

Area metropolitana e città diffusa: potenzialità e limiti di un modello urbano

Maria Prezioso¹

Recenti proposte parlamentari propongono di mettere fine ad una discussione sulla città e/o area metropolitana di Roma, confermandone:

- una dimensione d'area vasta coincidente con quella della provincia;
- la sussidiarietà e la sostenibilità come principi ispiratori ed ordinatori dell'azione di governo del territorio;
- le funzioni unitarie e complementari di livello territoriale (programmazione degli interventi per Roma Capitale, le opere di interesse statale, il patrimonio pubblico e privato nazionale ed internazionale, la valorizzazione e la gestione del sistema culturale, ambientale e del turismo, la ricerca e la formazione universitaria, le attività fieristico-congressuali-espositive, l'industria innovativa legata all'ICS);

collocando la questione della scelta metropolitana per Roma ad un livello europeo, eppure intermedio tra la scala politica propria della città-capitale e i compiti di programmazione e gestione che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce alle province (per l'Europa, le NUT 3).

Rispetto a questo obiettivo, Roma non appare in posizione soddisfacente nella mappatura europea delle aree/città capitali metropolitane. Anche se, la spinta al policentrismo impressa dall'Unione potrebbe trovare già una base di corrispondenze nell'organizzazione – soprattutto spontanea - del territorio e dell'economia romana (non solo della Città).

Se per un verso, dunque, c'è da augurarsi che attraverso un più stretto recepimento delle indicazioni europee (Cfr. strutture già cooperative su base policentrica), l'area vasta romana, cioè la provincia, diventi nel prossimo periodo 2007-2013 molto più visibile; la mancanza di strumenti appropriati al raggiungimento di questo obiettivo rappresenta un freno alla piena realizzazione di una metropoli diversa dalla semplice somma di progetti ed impostazioni negoziati “dall'alto”, di portata nazionale e regionale, che escludono, ad una lettura “fisica e formale” del territorio, la domanda di integrazione “dal basso”, cioè il riconoscimento, anche economico, delle forme insediative coese riconoscibili romane.

In tal senso Roma e la sua provincia rappresentano il livello ideale per una lettura della programmazione territoriale europea, ma anche il livello sussidiario della mediazione tra una visione metropolitana globale e una locale, somma di insediamenti continui, diffusi o nucleari isolati (perirurbanizzazione mista ad insediamento puntuale), attualmente privi di orientamento alla governance; lontani cioè da quell'insieme di regole con cui si attua la programmazione spaziale e fisica richiesta dall'Unione, entro cui ogni NUT offre il proprio contributo alla creazione di uno spazio integrato, anche attraverso scelte sussidiarie di metropolitanizzazione (cfr. Territorial Agenda 2007).

L'europeizzazione ed il confronto con le capitali europee, soprattutto del Pentagono, è estremamente rilevante e tuttavia “perdente” per Roma, che ha in parte mancato gli obiettivi della programmazione 2000-2006, nell'ambito della quale la provincia era riuscita ad esercitare, anche se per poco (1999-2003), un governo del territorio metropolitano: essere cioè considerata “ente territoriale locale” di portata nazionale che dispone di leve fondamentali per l'attivazione dello sviluppo economico e sociale, per l'esercizio, il controllo e la gestione del territorio, con la possibilità di programmare il suo sviluppo, competitivo e sostenibile, futuro.

Dal 2000, l'Unione europea ha invitato le città (regione, capitali, metropolitane) a raggiungere gli obiettivi ambiziosi della “Strategia di Lisbona” (2000) “rivisitato” (2003 e 2005, 2009), dotandosi di un proprio modello di piano spaziale/territoriale policentrico, utile a recepire il più alto livello della politica sociale ed economica europea attraverso iniziative pratiche. A ciò si devono aggiungere, dal 2001, la

¹ Ordinario di Geografia economica e Economia e pianificazione del territorio, Università di Roma “Tor Vergata”, Dip. di Economia e Territorio

“Gothenburg Strategy”, dal 2007 la *Territorial Agenda* e dal 2008-10 la *Cohesion Policy* che hanno completato questo quadro includendo come fattore dominante la politica urbana sostenibile, ma anche una dimensione come la coesione sociale, che consente alla città ed al territorio di intervenire a vari livelli per limitare il cambiamento climatico incrementando, ad esempio, l’uso di energia pulita e l’impiego produttivo dei rifiuti; aumentando la tutela della salute pubblica e della sicurezza; gestendo le risorse naturali in maniera più responsabile e produttiva; incrementando forme di trasporto e uso del suolo compatibile.

Nella fase intermedia 2000-2006, molti progressi in direzione di questi obiettivi ambiziosi erano stati compiuti con il piano sovracomunale provinciale (PTPG 2003), trovando nella costruzione di una metropoli policentrica, competitiva, sostenibile il mezzo più appropriato.

Dopo il 2003, i governi del territorio provinciale e comunale sono diventati più riluttanti ad attuare riforme economiche difficili ed impopolari o a dedicare una parte del bilancio degli enti al sostegno di uno sviluppo policentrico metropolitano, preferendo concentrarsi sulla costruzione di un modello a-priori, a “geometria variabile”, poco investendo sulla ricerca di un modello endogeno a sostegno della competitività in sostenibilità.

Ignorando le linee guida integrate della Commissione europea (Aprile 2005), per la crescita e l’occupazione 2005-2008, Roma ha anche mancato la possibilità (offerta a tutte le aree metropolitane) di progettare una base di piano d’azione (simile a quelli nazionali e regionali) inclusivo di un numero significativo di cambiamenti, resi necessari per attuare la politica di sviluppo sostenibile e policentrico introdotta nel 2001 (Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development, Maggio 2005; Consiglio dei Ministri di Bristol, 2005) confluita nella *Territorial Agenda* e in una nuova visione metropolitana e sostenuti dai principi-guida sul planning dettati dalla *Conference of European Ministers responsible for Regional Planning*, o CEMAT (CEMAT, 2002 e 2006), il primo dei quali si riferisce proprio al policentrismo competitivo e sostenibile.

E’ ovvio che in una visione sussidiaria del planning e della metropolitanizzazione, ogni scala ha le sue competenze, come evidenziato in un recente incontro (22-23 novembre 2007), svoltosi a Parigi presso lo IAURIF (the Paris Region [Ile-de-France] Planning & Development Agency), dove si è parlato, in chiave europea, di quelle metropolitane e urbane attraverso i grandi progetti per l’Île de France (prima città ora area metropolitana). I casi discussi comprendevano Amsterdam, Barcelona, Berlin, London, Stockholm e, per l’Italia, solo Milano.

Non è un caso né una disattenzione se Roma non compare. Alla luce di quanto precedentemente detto, Roma, come gran parte delle realtà italiane, resta poco visibile ad un’analisi basata su criteri di benchmarking europeo, sottolineando la differenza tra Roma e “il resto del mondo”, che si sostanzia nei modi, nella metodologia, con cui si affrontano temi come la questione dell’area metropolitana e della città diffusa attraverso le scelte e le responsabilità del planning.

Dunque, di fronte ad un’Europa sempre più convergente, parlare di potenzialità e limiti è già un’indicazione fuorviante e lessicalmente incomprensibile se la città regione-metropolitana è studiata e misurata in termini di capacità (capability) di essere competitiva (potenzialità reali) in sostenibilità (limiti reali).

Questa precisazione non è fine a se stessa, se si considera che, attraverso l’adozione di nuove modalità e criteri di pianificazione (spesso comuni):

- a) tutte le aree metropolitane europee seguono o si stanno avviando a seguire un modello istituzionale federale autonomo;
- b) la città/comune centrale si integra con un territorio vasto, divenendo “large” e “polycentric”, abbandonando “atteggiamenti” centralisti, polinucleari e modelli organizzativi top-down;
- c) i comuni appartenenti all’area metropolitana sono “perequativamente” rappresentati e legati da un patto di sussidiarietà orizzontale fondante su fattori rilevati e misurati di coesione economico-sociale;
- d) l’area metropolitana assume configurazione politico-amministrativa e gestionale propria (regole di governance e struttura di government);
- e) il territorio metropolitano include – e non esclude – la ruralità, per cui l’organizzazione policentrica si sostanzia in un insieme di relazioni urbano-rurali.

Nel parlare di area metropolitana, la concezione tradizionale di città diffusa, priva di centralità e qualità, è una prima immagine da superare, sostituendo questa nozione con quella di insediamento policentrico urbano-rurale. Una realtà storica per Roma, non un obiettivo, la cui conoscenza e valutazione diventa centrale per il raggiungimento degli scopi politici dello sviluppo spaziale e territoriale in un confronto europeo; così come il policentrismo è importante per i principi che guidano la scelta di un modello metropolitano endogeno, competitivo e sostenibile su base federale.

Da questo punto di vista è stato un errore non dare attuazione alle ipotesi paradigmatiche formulate nel 2003 dal PTPG dalla Provincia di Roma oggi confermate dai numerosi risultati dei progetti ESPON, in particolare dai progetti “urbano-rurale”, “Lisbona-Gothenbourg”, “Economy” (Prezioso, 2004, 2006). Essi sono sinteticamente illustrati di seguito e possono essere considerarsi ormai un aspetto integrato dell’analisi sulla scelta metropolitana policentrica e sulle forme endogene insediative che essa include:

- l’area vasta romana mostra una disposizione (soprattutto spontanea e tendenziale) al raggiungimento di un modello metropolitano basato su *molteplici potenziali territoriali* (o capacità) di mercato e *vantaggi* utili allo sviluppo economico; ugualmente permangono squilibri e svantaggi derivanti dalla realizzazione di PRG di antica concezione, incentrati sul concetto di rendita che, ad esempio, hanno indotto l’amministrazione a favorire, attraverso il NPRG, fenomeni come l’agglomerazione urbana delle funzioni, la diffusione insediativa sulla base della sola offerta, la drastica riduzione di paesaggi indicativi della qualità ambientale, l’aumento di rischi sociali dovuti all’assenza di coesione;
- il policentrismo metropolitano prende corpo dalla distribuzione equilibrata di fattori fondamentali quali alcuni servizi comuni, oggi concentrati nelle principali agglomerazioni urbane (Roma, Fiumicino, Civitavecchia, Tivoli), dove il pieno uso di questi servizi è legato ai diversi livelli dell’accessibilità fisica e virtuale. La piena utilizzazione dei servizi pone il problema del diverso grado di accessibilità mostrata da zone fortemente urbanizzate rispetto a quelle urbano-rurali (incluse le periferie), come pure della capacità di attrarre investimenti diretti esteri (IDE) in zone periferiche da utilizzare per migliorare la performance del capitale umano e fisico;
- lo sviluppo (non solo la crescita) policentrico e metropolitano non è una priorità progettuale per Roma, così come non sono prioritarie le politiche sull’occupazione, le quali, lasciate all’iniziativa dei privati, non possano contare su investimenti in capitale umano per dotarlo di un alto livello formativo e di innovazione (settori dell’ICT e della R&S), su nuove tecnologie e su servizi “dedicati” in zone anche meno competitive e dinamiche. Questo non consente di misurare il livello di coesione territoriale ed economica nell’area vasta – dunque la sua metropolitaneità - superando l’asimmetria informativa.

Guardando agli scenari futuri progettati per Roma dal nuovo PRG, se ne possono individuare almeno due: il primo, in continuità con il trend “spaziale” corrente, si sforza di essere in linea con l’esistenza permanente di zone globali di prosperità economica (il Pentagono), dotate di una periferia strettamente legata ad un core con forti spinte all’internazionalizzazione; il secondo, lo “scenario ideale”, mostra un policentrismo nascente a livello intra-urbano (micro), che rafforza il concetto di città-regione (la città metropolitana) nella prospettiva di realizzare un sistema urbano nazionale e trans-nazionale a livello ‘meso’. In questo caso, e solo in una fase successiva, le aree funzionali più forti della provincia (Civitavecchia, Fiumicino, Tivoli-Guidonia) potrebbero co-operare per disegnare i capisaldi di un’area metropolitana più equilibrata, gestendo l’impatto che si creerebbe con il formarsi di più di una zona di integrazione metropolitana in aggiunta a quella della città di Roma.

Le soluzioni adottate dal NPRG lasciano aperta la necessità di un cambiamento in materia di pianificazione metropolitana. Quanto proposto, piuttosto che associare Roma al suo territorio d’area vasta (ad esempio attraverso le 11 Comunità di Comuni proposte nel PTPG del 2003) ampliando la base della capacità attrattiva di un modello endogeno, come avviene in gran parte delle città capitali europee, hanno posto maggiore attenzione a localizzare all’interno di un perimetro gravitazionale contiguo servizi di più alto grado gerarchico (centralità metropolitane) e a sviluppare specializzazioni funzionali di livello gerarchico secondario e più basso della città (centralità urbane). Questa scelta, che

non contribuisce ad accrescere progressivamente (cioè sviluppare) le capacità competitive in sostenibilità anche dal punto di vista economico finanziario, ha amplificato l'attenzione che si presta alla dimensione dello *sprawl urbano* su base monocentrica (cioè la città diffusa, soggetta ad un modello economico di dipendenza economica dal core), restringendo la base economica territoriale ai soli investimenti in edilizia residenziale e commerciale, sopravvalutando la portata delle relazioni internazionali in termini di capacità di attrarre investimento.

Questo fenomeno, più propriamente detto di *periurbanizzazione*, trova soluzioni nella pianificazione del rapporto tra aree urbane e rurali a scala provinciale, le cui implicazioni non possono essere lette separando i due aspetti, né associando la metropoli all'urbano o la sostenibilità alle aree rurali.

Centrale nella scelta metropolitana in presenza di *sprawl* periurbano è la valutazione preventiva (TIA, VAS, VIA) degli effetti di politiche, programmi, progetti selezionati per l'area vasta, frutto di "combinazioni multi-livello e inter-settoriali", poiché politiche 'a bassa capacità di combinazione' sono da ritenersi 'governance orientated' e 'bottom-up', mentre politiche 'basate sulla combinazione di principi' sono ritenute in prospettiva più 'top-down', poco utili a sostenere quegli interventi di matrice UE capaci di accrescere il potenziale competitivo territoriale sul lungo periodo.

Il primo tipo si rivela perciò sostanziale per determinare il modello metropolitano endogeno romano e i limiti della sostenibilità; il secondo per determinarne la capacità competitiva.

Un importante gruppo di politiche del primo tipo, scarsamente evidenziate nel NPRG ma molto presenti nel PTPG del 2003, riguarda la cooperazione, i trasporti, la cultura; dove, in aggiunta al focus sugli investimenti in infrastrutture di trasporto si privilegiano le città di media dimensione e la partecipazione dei municipia romani, perché: (a) al modello finanziario UE si accede attraverso partnership intra-regionali condivise su regole di good governance – per presentare un piano e garantirne l'attuazione; (b) i piccoli comuni approfittano di queste proposte per accedere ad esperienze innovative di pianificazione o good practices; e, (c) queste esperienze includono azioni di sostegno capaci di raggiungere l'obiettivo incrementando la coesione e generando occupazione anche nelle città di media e piccola dimensione.

Un'altra questione in materia di scelta metropolitana riguarda il rapporto tra insediamento diffuso e sviluppo di zone aggiuntive di importanza globale, laddove si ravvisi l'esistenza di una rete di cooperazione orizzontale tra città ad alto potenziale di integrazione (es. Tivoli e Guidonia, Fiumicino e Roma-Ostia) nel mantenimento delle singole identità. Queste regioni trans-comunali hanno lo scopo di potenziare le relazioni con il resto dell'Italia e dell'Europa indipendentemente da Roma.

Di fronte ad un'evoluzione della struttura europea che abbandona l'idea di un *core* centro-periferia dello spazio unificato fino dal 2000, le cosiddette regioni metropolitane urbano-rurali assumono il ruolo di nodi strutturali della nuova European Territorial Agenda, come anticipato nel documento sulle realtà urbane ed urbano-rurali della Commissione delle Comunità europee del 23/11/2005 (Bristol) e in quello successivo di Lipsia (2007).

Tutto ciò conferma che il modello policentrico europeo di una regione capitale è sostanzialmente formato da città grandi (MEGA come Londra e Parigi), ma soprattutto dal suo agire coeso con quelle medie e piccole. Vale allora la pena di ridefinire non in termini spaziali ma territoriali e di città il tema della metropoli romana, definendola *sistema urbano-rurale diffuso*, ad indicare un'organizzazione più urbana che rurale, organizzata in modo complesso, sostenuta nelle sue capacità (diverse) di crescita (meglio sarebbe sviluppo, cioè accrescimento progressivo) da un territorio che ri-comprende, in un'unica dizione, ambiente-economia-società-cultura; delineando un processo di integrazione tra politiche, strumenti di tipo non legislativo (programmi) e mezzi di azione (progetti).

Roma non sembra voler acquisire definitivamente queste condizioni attraverso il NPRG, ridefinendo i propri ruoli istituzionali in vista delle trasformazioni richieste dalle competenze sussidiarie: politiche per la regione-capitale, programmi per la provincia, progetti per il/i Comune/i, contribuendo al dibattito sulla *governance*, e sulla *good governance* anche rafforzando scambi internazionali, l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni (Roma città della cultura, del cinema, creativa, ecc.).

Guardando al punto di vista metropolitano, la governance deve essere capace di contemplare sia elementi dell'attuale forma di local government sia condizioni economiche strategiche, cioè

accompagnare manifestazione del comportamento attivo piuttosto che reattivo di soggetti ed istituzioni di fronte alla possibilità di realizzare un piano o un progetto. Per cui: *essa ha un senso se è capace di aumentare la partecipazione e la diversità degli attori, pubblici e privati, incoraggiare il sistema degli accordi e la partecipazione allargata alle politiche, ai programmi, ai progetti.*