

## Capitolo II

### L'attuale dibattito sulla riforma

A partire da oggi studi, dibattiti e consultazioni costituiscono la base da cui partire per disegnare la nuova riforma dell'area metropolitana.

Concluso l'iter per l'attuazione del primo decreto attuativo della riforma di Roma Capitale, che riguarda l'assetto istituzionale del nuovo ente speciale, il cui testo è stato licenziato il 16 settembre 2010 dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del Federalismo, riparte il dibattito sull'area metropolitana.

Il primo ad essere stato ascoltato dai parlamentari della Commissione alla vigilia del via libera al decreto è stato il Presidente della Provincia, Nicola Zingaretti, che ha sostenuto come l'attuazione della riforma non possa prescindere da una più ampia riflessione sull'area metropolitana.

E' importante governare la Roma di oggi e non quella che c'era anni fa.

A luglio 2010 è stato presentato dalla Provincia di Roma **uno studio sull'area metropolitana, pubblicato su "Innovazione e Tecnologia, Lavoro ed Economia" condotto da Provincia Attiva**, nel quale si pone il focus su come i 4 milioni di cittadini della Provincia di Roma siano interdipendenti quando si parla di mobilità, trasporti, lavoro, urbanistica, economia e sul problema di non avere un unico strumento per governare questi aspetti strettamente correlati tra loro.

L'analisi ha posto l'accento sulla necessità di uno sviluppo integrato che collochi le funzioni strategiche dove i cittadini vivono.

Il Presidente Zingaretti ha anche proposto l'istituzione di una **"Conferenza metropolitana"** che periodicamente riunisca i rappresentanti di Comune di Roma, Provincia e Municipi per definire l'architettura della futura area metropolitana.

Oggi, nonostante l'economia di Roma sia strettamente correlata a quella dei Comuni limitrofi, manca in realtà un progetto di sviluppo integrato. Partendo proprio dal federalismo fiscale, si deve dar vita ad un nuovo assetto istituzionale che risponda alle nuove esigenze del territorio: questa le linee di indirizzo della Provincia.

Ad ottobre 2010 è stata presentata, infine, presso l'Università di Torvergata, un'indagine sui Comuni della Provincia di Roma e sullo stato delle periferie dal titolo **"Capitale Metropolitana"** presentata dal Presidente della Provincia di Roma, Nicola Zingaretti. Lo studio che si basa su oltre 1.000 interviste realizzate in 24 zone del territorio, vuole offrire una panoramica sulla situazione reale delle periferie e dell'hinterland romano.

Contestualmente è stato realizzato un primo esperimento per la realizzazione di un modello possibile di città metropolitana.

Il primo tentativo di attivare in ambito politico-istituzionale, un modello di governo territoriale che superi i confini amministrativi, vede coinvolto il X Municipio ed i Comuni confinanti di Frascati, Grottaferrata, Ciampino e consiste nella realizzazione di un protocollo d'intesa per avviare una collaborazione in tema di urbanistica, trasporti, mobilità, politiche economiche e sociali.

La posizione della Provincia di Roma è chiara. E' ora che si dovrebbero gettare le basi per il processo di riforma sull'area metropolitana.

Due le Commissioni speciali su Roma Capitale e l'Area Metropolitana deputate alla discussione: la Commissione per Roma Capitale del Comune di Roma e la Commissione per le Riforme Istituzionali della Provincia di Roma.

E' difficile da sciogliere il nodo delle competenze tra Regione, Provincia e Comune,

perchè per il trasferimento dei poteri dalla Regione a Roma capitale , previsto dal secondo decreto attuativo, sui capitoli urbanistica, trasporti ed ambiente, occorrerebbe di fatto una legge costituzionale ma ciò che dovrebbe mutare fin da subito è l'assetto organizzativo che avrebbe ricadute importanti anche sull'area metropolitana.

**Ad oggi è stato aperto un tavolo Comune -Regione e Provincia per discutere sull'argomento.**

**Il primo step prevede la discussione del secondo decreto attuativo su Roma capitale per il quale la scadenza è maggio 2011, il secondo step l'apertura della discussione sull'area metropolitana.**

Il sindaco Alemanno, pur sostenendo che non esclude la possibilità di realizzare la riforma dell'area metropolitana , ha sottolineato la sua posizione : resta un percorso difficile in quanto implica la cessione di potere da parte dei Comuni in favore dell'area metropolitana .

La Regione, dopo aver dato via libera al decreto, intende accompagnare i processi di riforma in atto da protagonista in sintonia con Provincia e Comune. Al fine di garantire il giusto equilibrio istituzionale nella Regione Lazio, si è di recente insediata in Regione, una Commissione per l'apertura del dialogo tra le diverse Province del Lazio e la Provincia di Roma, per le trovare un' linea unica di indirizzo.

Diversi i feedback ed i contributi alla discussione provenienti dal mondo dell'impresa e dai cittadini.

In particolare , a contribuire al dibattito l'Unione Industriali di Roma. Netta è la posizione del Presidente degli Industriali di Roma, Aurelio Regina : fondamentale per lo sviluppo il ruolo delle aree metropolitane .In Italia le più grandi rappresentano un terzo del paese in termini economici , concentrano il 36 % del PIL e il 35 % degli occupati. Le grandi aree metropolitane hanno bisogno di investimenti per crescere perchè qui si concentra un capitale umano diversificato ed un tessuto imprenditoriale forte , incubatore di nuovi progetti e prodotti .

I sistemi produttivi coincidono sempre più con con i grandi poli metropolitani ed è nelle grandi aree metropolitane che si concentrerà la maggior parte della popolazione a livello mondiale.

Infrastrutture, digitalizzazione capillare e snellimento della burocrazia : questi gli asset principali da implementare.

Roma ed il suo hinterland dovranno avere sempre più un loro carattere distintivo : un pool di grandi imprese come Enel, Finmeccanica , Eni , alcune eccellenze nel settore audiovisivo, multimediale e hi tech ed un importante tessuto di PMI che affrontano grandi e nuove sfide nel settore del turismo e dei servizi sottolineano il ruolo della capitale nell' ambito dello sviluppo nazionale . Oltre a ciò ha sottolineato la centralità geografica di Roma nel mediterraneo nonostante la forte competizione di paesi emergenti. Si dovrà puntare , in tal senso, su una nuova architettura delle relazioni economiche geoeconomiche.

Anche i rappresentanti dei cittadini pongono sul tavolo della discussione le priorità d'intervento, sottolineando come, nella fase attuale, non debba essere deciso se l'area metropolitana di Roma esiste o meno , ma come andrebbe gestita in modo da dare risposte immediate e funzionali, in grado di aumentare il grado di soddisfazione dei cittadini.

In particolare sono stati presi in esame i flussi , sia demografici, che di pendolarismo come parametro in grado di valutare quanto l'amministrazione riesca a rispondere alle

esigenze dei cittadini.

Nel ripensare strategicamente l'area vasta , se all'aumentare dei servizi cresce il livello di soddisfazione dei cittadini non è sufficiente replicare gli stessi servizi in ogni singolo comune o area ma aumentare l'accessibilità ai servizi stessi ragionando nell'ottica di quadranti.

In realtà l'area metropolitana di Roma ha allargato i suoi confini, si sta evolvendo e andrebbe gestita con un'unica vision strategica il più possibile condivisa .

## Perchè creare l'Area Metropolitana

con il contributo dell'Università di Tor Vergata  
Prof.ssa Maria Prezioso

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. La scelta del policentrismo è importante per i principi che guidano la scelta di un modello metropolitano competitivo e sostenibile su base federale.

Alcuni risultati e criticità emerse nell'ambito dell'analisi sulla scelta metropolitana policentrica :

- l'area vasta romana mostra una disposizione al raggiungimento di un modello metropolitano basato su molteplici potenzialità territoriali e capacità di mercato e vantaggi utili allo sviluppo economico; allo stesso tempo permangono squilibri e svantaggi 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, diversi se guardiamo a zone fortemente urbanizzate rispetto a quelle urbano-rurali (incluse le periferie), come pure della capacità di attrarre investimenti diretti esteri
- lo sviluppo policentrico e metropolitano non è stata una priorità progettuale per Roma, così come non sono per molto tempo prioritarie le politiche sull'occupazione, le quali, lasciate all'iniziativa dei privati, non hanno contato su investimenti in capitale umano

Uno dei punti più controversi della questione metropolitana romana è l'essersi manifestata come un "concetto ponte" tra una crescita economica, associata all'efficienza e allo sviluppo equilibrato del solo centro storico ed una forte spinta al de-congestionamento.

In realtà l'area metropolitana, policentrica, dovrebbe proporsi con contenuti che la rendono capace di sviluppare sia la competitività economica che la sostenibilità ambientale.

Le scelte fatte finora non contribuiscono a sviluppare le capacità competitive in sostenibilità anche dal punto di vista economico finanziario e hanno amplificato l'attenzione sul modello monocentrico (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 tendenze nello studio della perurbanizzazione europea e romana (Cfr. Progetto ESPON 1.1.2, 2004) evidenziano come la distribuzione programmata entro i limiti comunali di aree funzionali contribuisca alla gestione di questa forma flessibile insediativa ed occupazionale, e come la proposta di modelli metropolitani centralizzati si riveli negativa per mitigare gli impatti del modello monocentrico (spostamenti per lavoro, uso del mezzo privato, consumo di suolo, ecc.) ,riducendo l'interazione e la coesione territoriali.

Recenti proposte parlamentari avevano proposto 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.

In tal modo era stata collocata 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. 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).

Con i recentissimi sviluppi , dobbiamo augurarci che dopo Roma Capitale anche l'area vasta romana, diventi entro il 2013 molto più organizzata e visibile; oggi si sta lavorando nel creare gli strumenti appropriati al raggiungimento di questo obiettivo al fine di realizzare una metropoli diversa dalla semplice somma di progetti ed impostazioni negoziati "dall'alto", di portata nazionale e regionale.

Ed è da questo punto che bisogna partire per lo sviluppo dell'area metropolitana .

Una buona governance dell'area metropolitana dovrebbe essere capace ora 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.

Due temi concludono il rapporto tra area metropolitana, policentrismo, città diffusa, concentrando l'attenzione sui possibili rischi in particolare relativamente al patrimonio naturalistico dell'area. Le osservazioni si riferiscono principalmente al rischio gestionale, e mostrano come potenziali reali di impatto incidano negativamente sia sulla competitività che sulla sostenibilità.

Questo pone in luce la necessità di riqualificazione su base imprenditoriale molte aree fuori e dentro il Comune di Roma, oltre quanto già attuato da RomaNatura o aderendo alla rete Natura 2000 che include anche zone rurali e semi-naturali oltre il core, progettando forme di "sviluppo equilibrato".

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.

Nel documento sulle realtà urbane ed urbano-rurali della Commissione delle Comunità europee del 23/11/2005 (Bristol) e in quello successivo (Lipsia, 2007) si evidenziava, a loro favore:

- la politica di coesione - sociale ed economica - che guiderà l'approccio strategico del periodo 2007-2013 per rinnovare la base della competitività europea (misurata con 3 macro indicatori: conoscenza, innovazione, ottimizzazione del capitale umano);

- la domanda dei territori urbani e rurali per rimuoverne gli ostacoli alla crescita promuovendo un approccio integrato alla politica di coesione (sviluppo + occupazione + sociale + ambiente);

- la coesione anche per lo sviluppo urbano di cui si parla dal 2004 inserita nel 2005 dal Parlamento europeo tra le priorità dello sviluppo sostenibile e della dimensione urbana dell'UE dell'allargamento, tanto da finanziarne l'attuazione attraverso i fondi strutturali e per la coesione;

- lo sviluppo urbano sostenibile deciso ad integrazione degli obiettivi economici, sociali ed ambientali attraverso un'offerta di "buoni" servizi pubblici, includendo quelli pubblici e privati, interessi singoli e collettivi

- le attuali azioni nelle aree urbane implementate quali risorse strutturali da impiegare, ad esempio in termini di R&S;

- le città e le aree metropolitane considerate motori dello sviluppo economico, dove gli attori locali giocano un ruolo chiave per l'occupazione e la crescita

Il modello policentrico europeo è sostanzialmente formato da città grandi (MEGA come Londra e Parigi), ma soprattutto da quelle medie e piccole e che la competitività può realizzarsi solo se tutte le regioni europee (specialmente quelle a media produttività e a medi tassi di occupazione come il Lazio) faranno proprio questo modello, dove le città sono un punto cruciale come luoghi/centralità di scambi basati sull'innovazione imprenditoriale e commerciale.

Vale allora la pena di parlare non in termini spaziali ma territoriali e di città, inserendo il termine sistema urbano-rurale diffuso, ad indicare un'organizzazione più urbana che rurale, organizzata in modo complesso, sostenuta nelle sue capacità di sviluppo progressivo.

Economia, ambiente e società sono variabili integrate e la crescita economica è sostenibile quando riduce la povertà, contrasta l'esclusione sociale, tiene conto dei problemi ambientali secondo una strategia di rinnovamento.

L'aumento della conoscenza ed interazione con il locale sono i punti di partenza per ridisegnare il percorso della pianificazione metropolitana e il miglioramento continuo delle politiche, delle normative, la valutazione dei risultati.

Quando Roma ha parlato di governance finora lo ha fatto fa riferendosi ancora alla sua struttura interna (la corporate governance della burocrazia) e non attraverso le regole di piano. Passando al punto di vista metropolitano, la governance deve essere capace di contemplare, invece, 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.

