



# i QUADERNI

# #01

gennaio\_ aprile 2013  
numero uno  
anno uno

**URBANISTICA**   
giornale on-line di  
urbanistica  
ISSN:  
1973-9702

## Roma fra realtà e prospettive

Rome between  
reality and perspective

a cura di S. Ombuen & A.L. Palazzo

**Simone Ombuen**  
Strategie nonstrategie.  
Un bilancio su Roma.

**Anna Laura Palazzo &  
Elena Battaglini**  
Territori sostenibili.

**Marco Tolti**  
Rilanciare la periferia romana.

## Direttore responsabile

Giorgio Piccinato

## Comitato scientifico

Thomas Angotti, *City University of New York*  
Orion Nel·lo Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona*  
Carlo Donolo, *Università La Sapienza*  
Valter Fabietti, *Università di Chieti-Pescara*  
Max Welch Guerra, *Bauhaus-Universität Weimer*  
Michael Hebbert, *University College London*  
Daniel Modigliani, *Istituto Nazionale di Urbanistica*  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
Vieri Quilici, *Università Roma Tre*  
Christian Topalov, *Ecole des hautes études en sciences sociales*  
Rui Manuel Trindade Braz Afonso, *Universidade do Porto*

## Comitato di redazione

Viviana Andriola, Elisabetta Capelli,  
Simone Ombuen, Anna Laura Palazzo,  
Francesca Porcari, Valentina Signore,  
Nicola Vazzoler.

<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/>

## ISSN 1973-9702

pubblicazione in attesa di registrazione  
presso Cancelleria del Tribunale di Roma

Progetto grafico e impaginazione  
**UrbanisticaTre**, Roma 2013.

in copertina: **rapide prospettive**

#LocalitàEsquilino #RomaTermini #TrenoAV #Frecciargento



# #01

gennaio\_aprile 2013  
numero uno  
anno uno

january\_april 2013  
issue one  
year one

**U3**  
I QUADERNI

in questo numero  
in this issue

Tema  
Topic >

**Roma fra realtà e prospettive**  
**Rome between reality and perspective >**

a cura di S. Ombuen & A.L. Palazzo\_p. 05

Simone Ombuen\_p. 09

**Strategie\_nonstrategie. Un bilancio su Roma**  
**Strategie\_non-strategies. An assessment of Rome**

Marco Tolli\_p. 23

**Rilanciare la periferia romana**  
**Regenerating the periphery**

Anna Laura Palazzo & Elena Battaglini\_p. 27

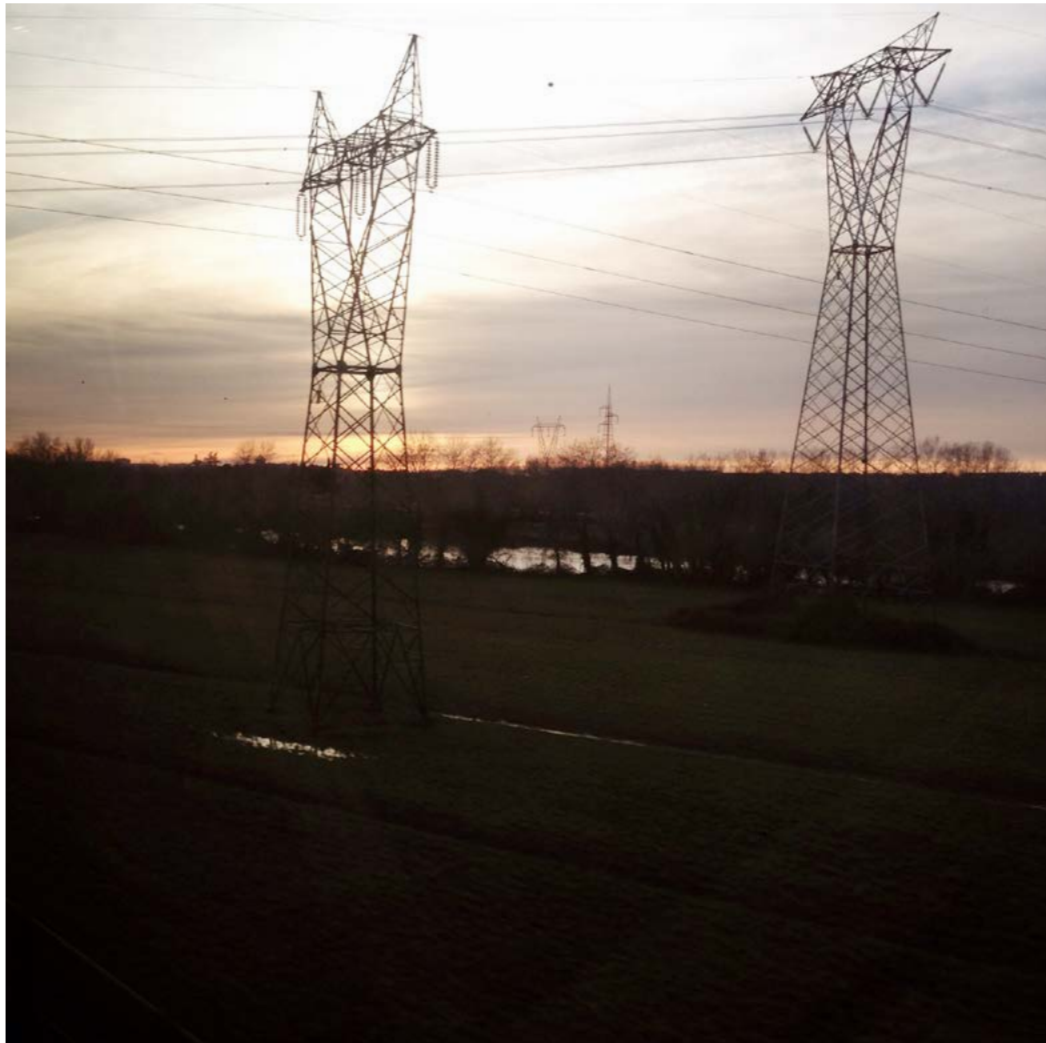
**Territori sostenibili**  
**Sustainable territories**

Apparati  
Others >

Profilo autori/**Authors bio**  
p. 38

Parole chiave/**Keywords**  
p. 39





**rapide prospettive**  
#Roma #LocalitàVerano  
#Treno AV #Frecciargento

# Strategie\_ nonstrategie. Un bilancio su Roma<sup>1</sup>.

Strategies\_nonstrategies.  
An assessment of Rome.

@ Simone Ombuen |

# Strategie di sviluppo |  
# Governo  
metropolitano |  
# Pianificazione di  
struttura |

# Development  
strategy |  
# Metropolitan  
government |  
# Structure planning |

*The contribution gives a brief analysis of some macro-economic and territorial effects caused by the global crisis and pending in the Roman context. Based on the ideas that emerged, it later attempts to read-through of some of the main strategic agendas, explicit or implicit, developed within the context of metropolitan Roma in the two past decades, both to the internal planning and programming tools that in some important programs entities operating at the enterprise level. The general goal is to trace the critical aspects generated in those strategies by the new scenario, and to present some opportunities to tackle them effectively.*

Il contributo traccia un sintetico bilancio di alcuni macrofenomeni economici e territoriali causati dagli effetti della crisi globale in corso nel contesto romano, e una lettura in trasparenza di alcune principali agende strategiche, esplicite o implicite, messe a punto nel contesto metropolitano romano nell'ultimo ventennio, sia all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione che nei programmi di alcuni importanti soggetti operativi a livello aziendale, con l'obiettivo di rintracciare le criticità generate nelle strategie dal nuovo scenario, nonché alcune opportunità presenti per fronteggiarlo efficacemente.

<sup>1</sup> Riduzione e aggiornamento del paper presentato in occasione della XXXIII Conferenza scientifica annuale AISRE, Roma, 13-15 settembre 2012.

## 1. Introduzione

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 si è trasformata in crisi dei debiti sovrani, trasmettendosi all'economia reale e dando avvio alla più grave crisi economica dopo quella del 1929. I drastici processi di trasformazione economica stanno modificando la collocazione dell'Italia nel sistema di divisione mondiale del lavoro, e a livello locale stanno cambiando ruolo e peso dell'economia della trasformazione urbana. Tutti i principali piani e programmi di sviluppo e gestione del territorio definiti nel contesto romano e laziale nell'ultimo ventennio, sia di produzione istituzionale che con il contributo delle parti economico-sociali (Bellicini, 2012B), non dimostrano di poter fronteggiare efficacemente la scarsità di mezzi per il finanziamento delle trasformazioni insediative, e per il loro governo.

La nuova alleanza fra finanza e rendita immobiliare, divenuta la *business as usual* dell'ultimo ciclo edilizio 1995-2011 (Bellicini, 2012A) ha visto cambiare la storica funzione economica anticiclica della trasformazione urbana, facendola divenire prociclica. Il brusco inaridimento delle principali fonti sul mercato finanziario si è venuto così a sommare al sostanziale arresto del ciclo della valorizzazione fondiaria, bloccando il processo di maggiore redistribuzione di valore generatosi nell'Italia della proprietà immobiliare diffusa, e mettendo in crisi le prospettive di sviluppo poggiate su di esso.

Il settore delle costruzioni (sino ad anni recenti circa il 15% del PIL romano) si trova in grave crisi, con una riduzione delle imprese attive e con un crollo della redditività aziendale. Si vanno ammassando rilevanti quote di invenduto, sia residenziale che commerciale/industriale. Al quinto anno consecutivo di calo dei prezzi immobiliari dai massimi del 2007 e con un calo delle compravendite residenziali del 31%, il ridimensionamento dei prezzi non ha compensato la riduzione del sostegno finanziario. *“Si è innescato un meccanismo perverso che, nel tentativo di rendere graduale una svalutazione degli attivi che altrimenti comporterebbe un'affannosa e, per certi versi improponibile, ricerca di nuovi capitali, finisce per asfissiare il mercato. Il mancato sostegno della domanda, in un contesto dominato da aspettative non espansive, non può non pregiudicare le prospettive del comparto e, con esse, la possibilità di assorbimento tanto dell'enorme mole di invenduto, quanto degli immobili a garanzia di crediti incagliati, se non addirittura già in sofferenza.”* (Nomisma, 2012, pp. 8-9).

ANCE<sup>2</sup> evidenzia che a Roma il numero delle compravendite immobiliari ad uso abitativo, sinora rimasto stabile o leggermente dinamico, segna nel primo trimestre 2012 un calo su base annua del 20,6% in città e del 16,1% nel resto della provincia. Dati più recenti dell'Agenzia del Demanio indicano che su Roma il calo delle compravendite si è ulteriormente aggravato, e che la riduzione è del 39% nei primi quattro mesi del 2012 rispetto al primo quadrimestre 2011, raddoppiando quasi la stima del calo in un solo mese.

Anche il non residenziale segna una grave crisi: a fronte di una riduzione del 45% fra il 2005 e il 2011, i dati del primo trimestre 2012 sul medesimo periodo 2011 indicano un ulteriore crollo che coinvolge la provincia di Roma: -45% per il terziario (uffici e istituti di credito), -29% per le attività produttive,

<sup>2</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale, giugno 2012 <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=6737>.



-30% il settore commerciale (negozi e alberghi) (Bellicini, 2012B).

E anche la Cassa Edile segnala fra 2009 e 2011 una riduzione degli operai iscritti del 23,2% e delle ore lavorate del 22,7%. Nel Lazio il calo delle forze di lavoro nelle costruzioni è quotato da ISTAT al -10,9% nel solo primo trimestre 2012, quasi cinque volte il calo a livello nazionale (-2,3%).

Quanto alle prospettive del sistema economico romano, ulteriori indicazioni negative emergono dalle manovre impostate dal Governo per far fronte alla crisi del debito sovrano e per reperire le risorse per il servizio del debito pubblico. La Regione Lazio è prima fra le regioni italiane per valore assoluto dei tagli proposti al servizio sanitario nazionale. È a Roma che si concentra la parte più importante della riduzione del 10% dei dipendenti pubblici annunciata dal Ministro Giarda. È sul patrimonio edilizio romano (il solo comune conta il 6,3% del patrimonio abitativo nazionale) che grava il maggior prelievo dell'IMU (oltre 776 M€ di acconto, pari all'8,1% del totale nazionale, più dei 698 M€ dell'intera Toscana). Tutti fattori che annunciano in prospettiva una ulteriore riduzione del reddito a disposizione delle famiglie, con ricadute attese nella generalità dei settori produttivi a più bassa specializzazione.

Sul mercato immobiliare romano poi, date le funzioni di capitale del più grande comune italiano, si trova la relativa maggioranza degli immobili pubblici che possono essere realisticamente oggetto di dismissioni immobiliari per la riduzione strutturale del debito pubblico italiano. È qui che esistono concrete possibilità di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, dato che è lo Stato il più grande affittuario del mercato romano, e che recenti provvedimenti di *spending review* annunciano riduzione forzata dei canoni e abbattimento della quantità di patrimonio noleggiato. Ciò è avvertito anche da Nomisma, che riferendosi al mercato del direzionale afferma:

*"... è leggermente variata anche la ripartizione geografica degli investimenti in Italia: a Milano si concentra la maggior parte degli investimenti nel settore, mentre la quota di Roma è stata erosa da altre realtà, il cui livello di rischio è percepito sostanzialmente dissimile rispetto a quello del mercato romano." (cit., p. 61-62).*

Significativa anche la scomparsa degli investimenti nel settore *retail*, ridottisi a un quarto nel 2011 e del tutto scomparsi dal primo trimestre 2012, e l'assenza completa degli investitori esteri, per la prima volta dopo molti anni. Si assiste pertanto alla preparazione, entro dimensioni strutturali, di quella che potrebbe dimostrarsi una "tempesta perfetta", un autentico "infarto" del ciclo edilizio romano:

- per la riduzione dei redditi e delle risorse disponibili per acquisti e affitti, da parte dello Stato e della P.A., delle aziende e delle famiglie;
- per l'incremento della pressione fiscale sugli immobili;
- per il prolungarsi delle condizioni di restrizione del credito e dell'aumento della remunerazione del rischio;
- per la crescita e il consolidamento di eccedenze d'offerta.

## 2. Ciclo immobiliare e distribuzione del reddito

La particolare rilevanza qui attribuita all'immobiliare è connessa all'importanza che tale settore ha nell'analisi degli elementi costitutivi del "modello Roma" dal 1993 ad anni recenti. L'immobiliare nel contesto romano ha rivelato in passato una grande capacità redistributiva, a causa della molteplicità di soggetti beneficiari coinvolti nel ciclo:

- un numero crescente di proprietari immobiliari, di suoli resi variamente edificabili o regolarizzati grazie all'azione di risanamento dei vari cicli di abusivismo, e di immobili dismessi avviati alla valorizzazione con la stagione dei programmi complessi e delle nuove forme del partenariato pubblico-privato;
- un'ampia platea di imprese coinvolte, in particolare una rete di piccole e piccolissime imprese attive nel subappalto e nella ristrutturazione, generate anche grazie alla abbondante presenza di manodopera disponibile giunta a Roma con l'ondata migratoria dell'ultimo quindicennio;
- la presenza di una dotazione di quadri tecnici e di competenze capace di seguire la proprietà immobiliare e l'impresa nella sperimentazione delle modalità complesse assunte dalla trasformazione urbana, dapprima in programmi sperimentali e poi con l'entrata a regime delle nuove regole del piano di Roma;
- infine l'enorme ampliamento del numero dei soggetti variamente legati al mondo del credito e dell'intermediazione.

Sull'espansione dell'immobiliare, nel corso del processo di finanziarizzazione che ha interessato il settore a livello mondiale, sono potuti crescere non solo il numero (e il margine) degli operatori tradizionali, ma intere schiere di nuove figure. Si pensi al numero di agenzie bancarie aperte a Roma dalla fine degli anni '90, oggi in drastica riduzione.

Nel lungo ciclo edilizio avviato nel 1994 e di recente conclusosi, la produzione di rendite immobiliari è divenuta una delle componenti principali di innesco della leva finanziaria e di (pur iniqua) redistribuzione sociale della ricchezza e del reddito, a fronte del ristagno complessivo dei redditi da lavoro dipendente e all'arretramento della quota di ricchezza per salari nella ripartizione del valore aggiunto<sup>3</sup>.

Persino le modalità partenariali e perequative adottate dal governo capitolino sin dal 1994, pur con l'indubbio merito di aver notevolmente accresciuto le quote di rendita fondiaria ricondotte alla realizzazione di opere di interesse pubblico, dal punto di vista macroeconomico sono rimaste all'interno del processo d'integrazione fra rendite immobiliari e finanza che ha caratterizzato gli anni duemila a scala mondiale. Un evento di portata storica, spinto dalla necessità di dare risultati e riscontri reali all'enorme espansione delle risorse finanziarie messa in campo anzitutto dalla *Federal Reserve* americana, dapprima per coprire la debolezza della domanda interna, poi per finanziare la politica di potenza, quindi per riassorbire la bolla finanziaria del 2007 e oggi per sostenere il peso del gigantesco debito pubblico federale che è somma e frutto di tali scelte. Una trasformazione globale del rapporto fra finanza ed immobiliare che si è manifestata a livello globale, e che non

<sup>3</sup> Secondo il Rapporto sull'economia romana di OPER – Comune di Roma del 2008, l'inversione nella relazione fra valore aggiunto e reddito disponibile si è aggravata a partire dal 2004.



ha trovato mai risposte efficaci a livello locale, se non grazie a pur limitate decisioni dei governi nazionali<sup>4</sup>.

Sono così oggi in grave crisi alcune delle maggiori componenti della creazione di reddito nel contesto romano, come la finanza e il settore immobiliare; così come sarà inevitabilmente calante l'apporto derivante dalla spesa complessiva dell'apparato pubblico, che sino ad oggi ha continuato ad aumentare la spesa per le attività centrali che in significativa misura va a beneficio dell'area romana. Né è pensabile che il turismo, che presenta un andamento ancora crescente, o il modesto recupero in alcune attività specialistiche e di ricerca e sviluppo, possano da soli compensare i pesanti cali avutisi nel commercio, nelle attività industriali, nella finanza e nell'immobiliare, appunto. Emerge così un quadro di rilevanti difficoltà future per il contesto romano. Tutto ciò che è stato sino a ieri fa parte di un passato che non tornerà.

La durezza e la rilevanza della crisi sono oggi amplificate dal ritardo che molte delle componenti economico-sociali in campo stanno dimostrando nella comprensione dei reali processi in atto. L'avvicinarsi dei cicli edilizi dal 1951 al 2008 ha visto i valori immobiliari reali crescere sempre, pur con pause di due-tre anni al massimo. Vi è quindi una comprensibile tendenza a considerare questa pur complessa crisi come una delle tante sinora viste; ed è per questo che ad esempio, nonostante le gravi difficoltà del mercato, il ramificato sistema della proprietà fondiaria è ancor oggi impegnato nella ricerca di ulteriori occasioni di valorizzazione immobiliare. Ma se è sperabile che la turbativa finanziaria mondiale smetta di scaricare sull'Europa l'attuale violenta scarsità di mezzi, la nuova "normalità" alla quale si approderà non sarà affatto la stessa che viveva sino al 2008.

### 3. Per una rivisitazione delle agende strategiche

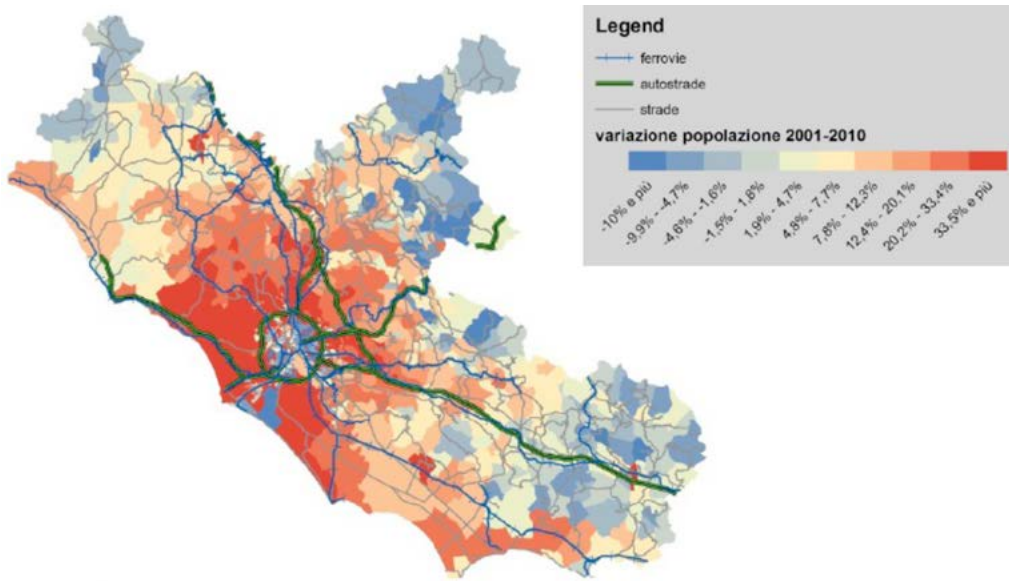
Il ritardo nel riposizionamento dei soggetti economico-sociali si riflette nella titubanza degli esponenti della classe politico-amministrativa. Essi, avvezzi a funzioni di sostanziale regolazione nei confronti dell'ampia platea dei soggetti attivi nel ciclo dell'edilizia e della valorizzazione fondiaria, non ricevendo da questi ultimi significativi segnali di modificazione dei comportamenti ed essendo inoltre al loro interno afflitti dagli strutturali problemi di oligopolismo collusivo che la politica italiana non è riuscita a risolvere sin dagli anni della scorsa crisi strutturale (1992-1993, se non ancor da prima), vanno profilando nel dibattito attuale modalità e approcci che non si discostano significativamente da quelli trascorsi. E questa permanenza a sua volta suona agli occhi degli operatori di settore come una conferma sostanziale della convinzione che, passata la crisi, tutto più o meno potrà tornare come prima.

Come accade nelle crisi strutturali, non congiunturali, diviene impossibile articolare una visione di futuro attingendo dall'interpretazione dei fenomeni passati. Le stesse popolazioni organizzative presenti sul territorio stanno cambiando, e il sistema della rappresentanza degli interessi ne può risentire significativamente.

Un esempio di questi fenomeni "nuovi" è rappresentato dai migranti<sup>5</sup>.

*4\_ Corre obbligo segnalare come in Germania dalla introduzione dell'Euro ad oggi il valore degli immobili sia rimasto costante in termini reali; a dimostrazione che qualcosa è possibile fare a contrasto di tali fenomeni.*

*5\_ Per una sintetica analisi a livello nazionale dei fenomeni demografici, e della loro crescente interdipendenza con gli aspetti infrastrutturali cfr. Ombuen 2011.*



**Fig.1\_** *Variazione popolazione residente nel Lazio tra 2001 e 2010. (Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT e Anagrafe Comune di Roma)*

La crescita della popolazione dell'area metropolitana è fortemente dovuta ai flussi migratori dall'estero. La popolazione straniera è passata dalle 131.000 unità del 2001 alle 442.000 del 2010 facendo registrare una crescita del 237%. È stato grazie al loro numeroso arrivo che il sistema romano ha sostenuto il suo PIL complessivo negli anni 2000, pur con una riduzione del PIL procapite.

Le comunità migranti si sono andate a insediare sia a Roma che soprattutto nel territorio provinciale (Provincia di Roma, 2011), raggiungendo localmente una percentuale sulla popolazione spesso superiore al 15%. Questi nuovi arrivati non hanno ancora trovato le forme opportune di rappresentanza, anche a causa di oggettive difficoltà di posizione sociale e di competenza e padronanza dei fondamentali (lingua, cultura).

Risulta sorprendente come le forze politiche, pur con qualche eccezione, si siano sinora dimostrate poco sensibili o addirittura ostili all'assunzione dei compiti di rappresentanza e di sostegno all'integrazione che tali presenze richiamano. Eppure la componente di domanda residenziale espressa dalle popolazioni migranti, pur con un livello di reddito non congruente ai correnti prezzi di mercato, è essenziale a sostenere sia il mercato di fascia più bassa che l'ammontare complessivo di fabbisogno di alloggi per edilizia sociale ritenuti necessari dall'attuale Amministrazione capitolina. La Giunta di Roma Capitale, in nome di una presunta incapienza del piano, ha avviato due anni fa l'individuazione di aree di riserva da destinare all'edilizia residenziale anche sociale, con un riconoscimento di nuovi diritti edificatori che interessa 1.900 ettari di suolo agricolo per un totale di circa 20 milioni di metri cubi potenziali. Indipendentemente da giudizi sulla gravità di un tale orientamento, va rilevato lo sbilanciamento tra il ruolo determinante assegnato ai migranti

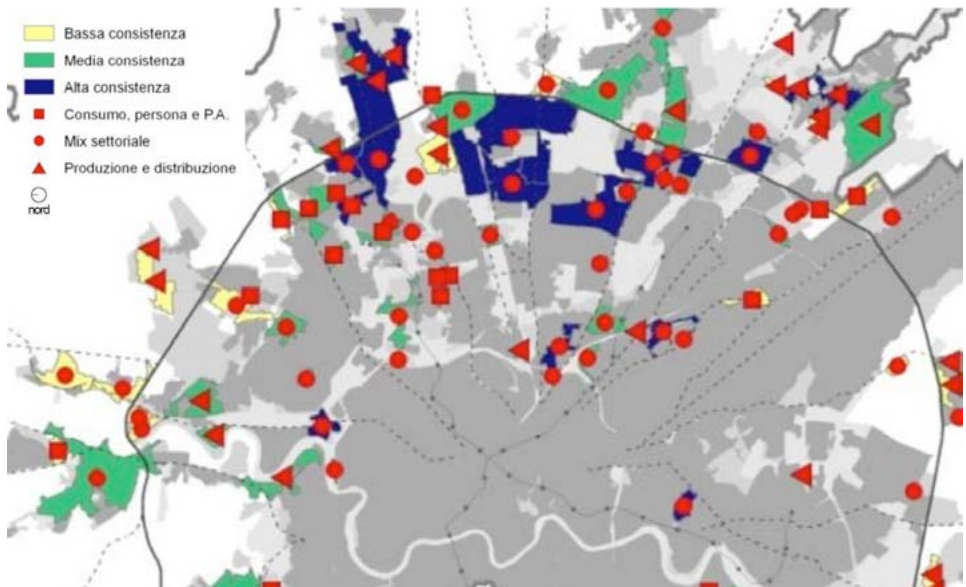


Fig.2 IPRINT previsti dal PRG di Roma nel quadrante est della città. (fonte: Bellicini 2012B)

per costruire ipotesi di dimensionamento urbanistico, e la nessuna rilevanza data loro quanto all'assunzione delle relative decisioni, o ad una qualche forma di rappresentanza.

Tali deliberazioni si preparano pur in presenza di un patrimonio di circa 100.000 alloggi sfitti, e senza valutare la provenienza e la consistenza dei redditi che dovrebbero sostenere tale aumento di offerta, fatto particolarmente grave se si considera che l'accesso al reddito è una componente essenziale dei flussi migratori, e che con redditi stagnanti o calanti i flussi migratori possono arrestarsi, o addirittura invertirsi.

Per rimanere all'azione dell'Amministrazione capitolina, va segnalato che un ruolo importante nell'ampliamento delle aspettative per operazioni immobiliari di maggior dimensione oggi in corso su Roma (in gran parte ancora a livello di sviluppo del progetto) può averlo ricoperto il Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, varato dalla Giunta Alemanno.

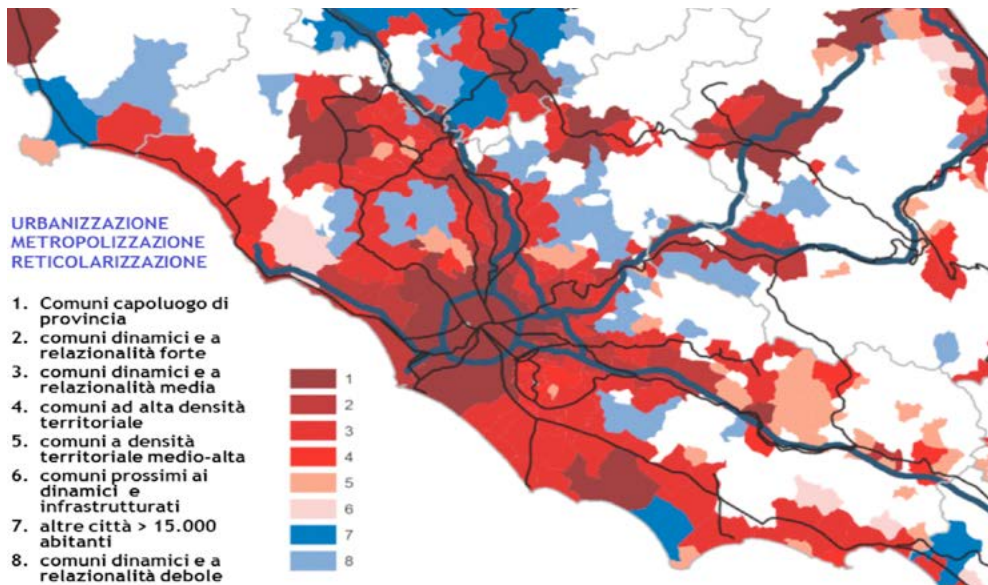
Scrive infatti Nomisma: "... un forte impulso ... è stato garantito dal Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, che definisce la visione prospettica della città in un orizzonte temporale decennale, puntando a promuovere e valorizzare gli aspetti di sostenibilità ambientale, integrazione sociale, riqualificazione urbana e sviluppo della cultura e dell'entertainment" (cit., p. 86).

Un tale ruolo di potenziamento delle occasioni di offerta insediativa in una situazione di crisi della domanda ha un valore contrario a quello che il buon senso assegnerebbe al termine di Piano Strategico. Avviato alla redazione in un momento nel quale ancora non si intendevano forse il senso e la portata della crisi, il Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, pur redatto con un approccio ampio e multidimensionale, appare oggi superato in molte delle sue dimensioni elaborative.

Quanto alla dimensione operativa del PRG di Roma approvato nel 2008, la situazione di crisi e di squilibrio del mercato immobiliare, con una vistosa restrizione della domanda, apre la necessità di una seria riflessione sulla realtà attuale del volume di trasformazioni urbanistiche previsto dal piano in un quindicennio. Esiste il rischio che le diverse dimensioni di operatività previste, in particolare centralità urbane e metropolitane e programmi integrati d'intervento per la città da ristrutturare, entrino in concorrenza tra loro per la captazione della scarsa domanda esistente (Bellicini 2012B), finendo per ridurre la concreta fattibilità di ogni intervento. Redatto nella fase di crescita dell'ultimo ciclo edilizio, e pur dotato di innovativi sistemi di modulazione a regime dell'offerta (variabilità del mix funzionale, articolabilità dei sistemi premiali, negoziabilità degli obiettivi pubblici non essenziali), il PRG di Roma ha comunque al suo interno importanti quote residue di potenziale edificabilità, in parte ancora provenienti dal dimensionamento del PRG del 1962, che oggi contribuiscono a determinare aspettative negative sui tempi e sui livelli di riequilibrio fra offerta e domanda immobiliare.

Assai più attento agli andamenti insediativi e agli effetti delle correnti migratorie appare il Piano territoriale provinciale, che della struttura policentrica del sistema romano ha fatto piena e convinta assunzione, ponendosi l'obiettivo di dotare l'area metropolitana di una sua armatura urbana di scala territoriale. Va tuttavia segnalato un punto di debolezza della strategia di sviluppo del PTPG, che assegna la promozione dei sistemi territoriali esterni al GRA alla diffusione di un sistema di servizi e di attività di livello superiore, una parte almeno dei quali non può però che provenire dal decentramento di alcune delle funzioni dell'area centrale della metropoli. Oltre al problema di trovare un punto di convergenza con i molteplici e rilevanti interessi coinvolti, questa ipotesi oggi si deve misurare con la problematicità crescente che incontra la realizzazione del sistema di trasporto pubblico di massa su rotaia - l'ossatura portante del sistema metropolitano - e senza il cui potenziamento e completamento ogni strategia di creazione o rinforzo dei poli esterni rischia di risultare ineffettuale, ovvero di produrre controeffetti negativi (incremento dei costi, congestione per l'aumento della mobilità privata su gomma).

Tale problematica investe l'intera produzione di piani e programmi del Paese, oggi alle prese con una drastica riduzione di risorse disponibili sia pubbliche sia partenariali, e nel caso della Provincia di Roma, futura Città metropolitana, dovrà condurre ad una rigorosa riscalatura delle priorità a favore di interventi rapidamente capaci di incorporare benefici nella produzione del valore aggiunto e di condizioni sociali e ambientali inclusive e sostenibili. Vi è il bisogno che programmazione infrastrutturale e strategie insediative trovino più elevati livelli di correlazione, molto più alti di quanto non avvenga oggi all'interno del PTPG della Provincia di Roma e dei poteri assegnati ad esso dalla vigente legislazione urbanistica regionale. Si tratta di un punto sul quale sarà possibile misurare la forza e l'innovatività degli atti di costituzione della erigenda autorità di livello metropolitano, e la capacità riformista delle nuove assise regionali a tale compito chiamate.



**Fig.3\_** Interpretazione territoriale del processo di urbanizzazione/metropolizzazione e del suo rapporto con la dotazione infrastrutturale.  
(Fonte: Ombuen 2011, cit.)

A completamento delle agende dei maggiori soggetti istituzionali attivi nel contesto romano, e in assenza di indicazioni chiare di politiche statali rivolte alla città capitale, si segnalano le significative aporie della azione della Regione Lazio. Il piano di rientro dal deficit sanitario, gestito dal Commissario Bondi, sta conducendo alla chiusura di una serie di presidi territoriali della sanità e alla concentrazione delle attività in un più limitato numero di strutture. Tale andamento, in assenza dello sviluppo di servizi domiciliari alternativi, produce un incremento nella domanda di mobilità sul territorio, in particolare nella popolazione anziana che usufruisce più frequentemente dei servizi sanitari. Anche la ristrutturazione dei plessi scolastici in corso da parte di comuni e province produce una polarizzazione su un più limitato numero di plessi, e contribuisce così anch'essa all'incremento della domanda di mobilità. In un tale critico contesto, pressata dai consistenti tagli ai trasferimenti che riceve dallo Stato, la Regione Lazio si trova nella condizione di dover significativamente ridurre la quota di sostegno al trasporto pubblico locale sinora erogata, una misura che non solo mette in crisi il programma di finanziamenti per l'estensione della esistente rete su ferro (nuove linee metro, chiusura dell'anello ferroviario, potenziamento del trasporto ferroviario metropolitano), ma che limiterà gravemente anche gli interventi di adeguamento, con il rischio di dover addirittura comprimere in misura significativa alcuni elementi dell'attuale livello dei servizi (frequenze, coperture orarie) e il programma di rinnovo e ampliamento del parco rotabile. Si tratterebbe di una misura assai grave, data la dimensione e l'importanza dell'area metropolitana romana, la terza del Paese per dimensioni e la seconda per valore aggiunto, punta di lancia della capacità competitiva del Paese.

Anche per i maggiori piani di settore e per alcuni programmi di grandi gestori

di servizi territoriali (FS, ACEA, AdR), si pone il problema del drastico e violento cambiamento di scenario. Per limitarsi qui al settore della mobilità<sup>6</sup>, strategico per un'area metropolitana, una riflessione merita la questione dell'ampliamento dell'aeroporto Leonardo da Vinci e le vicende connesse alla gestione dei servizi ferroviari dell'alta velocità e di servizio metropolitano.

L'ampliamento aeroportuale progettato dalla società di gestione Aeroporti di Roma, presieduta da Fabrizio Palenzona (AD di Unicredit) e con una significativa partecipazione azionaria del gruppo Benetton<sup>7</sup>, prevede il completo autofinanziamento delle opere<sup>8</sup>, a valere su una rivalutazione dei diritti di attracco da parte delle flotte aeromobili utenti e connessa alla soluzione dei problemi posti dal *low cost* oggi ospitato a Ciampino. La recente notizia del varo dell'incremento delle tariffe, connesso allo spostamento a Fiumicino del *low cost* e alla trasformazione di Ciampino in *city airport*, se dà prospettive al piano, dall'altro lato rende ancor più necessaria una verifica sulla concorrenza tariffaria degli altri aeroporti sud-europei per le funzioni di *hub*.

Nel contesto romano avranno anche rilevanti conseguenze gli esiti della vicenda dell'alta velocità ferroviaria, che ha visto nell'ultimo anno l'entrata in pieno servizio della tratta principale Salerno-Torino, l'avvio dell'attività del secondo gestore AV e l'apertura della nuova Stazione Tiburtina, destinata a divenire in futuro la stazione di transito di riferimento per una parte importante del traffico ferroviario intermetropolitano. Molti degli aspetti di maggior rilievo sono ancor oggi da focalizzare opportunamente (sostenibilità complessiva dell'investimento di FS sulle tratte a maggior affluenza, successo dell'attestamento di NTV a Ostiense e della sua capacità concorrenziale rispetto a FS, completamento della Stazione Tiburtina e del programma edilizio di Pietralata ad esso collegato, oggi fermi a metà del guado). Quel che si può di certo dire è che alcuni elementi assai importanti per il buon esito funzionale ed economico dei nuovi servizi offerti a ridosso delle nuove dotazioni infrastrutturali risiedono proprio nella qualità ed efficienza dei servizi di trasporto ferroviario metropolitano dell'area romana (Ombuen 2010), segnati da crescenti criticità, e di collegamento tra le stazioni principali di Roma e il sistema aeroportuale. Servizi oggi sostenuti dal contratto di servizio intestato alla Regione Lazio, e dipendenti in misura rilevante dal CIPE per i programmi di sviluppo.

Anche in questo caso, la fragilità di prospettive si riverbera sul sistema decisionale richiedendo un più elevato livello di concertazione delle scelte, una maggiore stabilità nelle decisioni assunte, una più elevata consapevolezza dell'importanza di un quadro organico e convergente di decisioni per garantire credibilità e affidabilità dei piani di investimento. Si tratta di componenti inevitabili di una politica di sviluppo e nel caso anche indispensabili a giungere a una più sostenibile ripartizione modale del traffico passeggeri a scala metropolitana.

Un'ulteriore questione riguarda il sistema del credito a Roma. L'unificazione di gran parte della struttura creditizia romana in Unicredit, se ha contribuito

<sup>6</sup> Una trattazione meriterebbe il caso di ACEA, l'agenzia energetico-ambientale capitolina, oggi oggetto di politiche di dismissione per banali motivi di cassa (il Comune di Roma rischia il dissesto), ma che potrebbe invece svolgere un ruolo importantissimo nella prospettiva di un avvio di politiche di efficientamento energetico e di sviluppo sostenibile a scala insediativa. La scarsa esplicitazione di obiettivi di tale genere potrà forse cambiare in occasione della presentazione delle proposte in risposta al bando Smart Cities and Communities recentemente lanciato dal MIUR nell'ambito del PON R&C.

<sup>7</sup> Del Gruppo Scott-Wilson; Cfr. <http://www.adr.it/azn-piano-di-sviluppo>.

<sup>8</sup> Non è questo il contesto per entrare nel merito dei molti aspetti ambientali sollevati dal progetto, che pure meritano meditate e approfondite valutazioni, talvolta anche controdeduttive.

a dotare il sistema metropolitano di un *player* di scala globale, ha ridotto le capacità di diversificazione del sistema, rendendolo dipendente in misura rilevante da decisioni accentrate. In questi anni il Gruppo Unicredit si è molto espanso nei paesi dell'est europeo, che risultano caratterizzati da più dinamici tassi di crescita e da minori fenomeni di restrizione di disponibilità creditizie. Se ciò contribuisce a dare solidità al principale soggetto finanziario romano, lo porta altresì a considerare opzioni di investimento in altri contesti, più favorevoli per fase economica. Il nuovo ruolo locale di un soggetto finanziario globale appare quindi caratterizzato più per la capacità di arbitraggio e garanzia rispetto ai flussi finanziari che non per le funzioni dirette di credito alle attività, che pure restano come componente ineliminabile.

Un ultimo livello di lettura è relativo agli obiettivi di efficienza energetica territoriale e di abbattimento dei processi di consumo di suolo che l'implementazione di politiche di contrasto e di fronteggiamento dei fenomeni di cambiamento climatico richiedono nella gestione del sistema insediativo. L'approccio corrente ha sinora privilegiato la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili e l'efficiamento del patrimonio edilizio esistente senza particolari distinzioni; le ridotte disponibilità di risorse pongono la necessità di una valutazione approfondita, con particolare riguardo ai territori afflitti da dispersione insediativa e bassa densità, nei quali la realizzazione dei dovuti livelli minimi di dotazioni infrastrutturali e di servizi risulta essere oggi sostanzialmente impraticabile.

Nell'ultimo ciclo ventennale una parte rilevante dell'urbanizzazione realizzata, in particolare nella periferia esterna e nei comuni di cintura, presenta una grave carenza di servizi pubblici e di opere urbanizzative di collegamento, con la persistenza di una grave insufficienza nella disponibilità di risorse per la realizzazione dei beni pubblici. La realtà ci restituisce oggi un sistema insediativo composto per lo più di case e di capannoni, e con episodiche presenze di terziario privato, per lo più edifici per uffici; a questo mix in tempi più recenti si sono aggiunte le realizzazioni della grande distribuzione commerciale, sorta di "isole insediative" nel territorio metropolizzato, senza un aumento della *mixité* funzionale, ed anzi a volte deprivando certi contesti locali delle attività di commercio al dettaglio già esistenti. Un sistema insediativo che avrebbe bisogno di una ricapitalizzazione del capitale fisso sociale di infrastrutture e servizi pubblici, persino nelle finalità di un incremento della sua capacità competitiva e attrattiva, come della sua efficienza energetica territoriale, della sua resilienza climatica, della sua *affordability* sociale.

#### 4. Conclusioni

Al drastico cambiamento della realtà e degli scenari del territorio romano, delle sue dinamiche socioeconomiche e di assetto fisico e funzionale sta solo limitatamente corrispondendo un adeguato cambiamento dei comportamenti dei principali attori della trasformazione insediativa, e delle agende strategiche dei maggiori soggetti politici presenti.

Si può comprendere la difficoltà a trovare i modi di argomentazione pubblica necessari a passare dal paradigma dell'economia dell'abbondanza a quello della scarsità, pur relativa, e di far comprendere come anche in un uso parco



delle risorse sia possibile raggiungere rilevanti livelli di benessere; temi che rischiano di mettere in serio pericolo gli indici di popolarità. Altrettanto complesso appare il perseguimento dell'obiettivo di una maggiore capacità coesiva a livello sociale come produttivo, sulla quale poter impostare un nuovo patto di cittadinanza, poiché viene a seguito di anni nei quali gran parte delle funzioni di integrazione sociale erano affidate a meccanismi di mercato, già di per sé carenti e oggi in larga misura non più direttamente utilizzabili. Tuttavia una riqualificazione della capacità di governo appare indispensabile al buon sviluppo della vicenda della metropoli romana, dato il livello di interdipendenza che le diverse dimensioni della crisi vanno assumendo. Sono via via sempre più evidenti le interconnessioni fra politiche insediative e politiche del trasporto pubblico su ferro, come pure fra qualità insediativa, qualità ambientale e sostenibilità economica e sociale che un nuovo governo alla scala dell'area vasta sarà chiamato a mettere in campo.

Emerge una conferma dell'attualità disciplinare della tripartizione della pianificazione di struttura fra sistemi insediativi, sistemi infrastrutturali e sistemi ambientali, che se rivela oggi la sua piena utilità alla comprensione e al governo delle trasformazioni territoriali, dimostra altresì di richiedere un più elevato livello di descrizione della integrazione e interdipendenza fra le determinanti dei tre sistemi, e soprattutto richiede al sistema delle decisioni l'assunzione di quei principi fondanti il governo integrato del territorio che gli urbanisti italiani richiamano tenacemente da ormai molti decenni.

## bibliografia

Bellicini L. 2012A, "Città, mercato e rigenerazione 2012", Ricerca RI.U.SO., CRESME Ricerche S.p.A. per ANCE e CNAPPC, Milano.

Bellicini L. 2012B, "Le dinamiche dei microsistemi urbani e produttivi nell'area metropolitana di Roma nel periodo 1991-2011", CRESME Ricerche S.p.A. per ASSET Camera, Roma [fonte delle immagini inserite].

Nomisma, Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) 2012, "*Il Rapporto 2012 sulla congiuntura immobiliare*", Roma, 10 luglio.

Ombuen S. 2011, "Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione", in Properi P. (a cura di) *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma, ISBN: 978-88-7603-038-3.

Ombuen S. 2010, "Programmazione infrastrutturale e sentieri di sviluppo", in Cremaschi M. (a cura di), *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*, ISBN: 978-88-6055-489-5

Provincia di Roma, Ufficio Studi 2011, *Rapporto Annuale. La Situazione della Provincia di Roma*.

UBB

i QUADERNI