

INU Lazio
CONVEGNO
RIPENSARE LA METROPOLI NEL TERRITORIO REGIONALE
Roma, 4 novembre 2011

RELAZIONE INTRODUTTIVA

di Lucio Contardi

Il convegno che oggi apriamo richiama fin dal suo titolo la necessità del ripensamento. È questo il primo compito in una fase di grande incertezza, come è quella attuale, sia a livello nazionale che a livello locale. Le vicende di questi giorni la evidenziano in maniera eclatante, ma l'incertezza alimenta una deriva che ha già caratterizzato l'Italia e la sua capitale negli ultimi anni:

- non si investe sul territorio e, anche quando si investe, lo si fa male; abbiamo un deficit di infrastrutture perché da troppi anni questo è un paese che sfrutta il capitale fisso sociale esistente, senza riprodurlo, fino a logorarlo;
- le grandi risorse prodotte dall'evoluzione del sistema insediativo in forma di rendita, vengono dissipate dalla collettività, lasciando che si vadano a concentrare nelle mani di pochi, grazie ad una governance opaca;
- manca una strategia condivisa che indirizzi gli investitori pubblici e privati su un progetto collettivo, su un'idea di futuro che oltrepassi il quotidiano.

E' utile rilevare, come già hanno fatto molti osservatori politici, le forti assonanze tra la fase attuale e quella vissuta nel 1992-93 che determinò anche una forte discontinuità istituzionale, sintetizzata nella vulgata giornalistica come transizione dalla prima alla seconda repubblica.

Oggi, come allora, convergono una caduta verticale di credibilità della leadership e del sistema istituzionale con la crisi economica e di un modello di sviluppo; in particolare, per quanto attiene al nostro ambito, la stagnazione immobiliare si coniuga nuovamente con la crisi del sistema urbano. L'attuale congiuntura rende quindi evidente la necessità di rigenerare la governance.

Nel 1992-93, insieme ai fattori di crisi, erano emersi anche alcuni punti di forza:

- la riforma del sistema elettorale dei comuni, che ha determinato una stabilità raramente sperimentata nel governo locale;
- la previsione legislativa di un nuovo livello di governo per le aree metropolitane;
- un nuovo modello di pianificazione, delineato dall'INU nei primi anni '90 ed in seguito recepito da molte leggi urbanistiche regionali;
- una nuova sensibilità ambientalista che ha messo in discussione diversi paradigmi sulla crescita urbana e sulla mobilità.

In quel momento storico, precisamente nel dicembre 1992, l'INU Lazio organizzò un convegno intitolato "a trenta anni dal PRG di Roma", preparato sulla base di una proposta¹ – una sorta di esercizio progettuale in forma di schema d'assetto – che delineava una nuova impostazione:

- la dimensione metropolitana del piano;
- la definizione di tipo strutturale articolata nei sistemi ambientale, insediativo e della mobilità;
- contenuti di sostenibilità quali il riequilibrio insediativo, la valorizzazione della mobilità su ferro, il contenimento del consumo di suolo;
- il ruolo delle politiche urbane, ossia di azioni non direttamente fisiche di indirizzo per i soggetti.

Dopo un anno, nel dicembre 1993, il rinnovo dell'Amministrazione capitolina ha aperto una fase di grande fertilità per l'urbanistica romana: la definizione del sistema dei parchi che ha imposto limiti forti al sistema insediativo; la promozione dei programmi complessi nei quartieri degradati della periferia romana che ha iniettato una dimensione operativa aprendo la concertazione pubblico-privato su priorità e obiettivi territoriali di interesse collettivo; la cura del ferro e le nuove politiche per la mobilità che, nonostante il processo di metropolizzazione in atto, hanno contenuto l'uso del trasporto privato su gomma; il programma "cento piazze" e i "punti verde qualità" che hanno

promosso una nuova attenzione al disegno dello spazio pubblico; infine il nuovo PRG di Roma che ha tentato la sintesi delle molteplici politiche sperimentate nella capitale e la nuova pianificazione a scala provinciale che ha definito nuovi quadri territoriali in 4 delle 5 province del Lazio.

Ovviamente in quella fase, durata quindici anni, non sono state realizzate tutte le aspettative emerse nel 1992-93: da un lato, l'istituzione dell'area metropolitana è stata rinviata a data da destinarsi, costringendo il PRG di Roma già nella sua prima fase di elaborazione ad accantonare la dimensione di area vasta; dall'altro, la legge urbanistica regionale del 1999 ha tradito le speranze di innovazione riformista, riportando la dicotomia strutturale/operativo nella tradizionale articolazione di scala generale/attuativo e riproponendo quindi un piano conformativo dei diritti immobiliari a tempo indeterminato.

Nonostante questi limiti, il PRG di Roma, approvato nel 2008, ha costituito un significativo punto di arrivo dell'urbanistica riformista ed uno strumento aperto alle politiche urbane e la legge regionale 38/99 ha attivato la pianificazione territoriale delle province del Lazio.

Gli ultimi anni sono però stati segnati dallo smarrimento del percorso.

Il PRG di Roma, appena approvato, ha smesso di essere un riferimento per il nuovo governo cittadino: questo infatti ha promosso nuovi bandi per selezionare nuove aree, principalmente agricole, da destinare all'edilizia sociale; ha offerto le aree pubbliche delle centralità del settore est ed ha aperto ad una loro riconversione in senso residenziale che ne snaturerebbe il ruolo; ha sostituito le precedenti politiche di recupero e riqualificazione della periferia con faraonici programmi di sostituzione e densificazione urbanistica per mano privata.

Accanto alle responsabilità soggettive dell'attuale governo cittadino occorre prendere però atto di almeno due fattori esterni che modificano lo scenario dell'urbanistica romana:

- la caduta verticale delle risorse per investimenti territoriali ed infrastrutturali;
- la crisi immobiliare e, in particolare, della domanda di spazi per il terziario e per i servizi.

Sul versante regionale sono invece molto preoccupanti i segnali, provenienti dalla Regione Lazio, di una resistenza ad attuare la delega alle province in materia di approvazione dei piani comunali, pure prevista dalla L.R. 38/99 in seguito all'approvazione dei PTPG.

E ancora più preoccupante è l'approvazione del cosiddetto nuovo Piano Casa che sospende per altri tre anni l'efficacia dei piani comunali, comprime l'autonomia degli enti locali nelle politiche territoriali, regala nuovi diritti immobiliari senza alcuna concertazione per obiettivi pubblici. Per un approfondimento delle questioni sollevate dalla nuova L.R.10/2011 rinviamo al documento prodotto dalla Sezione Lazio, che sarà sottoposto all'approvazione dell'assemblea nel pomeriggio.

Da quanto sopra esposto risulta evidente la necessità di una nuova fase; una fase di nuova elaborazione che muova proprio dai fattori che hanno messo in crisi la fase precedente.

Ovviamente non basta un convegno per definire una nuova strategia, ma l'INU Lazio ha l'ambizione di dare il proprio contributo e per questo ha focalizzato le tre questioni sulle quali si organizza il convegno di oggi: le infrastrutture, lo spazio pubblico e le risorse.

Gli interventi nelle sessioni approfondiranno le diverse questioni; a me, in apertura, interessa riprendere alcune questioni di metodo che hanno già sostanziato la riflessione dell'INU Lazio e che riteniamo indispensabili per rilanciare efficacemente il governo del territorio.

1. **La dimensione veramente metropolitana del piano**, che deve essere sostenuta da un soggetto istituzionale di pari rango. Tutti i principali problemi di Roma sono già usciti dai confini del Comune di Roma: i trasporti, la domanda abitativa, il ciclo dei rifiuti, l'assetto policentrico del sistema produttivo, il sistema dei parchi. La risposta a queste domande deve essere trovata da un soggetto istituzionale rappresentativo dell'intera popolazione metropolitana; gli attuali conflitti generati dall'esaurimento della discarica di Malagrotta evidenziano la necessità di una governance territoriale adeguata alla scala dei problemi.
2. **La trasparenza negli accordi pubblico/privato**, che deve essere affidata a valutazioni pubbliche che esplicitino e misurino le convenienze per la collettività e quelle private. Le valutazioni economiche, sociali, urbanistiche e ambientali devono essere la base della partecipazione democratica che, sola, può garantire condivisione nelle trasformazioni.

L'INU Lazio ha già posto questo tema con un seminario-convegno dell'aprile 2008, ma da allora non sono stati fatti passi avanti, e semmai passi indietro.

3. **L'investimento pubblico sul sistema dei trasporti**, che non può essere affidato alla sola finanza locale. Se l'Italia, oltre a contenere il suo debito pubblico, deve anche promuovere lo sviluppo, le aree metropolitane sono il luogo dove l'investimento pubblico può essere più efficace per ridare efficienza e competitività al sistema produttivo. Il gap infrastrutturale che connota l'Italia a Roma è più evidente che in qualunque altra città e richiede un impegno nazionale per essere recuperato in tempi utili per agganciare la ripresa.
4. **La riforma della fiscalità locale**, che deve essere basata su criteri di sostenibilità. Oggi una quota significativa della fiscalità locale deriva dagli oneri di urbanizzazione e dall'ICI sulle aree edificabili ed è utilizzata per la spesa ordinaria, per mantenere la città esistente senza necessariamente investire sulle urbanizzazioni che dovrebbero sostenere i nuovi carichi urbanistici. Questo meccanismo genera un debito infrastrutturale che si scarica sui cittadini futuri. Occorre che la fiscalità sugli immobili sostenga la manutenzione e la gestione urbana e che tutti gli oneri derivanti dalle trasformazioni siano reinvestiti in nuove opere infrastrutturali e di riqualificazione. L'INU Lazio, in occasione dell'ultimo congresso nazionale di Livorno, ha prodotto un documento su questo tema di rilevanza nazionale, ma intendiamo riproporlo in questo convegno per la sua rilevanza nel ripensamento dell'area metropolitana.
5. **La costruzione di strategie di sviluppo locale** necessarie per riconvertire le periferie dormitorio metropolitane in una rete di luoghi centrali; l'attuale tendenza alla riconversione residenziale di ogni edificio o area a destinazione produttiva costituisce una dispersione di opportunità, che deve essere contrastata promuovendo strategie e interventi di sviluppo locale, favorendo sinergie tra le strutture di servizio e di ricerca e le imprese produttive. All'interno di questa strategia un ruolo significativo è riservato alla rigenerazione dello spazio pubblico che è oggetto di una delle sessioni del convegno.
6. **La valorizzazione economica dei parchi** al di fuori del ciclo immobiliare, basata invece sulle attività di produzione e di gestione di servizi. Finora i parchi sono stati percepiti più come vincoli che come opportunità perché non sono state promosse azioni e misure di sostegno alle attività compatibili, quali agriturismo, agricoltura sociale, attività per il tempo libero. Un'opportunità in questa direzione è data dalle due grandi infrastrutture pedonali, la Francigena e l'Appia antica, sulle quali si può fondare una strategia per i parchi metropolitani.
7. **La promozione dell'edilizia sociale**, che deve rispondere in maniera non temporanea alla domanda abitativa delle fasce escluse dal mercato della casa in proprietà. Occorre affrontare con molto maggiore rigore il tema dell'edilizia sociale: troppo spesso gli incentivi urbanistici per l'edilizia sociale - o la riserva di una quota per la medesima - si sono tradotti in un uso temporaneo in locazione per soli 8 anni. Bisogna invece promuovere l'intervento di soggetti strutturalmente orientati a produrre e gestire edilizia residenziale in affitto permanente, quali ATER, fondazioni, fondi immobiliari, cooperative a proprietà indivisa.
8. **La riduzione del consumo di suolo** che, nel modello prevalente dell'urbanizzazione diffusa, raggiunge livelli allarmanti sia sotto il profilo del rischio idrogeologico, sia per i costi energetici del riscaldamento e dei trasporti. Occorrono politiche orientate alla densificazione ed alla riqualificazione della città esistente, relegando gli interventi di nuova urbanizzazione ad un'evenienza eccezionale solo per interventi strategici.
9. **Il contenimento dei consumi energetici, la produzione energetica da fonti rinnovabili e la riduzione dei rifiuti** costituiscono infine la sfida per un sistema urbano sostenibile. In questi campi occorre passare dalla fase degli interventi "esemplari" alle azioni sistematiche.

Ritengo che questi temi, che attraverseranno anche le relazioni del convegno, costituiscono una prima scaletta per il ripensamento della metropoli.

¹ *Ipotesi di schema d'assetto per l'area metropolitana romana* elaborato da P. Avarello, P. Cenci, L. Contardi, V. Crisostomi, W. Fabietti, S. Garano, A. Montenero, L. Ricci e M. Talia