

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Elementi di sostenibilità nell'azione
amministrativa della Città metropolitana
di Roma Capitale**

Simone Ombuen

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Il presente testo intende fornire alcuni elementi di valutazione che consentano di individuare nell'azione della CMRC profili di concreto perseguimento degli obiettivi di sostenibilità – nella loro prospettiva multidimensionale – a partire dalle azioni politico-amministrative già programmate e/o poste in essere negli ultimi anni.

This text intends to provide several evaluation elements that allow the identification of profiles of concrete pursuit of sustainability objectives in the action of the CMRC - in their multidimensional perspective - starting from the political-administrative actions already planned and / or implemented in recent years.

Parole chiave / Keywords

Sviluppo sostenibile, Pianificazione Metropolitana, Obiettivi e Target / *Sustainable Development, Metropolitan Planning, Goals and Targets*

Premessa – il percorso istitutivo

Come è noto il percorso di attuazione della L. 56/2017 Del Rio non è avanzato con omogeneità nelle diverse realtà delle 14 città metropolitane italiane; in particolare l'avanzamento degli aspetti istituzionali nel caso di Roma ha trovato ulteriori ostacoli a causa dell'incompletezza del processo di riforma di livello nazionale. Il tema dell'ordinamento di Roma Capitale fu affrontato per la prima volta con la L. 396/1990, *Interventi per Roma, Capitale della Repubblica*, varata nella stagione del ciclo di riforme dell'amministrazione che vide il varo delle leggi 142 e 241, ancor oggi la base normativa su cui poggia il Testo unico enti locali, D.Lgs. 267/2000 e sulla cui base fu anche disegnato il profilo di Roma Capitale nel nuovo testo del Titolo V della Costituzione. Purtroppo tale competenza legislativa già esercitata dallo Stato ma non organicamente ricompresa all'interno della L. 56/2014 è divenuto ostacolo a che la Regione Lazio potesse, come invece accaduto in quasi tutti gli altri contesti regionali italiani, legiferare con pienezza e disegnare il profilo funzionale e operativo della nuova Città metropolitana, nonché

specificarne con completezza i compiti di pianificazione urbanistico-territoriale e di coordinamento dello sviluppo socioeconomico.

Vi sono di mezzo i problemi che sempre caratterizzano gli organismi urbani delle capitali: da un lato la grandezza economica e demografica del comune capoluogo¹, dall'altro l'imbarazzante presenza dell'amministrazione dello Stato (nel Lazio ci sono oltre 400mila dipendenti pubblici, pari al 6,8% della popolazione, a fronte di una media nazionale del 5,3%), che da sempre dimostra una indisponibilità alla programmazione concordata della disposizione delle sue sedi amministrative ed operative, preferendo l'utilizzo discrezionale e sistematico della deroga (ex DPR 616/1977). Vi è inoltre la rilevanza politica del sindaco della Capitale, che di fatto schiaccia con il suo peso politico-elettorale l'espressione degli altri territori dell'area metropolitana.

Così il provvedimento regionale di recepimento della L. 56/2014² risulta logicamente incompleto, mentre lo Statuto della CMRC, che prevede lo "smontaggio" del comune capoluogo in comuni urbani di dimensioni più coerenti in una visione di pianificazione territoriale integrata metropolitana, resta ancora in attesa dei provvedimenti operativi conseguenti; che sono particolarmente complessi dato che l'ente municipale Roma Capitale ha da solo oltre 23mila dipendenti (dati 2018).

Il Piano territoriale provinciale generale

Redatto nel primo decennio del secolo e approvato nel 2010, successivamente al Prg di Roma del 2008, il Ptpg della Provincia di Roma³ ha natura e caratteristiche di piano territoriale di coordinamento così come definito dalla LR n. 38/1999. La Città metropolitana lo ha ereditato all'atto della sua costituzione, ed ancor oggi costituisce il principale riferimento territoriale per l'azione programmatica dell'ente. Le considerazioni di sostenibilità sono ben presenti al suo interno, in particolare nelle elaborazioni di descrizione e caratterizzazione del sistema ambientale e delle sue correlazioni con le attività antropiche, e nelle conseguenti attività di valutazione ambientale strategica, entrambe riportate nel *Rapporto Territorio*. In particolare la metodologia di definizione delle unità territoriali ambientali di area vasta, condotta attraverso una analisi incrociata fra bioclimi e regioni climatiche con le macromorfologie ed i gruppi litologici, ha consentito di valutare contestualmente anche le più rilevanti componenti paesaggistiche, ed è ancor oggi valido e citato riferimento scientifico.

Più complesso è il giudizio sulle valutazioni di sostenibilità condotte all'intersezione fra componenti ambientali e componenti economico-sociali. In questo caso l'elevata complessità del fenomeno metropolitano romano e delle sue dinamiche socioeconomiche, delle motivazioni delle sue trasformazioni insediative – avvenute

1 Roma comune, con circa 2.9 milioni di abitanti è il 63% dei 4,6 milioni che sono la popolazione della Città metropolitana – più di tutta l'Emilia Romagna - e quasi il 50% dei 5.9 milioni di abitanti del Lazio. Roma è di dimensioni demografiche maggiori di circa la metà delle regioni italiane - sarebbe la decima regione, dopo la Toscana e prima della Calabria. Ancora, la grandezza fisica del comune capoluogo è di dimensioni maggiori di varie province italiane; con 1.280 kmq il comune di Roma è più grande di 21 delle 107 province o città metropolitane italiane, fra cui province come Napoli, Cagliari, Pescara, Como, Varese, Livorno, Rimini, Monza/Brianza.

2 In ossequio a quanto disposto dalla legge n. 56 del 2014, art. 1, co. 89-96, la Regione Lazio ha provveduto al riordino delle funzioni amministrative provinciali con la L.R. 31 Dicembre 2015, n. 17.

3 Tutto il Ptpg è consultabile al link http://ptpg.cittametropolitanaroma.it/default.asp?nPagina=home_page

spesso fuori e contro le previsioni dei piani urbanistici – e le stesse scelte infrastrutturali in passato prodotte (per lo più da Stato e Comune) senza una chiara e comprensibile interpretazione territoriale di riferimento, hanno portato i redattori del Ptpg ad individuare delle *proxy* nelle quali l'allora presente configurazione del sistema insediativo ha assunto un peso importante, vista come variabile con più elevati livelli di correlazione con altri fenomeni.

Ad esempio, in mancanza di una affidabile descrizione/interpretazione del modello socioeconomico e degli andamenti delle sue trasformazioni, alcuni significativi discostamenti verificatisi fra le previsioni di crescita demografica al 2015 e la realtà degli andamenti effettivamente riscontrati, se da un lato segnala la difficoltà di concepire nella nostra contemporaneità i fenomeni di metropolizzazione come autonomi (come pretenderebbe il principio di autocontenimento implicito nei testi legislativi) e non inseriti in trend di trasformazione di livello globale, dall'altro dimostra l'utilità di valutazioni ambientali condotte per componenti, non riducendo la descrizione ecosistemica ad una banalizzante visione zonizzativa.

Le politiche dell'ultimo quinquennio

Va detto che a cinque anni dall'approvazione della legge regionale di istituzione i concreti passi avanti per il lancio della Città metropolitana come l'ente centrale di governo della realtà romana stentano a vedersi. La giunta Raggi si è trovata ad affrontare lo sbandamento della struttura amministrativa, afflitto da un grave declino di operatività, e dalla demotivazione dei quadri amministrativi locali alla produzione dei beni e delle funzioni d'interesse pubblico. Iniziato già per alcuni aspetti alla fine della sindacatura Veltroni, il processo ha avuto con la sindacatura Alemanno una brusca caduta, ulteriormente peggiorata dallo scandalo di Mafia Capitale e dalla prematura interruzione della sindacatura Marino.

A fronte di tale stato di cose la scelta è stata di articolare la strategia in due tempi, avviando prima un riordino dell'amministrazione comunale per poi in un secondo momento pensare al lancio della Città metropolitana; una strategia già di per sé difficile, perché inizialmente non in sintonia con la Regione, ma soprattutto rischiosa perché un grande ostacolo al lancio del governo di area vasta nella realtà romana è sempre stato il grande peso dell'amministrazione comunale. Nella prospettiva metropolitana ci si sarebbe aspettati di vedere crescere molto il trasferimento di risorse umane organizzative e finanziarie ai 15 municipi (a volte vere e proprie città con 2-300mila abitanti); invece gli sforzi maggiori si sono rivolti a ricostituire le funzioni centrali comunali, dando corso ad azioni che si sono rivelate controproducenti; come istituire delle frequenti e periodiche turnazioni nei ruoli dirigenziali e rafforzare il ruolo del gabinetto del sindaco a scapito dell'autonomia operativa degli assessori.

Le contraddizioni sono rapidamente venute alla luce, con un turbinio di reiterate dimissioni di assessori di peso (bilancio, urbanistica, ambiente, trasporti) che ha sottratto credibilità ad una gestione che invece, trovandosi ad affrontare grandi problemi, avrebbe avuto bisogno di autorevolezza e di una elevata considerazione.

Tale quadro è un po' cambiato nell'ultimo anno, sia per la diversa collocazione del M5S nel quadro nazionale e la nascita del secondo Governo Conte, che ha portato

a un riavvicinamento fra Campidoglio e Pisana; sia per una revisione nelle modalità di esercizio dei poteri, con un maggior peso riconosciuto al Consiglio comunale e con lo sblocco di vari provvedimenti da tempo attesi.

5

Quel che ne è emerso è che ad oggi il riordino delle strutture centrali è ancora lungi dall'essere completato, mentre il decentramento ai 15 municipi vede solo dei timidi segnali. Quanto all'azione autonoma della Città metropolitana, ente non afflitto dai problemi di degrado manifestatisi nell'amministrazione capitolina ma ad oggi ancora costituito sostanzialmente dal personale ereditato dalla sciolta Provincia e non dotato di dotazioni di organico adeguate allo svolgimento del governo metropolitano, è ancora tenuta al margine dell'agenda politica. Non ha giovato la sostituzione a mezzo mandato del vicepresidente delegato, dovuta a contraddizioni interne al M5S; e la gestione della nuova vicepresidente Zotta, pur d'approccio vigoroso, è ancora troppo recente per evidenziare effetti significativi. La strategia dei due tempi risulta pertanto sostanzialmente fallita; né d'altra parte, a meno di un anno dall'appuntamento elettorale, da alcuna delle principali forze politiche romane emerge una intellegibile strategia di governo, né per gli aspetti istituzionali ed operativi, né tantomeno sul piano dei contenuti programmatici, di cui pure ci sarebbe un gran bisogno per affrontare la grave crisi esplosa negli ultimi mesi con la epidemia da coronavirus.

L'Agenda 2030 nell'azione della CMRC

In questo quadro la Città metropolitana ha tuttavia deliberato atti importanti e avviato alcuni procedimenti già di propria competenza a quadro normativo invariato. Alcuni risalgono a consiliature precedenti, altri sono di più recente adozione. Pur non ispirati da un orientamento politico-amministrativo unitario ed esplicito, condiviso a livello territoriale, l'indirizzo che emerge dalla lettura dei vari documenti ufficiali prodotti dall'amministrazione della CMRC esprime una evidente adesione ai principi dello sviluppo sostenibile. Per avviare un percorso di comprensione del grado di adesione di CMRC ai principi e agli obiettivi dell'Agenda 2030 si è provveduto ad acquisire i principali documenti prodotti dall'amministrazione, e qui di seguito viene restituito un primo sintetico giudizio degli elementi emersi dalla lettura di alcuni di essi.

Documenti consultati

- Città metropolitana di Roma Capitale, DUP 2019-2021
- “Linee di indirizzo per la redazione del Piano Urbano della Mobilità sostenibile (Pums) della Città metropolitana di Roma Capitale - Quadro conoscitivo - Obiettivi e strategie”. 28.10.2019
- Città metropolitana di Roma Capitale, Piano territoriale provinciale generale (Ptpg)
- Città metropolitana di Roma Capitale - Ufficio metropolitano di Statistica; Roma Capitale - Ufficio di Statistica, Rapporto Annuale 2018
- Città metropolitana di Roma Capitale - Ufficio metropolitano di Statistica, Atlante dei comuni - Data Base in formato Access, indicatori relativi a diverse aree tematiche con dettaglio territoriale ai comuni della Provincia di Roma.
- CMRC, Gruppo di lavoro per il Piano strategico, Il territorio metropolitano romano: cartografie e numeri – Aprile 2017

- Piano d'azione per gli acquisti verdi (aggiornato nel 2013 e ancora in vigore):
- Piani di Azione per l'Energia Sostenibile della Città metropolitana di Roma Capitale
- Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2019-2021

In via preliminare va detto che sinora nessuno dei documenti prodotti è pienamente in sintonia con le modalità di redazione dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile, nel senso che l'Agenda struttura *goal e target* al fine di misurare la convergenza dell'azione istituzionale agli obiettivi di Sviluppo sostenibile, mentre nei vari documenti prodotto dalla CMRC, pur ricchi di obiettivi e a volte anche di sistemi di indicatori, non risulta compiuto lo sforzo di renderli misurabili secondo la struttura dell'Agenda per lo Sviluppo sostenibile. Si è quindi compiuto un lavoro di valutazione generalmente qualitativo nell'attesa che l'amministrazione, come pure ha ufficialmente dichiarato, produca una propria Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile.

Il DUP 2019-2021 della CMRC

approvato dal Consiglio Metropolitano l'11.03.2019

Il documento individua 6 macro-obiettivi, il primo dei quali recita *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*, poi dettagliato nella Missione 9 in questo modo (fra parentesi il/i target *Sdgs* corrispondente/i):

- promozione di politiche volte alla riduzione della produzione di rifiuti ed alla diffusione della raccolta differenziata (11.6, 12.5);
- promozione della qualità ambientale e dello sviluppo sostenibile (tutti gli *Sdgs*);
- riqualificazione del reticolo idrografico minore al fine di prevenire situazioni di inquinamento (3.9, 6.3);
- promozione del corretto utilizzo della risorsa idrica, evitando gli sprechi e prevenendo il degrado (6.3, 6.4);
- protezione delle risorse idriche di buona qualità (6.6);
- promozione di politiche finalizzate alla riduzione delle emissioni di CO2 (13.2), la verifica sulla compatibilità ambientale delle attività industriali e commerciali presenti nel territorio, l'incentivazione della produzione energetica da fonti rinnovabili (7.a, 13.2) e del risparmio energetico (7.3, 13.2);
- controllo dell'inquinamento mediante le procedure di rilascio di pareri quali Aia, Via, Vas, nonché nel rilascio delle Aua (16.b), gestione dei procedimenti relativi alle sanzioni ambientali al fine di prevenire e reprimere gli illeciti;
- valorizzazione del patrimonio naturalistico e ambientale del territorio metropolitano e corretta e partecipata gestione delle Aree protette (15.4, 15.5, 15.9).

Ulteriori elementi congruenti alla prospettiva dello Sviluppo sostenibile, pur di minor rilevanza, sono riscontrabili in altri obiettivi.

Le linee di indirizzo per la redazione del Pums della CMRC

approvate con Decreto il 28.10.2019

Si tratta di un documento molto complesso (circa 500 pagine), aperto da un

interessante studio di coerenza fra i diversi provvedimenti legislativi, piani e programmi che intercettano il merito dei temi e degli obiettivi del Pums. È in sostanza un sintetico esempio della grave inefficienza del sistema di pianificazione e di governo del territorio, frammentato in tanti provvedimenti settoriali, ciascuno con propri obiettivi, propri strumenti d'intervento, propri indicatori settoriali, proprie risorse e canali di finanziamento. La ricognizione risulta peraltro poco efficiente nell'assegnare a specifici strumenti d'intervento le azioni coerenti agli obiettivi generali individuati dal Pums, che pure dovrebbe fungere da programma-ombrello.

Come già notato reiteratamente in letteratura, gli interventi legislativi in materia di GdT assai spesso anziché svolgere un'azione di riordino e razionalizzazione tendono ad aggiungere nuovi strumenti a quelli preesistenti, senza nemmeno curare particolarmente il raccordo, e rendendo i sistemi di pianificazione contraddittori, complicati e farraginosi.

Nel documento, così come nei tanti strumenti ricogniti, è largamente presente l'impronta ai principi della sostenibilità. In conclusione vengono individuati dieci macroobiettivi, da declinare in azioni (fra parentesi il/i target *Sdgs* corrispondente/i):

1. Integrazione della pianificazione della mobilità e dei trasporti con la pianificazione territoriale e urbana (11.1, 11.3, 13.2);
2. Sviluppo del trasporto pubblico e dell'intermodalità (11.2);
3. Rafforzamento delle infrastrutture per la mobilità ciclabile (9.1);
4. Miglioramento della circolazione privata, della rete viaria di competenza della Città metropolitana e della sicurezza stradale (11.2);
5. La mobilità scolastica più sicura e sostenibile (11.2);
6. Una nuova governance nel Tpl e più in generale per i sistemi di mobilità (11.6);
7. Accessibilità dei territori marginali o svantaggiati (10.3, 10.7, 11.a) e riequilibrio dell'attuale disdegno radiocentrico (11.3);
8. Città metropolitana come *Metropolitan Logistic Area* (8.2, 8.3, 9.5);
9. Trasporti e mobilità per una *Smart Land* (11.b, 12.5, 17.6);
10. Sviluppo del sistema di mobilità a sostegno di un turismo diffuso e sostenibile della Città metropolitana (8.9, 12.b).

Il primo degli obiettivi – l'integrazione fra pianificazione della mobilità, pianificazione territoriale e pianificazione strategica triennale - è in realtà un macro-obiettivo a carattere metodologico, che tende a ricomprendere gli altri; e come tale difficilmente misurabile tramite indicatori che diano conto degli effetti.

Leggendo l'articolazione delle azioni previste gli elementi di sostenibilità riconducibili ai *goals* dell'Agenda per lo Sviluppo sostenibile emergono con chiarezza. Viene ribadito l'impegno di utilizzare le modificazioni dei sistemi di mobilità, ed in particolare del ferro, per produrre una riarticolazione dell'accessibilità in grado di produrre trasformazioni significative negli assetti insediativi e nell'articolazione funzionale, per contrastare diffusione insediativa e consumo di suolo e favorire la concentrazione insediativa attorno a gangli di un sistema policentrico e a più bassa intensità energetica. Ma nel contempo viene individuata la necessità di azioni mirate per i territori periferici e le aree marginali, in raccordo con la Snai.

BIBLIOGRAFIA

Avarello, P.; Fabietti, W.; Ombuen, S. (a cura di)

1998 *Aree metropolitane*, in «Urbanistica Dossier», 12 e 16, p. 1-2, 31-32 nel n. 12, pp. 1-2 nel n. 16.

Ombuen, S.

2006 *la Questione metropolitana e il governo del territorio - I processi di urbanizzazione - Le aree metropolitane*, in P. Properzi (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2005*. Roma, Inu Edizioni.

2010 *Programmazione infrastrutturale e sentieri di sviluppo*, in M. Cremaschi (a cura di) *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*. Roma, Alinea editrice.

2014 *Roma. Capitale o Città metropolitana?*, in «Quaderni dei Circoli Rosselli», 1-2, p. 197-207.

2016 *Infrastrutture e sistema insediativo nell'area romana: trasformazioni e prospettive*, in S. Fabbro e P. Pedrocco (a cura di), *Ordinamenti Spaziali e Infrastrutture*. Roma, Aracne.

2020 *Il Piano Casa nel Lazio: edilizia contro governo del territorio*, in «Urbanistica Informazioni», 289, p. 46-49.

Ombuen, S., Palazzo, A.L.

2013 *Roma tra realtà e prospettive*, in «UrbanisticaTre», 1, p. 7.

Ombuen, S. e Properzi, P. (a cura di)

2019 *Rapporto dal Territorio 2019*, 2. Roma, Inu Edizioni.