

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

Città metropolitana di Roma: ritorno alla pianificazione strategica?

Saverio Santangelo

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Saverio Santangelo

Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia
dell'Architettura
saverio.santangelo@uniroma1.it

Abstract

A quindici anni dall'avvio del primo Piano strategico per Roma, oggi la legge n. 56/2014 prevede per le Città metropolitane, la formazione di uno strumento di questo tipo, in passato solo volontaristico.

Una prima questione, d'ordine generale, nasce dal format rigido che la legge n. 56 ha previsto per il piano strategico, difforme rispetto ai canoni propri della pianificazione strategica che si è affermata in Europa negli ultimi due-tre decenni.

Il contributo prende in esame questi aspetti generali e i tentativi di pianificazione strategica per la città di Roma fino ad oggi, ne ripercorre la vicenda dei ripetuti insuccessi, e considera infine il recente Documento di indirizzo del Piano strategico della Città metropolitana, che dovrebbe preludere alla formazione del Piano strategico vero e proprio ai sensi della legge n. 56.

Ne emerge il rischio che anche in questo caso il piano sia destinato ad incontrare difficoltà nella sua formazione ed eventuale attuazione. L'ipotesi esplicativa che ne deriva è che, oltre alle crescenti e diffuse difficoltà dell'azione pubblica nel nostro paese, specifiche cause locali hanno impedito e impediscono alla pianificazione strategica di affermarsi nell'area metropolitana romana; e che esse abbiano origine tanto nella base economica che nella cultura politica della città e della sua area metropolitana.

Since 2014, in Italy, the Law No. 56, "Provisions for metropolitan areas, provinces, unions and mergers of municipalities", provides for the arrangement of the strategic plan of Città metropolitana.

This planning tool represents an important policy for socio-economic development of cities; it aims to revitalize urban development and to regenerate the cities and also to increase the welfare for inhabitants and quality life of city users.

The paper considers the recent guideline document for the Strategic Plan of the Città metropolitana di Roma and retraces the story of the repeated failures of strategic planning efforts until today; accordingly it is possible to identify some invariant factors that have prevented an appropriate action of public administration and a successful public-private

partnership over the last thirty years in this sector. This happened although the political contexts are changed.

What emerges is the risk that also in this case the plan is bound to fail: the explanatory hypothesis is that the difficulties and obstacles arise from both the economic base of the city and from its political culture.

Parole chiave/Keywords

Città metropolitana di Roma, Piano strategico, Partnership pubblico-privato/
Città metropolitana di Roma, Strategic plan, Public-private partnership

Il Piano strategico della legge n. 56/2014 e l'attuazione nella Città metropolitana di Roma

A distanza di oltre due anni dall'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 – *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, e in avvio di mandato del nuovo sindaco di Roma e relativa Città metropolitana di Roma Capitale (CmRC), Virginia Raggi, del M5s, questo contributo prova a ragionare sullo stato e le prospettive di formazione del Piano strategico (Ps) che la stessa legge n. 56 prevede per le Città metropolitane.

Prima di tutto, è bene cercare di capire *quale* Ps la legge ha previsto. È di rilievo, al riguardo, la sua durata triennale, *ex* Art. 1, comma 44, lettera a), accompagnata dalla previsione di aggiornamento annuale. Certo, questo secondo elemento può ridurre la rigidità e ristrettezza temporale, ma la durata/validità prevista dalla norma rimane una condizione estranea alla pianificazione strategica territoriale che conosciamo, nella quale è più estesa nel tempo¹. Ed anche l'uso del termine "adozione" (del piano) non aiuta a definire con certezza procedure, coerenza e modificabilità dello strumento. Questo per evidenziare che in linea di principio il

¹ Anche riferendosi solo a casi italiani – ad es. *Torino Internazionale. Il Piano strategico della città*, 2000, o lo stesso piano strategico per Roma tentato tra fine anni Novanta e inizi Duemila, *Verso un piano strategico per Roma*, e quello successivo avviato nel 2011, *Roma Porta dei Tempi* –, l'orizzonte temporale di riferimento è dell'ordine di un decennio.

piano strategico previsto dalla legge n. 56 difficilmente può essere identificato con la fattispecie classica di riferimento internazionale².

Dal punto di vista dello stato amministrativo della Città metropolitana di Roma Capitale, nello specifico della formazione del Ps rileva appunto l'approvazione recente del Documento di indirizzo del Piano Strategico³. Oltre che dallo Statuto che la CmRC si è data, è da questo primo punto che occorre partire per verificare le perplessità appena esposte a proposito della legge dello stato e della sua conseguente attuazione.

Se si guarda ai contenuti e al carattere del Documento (DiPs), alcune considerazioni possono farsi a partire da come si inserisce nella riflessione che sull'assetto metropolitano di Roma va avanti ormai da almeno due decenni. Va qui segnalato, infatti, che sono passati quindici anni dal primo tentativo di Piano strategico per Roma (nel 2001, non ancora Città metropolitana ma solo Comune)⁴; anni divisi tra formazione e approvazione del nuovo Prg nel 2008, "fermo edilizio" dovuto alla crisi economica e nuovo tentativo nel 2011 (Giunta Alemanno) di dare corpo ad un Piano strategico, fino alle successive anomale dimissioni di Ignazio Marino.

Rispetto al canone ricorrente e agli stessi due tentativi di pianificazione strategica sopra ricordati, oltre alla limitatezza temporale altra differenza rilevante che caratterizza il recente Documento di indirizzo del Piano Strategico della CmRC è nel metodo. In particolare per quanto riguarda la cosiddetta fase di "ascolto" degli *stakeholders*, cioè di tutti i portatori di interessi. E che è parte rilevante e qualitativamente costitutiva del processo (*demarche*) di pianificazione. È proprio nella *demarche* che possiamo intravedere altre problematicità del piano avviato in attuazione della legge n. 56: senza un percorso di costruzione cooperativa e di condivisione degli obiettivi non solo un piano strategico è poco "strategico" in partenza, ma è debole e poco fattibile, ancor più, in sede di attuazione.

Come si è accennato, è già nella lettera della legge che sono insite le differenze con la pianificazione strategica come la conosciamo. E la stessa previsione *ex lege* del piano, anziché rappresentare un punto di forza, in realtà – insieme agli altri aspetti propriamente normativi e qualificanti –, rischia di rimanere una sorta di gabbia che ne

2 Tra i molti, v. Martinelli, F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2005.

3 Deliberazione n. 48/16, 15 giugno 2016.

4 Cfr. Camagni, R., Mazzonis, D. (a cura di), *Verso un piano strategico per Roma*, Alinea editrice, Firenze, 2001.

garantisce forse la formazione ma ne riduce le potenzialità e ne altera la natura. Sia in linea di principio che in pratica, infatti, è proprio il volontarismo di promotori e attori che meglio esprime la convinzione, la forza e la necessità di un piano strategico⁵. Ora, se il volontarismo presuppone e richiede appunto una *demarche* aperta e attenta alle istanze di attori e soggetti, pubblici e privati, la stessa non è che debba essere esclusa in un processo maggiormente istituzionalizzato: dovrebbe solo risultare facilitata. E, naturalmente, la norma non la esclude.

Nello specifico caso di Roma, l'Art. 7 dello Statuto della CmRC allinea, in parte, ai criteri canonici di formazione della pianificazione strategica il piano previsto dalla legge 56; in particolare lì dove prevede che nel Ps «siano stabiliti gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e nel lungo termine», prevedendo così sia un orizzonte temporale di riferimento più congruo che una progettualità di maggior respiro e articolazione. Più in generale, poi, prevede che si individuino priorità, risorse e metodo di attuazione e che il piano persegua obiettivi di compatibilità, integrazione e valorizzazione rispetto al territorio metropolitano e a quadri di riferimento più ampi.

Contenuti e carattere del Documento di indirizzo del Piano Strategico

Al di là di letture più o meno estensive dello Statuto, quanto ha preceduto il Ps e soprattutto lo stesso DiPs di Roma Capitale sembrano indicare oggi, dunque, una condizione di attesa, dopo aver predisposto un quadro politico-amministrativo minimo teso a riconoscere prima di tutto il ruolo degli altri comuni metropolitani e a verificare i meccanismi di funzionamento propri del nuovo ente. Un'attesa che da una parte non dà per scontati gli approcci generalmente praticati a livello nazionale e internazionale, o comunque intende ricercarne di nuovi (pur genericamente, infatti, nelle linee programmatiche del sindaco metropolitano, approvate dal consiglio nel marzo 2015, si esprime l'intenzione di poter «sviluppare un approccio innovativo» al Ps), e dall'altra sembra motivata dalla mancanza di un input politico chiaro ed autorevole. Così, come già si è sottolineato, in ordine ai cosiddetti “attori” del piano e più in generale agli *stakeholders*, troviamo solo indicazioni minime e generiche, del

⁵ Caratteristiche e requisiti specifici della pianificazione strategica sono consolidati e ampiamente noti. Ho avuto modo di proporle una rassegna sintetica in Santangelo, S. (luglio 2011), “Le caratteristiche distintive e peculiari della Pst”, in *Piani strategici per piccoli comuni*, Mimeo.

tipo: il piano dovrà garantire «la massima partecipazione di tutti gli attori coinvolti» e la «massima apertura ad un'ampia partecipazione delle comunità locali e delle forze sociali ed economiche».

Del breve Documento di indirizzo del Piano Strategico della CmRC è qui utile soprattutto considerare l'*Allegato – Metodologia operativa*, nel quale – pur a fronte solo di «alcuni esempi di possibili linee operative» – troviamo conferma, di fatto, della condizione di attesa, insufficiente maturazione, cui abbiamo accennato, o più semplicemente di un voluto basso profilo del piano cui l'intero documento prelude. Al riguardo va detto che il suo carattere minimalista, potremmo dire, pensato nel segno della sostenibilità (ambientale, economica, sociale ed anche amministrativa) e dell'accesso, è segno di un approccio altro rispetto al modello corrente di pianificazione strategica in cui la competitività delle città e dei territori risalta come elemento chiave per la promozione dello sviluppo socio-economico. Solo in pochi passaggi questo tema è posto nel DiPs, e di fatto in termini poco convincenti rispetto al tono generale del piano⁶. Il che conferma ancora che si tratta di una fase non propriamente compiuta, solo di un'ipotesi iniziale. Il suo carattere “leggero” infatti potrebbe anche non essere una ragione di debolezza, ma a condizione che a tutti gli effetti e all'interno di una *vision* forte lo si assuma come dato convincente e vincente rispetto a possibili alternative di sviluppo. Così non appare, e verosimilmente ragione prima di debolezza è l'incertezza politica che ha contraddistinto questo periodo di avvio della CmRC: strutturale per via delle modalità elettive di sindaco e consiglieri, e contingente per via del vuoto politico romano fino al 20 giugno 2016. Rimane il fatto che il Documento di indirizzo sembra non aver colto le potenzialità del processo di formazione del Ps come occasione e strumento in sé costitutivo della stessa CmRC attraverso l'ampio coinvolgimento di attori e soggetti rappresentativi della sfera socioeconomica e dei territori che insieme alla città capitale la costituiscono.

Al presente: solo tracce di pianificazione strategica

Dunque, sono sia il carattere costitutivo *ex lege* n. 56/2014 che il metodo di costruzione finora seguito in sede di CmRC che, principalmente, rendono ancora

⁶ «A tal fine l'area deve essere posta nelle condizioni ottimali di capacità competitiva rispetto alle altre aree sistema in ambito dell'Unione europea ed in quello planetario». Ma è tutto il punto 10. del Documento di indirizzo, “Costruzione di sistemi coordinati di servizi pubblici”, a risultare dissonante.

poco credibile il piano strategico che si intravede nel Documento di indirizzo approvato per Roma e la sua area metropolitana. E per questo oggi certo non possiamo parlare di *un ritorno al piano strategico*, di cui nel titolo del contributo.

Di maggiore interesse e incisività, in questo senso, può essere considerato l'approccio che caratterizza un altro documento, di provenienza e natura molto diversa, *19 idee e 100 domande per i candidati sindaco* (aprile 2016); sia pure relativo alla sola città di Roma⁷. Ma è chiaro che, in ogni disegno per la CmRC, è da Roma che bisogna partire, e, ovviamente, non solo per il suo peso demografico⁸.

E tra l'altro, pur all'interno della *vision* complessiva ad un tempo più ricca e problematica di questo secondo documento, alcune analogie con i contenuti qualificanti presenti nel primo sono degne di nota; in particolare: tenere insieme l'urbano e il rurale, tenere ben presente il valore di cultura e natura, la rilevanza della formazione superiore e delle competenze di livello universitario, la trasparenza ed efficienza nella pubblica amministrazione.

Nelle *19 idee* sono inoltre esplicitati ulteriori punti chiave – la questione della casa, la mobilità, il buon uso delle proprietà pubbliche –, che non possono non essere inclusi in qualunque Agenda per Roma, sia Comune che Città metropolitana.

Passato e futuro della pianificazione strategica per Roma e la sua area metropolitana

Se questo è il presente della pianificazione strategica romana, come si è visto molto incerto, da cui partire per cogliere eventuali elementi positivi utili ad un disegno strategico per la CmRC, pure conviene tornare brevemente ai precedenti tentativi per sottolinearne alcuni elementi di debolezza che ancora potrebbero rendere problematica la formazione del piano strategico che la legge n. 56 comunque prevede.

In coincidenza con l'avvio conclamato della crisi economica globale, nel 2008, Roma Capitale avviava una serie di attività volte a «delineare azioni di respiro

7 Koinè. *la Prima(vera) di Roma*, 15 aprile 2016.

8 Nel Comune di Roma al 2011 sono censiti 2.617.175 abitanti, 70.371 in più che nel 2001 (+2,8); nei rimanenti 120 comuni della C. m. la “popolazione legale” nello stesso intervallo passa da 1.153.620 a 1.380.290 abitanti (+19,6%). Mediamente, dunque, pur in presenza di una recente maggiore crescita nel territorio della Provincia, gli abitanti del Comune di Roma costituiscono i due terzi del totale provinciale-metropolitano, su una superficie territoriale rispettivamente pari a 1.287,36 e 4.075,93 Km². Fonte: Provincia di Roma, *Rapporto annuale – Edizione 2014*. Ci sono poi altre due componenti rilevanti da considerare, la popolazione immigrata e i diversi *city users*, a diverso titolo presenti nel territorio.

strategico per il futuro della città», poi concretizzatesi ad inizio 2011 nell'avvio di un Pss, Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale⁹. Quel piano – che riguardava il solo Comune di Roma –, pur con una sorta di ammissione di colpa per il passato («Roma ha iniziato il suo processo di pianificazione strategica in ritardo rispetto alle altre grandi metropoli europee») ignora però il percorso che già nel 2001, con un ritardo allora forse accettabile, aveva portato il sindaco Rutelli alla formazione del primo documento compiuto di piano strategico (Pst), dopo alcuni anni di lavoro con attori sociali ed economici rilevanti della città [Camagni e Mazzonis 2001].

Corroborato dagli indirizzi di programmazione comunitari e dall'ipotesi di candidatura olimpica 2020, lo stesso Pss del 2011, voluto dal sindaco Alemanno, non ha tuttavia dato esiti significativi; nonostante si presentasse con fondate ambizioni di realizzabilità, avalli politici ampi, basi metodologiche adeguate e internazionalmente riconoscibili, capacità di riflessione critica ed elaborazione, ed una *demarche* credibile di costruzione e attuazione [Roma Capitale 2011].

Del tentativo del sindaco Rutelli abbiamo fatto cenno; il suo frutto di maggior significato era stato il documento di piano del 2001¹⁰. Differenza significativa rispetto al Pss di Alemanno di dieci anni più tardi è che già nel 2001 si poneva esplicitamente e programmaticamente il problema della dimensione metropolitana, pur in assenza di una norma come quella che, solo nel 2014, prevederà la formazione della Città metropolitana e del suo piano strategico. Analogamente, del resto, la gran parte dei piani strategici delle grandi città già comprendevano i rispettivi territori di area vasta [Curti e Gibelli 1996; Dipartimento Funzione Pubblica 2006]. Come in quegli anni succede anche per Torino, per rimanere al principale caso italiano, dove le problematiche di area vasta erano nettamente avvertite e affrontate [Comune di Torino 2000]. Per il resto, a Roma, con Veltroni che succede a Rutelli alla guida della città – anticipatamente rispetto alla scadenza di mandato – il Pst appena avviato si arena e viene dimenticato.

Ad oggi, dunque, un bilancio della pianificazione strategica per Roma e la sua area metropolitana non può che essere insoddisfacente, e in certa misura perfino poco comprensibile. Si è passati attraverso tentativi diversamente connotati e costruiti, condizioni di contesto mutate, diverse *leadership* politiche, ma in ogni caso i risultati sono stati deludenti¹¹. E così sembra annunciarsi per lo stesso piano strategico oggi previsto per la CmRC. Per il passato è come se i processi di avvio e costruzione del

⁹ *Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei Tempi al nuovo progetto*, 2011.

¹⁰ *Verso un Piano strategico per Roma*, cit.

piano avessero avuto comunque scopo diverso da quello nominale e naturale – *fare politica* e non, invece, promuovere e attuare *politiche*; mobilitare risorse per sostenere la politica e non per realizzare progetti. Per una città come Roma, sostanzialmente fondata per tutto il Novecento su redditi da pubblica amministrazione, economia e rendite immobiliari, commercio e turismo, è forte la percezione che il solo strumento su cui realmente impegnarsi e cui dare credito sia stato il Piano regolatore generale (Prg).

I piani strategici (che siano detti “territoriali” o “di sviluppo”) nascono per rispondere a processi di crisi e/o per consolidare traiettorie di sviluppo e benessere; oppure quando, per una serie di circostanze convergenti e particolarmente favorevoli, prenda corpo una *vision* rinnovata e forte per il futuro di una certa comunità, urbana o metropolitana. Nel primo caso è necessario riconoscere i fattori di crisi e superarli, se necessario ripensando lo stesso modello di sviluppo della comunità; nel secondo bisogna avere elementi locali di solidità su cui fare leva per rilanciare le prospettive di benessere e contrastare in anticipo i possibili rischi di declino. Nel terzo caso, a prescindere da processi di crisi in atto o meno, un piano strategico nasce e si afferma come progetto collettivo e maturo di un’intera collettività che si ritrova su determinati valori e “promesse” emergenti.

A Roma la pur bistrattata pubblica amministrazione è rimasta fino ad oggi elemento culturale e fonte di reddito diffusa e rilevante, come anche l’edilizia e l’immobiliare, il commercio e il turismo; il tutto sia pure in lento declino sociale ed economico. La relativa novità, a partire dagli anni della *new economy* e attraverso gli anni della crisi, è il terziario (cultura, formazione, attività e servizi privati avanzati), il cui peso, anche qui culturale ed economico, è ancora da valutare, soprattutto in prospettiva.

Nella Relazione del Nuovo Prg adottato nel 2003, poi approvato nel 2008, si diceva, non casualmente, che «in una situazione “urbanisticamente arretrata” come la Roma ereditata agli inizi degli anni Novanta» si era preferito fare un piano urbanistico per la modernizzazione della città, “prima” di fare un piano strategico [Comune di Roma 2003]; e non, dunque, in alternativa ad un piano strategico. Roma e la sua area metropolitana sono oggi, forse, ancora in quella condizione di “arretratezza”?

11 Conferma in tal senso la si ha anche considerando continuità e differenze ravvisabili, ad esempio, negli ultimi due approcci in ordine di tempo; quello dell’ultimo piano strategico tentato, con sindaco Alemanno, e quello del precedente sindaco Veltroni. Cfr. d’Abergo, E., Moini G., *Il regime dell’Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Roma, Carocci editore, 2015.

BIBLIOGRAFIA

- Camagni, R. e Mazzonis, D. (a cura di)
2001 *Verso un piano strategico per Roma*. Firenze, Alinea Editrice.
- Città metropolitana di Roma Capitale (CmRC)
2016 *Documento di indirizzo del Piano Strategico*, Allegato alla Deliberazione n. 48/16.
- Comune di Roma
2003 *Relazione del Nuovo Piano Regolatore Generale*.
- Comune di Torino
2000 *Torino Internazionale. Il Piano strategico della città*.
- Curti F., Gibelli, M.C. (a cura di)
1996 *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea editrice.
- d'Abergo, E. e Moini, G.
2015 *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Roma, Carocci Editore.
- Dipartimento Funzione Pubblica (Presidenza del consiglio dei Ministri)
2006 *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Roma, Rubbettino.
- Martinelli, F. (a cura di)
2005 *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano, Franco Angeli.
- Provincia di Roma
2014 *Rapporto annuale* .[online]
<http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/statistica-e-studi/approfondimento/42222>
- Roma Capitale
2011 *Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei Tempi al nuovo progetto*.
- Santangelo, S.
2011 *Le caratteristiche distintive e peculiari della Pst*, in *Piani strategici per piccoli comuni*.