



Plenaria di Giovedì 25 febbraio 2010

Capitale metropolitana/Regione capitale: quale sviluppo del territorio

Partecipano: **Paolo Avarello**, *Roma Tre*; **Enzo Scandurra**, *La Sapienza*; **Manuela Ricci**, *La Sapienza*; **Maria Prezioso**, *Tor Vergata*; **Daniele Iacovone**, *Regione Lazio*

Presiede: Simone **Ombuen**, *Roma Tre*

Paolo Avarello

Qualche anno fa ebbi l'occasione di scrivere un piccolo saggio, non di urbanistica, ma destinato a un convegno di letterati, che avevo intitolato: "Roma, una metropoli inconsapevole". È passato qualche anno, e credo oggi lo intitolerei, anche se suona meno bene, "Una metropoli che non vuol saperne proprio". In quel saggio spiegavo alcuni elementi storici: ad esempio, il fatto che per una buona parte della classe media la periferia est della città non esiste, e al massimo ci si passa con l'automobile per uscire dalla città. Si tratta di un modo di aggrapparsi al centro, e continuare ad ignorare l'esistenza della periferia. E questo vale talvolta anche per chi in periferia ci abita. Secondo me questo è uno dei problemi attuali di Roma, anche se in Italia le metropoli non sono mai state viste bene forse in ricordo di quando il fascismo aveva imposto ad alcuni Comuni di espandersi inglobandone altri: a Genova ad esempio ancora non si sono ripresi, e continuano ad usare i nomi dei vecchi Comuni.

Si parla dunque molto di metropoli, innanzi tutto dal punto di vista amministrativo: che forma avrà il nuovo ente metropolitano? La Provincia, oggi, grazie al fatto di aver portato a termine il suo Piano, giustamente scalpita; ma potrei dire che ci sono delle parti della Provincia che non hanno niente a che vedere con la Roma metropolitana, e che invece ci sono zone al di fuori dei confini provinciali che sicuramente ne fanno parte, come Pomezia.

Si tratta sicuramente di una questione amministrativa e di competenze.

Ma il vero problema delle città metropolitane, quelle che sanno di esserlo e cercano di funzionare come tali (e anche quelle che non sanno di esserlo), è l'infrastruttura: ovvero, ciò che consente di usare questi grandi spazi, di muoversi tra i suoi poli – lasciando perdere la parola "centralità", ormai mal vista a Roma – di spostarsi tra le diverse tipologie di uso del suolo, e tra le diverse funzioni; e di poterlo fare con un certo margine di affidabilità. Non tutte le metropoli ci riescono: quasi tutte hanno frange non completamente accessibili. Nelle metropoli a bassa densità spesso c'è una linea ideale entro cui il trasporto pubblico è garantito; al di fuori, i parcheggi di interscambio permettono di lasciare l'automobile, e di muoversi indipendentemente.

Sto dicendo cose che possono sembrare banali: ma una città in cui non ci si può muovere non è una città, né tanto meno una metropoli. L'automobile non è soltanto una vocazione degli italiani: spesso è una necessità. E una metropoli che impone, quasi, l'uso dell'automobile, è un po' meno metropoli. Non si tratta solo della lunghezza dei tempi e dell'inquinamento, che fanno parte dei temi in discussione, ma soprattutto dell'incertezza sui tempi.

Io credo che questi siano i temi su cui dovremmo riflettere: alcune cose che ricadono su quanto detto fin qui sono però state già dette. Ad esempio: non si fanno le cose senza una Amministrazione che se ne fa carico e le persegue nel tempo. E, ugualmente, non si fanno se non ci sono le risorse per farle: e con risorse non si intendono soltanto i soldi, ma certamente anche questi rivestono una parte importante.

Da questo punto di vista, la situazione continua a peggiorare: quando fu abolita l'ICI sulle prime case si dava per scontato che i Comuni sarebbero stati risarciti, ad esempio.

Mi sento un po' stanco di sentire ragionare su come dovrebbero essere gli strumenti, quando mancano completamente i presupposti. C'è qualcuno che ha davvero voglia di governare, non dico l'area metropolitana, ma almeno il Comune? O si tratta soltanto di un gradino per passare ad altre posizioni? Questa mi pare la prima condizione: e nel caso di Roma, parliamo di un Comune che è grande quasi come una provincia. Se esiste qualcuno che lo voglia fare, e se non è pura retorica (e lo dico senza nessuna distinzione di schieramenti politici, ammesso che tali distinzioni esistano), ci si scontra comunque con la carenza di risorse.

Le grandi metropoli, oggi, a quanto ci dicono le classifiche internazionali, appaiono come i grandi poli dell'innovazione, e dello scambio: il resto del mondo lavora per le grandi città, dove peraltro tutti cercano di trasferirsi, soprattutto al di fuori dell'Europa. Quindi non solo dobbiamo preoccuparci delle metropoli che non riusciamo a pensare come tali, ma anche di quelle che lo sono già diventate, con ordini di grandezza di decine di milioni di abitanti. In Europa non abbiamo ancora assistito a questi fenomeni, ma la tendenza è questa: occorre chiedersi se ci sono le risorse, e se ci si può meglio attrezzare. Posto che le risorse scarseggiano e che siamo in un periodo di crisi, vediamo comunque sprecare quantità esagerate di denaro. E se la spesa in generale aiuta l'economia, forse esistono, tra gli altri, modi più intelligenti di spendere: e, secondo me, organizzare le grandi aree metropolitane è un modo più intelligente che finanziare tante altre cose, magari inseguendo i progetti europei e i (pochi) soldi che ne possono venire.

Enzo Scandurra

Mi è stato chiesto di attenermi al tema dei rapporti tra università e istituzioni. Devo farlo facendo una premessa, perché non credo sia utile stilare semplicemente una lista dei lavori che il dipartimento svolge in convenzione. Lo faccio innanzitutto consegnandovi due immagini a voi assolutamente note, per cercare di capire la figura dell'urbanista: cosa fa oggi, cosa dovrebbe fare. La prima immagine riguarda la Parigi di Haussman e del suo rapporto con Napoleone, l'altra il piano di Ivrea di Olivetti. Siamo in presenza di due situazioni che presentano una committenza molto decisa. Nel primo caso ci troviamo di fronte al Terzo Stato che reclama una città a propria immagine e somiglianza, dando mandato ad Haussmann di costruire una città *per sé, la propria città*. Nel secondo caso, simile da questo punto di vista, anche se in una situazione storica molto diversa, assistiamo alla città di un imprenditore illuminato che cerca di produrre *welfare*, cioè l'armonia tra fabbrica e classe operaia. Se dovessi dirlo in poche parole, in maniera molto approssimativa, direi che l'urbanista è proprio questo: un personaggio molto legato al welfare, ovvero una figura che cerca di mitigare i conflitti tra le esigenze di un mondo capitalista o pre-capitalista (nell'Inghilterra industriale ad esempio, quella descritta da Hegel con la relativa situazione abitativa) e l'esigenza di abitazione dell'operaio. Questo aspetto nel piano di Olivetti è chiarissimo: l'intento è la fabbrica trasparente, si legge il tentativo di unificazione tra lavoro e residenza.

In entrambi i casi, questa rappresentazione spaziale della città riflette i rapporti sociali dominanti, ovvero si rappresenta la città e la sua organizzazione fisica e spaziale. In particolare lo zoning è il dispositivo o lo strumento che consente o dovrebbe consentire l'organizzazione spaziale, in passato secondo i ritmi della fabbrica fordista, oggi non si sa più in che modo.

Ci sono delle questioni che appare necessario affrontare. Ne affronterò una sola, l'idea della modernità, ovvero l'ossessione modernista che spesso declina nella variante del *nuovismo* e che secondo me ha portato abbastanza sfortuna all'amministrazione di sinistra, nel senso che dietro questa ossessione del nuovismo si sono prodotte cose negative. Quest'idea modernista significa in sostanza una visione del progresso che va dal basso verso l'alto, dal peggio verso il meglio, in un quadro ideologico di universalismo progressista in cui "le cose non possono che andare meglio". Essa trova come ideologia congeniale il paradigma del ricatto: siamo in ritardo, bisogna fare cosa? Delle opere, delle infrastrutture, bisogna costruire qualche edificio fantasmagorico che attrae turisti e flussi finanziari, bisogna celebrare qualche evento, ecc.

Ci sono secondo me due versioni di questa ideologia. Una che io chiamerei liberista, quella secondo cui il ritardo è dovuto alla presenza dello Stato, per la quale bisognerebbe eliminare laccioli e pastoie. Ne stiamo avendo in questi giorni una visione nella questione della protezione civile: "C'è un'urgenza, perché bisognerebbe fare le gare d'appalto?". Potrebbe anche essere interpretata come una versione dell'etica weberiana, secondo cui il successo è un segno divino: chi fa meglio viene premiato.

C'è poi una versione riformista che è il contrario della liberista, dove l'autorità pubblica viene stimolata a o avrebbe il compito di ridurre le disuguaglianze. Siamo sempre in questa logica del ritardo che unisce queste due versioni, nel senso che l'esito è comunque legato al fare qualcosa (opere, ecc), perché questo qualcosa consente un miglioramento della vita. C'è una frase nel libro di Walter Siti "Il contagio", dove lui dice "non si è mai visto un borgataro riformista": è molto significativa per capire cosa sia successo nelle periferie romane. Tutti sappiamo cosa è successo, forse è più difficile capire perché è successo. Questa frase, scritta da uno scrittore, ci dà quantomeno un'immagine di questa illusione riformista.

Entrando nel merito dei rapporti tra amministrazione ed istituzione universitaria, purtroppo non possiamo non rilevare che si assiste ad un atteggiamento molto strumentale da entrambe le parti. Da parte dell'amministrazione c'è la tendenza a delegare all'università che non è un organismo politico, ma anzi un'istituzione che ha ruolo e compiti scientifici ed è quindi garante di una neutralità; da parte dell'università c'è spesso altrettanta strumentalizzazione, nel senso che ormai, bisogna riconoscerlo, le convenzioni sono diventate uno, se non l'unico mezzo di sopravvivenza, visto che nella logica in cui siamo l'università tende a un finanziamento zero.

Io credo che sia mancata e tuttora manchi un'idea alta (culturale soprattutto) di città. Penso ad alcune cose, innanzitutto al plusvalore delle culture. Ci stiamo arroccando, perché sono arrivati i barbari, che si chiamano extra-comunitari; extra-comunitari come gli extra-terrestri, come qualcosa che è fuori. Ci si difende da questa invasione, che di volta in volta viene definita come aggressione all'identità, anche se non si sa bene quale sia questa identità. Bisognerebbe rilanciare il concetto di plusvalore delle culture, cioè passare ad un *multi-versum*, rispetto all'*uni-versum* della modernità, basato sull'idea che esista una sola scienza, una sola cultura e legato all'occidente. Operare questo passo significa costruire la città dell'accoglienza, della solidarietà.

Roma ha una vocazione particolare in questo senso: è una città del mediterraneo, un crocevia di incontri, di conflitti, di ibridazioni. In un articolo Gad Lerner qualche giorno fa su La Repubblica parlava di Costantinopoli, rilevando come fino al secolo scorso questa città (Istanbul) era forse l'unica metropoli del mondo, più metropoli di New York, nel senso che lì avvenivano gli incontri di tutti. Poi nel novecento è decaduta a città di periferia, anche se molto bella e molto interessante.

A Roma è necessario uno studio serio sulle periferie, che non sono state indagate dai tempi delle famose analisi di Ferrarotti degli anni cinquanta e sessanta e dei racconti di Pasolini. Non sappiamo più niente di queste periferie, per questo l'esito delle elezioni amministrative del 2008 ha fatto tremare molti politici.

Roma non è una città con una periferia: Roma è la città *della* periferia, non soltanto dal punto di vista numerico (circa 800,000 persone su 2.700,000).

Roma è stata sempre raccontata attraverso le periferie: non c'è racconto su Roma che non sia racconto delle periferie. Se si fermano le periferie si ferma Roma, non c'è una città più dei pezzi che sono attaccati. C'è dunque un discorso che non funziona, quando si pensa di andare nelle periferie attraverso certe parole d'ordine – avviciniamo la periferia a Roma; avviciniamo Roma alle periferie. Si continua a vedere un dualismo che in realtà non ci aiuta molto a risolvere il problema, un po' come quel libro di Dal Lago “La città e le ombre” dove si spiega l'esistenza di una città legale e una città illegale, ma si afferma anche che le due città sono fortemente connesse, nel senso che non esisterebbe l'una senza l'altra. Il discorso delle periferie non va preso secondo quella logica molto tradizionale con cui si guarda anche al Mezzogiorno, secondo cui lo sviluppo prima o poi arriverà anche lì, che qualche fabbrichetta, qualcosa bisogna fare perché questi sottosviluppati accedano al regno del benessere. È una situazione diversa. L'ultimo libro di Ferrarotti si intitola “La periferia da problema a risorsa” : il problema può essere guardato con un'ottica diversa.

Io credo si debba uscire nel rapporto tra istituzioni e università da una logica dell'esecuzione (aiutateci voi a fare questa cosa), verso una collaborazione che sia più di tipo culturale, nel vedere quali sono i problemi di questa città e come affrontarli.

I due episodi che ho citato di Haussmann e di Olivetti sono due momenti alti dell'urbanistica. Haussmann non è solo il prefetto della polizia o l'esecutore di un piano che stava nella testa di Napoleone. Haussmann è anche un'intellettuale, cioè un inventore di soluzioni incredibili; Mumford diceva di lui che era riuscito a far diventare funzionali al suo disegno persino i cimiteri. Lì c'era un disegno forte, non entro nel merito della valutazione politica, ma c'era un'idea forte di città, indipendentemente dal fatto che ci piaccia. Un'idea di costruire qualcosa che non c'era prima, perché Parigi diventerà la città moderna per antonomasia con i boulevard, le piazze, i passages descritti da Benjamin: il prototipo della città moderna. Io rivendico da parte dell'amministrazione e dell'università la capacità di andare oltre i dispositivi tecnici, per contribuire a produrre un'idea forte e alta di città.

Simone Ombuen

Passo la parola a Manuela Ricci a cui rivolgo una domanda: in quali termini pensare la nuova città quando la città esistente è così ricca di problemi? Uno dei pensieri storici dell'urbanistica è stata l'invenzione della città, o la re-invenzione della città, oggi siamo però dinanzi ad un problema che per dimensione intrinseca e anche per dimensione fisica è ormai largamente al di fuori dei poteri tradizionali della pianificazione urbanistica e si trova proiettato per interconnessioni, rilevanza economica e persino per la capacità di comprensione e identificazione dei soggetti, in un altro spazio... è un problema sostanzialmente diverso.

Manuela Ricci

Risponderò in maniera particolare a Simone. Innanzitutto mi vorrei allacciare a quanto diceva Giuliano Leone sui tempi della riflessione e a quanto diceva Enzo Scandurra sul fatto che le consulenze che gli enti locali danno all'Università non devono essere un modo per farci vivere, ma ci deve essere qualcosa di più. Mi interessa capire quale può essere il contributo “altro”, che l'Università può dare al lavoro degli enti locali.

Per affrontare il tema descriverò brevemente un tentativo che stiamo svolgendo con la Provincia di Roma, non con l'Assessorato all'urbanistica, ma con l'Assessorato al bilancio: guardiamo al di là dei piani,

guardiamo al governo. Il tema del rapporto tra programmazione pianificazione mi è sempre stato a cuore e penso che oggi alla luce della “nuova città metropolitana” sia un tema rilevante, ancora di più alla luce del federalismo fiscale della legge 42 del 2009 che determinerà conflitti e problemi, ma anche spazi di interessante discussione.

Il lavoro che abbiamo iniziato a fare riguarda il programma delle opere pubbliche, il programma di attuazione da cui passa, almeno parzialmente, il piano. Stiamo lavorando con un assegnista e a questo proposito vorrei evidenziare il rapporto che il Dipartimento ha costruito con la Provincia mettendo a disposizione un assegno di ricerca per il primo anno di lavoro, mentre la provincia si è impegnata a corrisponderne un altro per il secondo anno. C'è una collaborazione: non stiamo solo prendendo, ma stiamo anche dando risorse, oltre che intellettuali anche economiche.

La prima fase della ricerca è centrata sulla riorganizzazione del sistema informativo, che in questo genere di cose ha grande importanza. Perciò abbiamo cominciato a lavorare sul programma delle opere pubbliche che ha due elementi di riferimento fondamentali che sono le scuole e le infrastrutture. Abbiamo cominciato dalla scuole, dato che era più facile. Abbiamo cominciato a vedere quale era il sistema informativo di cui disponeva la Provincia e abbiamo cercato di fare l'operazione di coniugare attraverso codici diversi il bene e l'intervento: vale a dire l'entità patrimoniale, la struttura scuola, con i diversi interventi che nel piano delle opere pubbliche vengono man mano effettuati su quella scuola. Questo ci dà la possibilità di tenere sotto osservazione il bene, le condizioni di manutenzione, di funzionalità, ma anche capire quali sono gli investimenti che a questo tipo di beni sono stati destinati dalla Provincia nel corso degli anni, cercare di fare una valutazione e farne tesoro per l'implementazione delle politiche. Tornando, quindi, agli strumenti da dare ai politici, è nostra intenzione dare elementi per fondare delle politiche sulla base di quanto è stato già fatto, perché spesso succede che si fa, ma non si riflette su quanto è stato fatto.

Il rapporto col federalismo fiscale di questa operazione qual è? La legge 42/2009 sarà attuata attraverso decreti legislativi vari di cui uno è già uscito ed è quello del federalismo demaniale. Su questo punto ci sarà un'intersezione con la ricerca poiché i beni demaniali verranno assegnati agli enti locali. È evidente che la Provincia, ed eventualmente la futura città metropolitana, avrà a che fare con questo decreto legislativo e con i beni che gli verranno assegnati, con l'utilizzazione, i cambi di destinazione d'uso e gli interventi che dovranno essere effettuati per la funzionalizzazione. Questo è un tema molto grosso che sicuramente avrà dei riflessi all'interno del programma delle opere pubbliche.

Altro argomento importantissimo è quello della determinazione dei fabbisogni standard di servizi e dei costi standard. La legge del federalismo fiscale scardina completamente il sistema attuale di finanziamento degli enti locali, creando un sistema che avrà dei tempi lunghi per la messa a regime e provocherà dei cambiamenti profondi nei rapporti tra stato e regioni, tra regioni ed enti locali, tra regione e regione. Penso che si creeranno anche molte conflittualità, perché all'interno della legge è previsto un fondo per la perequazione, finalizzato a re-distribuire finanziamenti alle regioni che con le loro forze non riescono a rispondere al fabbisogno di servizi. Il calcolo dei fabbisogni standard dei servizi e dei relativi costi è affidato ad una commissione di cui fanno parte anche funzionari della Provincia di Roma. Noi crediamo che a partire dalla ricerca sul programma delle opere pubbliche sarà possibile dare un contributo interessante. Nell'ambito del fabbisogno di servizi, la legge sul federalismo fiscale richiede di indagare l'istruzione, oltre all'assistenza alla sanità, ai trasporti locali ed alle infrastrutture. Cercare di capire come valutare i fabbisogni standard è un tema di grandissimo interesse perché sicuramente verrà rivoluzionato il concetto di welfare e sorgeranno dei problemi. Si sta parlando di governo del territorio e si sta parlando di una potenziale carta di offerta da parte delle amministrazioni per la vivibilità dei territori che passa

attraverso i servizi. Anche la realizzazione del piano e i disegni strategici passano attraverso la realizzazione di queste strutture e di questi servizi di welfare che definiranno in buona parte la vivibilità dei territori.

Un altro aspetto importante della ricerca è la revisione della spesa storica, in base alla quale sono strutturati i bilanci. Nonostante la legislazione sulla programmazione di bilancio richiederebbe per l'approvazione uno studio dei fabbisogni che in realtà non mai viene fatto, i bilanci degli enti locali sono basati sul trascinarsi della spesa storica, con eventuali incrementi legati all'inflazione. Ovviamente questo sistema non funziona più e va rivisto anche in base alla definizione dei fabbisogni standard. Su questi aspetti sarà possibile dare alla Provincia un contributo: esiste una nuova legislazione che implica un cambiamento totale dei modi di formulare i bilanci, ci dovrà essere un dialogo tra i bilanci, ci dovrà essere inter-comunicabilità, proprio in ragione del passaggio alle diverse forme di finanziamento.

Maria Prezioso

Io sono un incurso in questo mondo... nel senso che è vero che sono laureata in Architettura, è vero che mi sono specializzata e ho studiato con molti degli urbanisti che sono seduti qui – e che ringrazio oggi pubblicamente dopo trent'anni, perché mi hanno insegnato molte cose – ma è anche vero che molto mi ha insegnato la Facoltà di Economia, dove poi ho deciso di insegnare, lasciando Architettura e Ingegneria... perché mancava qualcosa, nella formazione, nel dialogo, nella cultura... Se avessi tempo – purtroppo ho cinquantatré anni, e non credo di poterlo fare – probabilmente oggi farei esperienza anche in Facoltà di Scienze, di Matematica, perché il planning (non l'urbanistica, non il piano, non il progetto) è qualcosa di molto più ampio, almeno secondo la mia esperienza e la mia storia di ricerca. È qualcosa che richiede l'apporto di tutti; richiede soprattutto tanta umiltà e tanta generosità nel saper intuire, guardare prima quella che poi sarà la domanda territoriale cui un'offerta di planning deve rispondere.

Tant'è che il Dipartimento che rappresento è stata una scommessa: ha sei mesi di vita, e in un momento difficile come questo, in cui la ricerca la devi andare a cercare, all'estero più che in casa, fare un nuovo dipartimento, in una Facoltà di Economia (che è tanto competitiva, anche un po' spocchiosa e arrogante come siamo noi di Roma Due) non è stato semplice. Non è stato semplice spiegare ai colleghi economisti, che vedono "macro", che tra "macro" e "micro" è il territorio la casa unificante, la casa di tutti, è un posto dove c'è spazio e luogo per tutti. Devo dire che è stato più facile in Facoltà di Economia che in altri luoghi: io vengo dalla Sapienza, e dalla Sapienza ho scelto a un certo punto per molti motivi di "andare in periferia"... dove vado tutti i giorni, senza fatica, venticinque chilometri ad andare e a tornare... perché si vive bene. Veniteci a trovare, vi offriamo un caffè, ci mettiamo seduti, e abbiamo il tempo di parlare con i giovani, abbiamo il tempo di interrogarci su quello che abbiamo fatto, dove andremo a pubblicare o come pubblicare, e abbiamo anche il tempo di capire quali sono le vocazioni.

Un territorio ha delle vocazioni che in tantissimi modi vanno tirate fuori veramente. Solo che ci vuole coraggio, ci vuole libertà, e ci vuole soprattutto la voglia di stare lì a tirare fuori l'innovazione. Lo dico perché, oltre a insegnare Economia e pianificazione del territorio – è in qualche modo un tributo alle mie radici – io insegno prevalentemente Geografia economica, che è una materia "peggiore" dell'urbanistica, è una di quelle cose di cui si dice "ma che ci faccio? Ora cancelliamola pure dalle scuole medie inferiori...". In realtà la Geografia all'estero è l'arte di fare il piano integrato, è il planning in tutte le sue manifestazioni, perché il planning lo fanno i geografi umani, i geografi fisici... non c'è quella rigidità che ci impedisce di mettere insieme le nostre reciproche competenze. E questo è più facile nel mondo che frequento, dove il processo di europeizzazione, anche quello – più ampio – di internazionalizzazione dei nostri modi di agire, lo abbiamo proprio nel gene.

Attraverso queste esperienze, che sono esperienze legate alla ricerca, l'Ateneo di Tor Vergata, attraverso il mio Dipartimento si è assunto l'onere di rappresentare l'Italia nel programma ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) che è un grande programma, molto complesso, molto variato: ci sono gli economisti regionali, gli urbanisti, gli architetti più orientati alla progettazione urbana, i professionisti di econometria. Ci siamo dunque assunti l'onere di rappresentare l'Italia e quella che è l'innovazione di prodotto, e soprattutto di processo, in termini di metodologia applicata alle scelte di pianificazione, con una condizione: che si rispettino le scale geografiche. In un mondo perfetto, oggi, lo Stato e le Regioni farebbero le policy, le Province farebbero la programmazione, perché sono un ente sussidiario e intermedio, e i Comuni farebbero i piani e i progetti. Questo avviene in quasi tutto il mondo, laddove ci si è posti il problema delle responsabilità, non solo della sussidiarietà tout-court, che sta più o meno all'interno dei nostri portati costituzionali, ma della sussidiarietà come estensione delle responsabilità, quindi del patto che c'è tra lo Stato, i cittadini e le cittadinanze... che è diverso. Per cui il mio Dipartimento è nato su una metodologia. Non è una cosa così scontata: quando parlo di processo metodologico non parlo di prodotto, parlo proprio di processo, di passi successivi che mettono insieme competenze, strumenti, tecniche, principi, e che mediano tra il "macro" e il "micro", cosa molto chiara agli economisti che, come i matematici, fissano un'ipotesi e poi la dimostrano. Noi invece siamo molto più induttivi, abbiamo bisogno della sedimentazione, del laboratorio, per poter poi derivare una legge generale. In tutto questo passaggio c'è stato posto per molto e per tutti: per gli aziendalisti, per esempio, che noi, come pianificatori, spesso abbiamo guardato dicendo: "Ci danno la soluzione del marketing territoriale". In realtà invece ci danno gli strumenti per essere competitivi e porci sul mercato, avendo paura dell'idea del mercato. Il mercato è il prezzo; il mercato è incontro tra domanda e offerta, e da questo prezzo viene fuori la scelta dell'effettivo intervento sul territorio, che richiede però spesso dei "no": la scelta del piano non è sempre "sì", non è possibile sempre applicare standard molto preordinati, non è sempre possibile trasformare i vincoli in vincoli attivi; a volte la responsabilità è quella di dire "no". Allora il Dipartimento che rappresento è nato proprio sulla ricerca, e sul processo di ricerca che pian piano ha dato luogo a una metodologia complessa (in cui c'è la mia storia, sicuramente molto complessa, molto forte, ma c'è anche il contributo che tutti voi avete dato), una metodologia complessa che noi chiamiamo di quarta generazione, ma non perché ci si voglia staccare dalle generazioni precedenti – la storia c'è, è importante, però a un certo punto bisogna smettere di guardarla: la guardiamo, ma poi la prendiamo come sintesi, come portato, e questa unità del ragionamento metodologico ha fatto sì che i piani prendessero un'altra strada.

All'inizio sono stata molto criticata, quando ho fatto il Piano Territoriale della Provincia di Roma nel 2003 (prima di quello di Camillo Nucci), forse erano il momento e il posto sbagliati, sembrava troppo avanzato parlare di un piano che volesse essere al tempo stesso competitivo e sostenibile, e che quindi misurasse entrambe le cose; che portasse al suo interno la Valutazione Ambientale Strategica, quando non era neanche uscita la direttiva europea; che parlasse di coesione. Il piano infatti doveva misurare anche la coesione, doveva essere sussidiario, rispettare le proprie scale; non doveva arrivare ai progetti di dettaglio, perché la provincia lavora alla scala 1:50.000 (come fanno i progetti di dettaglio a stare su una scala al 50.000?)... una cosa che mi è sempre stata insegnata è che quello che sta sulla mappa lo devo vedere, deve corrispondere a qualcosa che vedo, e questo in Europa ce l'hanno molto chiaro, al punto che quando abbiamo lavorato nella precedente stagione 2000-2006 con il Ministero delle Infrastrutture – che ancora dà grandissimo sostegno a questa programmazione, sia per ESPON che per URBACT – abbiamo preteso che non si parlasse più di spatial planning. "Spazio", che per gli inglesi significa "territorio", in realtà consente di essere isomorfismo puro, isotropia pura, come se fossimo tutti una grande pianura: non

ci sono attriti, e quindi siamo tutti omogenei... non è vero, le differenze sono fortissime, emergono nell'interazione, quindi attraverso quel processo metodologico di cui dicevo prima. Un processo che non si ferma alla valutazione di ciò che è ammissibile, pertinente – il vestito che sta bene a quel territorio non starebbe bene a un altro, e quindi obbliga a scelte che riguardano dal climate change agli aspetti dei servizi pubblici, che guarda agli interventi generali... sto parlando delle policy, che devono precedere le scelte di programmazione, e che devono trasformarsi in progetti appropriati e dedicati a quel territorio. E questo non si ferma alla valutazione... che non è solo uno strumento... con Pino Imbesi abbiamo passato anni a discutere su questo argomento, quanto fosse rigida la valutazione che veniva inserita a un certo punto, quanto fossero troppo numerosi ed evoluti gli indicatori che dovevano servirci... non a caso in Dipartimento abbiamo gli statistici, perché sono loro che certificano gli ambiti territoriali di geoeferenziazione del piano.

Nel mio Dipartimento c'è un progetto di GIS, e non lo dico per dire quanto siamo bravi, ma perché questo Dipartimento è nato dopo anni di esperienze condivise di linguaggi comuni, quindi queste metodologie non si fermano a dire “questo è il piano, questa è la scelta”, ma arrivano fino alla comunicazione, passando per tutti quelli che sono gli strumenti, rivedendoli, ripensandoli, ridisegnandoli, e si assume la responsabilità del giudizio, di dire “questo sì”, “questo no”. Questa è un'offerta di servizio, tant'è che l'abbiamo certificata... e certifichiamo tutte le nostre attività, che diventano non solo ricerca – per fare in modo che il fondo di finanziamento ordinario ci finanzia le attività “brute” – ma anche elementi di trasmissione ai nostri giovani, qualunque essi siano: le porte del nostro Dipartimento sono aperte a tutti i laureati (noi non abbiamo Facoltà di Architettura... abbiamo tutto e non ci siamo fatti mancare niente, ma Architettura non l'abbiamo), quindi offriamo a tutti quelli che vogliono venire non un servizio impersonale, ma la possibilità di sperimentare, con le poche risorse e le poche condizioni che abbiamo.

Tutto ciò potrebbe sembrare un discorso molto teorico, ma in realtà non lo è, perché il policy maker viene assistito nelle sue scelte; e siccome possiede il ben dell'intelletto e del giudizio, può anche decidere di essere così scellerato da fare una cosa completamente diversa da quanto gli viene suggerito. Spesso il policy maker viene anche assistito attraverso strumenti che sono direttive europee, che prevedono un recepimento, e ci si muove quindi sul filo rosso della norma; perciò nel nostro Dipartimento ci sono i giuristi, non solo quelli che redigono le norme tecniche del piano, ma anche quelli che contribuiscono all'interpretazione del concetto di pianificazione, e si assumono –cosa che io pretendo come direttore del Dipartimento – la responsabilità del piano, cioè lo firmano, anche se non hanno competenze perché non appartengono all'ordine degli architetti o degli ingegneri. Neanche io firmo come architetto, ma come coordinatore scientifico e metodologico, perché è questo che devo fare alla mia età, altrimenti non lascerei nulla alle generazioni future. Questo significa però che la responsabilità del piano è di tutti, e tutti siglano, attraverso il piano, un patto affinché il piano stesso possa essere attuato; e nelle nostre esperienze questa metodologia è servita a fare molti progetti, non solo europei, ma anche molti piani, in Slovenia, in Slovacchia, ad Helsinki, in alcune aree della Germania, scambiando non buone pratiche, ma la possibilità di arrivare ad adottare metodologie comuni. Ovviamente la cosa va discussa, va fatta diventare un patrimonio comune... può diventare la Carta di Lipsia, di cui alcuni di noi stanno discutendo insieme al Ministero delle Infrastrutture, con Loredana Campagna che ci coordina... ma può diventare anche il piano del Campus di Tor Vergata, può diventare quello strumento che consente di dire alle istituzioni centrali e governative: “scusate, io non so neanche nuotare, vado all'università, non voglio le piscine... non mi interessa se c'è un atto istituzionale, il sogno di una notte molto malata, che ci impone di avere 25.000 posti per nuotatori. Io voglio il rettorato, ho bisogno di avere il mio rettorato, ho bisogno di avere il mio punto di riferimento, di assicurarmi la possibilità che la mia università accolga studenti italiani e stranieri

che provengono dappertutto, che si trovino i liberi spazi anche per sperimentare”. Noi abbiamo predisposto infatti la raccolta di tutte le nuove tecnologie che vengono prodotte all’interno dell’università, che devono diventare applicazioni... e allora abbiamo brevettato la metodologia di fare pianificazione, abbiamo brevettato un GIS che non è solo un sistema informativo geografico, ma è anche capacità decisionale, che gestisce anche i bilanci degli enti; perché oggi piano e bilancio non possono essere separati. Questo per dire che il cambiamento è possibile, che però bisogna avere un po’ di coraggio, bisogna inventarsi qualcosa... chi l’avrebbe mai detto che la geografia economica e politica può fare un brevetto di pianificazione... la geografia la stiamo cancellando, pare che non serva a niente; e invece probabilmente tutti noi possiamo ancora dire qualcosa sul campo della ricerca. Guardando i ragazzi che ho davanti, io mi sento sempre una di loro, perché non dimentico che quando ero al loro posto dicevo “io i piani non li voglio così, li voglio in un altro modo”.

Simone Ombuen

(...) Finalmente una regione con un piano! Sembrerà strano ma per la prima volta abbiamo un piano nel Lazio, ed è il piano regionale paesistico, che segnala già un fatto; è cioè che la Regione ha intrapreso la vicenda della pianificazione con decisione, non dal lato previsto dalla Legge 28/99, che invece prevedeva un piano territoriale regionale con caratteristiche singolarmente simili a quello del piano provinciale e del piano comunale, cioè all’interno di una visione urbanistico-territoriale che accumulava i tre livelli. Il fatto che, invece, la Regione abbia promosso la “pianificazione” partendo dalla pianificazione paesistica, a mio avviso non è privo di senso, e apre probabilmente anche digressioni da un lato, su una “rivisitazione” dell’isomorfismo in livelli di pianificazione che è tipico della 28/99. E dall’altro, anche sul tipo di committenza, che certo la regione può svolgere nei confronti di chi, come noi, lavora nell’università.

Daniele Iacovone

Quello che ha accennato Simone Ombuen è vero. Noi come amministrazione regionale abbiamo, in quest’ultima legislatura, effettivamente dato un po’ un colpo d’accelerazione al sistema delle “pianificazioni”, facendo una scelta di campo, e riservando all’amministrazione regionale le tutele, chiamiamole piani settoriali se vogliamo, cioè il piano paesistico ma anche altri piani settoriali che sono stati approvati dalla regione quali il piano della tutela delle acque, il piano della attività estrattive, il piano delle infrastrutture, ecc. Abbiamo dunque lasciato all’amministrazione regionale la competenza (non propriamente lasciato perché questo la legge glielo attribuisce) di sostenere le amministrazioni comunali nella loro attività di sviluppo dei piani territoriali, cosa che in una particolare congiuntura è avvenuta. Infatti, in questo ultimo quinquennio sono stati approvati ben quattro piani provinciali sulle cinque provincie, e la Provincia di Latina, che ha iniziato per prima, è anche lei in linea, e prossimamente arriverà ad avere il proprio strumento territoriale.

Questa situazione ovviamente offre un panorama diverso da quello a cui eravamo abituati nella Regione Lazio, cioè una regione senza riferimenti di carattere territoriale o settoriale, e che consente all’amministrazione comunale di sviluppare la propria attività di pianificazione mirando alla gestione, alla qualità, allo sviluppo dei propri quartieri e della propria comunità. Quindi oggi, sostanzialmente con uno scenario di pianificazione territoriale quasi completo, noi dobbiamo puntare la nostra attenzione, il nostro focus, sulle attività delle amministrazioni comunali. Come arrivano le amministrazioni comunali in questo scenario?. Voi sapete che oltre ai piani territoriali provinciali c’è il piano paesistico che in qualche modo ha cercato - insieme anche ai piani della autorità del bacino del Tevere, regionale, ecc. - di fissare

quelli che sono gli elementi, i punti fissi delle strategie di trasformazione del territorio. Ha quindi cercato di individuare ambiti nei quali le attività di trasformazione potessero sviluppare le loro previsioni, attraverso gli strumenti canonici attribuiti ai comuni che sono, appunto, i piani regolatori.

In questo quadro non è estranea l'approvazione del piano regolatore della città metropolitana di Roma che è avvenuta sempre in questo arco temporale. Noi ci troviamo, dunque, davanti a uno scenario sicuramente nuovo nel Lazio, dove il comune principale metropolitano ha il suo strumento e il resto del territorio è comunque governato da strategie e da scenari fatti dagli strumenti territoriali e dalla strategia di tutela, di conservazione o di contenimento dei rischi.

Oltre alla città metropolitana abbiamo anche un altro elemento che è quello costituito dalle forti dinamiche di polarizzazione dei comuni intorno alla cintura dell'area romana. Nei comuni della prima cintura è concentrata una popolazione di oltre un milione duecento mila abitanti, a costituire la quarta città metropolitana d'Italia se vogliamo. Su queste aree va posta un'attenzione, soprattutto ma non soltanto, in termini di attività di pianificazione, poi si vedrà come e con quali strumenti. Un'attenzione sullo scenario esistente e sul ruolo che nella hanno i fenomeni di edilizia spontanea che hanno investito questa parte di città così importante. Pensate che in questa prima fascia, fra l'altro non tutti comuni sono della Provincia di Roma, come ad esempio il comune di Aprilia che è della Provincia di Latina che è il quarto comune del Lazio con 70.000 abitanti e con un orizzonte di crescita molto elevato.

Questa situazione è legata ad una serie di fenomeni sociali, di scelta del luogo di abitazione da parte di determinate fasce sociali, che ovviamente gravitano sull'area metropolitana. Quindi questo doppio elemento deve portarci a un momento di riflessione in relazione alla qualità che noi pretendiamo che ci sia in queste parti della città. Sappiamo che circa un terzo dell'edilizia residenziale che è in questo insieme di spazio territoriale è nato spontaneamente, senza una pianificazione. Questo ovviamente crea una serie di ricadute sulla qualità; man mano che si esce dal centro minore è la qualità della città pubblica, dei servizi che interessa ai cittadini, oltre al discorso della mobilità che è uno degli elementi principali. Quindi, il problema delle periferie deve essere oggetto di una nostra riflessione per una proiezione futura degli scenari odierni, di cui gli enti territoriali si sono dotati. Dobbiamo lavorare sui comuni, considerando che le amministrazioni comunali sono messe molto male.