazione.

¹⁴ Nella presente discussione del Piano strategico metropolitano, gli aggiornamenti più recenti sono stati raccolti dall'autore con la partecipazione ai seminari tecnici (novembre 2020-giugno 2021) del Forum Agenda 2030 organizzati nell'ambito di «RC Metrocitizens in Transition», che costituisce il progetto per l'Agenda Metropolitana della CmRC in attuazione della Strategia Nazionale e Regionale di Sviluppo Sostenibile 2030.

¹⁵ Si fa riferimento, in particolare, all'intervento di Francesco Vita (Ufficio Piano Strategico - Settore 10) nell'ambito del VI seminario tecnico di RC Metrocitizens in Transition, tenutosi online il 18 giugno 2021.

¹⁶ Il piano, ulteriormente rivisto, sarà poi oggetto della Delibera di adozione del Sindaco Metropolitan 88 del 9 agosto 2022 (CmRC, 2022).

¹⁷ Per citare simbolicamente un problema, si può fare il caso dell'Area grecanica, una delle cinque zone omogenee della CmRC, unica Cm ad avere al suo interno un'area-pilota della SNAI, strategia nazionale delle aree interne (Modaffari e Squillaci, 2019; Modaffari, 2018). Il gravissimo spopolamento ha portato nell'ottobre 2021 alla sottoscrizione di un accordo di programma quadro (APQ) fra l'Agenzia per la Coesione territoriale, i Ministeri per il Sud, Istruzione, Infrastrutture, Politiche Agricole, Salute, la Regione Calabria e comune il di Bagaladi che ricopre il ruolo di capofila dell'Area.

¹⁸ Travaglio che ha compreso anche un ricorso avverso della Regione Calabria alla Corte costituzionale, respinto con sentenza 208 del 9.10.2020. Ma la stessa Regione Calabria, a riprova della delicatezza del tema delle *Twin Cities*, ha promosso con lr 12 del 27 aprile 2015 la «Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto», dove si intravede la necessità di presidiare la formazione delle politiche delle due città, che non erano ancora state istituite come Cm, ma lo sarebbero state di lì a poco (Messina lo diventerà a seguito della legge regionale siciliana 15 del 4 agosto di quell'anno, Reggio come si è visto quasi un anno dopo).