

STRATEGIE/NON STRATEGIE. UN BILANCIO SU ROMA

Simone OMBUEN¹

SOMMARIO

Il contributo traccia un sintetico bilancio di alcuni macrofenomeni economici e territoriali causati dagli effetti della crisi globale ed in corso nel contesto romano. Sulla base degli spunti emersi tenta poi una lettura in trasparenza di alcune delle principali agende strategiche, esplicite od 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.

¹ Dipartimento di Studi Urbani, Università Roma Tre, Via Madonna dei Monti 40, 00184, Roma.
ombuen@uniroma3.it

1 Introduzione: gli elementi di scenario

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 da 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, 2012^B), non dimostrano di poter fronteggiare efficacemente la scarsità di mezzi per il finanziamento delle trasformazioni insediative, né per il loro governo.

L'affidamento alla storica alleanza fra finanza e rendita immobiliare, divenuto il *business as usual* dell'ultimo ciclo edilizio 1995-2011 (Bellicini, 2012^A) ha visto il processo di finanziarizzazione della trasformazione urbana cambiarne la storica funzione anticiclica per farla 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 una situazione di grave crisi, con una riduzione delle imprese attive e con una parallela crisi della redditività aziendale. Si vanno ammassando rilevanti quote di invenduto, sia residenziale che commerciale/industriale. Al quinto anno consecutivo di prezzi immobiliari calanti dai massimi del 2007 (particolarmente nel settore uffici), e con un calo delle compravendite residenziali del 31%, la riduzione dei prezzi non ha minimamente compensato la riduzione del sostegno finanziario generata dalla crisi del credito. *“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).

In particolare l'ANCE² evidenzia che a Roma il numero delle compravendite immobiliari ad uso abitativo, che in controtendenza rispetto ad altri mercati era sinora rimasto stabile o leggermente dinamico, segna nel primo trimestre 2012, rispetto al medesimo periodo dello scorso anno, un calo 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, dati 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, -30% il settore commerciale (negozi e alberghi) (Bellicini, 2012^B).

Ed anche la Cassa Edile segnala fra 2009 e 2011 una riduzione degli operai iscritti del 23,2% e delle ore lavorate del 22,7%, mostrando come le forze di lavoro del settore edile sono le più colpite dai fenomeni recessivi in atto. 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 possibili prospettive del sistema economico romano, ulteriori indicazioni negative emergono dalle varie manovre impostate dal Governo per far fronte alla crisi del debito sovrano e per reperire le risorse necessarie per il servizio del debito pubblico, crescenti a causa del rialzo dei tassi. La Regione Lazio è prima nella classifica delle regioni italiane per valore assoluto dei tagli proposti al servizio sanitario nazionale. E' 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.

In particolare poi sul mercato immobiliare romano gravano ulteriori circostanze, date dalle sue funzioni di capitale e di più grande comune italiano. È qui che si trova la relativa maggioranza degli immobili pubblici che possono essere realisticamente oggetto di quelle dismissioni immobiliari alle quali pensa il Governo per avviare la riduzione strutturale del debito pubblico italiano. È a Roma che si aprono le più concrete prospettive di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, dato che è lo Stato il più grande affittuario del mercato romano, e che recenti provvedimenti assunti in sede di *spending review* annunciano una riduzione forzata dei canoni e un drastico abbattimento della quantità di

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

patrimonio noleggiato. La presenza di un tale rischio è avvertita anche da Nomisma, che riferendosi per il periodo più recente 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 rischiosità è percepito sostanzialmente dissimile rispetto a quello del mercato romano.*” (cit., p. 61-62). Significativa in tal senso 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” per l’immobiliare romano:

- per la riduzione dei redditi e delle risorse disponibili per acquisti ed affitti, da parte dello Stato e della P.A., delle aziende e delle famiglie;
- per l’importante incremento della pressione fiscale sugli immobili;
- per l’atteso prolungarsi delle condizioni di restrizione del credito e dell’aumento del rischio percepito;
- per la crescita ed il consolidamento di eccedenze d’offerta, provenienti sia dalla pur calante produzione che dai fenomeni di dismissione e compattamento degli usi (eccedenze fra l’altro di sempre più problematica smaltibilità).

In assenza di opportuni sistemi di governo e controllo del mercato immobiliare romano, alle scale opportune, la concomitanza fra i rilevanti fenomeni di modifica strutturale e gli specifici aspetti che lo caratterizzano a livello locale rischia di ingenerare così un autentico “infarto” del ciclo edilizio romano.

2 Ciclo immobiliare e distribuzione del reddito

La particolare rilevanza attribuita nel paragrafo precedente all’immobiliare va attribuita all’importanza che chi scrive assegna a tale settore nell’analisi degli elementi costitutivi del “modello Roma” per come lo abbiamo conosciuto dal 1993 ad anni recenti. La produzione 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, non solo di suoli resi variamente edificabili o regolarizzati grazie alla azione di risanamento dei vari cicli di abusivismo, ma anche di immobili dismessi avviati alla valorizzazione tramite la stagione dei programmi complessi e delle nuove forme del partenariato pubblico-privato;

- una 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;
- soprattutto infine l'enorme ampliamento del numero dei soggetti variamente legati al mondo del credito e dell'intermediazione.

Sulla espansione dell'immobiliare, nel corso del processo di finanziarizzazione che ha interessato il settore a livello mondiale, sono potuti crescere non solo il numero (ed il margine) degli operatori tradizionali, ma intere schiere di nuove figure. Un esempio direttamente tangibile lo si può riscontrare pensando al numero di agenzie bancarie aperto a Roma dalla fine degli anni '90 (e oggi in drastica riduzione); data la moderata dinamicità dei dati relativi alla raccolta bancaria, si è trattato con evidenza di un rush concorrenziale verso il mercato dei mutui, che grazie ai bassi tassi di sconto garantiti dall'ingresso nell'Euro hanno costituito una componente principale a sostegno della domanda aggiuntiva (con un aumento della esposizione bancaria sull'immobiliare di famiglie e imprese), nonché dell'aumento dei valori immobiliari.

L'insieme di questi fattori ha fatto sì che nel lungo ciclo edilizio avviatosi nel 1994, ed oggi alla sua drastica conclusione, il gioco della produzione di rendite immobiliari divenisse una delle componenti principali di innesco della leva finanziaria e di (pur iniqua) redistribuzione sociale della ricchezza e del reddito, a fronte del ristagno dei redditi da lavoro dipendente ed all'arretramento della quota di ricchezza andata in salari nella ripartizione del valore aggiunto prodotto all'interno delle attività produttive³.

Da notare che persino le modalità partenariali e perequative adottate dal governo capitolino sin dal 1994, pur con l'indubbio merito di aver accresciuto in misura rilevante le quote di rendita fondiaria catturate per essere ricondotte alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, dal punto di vista macroeconomico sono rimaste all'interno del processo di 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 alla enorme espansione delle risorse finanziarie messa in campo dalla *Federal Reserve* americana, dapprima per coprire la debolezza della domanda interna, poi per finanziare la

³ 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.

politica di potenza, quindi per riassorbire la bolla finanziaria del 2008 ed 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 in moltissimi paesi del Mondo, e che non ha trovato mai risposte efficaci a livello locale, se non grazie a decisioni dei governi nazionali.⁴

Sono così oggi in grave crisi alcune delle maggiori componenti della creazione di reddito nel contesto romano, come la finanza ed il settore immobiliare; così come sarà inevitabilmente calante l'apporto derivante dalla spesa complessiva dell'apparato pubblico, il quale nonostante le dichiarazioni dei diversi governi succedutisi ha fino al 2008 (e in certi settori sino a giorni ancor più recenti) continuato ad aumentare la spesa per le sue attività centrali, che in significativa misura va a beneficio dell'area romana. E non è pensabile che il turismo, che presenta un andamento ancora buono e crescente, o il modesto recupero in alcune attività specialistiche e di ricerca e sviluppo, possano da soli compensare i contemporanei e pesanti cali nel commercio, nelle attività industriali e nella finanza e nell'immobiliare, appunto. Da tali riflessioni emerge un quadro di possibili 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 sta dimostrando nella comprensione dei reali processi in atto. Del resto 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 risulta ancor oggi attivo ed impegnato nella ricerca di ulteriori occasioni di valorizzazione immobiliare. Ma se è sperabile che entro un paio di anni la turbativa che affligge la finanza mondiale smetta di scaricare sull'Europa l'attuale violenta scarsità di mezzi finanziari, la nuova "normalità" alla quale si approderà non sarà affatto la stessa che vigeva quando la crisi ha iniziato a colpire, nel 2008.

3 Elementi per una rivisitazione delle agende strategiche

Il ritardo nel riposizionamento dei soggetti economico-sociali si riflette nella corrispondente 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

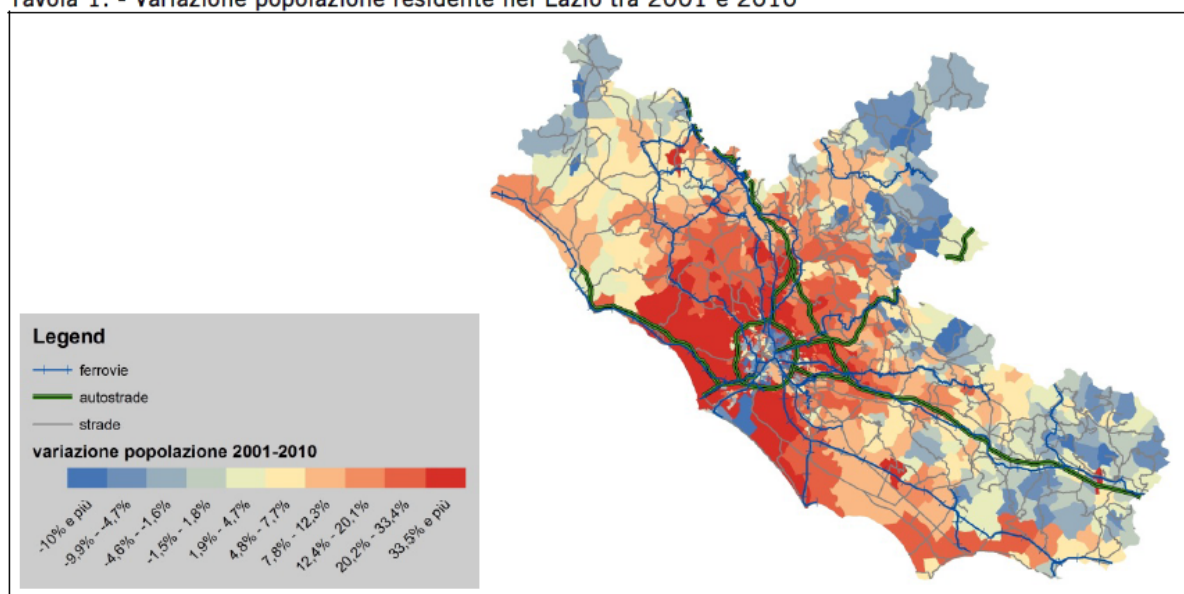
⁴ Corre obbligo segnalare come in Germania dall'introduzione dell'Euro ad oggi il valore degli immobili sia rimasto costante in termini reali; a dimostrazione che qualcosa è possibile fare a contrasto di tali fenomeni.

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 ed 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 quasi inefficace articolare una possibile visione di futuro attingendo dall'interpretazione dei fenomeni passati. Le stesse popolazioni organizzative presenti sul territorio stanno cambiando, ed il sistema della rappresentanza degli interessi ne può risentire significativamente.

Un esempio di questi fenomeni “nuovi” è rappresentato dai migranti⁵. La crescita della popolazione dell'area metropolitana è fortemente dovuta ai flussi migratori con l'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 pagando una riduzione del PIL procapite.

Tavola 1. - Variazione popolazione residente nel Lazio tra 2001 e 2010



Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT ed Anagrafe Comune di Roma

Le comunità migranti si sono andate ad insediare sia a Roma che soprattutto nel territorio provinciale (Provincia di Roma, 2011), raggiungendo una percentuale sulla popolazione totale spesso superiore al 15%.⁶ Tuttavia questo grande mondo di nuovi arrivati non ha ancora

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

⁶ Fra le nuove comunità migranti e i trasferimenti di romani verso i comuni di cintura si sono prodotti incrementi della popolazione nei comuni di prima e seconda cintura che fra il 2001 e il 2010 in alcuni casi hanno superato il valore del 30%.

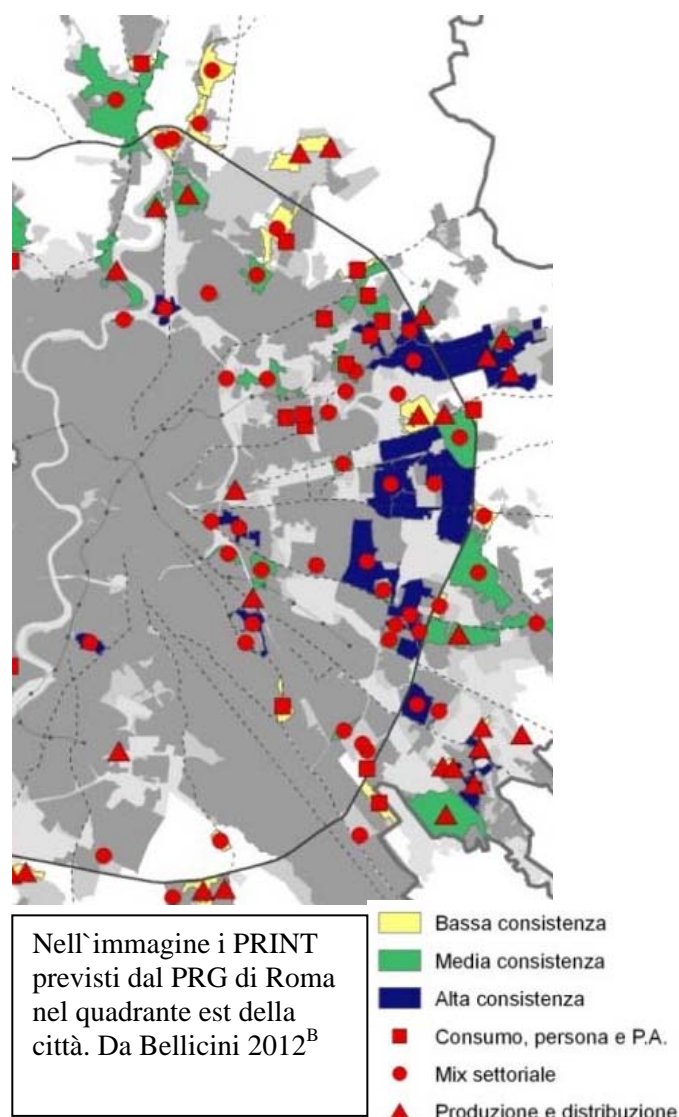
trovato le forme opportune di rappresentanza, anche a causa di oggettive difficoltà di posizione sociale e di competenza e padronanza dei fondamentali (lingua, cultura). Più sorprendente risulta invece come le forze politiche, pur con qualche eccezione, si siano sinora dimostrate poco sensibili o addirittura ostili all'assunzione dei compiti di rappresentanza e di sostegno alla integrazione che tali presenze necessariamente richiamano. Eppure la componente di domanda residenziale espressa dalle popolazioni migranti, pur con un livello di reddito assai di rado capace di accedere ai correnti prezzi di mercato della capitale, è essenziale a sostenere l'ammontare complessivo di fabbisogno di alloggi per edilizia sociale ritenuti necessari dalla attuale Amministrazione capitolina. La Giunta di Roma Capitale, denunciando una presunta incapienza della strumentazione urbanistica vigente ad accogliere programmi di edilizia sociale, ha avviato due anni fa una procedura di individuazione di aree di riserva da destinare all'edilizia residenziale anche sociale, sulla base della quale si giustifica un processo di riconoscimento di nuovi diritti edificatori che allo stato attuale 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, in questa sede non può non risaltare lo sbilanciamento tra il ruolo determinate assegnato ai migranti per costruire ipotesi di dimensionamento urbanistico, e la nessuna rilevanza data loro quanto all'assunzione delle relative decisioni, o quanto meno ad una qualche forma di rappresentanza.

Ancora, tali deliberazioni si preparano pur in presenza di un patrimonio di circa 100.000 alloggi sfitti, ed omettendo le necessarie considerazioni riguardo alla provenienza ed alla consistenza dei redditi che dovrebbero sostenere tale aumento di offerta. Carenza particolarmente grave quando si consideri che l'accesso al reddito è una componente essenziale dei flussi migratori, e che in condizioni di 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 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). Dal punto di vista assunto dalla presente trattazione, che assume la intera problematicità della crisi, 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 completamente 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 poi allo stato delle cose relativo alla dimensione operativa del PRG di Roma approvato nel 2008, la situazione di crisi e di squilibrio del mercato immobiliare, con una vistosa e non congiunturale restrizione della domanda, apre la necessità di una seria riflessione sulla realistica attuale del volume di trasformazioni urbanistiche previsto dal piano in un quindicennio. Come fa giustamente notare Lorenzo Bellicini (Bellicini 2012^B) esiste il rischio che le diverse dimensioni di operatività previste dal piano, 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, finendo per ridurre la concreta fattibilità di ogni importante intervento. Redatto nella fase di crescita dell'ultimo ciclo edilizio, e pur dotato di innovativi sistemi di modulazione a regime della 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 da quel dimensionamento del PRG del 1962 (gli oltre 5 milioni di abitanti) che pure fu oggetto di una drastica riduzione in occasione della Variante delle Certezze della prima consiliatura Rutelli. Previsioni che pur non sempre direttamente attuabili, oggi contribuiscono a determinare aspettative negative quanto ai tempi ed ai livelli di riequilibrio fra offerta e domanda immobiliare.



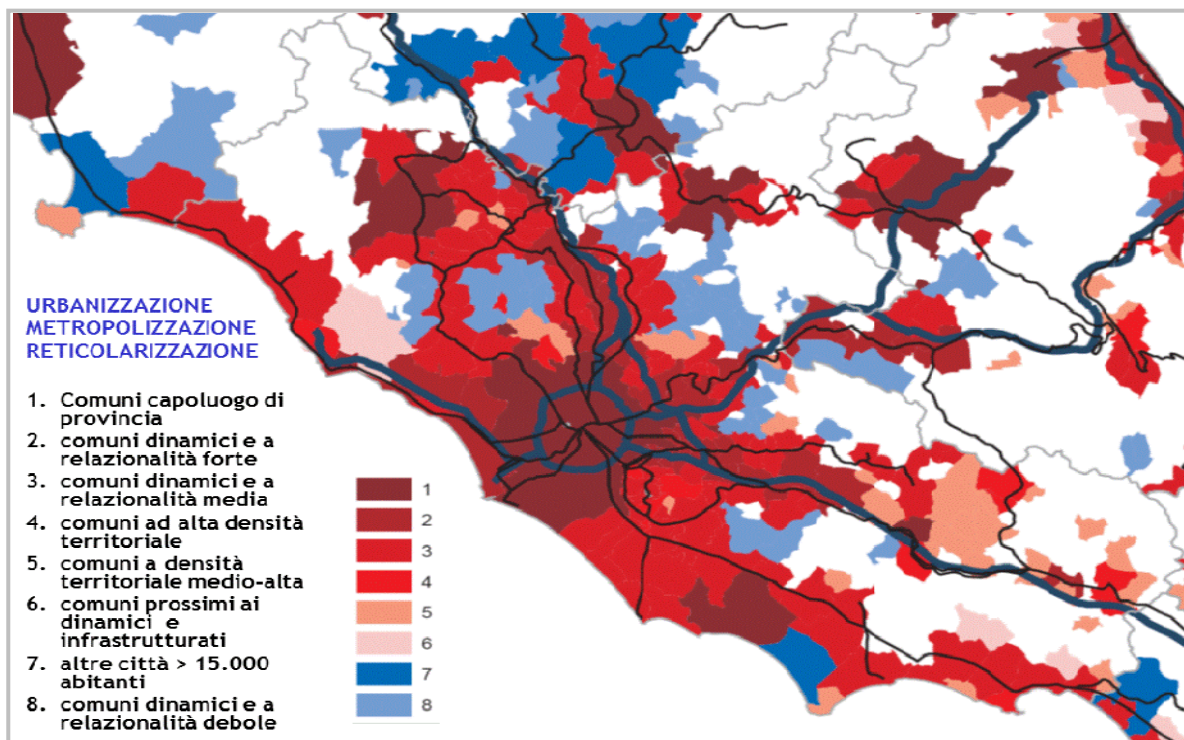
Assai più attento agli andamenti insediativi, ed agli effetti insediativi delle correnti migratorie e dello spostamento intrametropolitano della popolazione, appare il percorso di gestione del Piano territoriale provinciale, che della struttura policentrica del sistema romano ha fatto piena e convinta 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).

	kmq		1991	2001	2009	delta 91-09	var 91-09
Fiumicino	213,4	PRG	17.876	50.535	68.668	50.792	284,1%
Ardea	50,9	PRG	16.854	26.711	41.953	25.099	148,9%
Pomezia	110,9	PRG	37.512	43.960	60.167	22.655	60,4%
Ladispoli	26,0	PRG	19.319	29.968	40.279	20.960	108,5%
Anzio	43,5	PRG-VG	33.497	36.952	53.924	20.427	61,0%
Cerveteri	125,4	PRG	20.625	26.772	35.692	15.067	73,1%
Nettuno	71,8	PRG	33.827	36.080	46.847	13.020	38,5%
Anguillara Sabazia	65,0	PRG	10.083	14.236	18.613	8.530	84,6%
Bracciano	142,4	PRG-VG	11.160	13.436	18.594	7.434	66,6%
Zagarolo	29,0	PRG-VG	10.047	12.735	17.328	7.281	72,5%
Fiano Romano	41,8	PRG	6.294	7.924	13.369	7.075	112,4%
Mentana	24,1	PRG	14.413	16.288	20.973	6.560	45,5%
San Cesareo	22,7	PRG-VG2	8.022	9.456	13.675	5.653	70,5%
Formello	31,4	PRG-VG	7.574	9.271	12.409	4.835	63,8%
Lanuvio	44,0	PRG-VG	8.177	9.994	12.894	4.717	57,7%
Capena	29,5	PRG-VG	4.875	5.826	9.336	4.461	91,5%
Campagnano di Roma	46,1	PRG	6.874	8.708	11.023	4.149	60,4%
Rignano Flaminio	38,9	PRG	5.809	6.857	9.370	3.561	61,3%
Riano	24,9	PRG-VG	6.017	6.486	9.411	3.394	56,4%
Labico	11,8	PRG	2.488	3.734	5.834	3.346	134,5%
Monte Compatri	24,3	PRG	7.166	8.121	10.424	3.258	45,5%
Sacrofano	28,5	PRG	4.475	5.691	7.458	2.983	66,7%
Morlupo	24,0	PRG	5.611	6.654	8.356	2.745	48,9%
Trevignano Romano	39,4	PRG	3.443	4.583	5.897	2.454	71,3%
Galliciano nel Lazio	26,0	PRG	3.528	4.578	5.958	2.430	68,9%
Sant'Angelo Romano	23,5	PRG	2.525	3.078	4.542	2.017	79,9%

Qui sopra: andamenti demografici maggiori nell'area romana 1991-2009; elaborazione dell'autore su dati ISTAT.

Nella pagina seguente: interpretazione territoriale del processo di urbanizzazione/metropolizzazione e del suo rapporto con la dotazione infrastrutturale. Da Ombuen 2011, cit.



Si tratta di una problematica non solo del PTPG, ma che investe la intera produzione di piani e programmi del Paese, oggi alle prese con una drastica riduzione di risorse disponibili, sia direttamente pubbliche che attingibili attraverso operazioni di partenariato pubblico-privato, e che nel caso della Provincia di Roma, in procinto di trasformarsi in Città metropolitana, dovrà condurre ad una rigorosa riscalatura delle priorità, a favore di interventi direttamente e rapidamente capaci di incorporare i loro benefici nella produzione del valore aggiunto e nella costruzione di condizioni sociali ed ambientali più evidentemente inclusive e sostenibili.

Va inoltre segnalato che, così come si può riscontrare in alcuni dei casi migliori di pianificazione metropolitana (p. es. Parigi e in Italia Bologna), 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 nuova autorità di livello metropolitano di recente introdotta dal Governo Monti.

A completamento delle agende dei maggiori soggetti istituzionali attivi nel contesto romano, ed 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 sta forzatamente 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, oltre a

generare disagio e proteste nella popolazione e negli addetti, 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 all'incremento della domanda di mobilità pubblica. 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). Si tratterebbe di una misura assai grave, data la dimensione e l'importanza dell'area metropolitana romana, la terza del Paese per dimensioni ma per certi campi ed aspetti la punta di lancia del Paese quanto a capacità competitiva nello scenario europeo, mediterraneo e globale.

Similmente ai piani ed alle strategie dei tre livelli amministrativi (comune, provincia, regione), 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 mobilità⁷, strategico per un'area metropolitana, una riflessione meritano 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, si presenta come un esempio di scuola di come una trasformazione insediativa possa trovare al suo interno le risorse per attivarsi, indipendentemente da problematiche finanziarie esterne. Il progetto⁸, completato in questi giorni dal Gruppo Scott-Wilson, prevede infatti il completo autofinanziamento delle opere⁹, a

⁷ 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 relevantissimo 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.

⁸ Cfr. <http://www.adr.it/azn-piano-di-sviluppo>

⁹ Non è questo il contesto per entrare nel merito dei molti aspetti ambientali sollevati dal progetto, che pure meritano meditate ed approfondite valutazioni, talvolta anche controdeduttive.

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.

Una decisione che non è però nella disponibilità dell'ente gestore, ma dipende da una decisione governativa, che incontra comprensibili resistenze dal lato delle compagnie aeree, anch'esse alle prese con i margini operativi calanti o negativi prodotti dalla crisi, e che è influenzata dalla necessità di promuovere Fiumicino quale hub aeroportuale di rango mediterraneo e mondiale, oltre che nazionale. Quest'ultima è una vera e propria opzione strategica a livello di Paese, che però trova dei limiti nella agguerrita concorrenza sulle tariffe di scalo che altri aeroporti candidati a tale ruolo stanno sviluppando. In via di prima conclusione, nella forzata brevità di queste note, la vicenda dell'ampliamento di Fiumicino rappresenta un caso tipico nel quale solo con una opportuna armonizzazione fra le opzioni strategiche dei vari soggetti e livelli, e con una opportuna dose del tanto invocato quanto poco praticato "gioco di squadra", sarà possibile ottenere un risultato positivo, pur raggiungibile.

Nel contesto romano avranno anche rilevanti conseguenze gli esiti della vicenda dell'alta velocità ferroviaria, che ha visto nell'ultimo anno la entrata in servizio piena della tratta principale Salerno-Torino, l'avvio della 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 ad 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 risiede proprio nella qualità ed efficienza dei servizi di trasporto ferroviario metropolitano dell'area romana (Ombuen 2010) 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 per i programmi di sviluppo da disponibilità all'investimento sui sistemi urbani che possono provenire dal CIPE.

Anche in questo caso la fragilità di prospettive generata dalla restrizione delle disponibilità finanziarie statali si riverbera sul sistema decisionale richiedendo un più elevato livello di concertazione delle scelte, una maggiore stabilità nel tenere le decisioni assunte, un più elevato livello di consapevolezza della importanza che la composizione di un quadro organico e convergente di decisioni assume per garantire la credibilità e la affidabilità di importanti ed ambiziosi piani di investimento, componenti inevitabili di una politica di sviluppo e nel caso in specie anche indispensabili al raggiungimento dell'obiettivo di una diversa e più sostenibile ripartizione modale del traffico passeggeri di scala metropolitana.

Una ulteriore componente del ragionamento è quella relativa al sistema del credito presente su Roma. L'unificazione di gran parte della struttura creditizia tradizionalmente romana all'interno di Unicredit, se ha contribuito a dotare il sistema metropolitano di un *player* di scala globale, ha peraltro ridotto le capacità di diversificazione del sistema, rendendolo dipendente in misura rilevante da decisioni significativamente accentrate. In questi anni il Gruppo Unicredit si è molto espanso, in particolare nei paesi dell'est europeo, che nella presente congiuntura 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 (come del resto per ogni soggetto finanziario nell'era della globalizzazione) opzioni alternative di investimento in contesti più favorevoli per fase economica rispetto a quello romano. Il nuovo ruolo locale di un soggetto finanziario globale appare quindi caratterizzarsi più per la capacità di arbitraggio e garanzia rispetto ai flussi finanziari che non per le sole funzioni dirette di credito alle attività, che pure restano come componente ineliminabile.

Un ultimo livello di lettura che qui si offre è quello relativo agli obiettivi di efficienza energetica territoriale e di abbattimento dei processi di consumo di suolo che la implementazione di politiche di contrasto e di fronteggiamento dei fenomeni di cambiamento climatico richiedono nella gestione del sistema insediativo. A fronte di un approccio che ha sinora privilegiato la diffusione delle FER e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente senza particolari distinzioni, le ridotte disponibilità di risorse che si presentano per il prossimo immaginabile periodo pongono la questione di compiere una valutazione approfondita, in particolare con riguardo ai territori afflitti da dispersione insediativa e bassa densità, e 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, a segnalare la persistenza di una grave insufficienza nella disponibilità di risorse per la realizzazione dei beni pubblici. La realtà ci restituisce ancor 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 però generare un aumento della *mixité* funzionale, ed anzi a volte privando certi contesti locali delle attività di commercio al dettaglio già esistenti. Un sistema insediativo che avrebbe bisogno anzitutto di una ricapitalizzazione del suo capitale fisso sociale di infrastrutture e servizi pubblici, persino

nelle finalità di un incremento della sua capacità competitiva ed attrattiva, come della sua efficienza energetica territoriale, della sua resilienza climatica, della sua *affordability* sociale.

4 Conclusioni

Dalle presenti note emerge come al drastico cambiamento della realtà e degli scenari del territorio romano e 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 loro agende strategiche, ovvero 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 dell'economia della scarsità, sia 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. Complessità che si deve in misura rilevante venendo a seguito di anni nei quali gran parte delle funzioni di integrazione sociale erano state affidate a meccanismi di mercato, già di per sé carenti ed 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 rilevante livello di interdipendenza che le diverse dimensioni della crisi vanno assumendo. Sono via via sempre più evidenti le interconnessioni fra politiche insediative e politiche di governo del trasporto pubblico su ferro, come pure la connessione sempre più forte 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.

Per quel che ci riguarda più direttamente si tratta di una conferma della 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 ed al governo delle trasformazioni territoriali, dimostra altresì di richiedere un più elevato livello di descrizione della integrazione ed interdipendenza fra le determinanti dei tre sistemi, e soprattutto richiede al sistema delle decisioni la assunzione di quei principi fondanti il governo integrato del territorio che gli urbanisti italiani richiamano tenacemente da ormai molti decenni.

5 Bibliografia

- Bellicini L. di CRESME Ricerche SpA per ANCE e CNAPPC (2012^A) “Città, mercato e rigenerazione 2012” ricerca RI.U.SO., Milano, aprile
- Bellicini L. di CRESME Ricerche SpA per ASSET Camera (2012^B) “Le dinamiche dei microsistemi urbani e produttivi nell’area metropolitana di Roma nel periodo 1991-2011”, Roma, luglio. Fonte delle immagini inserite.
- Nomisma, Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) (2012), “*II Rapporto 2012 sulla congiuntura immobiliare*”, Roma, 10 luglio
- Ombuen S. (2011) “Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione. In: Properzi P. (ed.) (2011) “Rapporto dal Territorio 2010”, p. 173-186, INU Edizioni, Roma ISBN: 978-88-7603-038-3
- Ombuen S. (2010) “Programmazione infrastrutturale e sentieri di sviluppo”. In: Cremaschi M. (ed.), “Atlante e scenari del Lazio Metropolitano” p. 117-120, ISBN: 978-88-6055-489-5
- Provincia di Roma, Ufficio studi (2011) “*Rapporto Annuale. La Situazione della Provincia di Roma*”

ABSTRACT

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 attempt to read-through of some of the main strategic agendas, explicit or implicit, developed within the context of metropolitan Roman 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.