

IL FUTURO DELLA CITTÀ È POLICENTRICO? UNA RIFLESSIONE SULL'AREA METROPOLITANA ROMANA

Carmela Mariano²⁴⁹

Parole chiave: policentrismo, dimensione metropolitana, Roma, centralità

Abstract

Il territorio romano costituisce un sistema metropolitano 'anomalo' (Campos Venuti, 2005) ancora oggi tutto interno ai confini municipali della città, dal momento che l'area metropolitana non offriva poli attorno ai quali far crescere i nuovi tessuti misti produttivo-residenziali; dando luogo, in conclusione, ad un assetto territoriale totalmente disordinato.

Il processo di metropolizzazione appare molto debole mentre sembra persistere un modello di periferizzazione. La scala sovracomunale in sostanza continua a svilupparsi secondo un modello vecchio che esprime logiche anche economiche vecchie. Un sistema metropolitano in cui, per tentare di riequilibrare la sua struttura, si è affermata la strategia delle 'nuove centralità', che rappresenta, assieme al sistema ambientale e al sistema della mobilità, uno degli elementi strutturali del piano urbanistico di Roma approvato nel 2008, in alternativa sia al persistente monocentrismo di Roma, sia all'incompiuto disegno del Sistema Direzionale Orientale previsto dal piano del 1962.

Le centralità, immaginate come la chiave della trasformazione territoriale proposta per Roma, hanno, nelle intenzioni del piano, l'obiettivo di correggere l'anomalia di un sistema metropolitano, nel quale non esistono centri periferici da valorizzare per avanzare sulla strada del riequilibrio territoriale; sottraendo funzioni di eccellenza al polo centrale da decongestionare e rafforzando, appunto, le numerose localizzazioni periferiche.

Il paper intende fornire una riflessione sul futuro di Roma, del suo territorio metropolitano e del suo modello di sviluppo policentrico, a partire dall'analisi di una serie di variabili che hanno contribuito a modificare il quadro di riferimento.

IL TERRITORIO ROMANO E LA SUA DIMENSIONE METROPOLITANA

Il caso di Roma rappresenta un'anomalia rispetto al modello delle altre metropoli europee. Utilizzando la descrizione di Indovina riguardo la forma fisica della 'metropoli territoriale', potremmo dire che il territorio romano «della metropoli ha la dimensione, della metropoli ha i servizi, della metropoli tradizionale non ha la densità» (Indovina, 2011).

Il confronto territoriale con le altre metropoli europee evidenzia infatti una differenza in termini di estensione territoriale del comune (129.000 ha contro i 10.500 di Parigi) e in termini di densità (rapporto tra popolazione e superficie territoriale).

Tabella 1. Confronto territoriale tra le principali metropoli europee (Elaborazione C. Mariano, 2011)

²⁴⁹ Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura - Sapienza Università di Roma, via Flaminia 72 - 00196 Roma - carmela.mariano@uniroma1.it

	Roma	Parigi	Greater London	Madrid	Berlino
Superficie territoriale del comune (ha)	128.536	10.540	157.7 00	69.800	89.185
Popolazione residente (ab)	2.705.317	2.243.883	7.512.400	3.200.000	3.531.201
Densità ab/ha	21	213	47	46	40

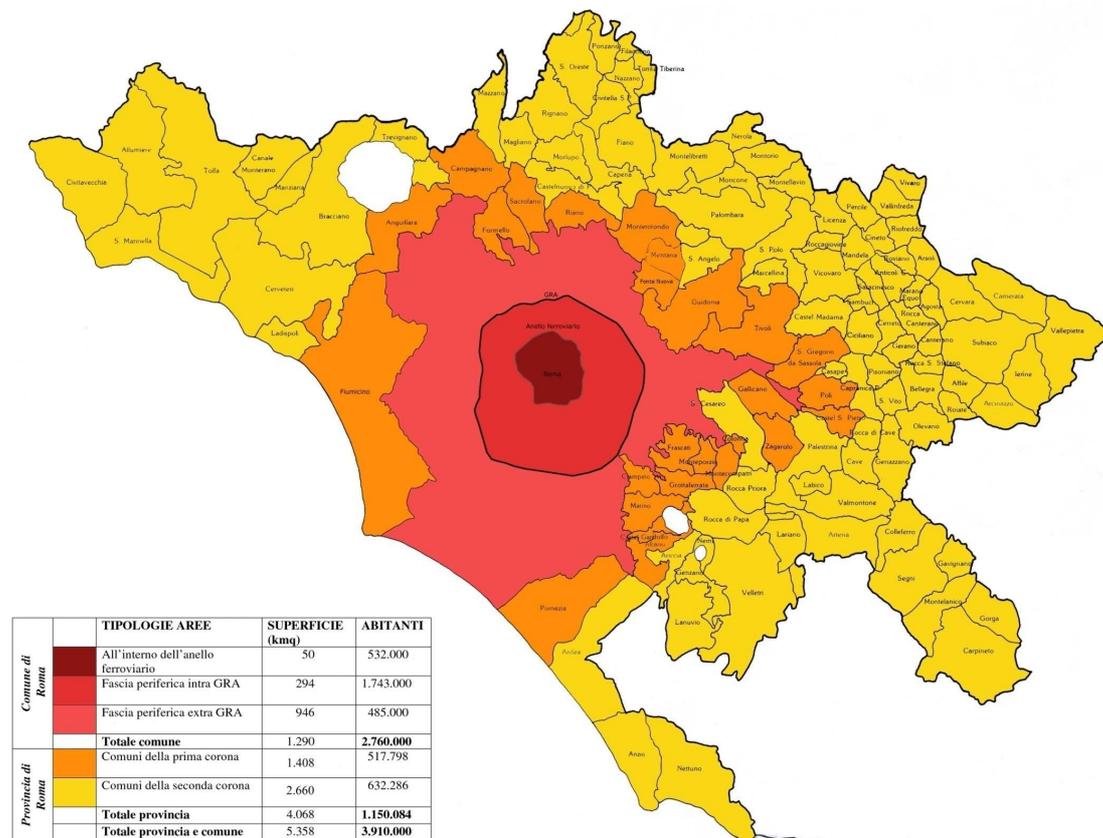
La Roma dei circa 3 milioni di abitanti di cui oggi ragioniamo si è sviluppata e consolidata nell'arco di 30 anni (1945-1975 circa) ed in maniera non pianificata: la sua struttura fisica, pur partendo da un nucleo antico, è relativamente recente e poggia su un sistema infrastrutturale pressochè inesistente (Insolera, 1962). Potremmo dire in sostanza che la crescita urbana e metropolitana di Roma sia stata segnata dall'edilizia economica e popolare (73 piani tra Piani di Zona e Piani di lottizzazione nel piano del '62) da un lato e fortemente condizionata dall'abusivismo dall'altro (800.000 alloggi abusivi).

Una città 'giovane' malgrado la sua storia millenaria: alla fine della seconda guerra mondiale Roma contava appena un milione di abitanti o poco più. Nel 1960 la superficie urbanizzata del comune di Roma ammontava a circa 7000 ha con una popolazione residente pari a 1.700.000 abitanti, nel 2013 la superficie urbanizzata è pari a circa 50.000 ha contro una popolazione insediata di circa 2.700.000 abitanti. In questo lasso di tempo la popolazione è aumentata del 62% a fronte di un aumento di 7 volte della superficie urbanizzata.

A questo dato quantitativo si aggiunge un dato relativo alle dinamiche di sviluppo insediativo di Roma nel corso degli ultimi venti anni, che è avvenuto attraverso un processo di saldatura con i comuni limitrofi, lungo alcuni degli assi storici di comunicazione²⁵⁰, costituendo le direttrici lungo le quali si sono costituiti i fili di continuità, di natura sostanzialmente residenziale, con i comuni vicini, dando luogo ad una vera conurbazione che presenta una sua fisionomia specifica; quella dello sviluppo radiale, della forma a stella con ampi spazi vuoti del grande sistema ambientale che a cuneo penetrano fin nel cuore della capitale.

Figura 1. Distribuzione demografica della popolazione nel Comune di Roma e nel suo territorio provinciale

²⁵⁰ la via Tiburtina verso Tivoli e Guidonia, la via Prenestina, la via Casilina e la via Tuscolana verso est e i Castelli romani, la via Aurelia verso Civitavecchia, la via Cassia e la via Flaminia verso nord e la direttrice Bracciano- Viterbo, la via Salaria verso nord-est e quindi verso Monterotondo.



(Fonte: Elaborazione M. Marcelloni, C. Mariano, 2011)

L'aumento dei valori immobiliari, che è coinciso con il picco di costruzioni edilizie realizzate nell'arco temporale 1991-2011, ha prodotto delle dinamiche demografiche che evidenziano una complessiva perdita di popolazione del capoluogo e un generale incremento nei comuni di prima e seconda cintura del territorio provinciale, in cui i valori immobiliari sono più accessibili e dove gli strumenti urbanistici consentono l'edificazione con costi più contenuti e con tipologie edilizie residenziali più vicine alla domanda dell'utenza²⁵¹.

E' quello che possiamo definire un processo di crescente 'periferizzazione': la città diventa più grande, supera i confini amministrativi in un *continuum* urbano senza soluzione di continuità, secondo un processo che vede crescere la concentrazione delle funzioni urbane forti e strategiche nel cuore e il carattere di periferia dormitorio nel resto del tessuto edilizio, articolato al massimo secondo criteri di differenziazione qualitativa in relazione all'articolazione sociale. A questo processo di periferizzazione ha fatto riscontro negli ultimi anni un diverso modello di organizzazione che è stato definito come processo di 'metropolizzazione', che implica una rottura della subalternità dei piccoli comuni al peso del comune centrale e il conseguente avvio di politiche autonome (Mariano, 2011).

La situazione romana può essere definita ambigua: il processo di metropolizzazione appare molto debole mentre sembra persistere un modello di periferizzazione. La scala sovracomunale in sostanza continua a svilupparsi secondo un modello vecchio che esprime logiche anche economiche vecchie. C'è da domandarsi dunque in primo luogo perché a Roma l'occupazione

²⁵¹ Dossier Ance/Censis "Un piano per le città. Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile. Materiali per una riflessione a tutto campo". Aprile 2012

di suolo avvenga secondo processi vecchi; perché sono così deboli i processi localizzativi esterni al grande comune pur in presenza di alcune connotazioni tipiche anche di altre città, come ad esempio la presenza di un aeroporto esterno al comune di Roma. I piccoli comuni della prima e seconda cintura sembrano interessati più al processo di fuoriuscita di parte della popolazione romana, da accogliere grazie ad un mercato abitativo più conveniente e dal quale ricavare introiti (gettito fiscale e oneri di urbanizzazione), senza andare più in là di un interesse contingente.

O almeno così è stato per molti anni, mentre oggi forse comincia a delinearsi uno scenario differente e a manifestarsi qualche problema di ordine diverso. E' in questo quadro che Roma sembra esprimere le sue maggiori contraddizioni.

Il modello della periferizzazione funziona se esiste un efficiente sistema della mobilità collettiva: e qui Roma paga il primo prezzo alla mancata modernizzazione, così che lo stesso processo di periferizzazione mostra tutti i suoi aspetti più negativi: traffico, inquinamento, tempi di percorrenza lunghi, disfunzionalità.

Dunque non solo non siamo in presenza di un processo di metropolizzazione, ma quello di periferizzazione si sviluppa su basi vecchie e anacronistiche.

Inoltre se è vero che le dinamiche economiche di alcuni comuni esterni sono più forti e soprattutto più autonome che nel passato e che alcune funzioni pregiate si sono ubicate all'esterno del territorio del comune di Roma, resta pur vero che la maggior parte delle attività forti continuano a localizzarsi nel comune di Roma. Questa dimensione ha certamente avuto un peso nel definire i rapporti di Roma con il suo hinterland ed ha radicato una visione ed una cultura politica 'romanocentrica' che ancora oggi appare un limite per cogliere le nuove dinamiche territoriali.

IL SISTEMA METROPOLITANO DELLE CENTRALITÀ

Un sistema metropolitano 'anomalo', come lo definisce Campos Venuti (2005), ancora oggi tutto interno ai confini municipali della città, e questo perché l'area metropolitana non offriva poli attorno ai quali far crescere i nuovi tessuti misti produttivo-residenziali; dando luogo, in conclusione, ad un assetto territoriale totalmente disordinato.

Dunque, quello romano è un sistema metropolitano in cui, per tentare di ridisegnare il modello delle metropoli 'policentriche', il Piano Regolatore Generale del 2008 affermava la strategia delle 'nuove centralità', che rappresenta, assieme al sistema ambientale e al sistema della mobilità, uno dei suoi elementi strutturali, in alternativa sia al persistente monocentrismo di Roma, sia all'incompiuto disegno del Sistema Direzionale Orientale previsto dal piano del 1962²⁵².

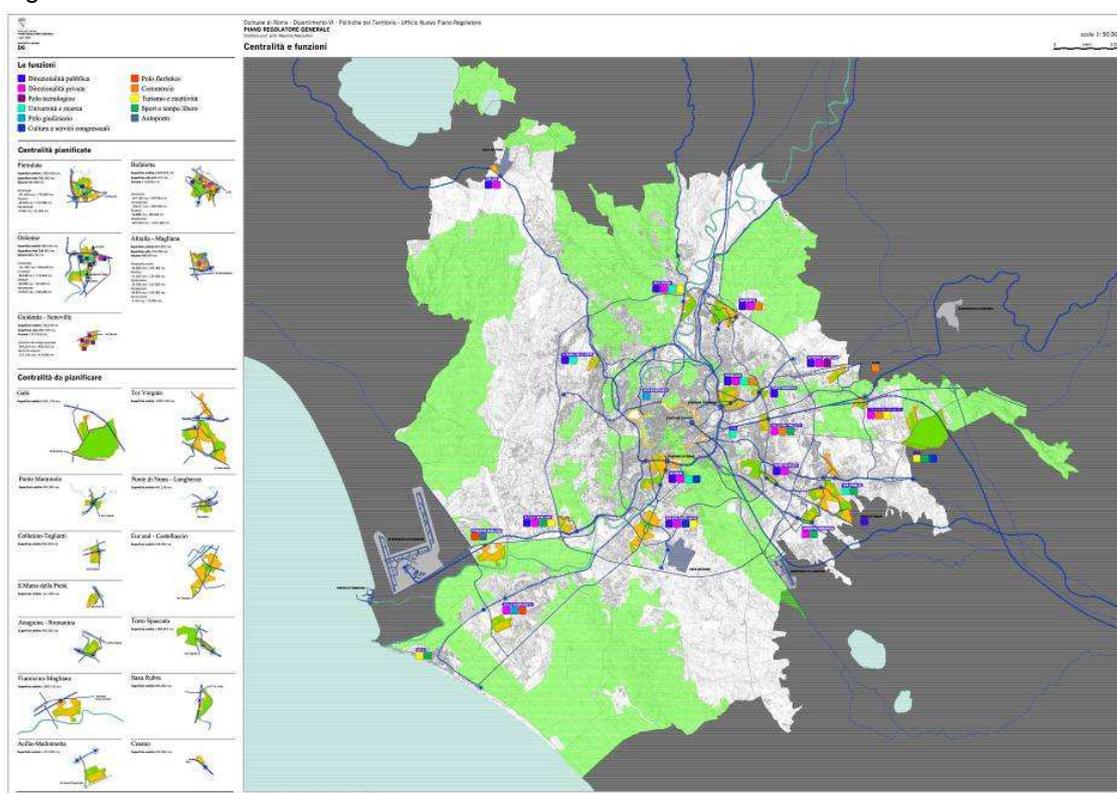
La strategia delle 'nuove centralità' era dunque la chiave della 'trasformazione territoriale' proposta per Roma, con l'obiettivo di correggere l'anomalia di un sistema metropolitano, nel quale non esistono centri periferici da valorizzare per avanzare sulla strada del riequilibrio territoriale; sottraendo funzioni di eccellenza al polo centrale da decongestionare e rafforzando, appunto, le numerose localizzazioni periferiche. La presenza delle nuove centralità nella periferia romana era ed è ancora oggi una scelta irrinunciabile se non si vuole che la periferia romana venga 'saltata' dalle nuove logiche localizzative sempre più di scala metropolitana con la conseguenza di restare permanentemente periferie.

²⁵² Il PRG del 1962 prevedeva la rottura della Roma monocentrica creando, con la localizzazione ad est dello SDO, un nuovo punto di gravitazione del processo di terziarizzazione salvando così il centro storico.

Tuttavia oggi la riflessione sul futuro di Roma, del suo territorio metropolitano e del suo modello di sviluppo policentrico non può non tenere conto di una serie di variabili che hanno contribuito a modificare il quadro di riferimento.

In primo luogo il quadro complessivo di crisi ecologica ed economica globale impone un cambiamento strutturale nel modo di governare la città, tale da garantire nuovi modelli di consumo e di produzione innovativi e ispirati alla *green economy*, prefigurando un modello di trasformazione della città che si basa sulle teorie del ritorno alla città compatta (Calafati, 2009), con politiche e programmi di densificazione della città esistente, di rigenerazione urbana della città consolidata, sostituendo al modello di espansione quantitativa il modello di miglioramento qualitativo. In questa direzione il modello policentrico di livello locale immaginato dal PRG, con l'insieme delle 60 centralità locali, può sicuramente svolgere un ruolo di grande rilievo, ma non sono queste le centralità, per dimensione e rango, che possono contribuire alla costruzione della struttura policentrica della città.

Figura 2. Centralità e funzioni



(Fonte Piano Regolatore Generale di Roma, 2008)

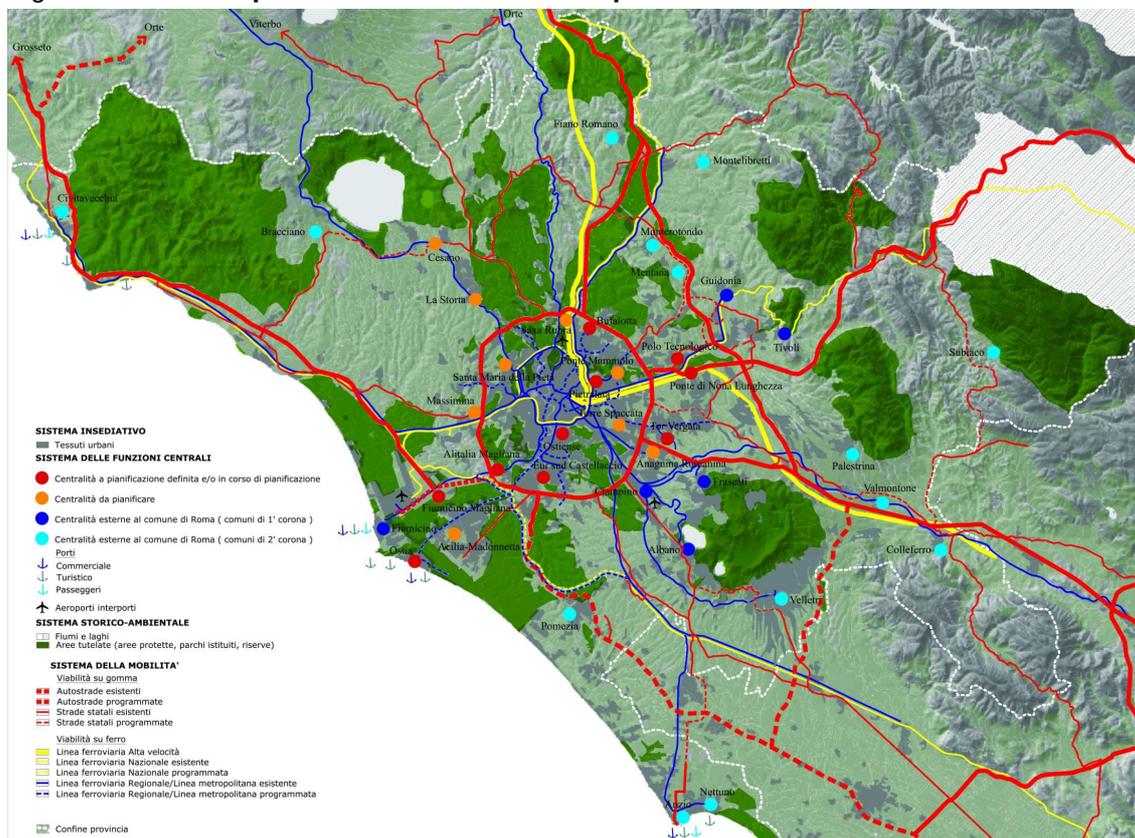
La seconda questione è connessa alle dinamiche di trasformazione che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della città. Oggi il processo di metropolizzazione dell'area vasta di Roma, che ha ormai travalicato i confini amministrativi, pone l'esigenza di ripensare il modello del policentrismo ad una scala sovra comunale (quindi provinciale) per risolvere alcune questioni strutturali e sociali che non possono più essere risolte all'interno del comune di Roma²⁵³.

E' chiaro invece che un territorio di area vasta pone la necessità di una struttura a rete che faccia perno sul cosiddetto secondo policentrismo, che individua le nuove centralità nei comuni

²⁵³ riferimento all'asse 2 del Progetto strategico Riorganizzare il territorio della capitale metropolitana

di seconda cintura (alcune già individuate dal Piano Territoriale Provinciale Generale con la definizione dei sistemi e dei sub-sistemi locali), individuando così le polarità di sviluppo strategico anche in termini di produttività e di riduzione del consumo di suolo, con l'obiettivo di bloccare le tendenze spontanee ancora presenti del processo di periferizzazione e rafforzare programmaticamente il processo di metropolizzazione dell'area.

Figura 3. Il sistema policentrico alla scala metropolitana



(Fonte: Studi preliminari per il progetto strategico della Provincia di Roma - Elaborazione M. Marcelloni, C. Mariano, 2011)

L'individuazione delle centralità di prima e seconda corona implica un ripensamento complessivo delle 18 centralità già individuate nel PRG rispetto al sistema di relazioni economiche e infrastrutturali di scala metropolitana.

Una prima analisi sul quadro della attuazione delle 18 centralità previste dal PRG evidenzia un bilancio sostanzialmente negativo. Dopo l'approvazione del PRG (2008) nessuna delle centralità da pianificare è stata realizzata e molti dei progetti giacciono nei cassetti della pubblica amministrazione. Ne consegue che la procedura del progetto urbano, così come definita dalle Norme Tecniche di Attuazione del piano (art. 15), non è mai stata attuata.

La riflessione sulla opportunità di pensare un futuro policentrico della città alla scala metropolitana presuppone dunque la consapevolezza di alcune questioni oggi non ancora affrontate e risolte e che potrebbero inficiare il progetto di costruzione della *vision* metropolitana.

La prima riguarda la necessità di ripensare la riduzione complessiva dei pesi delle 'nuove centralità', avvenuta nella fase di adozione del PRG nel 2003²⁵⁴, perché come sostiene Marcelloni: «Questa riduzione sembra comportare che le nuove centralità non abbiano più la massa critica per essere delle vere centralità, delle reali iniezioni di funzioni urbane nel cuore delle periferie, e che dunque difficilmente potranno svolgere il ruolo a cui erano destinate, con il che l'ipotesi centrale del piano cioè la costruzione di una città policentrica, sembra venire fortemente ridimensionata». (Marcelloni, 2003)

La seconda riguarda la riflessione sulla localizzazione delle 18 centralità e sulla reale funzione strutturante di alcune di esse. Le centralità di Pietralata, Ponte Mammolo, Romanina, Torre Spaccata, Acilia Madonnetta, Tor Vergata, Bufalotta, Eur Castellaccio e Ostiense-Marconi, in contesti differenti, si confrontano sia con i tessuti della città consolidata e della periferia compatta sia con quelli della città diffusa e a bassa densità e si pongono come reali poli di aggregazione di funzioni urbane di eccellenza. Non si possono invece avanzare le stesse considerazioni per le centralità di Cesano e La Storta, la prima un'area militare al confine con il Comune di Anguillara, la seconda adiacente alla stazione della linea ferroviaria metropolitana per Viterbo, in un contesto edilizio a bassa densità e al confine con le aree dell'agro romano. Due ambiti che non presentano il carattere potenziale della centralità e che a fatica si collocano all'interno del sistema strutturale policentrico.

La centralità del Santa Maria della Pietà e quella di Massimina costituiscono di fatto potenziali occasioni, sia perché collocate all'interno di tessuti della città consolidata sia perché accessibili grazie alla presenza del trasporto su ferro, ma entrambe paralizzate nel loro processo di attuazione per ragioni differenti, la prima per le numerose polemiche sulle funzioni insediabili e sulla opportunità di demolire e ricostruire i padiglioni dell'ex ospedale psichiatrico, la seconda per la presenza di forti pressioni edificatorie sulle aree circostanti.

Le altre centralità (la nuova fiera di Roma, il Polo tecnologico, Alitalia-Magliana e Saxa Rubra) costituiscono di fatto importanti progetti settoriali ma non hanno determinato fino a questo momento effetti territoriali di grande rilievo.

La terza questione riguarda il difficile rapporto tra soggetti pubblici e privati nella progettazione e realizzazione delle centralità. Le criticità riguardano la proprietà delle aree (nella maggior parte dei casi privata), la reticenza a sperimentare forme di partenariato pubblico-privato (attraverso per esempio la costituzione di Società di Trasformazione Urbana) e l'incapacità da parte della Amministrazione di assumere una questione centrale proposta dal piano per trasformarla in progetto strategico. Manca infatti una programmazione unitaria e un apposito ufficio per l'attuazione delle centralità, responsabilizzato dell'intero procedimento (Marcelloni, 2012).

Infine va considerata la questione della mixità di funzioni non residenziali di rango da localizzare e della individuazione di una massa critica minima di funzioni urbane attrattive da realizzare perché la centralità sia riconoscibile sin dalle prime fasi di attuazione del progetto. Per questo è necessaria una programmazione delle funzioni sull'intera offerta delle centralità da parte della Amministrazione che sia unitaria e preliminare all'avvio di qualsiasi iniziativa.

CONCLUSIONI

In sintesi è possibile individuare alcuni punti su cui lavorare per contribuire alla costruzione della *vision* metropolitana per il territorio romano:

²⁵⁴ Nel febbraio 2003 viene presentato il maxi emendamento della giunta che prevede l'eliminazione delle centralità di Gabi e Collatino-Togliatti e il forte ridimensionamento dei pesi insediativi delle altre centralità (Romanina - 50,6%, Acilia Madonnetta -41,8%, Ponte Mammolo -30%, Santa Maria della Pietà -75%, Torre Spaccata -50%, Cesano -54%).

- Il primo punto è costituito dalla realizzazione di un reale policentrismo alla scala metropolitana. Un policentrismo in rete in cui le diverse centralità svolgano ruoli anche istituzionali e di servizio diversi e specializzati ai quali dovere fare ricorso: funzioni necessarie e complementari per la vita dell'intera città.

- Il secondo punto è l'accessibilità al sistema delle centralità e quindi dei servizi. In questo senso il sistema della mobilità, dei tempi e delle modalità di spostamento è una questione di democrazia, di fruizione collettiva dello spazio metropolitano. Sapere di poter rapidamente e comodamente fruire le diverse centralità contribuisce alla creazione di un sentire collettivo.

- In terzo luogo la qualità e la localizzazione dei servizi di livello urbano, dalle università alla sanità, dalla cultura al *loisir* più generale, dal sistema del verde e degli spazi pubblici ai servizi amministrativi, attentamente localizzati nelle centralità secondo livelli opportuni di decentramento o di esclusività garantisce una sorta di pari opportunità.

- Infine appare determinante il ruolo delle politiche inclusive. Esattamente come molti anni fa Roma deve avere la capacità, anche alla nuova scala metropolitana, di riprodurre quel processo di assimilazione, ovviamente molto più articolata capace di far sentire i nuovi soggetti parte integrante della nuova realtà in costruzione come soggetti che partecipano a questa costruzione. Il caso romano può essere un grande terreno di sperimentazione avendone tutte le possibilità: dalla dimensione del territorio alla ricchezza e alla qualità dei centri esistenti che possono diventare delle vere e proprie centralità. La città metropolitana non nasce dall'alto (o non solo dall'alto) ma attraverso un processo dal basso che presuppone una capacità di governo molto rilevante, ove per capacità di governo si intende una cultura politica in grado di controllare e indirizzare, di individuare e valorizzare tutte le potenzialità esistenti (Mariano, 2012).

È chiaro che questa prospettiva di lavoro riapre l'annoso problema del governo della dimensione metropolitana.

Ed è evidente in questo senso il ritardo della politica nel pensare gli strumenti di governo del processo di metropolizzazione. Infatti anche il secondo D. lgs. 61/12 (che è seguito alla L. 42/2009 e al D. lgs. 156/2010) per il conferimento a Roma Capitale di nuove competenze in materia di trasporti, edilizia, commercio e pianificazione urbana, mostra tutti i suoi limiti, perché ancora una volta si resta dentro i confini di Roma, rispetto alla necessità di istituire l'Ente metropolitano (città metropolitana di Roma Capitale) rimandato ad un momento ancora da definire. A questo si aggiunge il notevole ritardo nell'adeguamento del quadro legislativo, che a livello nazionale ripropone da decenni (dalla L. 142/90) la necessità di dare attuazione alla città metropolitana (vedi la recente L. 135/12 sul riordino delle province e la successiva mancata conversione del DL 188/12 che ha determinato un congelamento del processo). Il nuovo percorso legislativo, il cui iter è stato avviato nell'agosto 2013, prevede una disposizione speciale per Roma e per il perimetro della città metropolitana che coinciderà con il territorio comunale. Rimarrà facoltativa la possibilità da parte dei comuni limitrofi di aderire alla città metropolitana, presentando richiesta alla Assembla Capitolina che verrà poi votata dai singoli comuni con un referendum. Una disposizione che mette la parola 'fine' alla possibilità di governare la dimensione metropolitana del territorio romano.

Molte criticità permangono dunque sulla reale possibilità di vedere nascere le Città metropolitane. Il rischio è che si proceda alla istituzione di enti di governo di facciata ma privi dei reali poteri necessari a governare la dimensione metropolitana. E questo sarebbe l'ennesimo fallimento italiano.

Bibliografia

Monografie, capitoli in volume

- ASCHER F.** (1995), *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- BENEVOLO L.** (1992), *Roma dal 1970 al 1990*, Laterza.
- CALAFATI A. G.** (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- CLEMENTI A.- PEREGO F.** (1983), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma, 1925-1981*, Dedalo.
- FERRAROTTI F.** (1979), *Roma, da capitale a periferia*, Laterza.
- MARTINOTTI G.** (1999), a cura di, *La dimensione metropolitana*, Il Mulino Prismi Bologna.
- GLAESER E.** (2013), *Il trionfo della città*, Bompiani editore.
- HEINELT H. - KUBLER D.** (2002) *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, Oxon 2005, ed. Rutledge.
- INSOLERA I.** (1962), *Roma Moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Einaudi.
- MARCELLONI M.** (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza.
- MARCELLONI M.** (2005), *Questioni della città contemporanea*, in M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli.
- MARCELLONI M.** (2012), *Un punto sui progetti urbani a Roma*, in Ferretti L.V. (2012), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- MARIANO C.** (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, FrancoAngeli, Milano.

Articoli in rivista

- CAMPOS VENUTI G.** (2005), «Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione», in *Metronomie*, anno XII, dicembre 2005.
- INDOVINA F.** (2011), «Province e metropoli territoriali», in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.101-102.
- MARIANO C.** (2012). «Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana», in *Planum*, vol. 2/12, n.25.