

Le periferie romane e lo sviluppo locale

Roberto Pallottini

Abstract

Piuttosto che guardare ad una tassonomia delle periferie generica e prevalentemente formale, tutta costruita sulle condizioni attuali o sulla storia, ne proponiamo una che guarda al futuro, ai percorsi di sviluppo che si intravedono e alle potenzialità sulle quali lavorare. Una tassonomia utile a orientare le politiche e i progetti.

La riorganizzazione policentrica delle grandi aree urbane ha portato ad accostare, o combinare in forme più complesse, le funzioni centrali con i territori delle periferie e della città diffusa. La nuova geografia funzionale permette ora di immaginare percorsi di sviluppo per periferie molto diversi da quelli che prima conducevano all'esaltazione della marginalità come valore positivo e/o all'annullamento delle proprie identità. Alla fuoriuscita dalla marginalità senza perdite di valori identitari.

Questo contributo ha come obiettivo quello di proporre una tassonomia fondata su una combinazione di fattori di sviluppo, dovuti in parte alle particolarità dei territori delle periferie, dall'altra alle opportunità di sviluppo che si possono intravedere con il crescente policentrismo ed estensione delle reti, e che si possono sostenere con opportune politiche.

Portiamo come sostegno a questa declinazione del tema periferie, quegli aspetti dell'esperienza romana dei PRU e quei programmi anche non urbanistici, come il Quadro cittadino di sostegno, che sono stati capaci di far emergere nuovi territori nelle periferie, di immaginare contemporaneamente nuovi territori per le politiche urbane e di sviluppo e viceversa. Territori appropriati alle nuove politiche.

INTRODUZIONE

Piuttosto che adottare una tassonomia delle periferie idealtipica, prevalentemente formale, costruita sulle condizioni attuali e/o sulle differenti stratificazioni temporali, in questo contributo ne proponiamo per l'area romana una che guarda al futuro, ai percorsi di sviluppo che si intravedono e alle potenzialità sulle quali lavorare. Una tassonomia più direttamente utile a orientare le politiche e i progetti.

A partire dal rapporto fra identità e sviluppo. Le parti di territorio ad alta dotazione infrastrutturale e forte caratterizzazione storico funzionale, correntemente definite come centrali (aree storiche, di addensamento di reti, di direzionalità e attrezzature metropolitane, di attività d'eccellenza...), sono anche quelle più esposte alla perdita della propria identità, agli effetti omologanti della globalizzazione. (Il centro di Roma ad esempio sta perdendo, a causa del turismo e della terziarizzazione, la sua straordinaria e peculiare combinazione fra monumentalità e tessuto edilizio, sociale ed economico storico). I territori delle periferie, nelle condizioni attuali meno dotati di funzioni globali e con indicatori di sviluppo più deboli, possono più facilmente puntare per il futuro sulla valorizzazione delle loro risorse peculiari, possono tentare di combinarle in modo originale con le nuove opportunità generate dalle esigenze di crescita della città, hanno potenzialmente più occasioni per modernizzarsi senza perdere le proprie identità (che siano paesaggi, produzioni tipiche, risorse storiche e culturali, culture e comunità sociali).

La tendenziale riorganizzazione policentrica delle grandi aree urbane, porta ad accostare, o a combinare in forme più complesse, le funzioni tipiche delle aree centrali con i territori della periferia contemporanea, della città diffusa. La nuova geografia funzionale del territorio urbanizzato che emerge da queste tendenze permette ora di immaginare, per le periferie romane, percorsi di

sviluppo molto diversi da quelli del passato, che erano guidati da una idea di marginalità e di frammentazione come valore positivo oppure dall'omologazione, dall'annullamento delle proprie identità nel mare indistinto dei recinti monofunzionali della città moderna. La maggiore contiguità dei territori marginali con le funzioni centrali può favorire, se ben governata, la fuoriuscita dalla marginalità senza perdita dei valori identitari. I terreni incolti e abbandonati della periferia diventano riserva di qualità ambientale e biodiversità per ampi parti di città che ne sono prive, i paesaggi *interrotti* diventano le matrici di qualità del nuovo paesaggio *rururbano* della città diffusa, i residui beni storico culturali entrano nei circuiti del turismo qualificato, la maggiore circolazione data dalla migliore accessibilità crea le condizioni per alimentare un consumo locale rilevante e più esigente sul quale può crescere, se ben sostenuta, un'offerta qualificata di beni e servizi, favorisce lo sviluppo di risorse umane creative e imprenditoriali, che si avvalgono della maggiore contiguità con beni e servizi rari.

Questa potenziale nuova geografia del territorio suburbano va ancorata, secondo il principio di sussidiarietà, alla dimensione amministrativa più vicina al territorio, al governo di prossimità, vale a dire al Municipio del decentramento. E va pensata per sistemi locali, per aggregazioni di territori risultanti da una combinazione di fattori: in parte legati alle particolarità dei territori delle tante periferie, in parte alle opportunità di sviluppo che si possono intravedere con la diffusione urbana, con il crescente policentrismo ed estensione delle reti, e che si possono sostenere con le opportune integrazioni di politiche pubbliche. La delimitazione di questi sistemi locali è evidentemente incerta e variabile, poiché mentre la storia si è in qualche misura cristallizzata nella configurazione e nella differenziazione attuale, le politiche e i progetti di sviluppo possono lasciare intravedere futuri diversi, ricombinazioni delle componenti territoriali, configurazioni non banali e imprevedibili.

A sostegno di questa declinazione del tema periferie si possono portare diversi programmi dell'amministrazione romana, che hanno avuto come obiettivo quello di far emergere, attraverso i progetti di valorizzazione delle risorse locali, una nuova geografia delle periferie, fatta appunto di sistemi locali, di territori appropriati per le politiche di sviluppo e viceversa, di nuove politiche appropriate ai differenti territori: dai PRU e PRIU, ai Programmi di animazione territoriale (legge Bersani), al Quadro Cittadino di Sostegno. Quest'ultimo in particolare, al termine della sua prima fase, ci consente una prima valutazione dell'effettiva capacità delle strutture del decentramento di assolvere a compiti di promozione e governo dello sviluppo locale.

IL TERRITORIO URBANO DELLO SVILUPPO LOCALE

La prospettiva che accomuna le pur differenti periferie è quella di esprimere una domanda di qualità urbana più alta e complessa, non più rappresentabile in termini di *standard* di tradizione, insieme ad una disponibilità ridotta di risorse pubbliche (comunque insufficienti o a volte non appropriate alla domanda di qualità urbana), che richiede più "creatività" per rispondere sia alla complessità, sia alla insufficienza/inadeguatezza delle risorse. Il mercato, per come lo conosciamo, è ben lontano da soddisfare questa necessità. Per Roma, come per molte città che hanno avuto ritardi e difficoltà nel modernizzarsi, il passaggio dalla crescita allo sviluppo sostenibile richiede uno sforzo particolarmente impegnativo per riorientare le politiche locali verso l'obiettivo della qualità urbana. Molti problemi ereditati dalla città *industriale* rimangono ancora irrisolti, ma a questo "arretrato" si sono aggiunte molte altre domande d'uso (ambiente, cultura, nuovi servizi, stili di vita, di beni relazionali ...).

La qualità urbana è il risultato complessivo della capacità di generare le risorse necessarie a rispondere alle vecchie e nuove domande. Essendo i processi che caratterizzano la trasformazione delle città nella fase della globalizzazione postindustriale e della contrazione demografica *processi di integrazione/riconversione*, in questi dovremo perseguire l'obiettivo della qualità e delle risorse necessarie. La qualità urbana sarà il risultato dell'orientamento dell'economia urbana (non solo quella immobiliare) verso queste nuove *domande sociali e di beni sostenibili*, che hanno bisogno di

un *ambiente* complessivamente di alta qualità. E della *territorializzazione* di questo sviluppo, del suo radicamento in contesti locali identificabili, campi di relazioni, del suo essere fondato sulla valorizzazione delle identità/risorse locali ma proiettato alla creazione di nuove identità. Richiede quindi *territori appropriati e politiche integrate*, capacità di combinare differenti azioni negli stessi luoghi, per agire contemporaneamente su più livelli, sui comportamenti e stili di vita (sul lato della domanda) e sulla produzione di beni e servizi (sul lato dell'offerta).

LE MAPPE E LE CARATTERISTICHE DEI CONTESTI LOCALI

Per costruire questa nuova geografia partiamo da territori e progetti già parzialmente *costruiti* dalle politiche dell'amministrazione locale romana a partire dal 1990 e poi soprattutto dal 1994. Proviamo a ricombinarli fra loro a tavolino, sovrapponendo mappe e progetti in corso, e mantenendo sullo sfondo la mappa delle municipalità. Sapendo bene che questa operazione non si fa a tavolino, ma ha senso solo quando diventa il prodotto di un percorso condiviso nel quale entra in gioco la soggettività degli attori reali.

Alla mappa delle municipalità, possiamo sovrapporre una *prima mappa* che comprende tutte le aree che il nuovo PRG di Roma, in via di approvazione, indica come oggetto di trasformazione intensa e luoghi di concentrazione di funzioni qualificate (le centralità metropolitane e urbane, gli ambiti di valorizzazione e gli ambiti per programmi integrati). Ciascuna di queste componenti rappresenta territori e immobili ad alto grado di trasformabilità. Si presume che subiranno in tempi brevi intense trasformazioni, e che queste trasformazioni avranno effetti diretti e indiretti rilevanti sui propri contesti locali. Dove queste trasformazioni ed effetti fanno emergere le potenzialità e inducono rischi nei contesti, in termini di coesione sociale e valore dei beni comuni, ci sarà bisogno di più governo e di più *governance*.

Non tutte quindi avranno bisogno allo stesso modo di impegno straordinario. Riguardo le centralità, alcune sono isolate e difficilmente collegabili ad altri tessuti urbani, altre sono collocate all'interno di tessuti che sono già oggetto di robuste politiche di valorizzazione, o di tessuti recenti che hanno poca necessità di riqualificazione¹. Altre ancora sono inserite invece in contesti urbani complessi. Dal punto di vista amministrativo, alcune di esse coinvolgono più municipi e persino comuni limitrofi. Infine abbiamo centralità strettamente connesse a contesti densi o altamente problematici².

Una *seconda mappa* riguarda invece quei contesti che, per via della intensità di relazioni che si sono formate più o meno spontaneamente al loro interno, sono stati già trattati come sistemi locali complessi, sono stati già oggetto di un primo investimento progettuale per lo sviluppo, magari con interventi prevalentemente di tipo urbanistico infrastrutturale, ma comunque implicitamente orientati a favorire la creazione di attività e di economie indotte. Sono i 16 contesti dei PRIU e dei PRU, quelli con Progetti Urbani in corso (Ostiense-Marconi, Flaminio-Foro Italico, S. Lorenzo, Giustiniano Imperatore). In questi contesti prevale, come fattore di sviluppo, piuttosto che la presenza di importanti risorse suscettibili di trasformazione, l'esistenza di una forte e consolidata rete di relazioni sociali, di interessi comuni, di microrisorse e progettualità diffusa, spesso condivisa. Merito delle iniziative spontanee locali ma anche dell'investimento in termini di governo dell'amministrazione comunale, dei programmi avviati che hanno determinato un insieme di

¹ Nel primo caso la centralità di *Fiomicino e Alitalia-Magliana* nel XV municipio, ma anche *Saxa Rubra* nel XX municipio, collegabile con difficoltà al sistema *Labaro Prima Porta*. Nel secondo caso *EUR-Castellaccio* nel XII Municipio.

² Nel primo caso la centralità *Ostiense Marconi* coinvolge prevalentemente il IX e poi il I, XV e XVI municipio, *Pietralata* il III e V municipio, *Tor Vergata* e *Torre Spaccata* l'VIII, ma anche il X municipio e il territorio di Frascati, *Anagnina Romanina* il X municipio ma anche l'VIII e poi Frascati e Grottaferrata, *La Storta* il XIX, ma anche il XX municipio.

Nel secondo caso *Bufalotta* nel IV municipio, *Ponte Mammolo* e *Polo tecnologico* nel V Municipio (che riguarda anche il comune di Fonte Nuova e di Mentana), *Acilia-Madonna* nel XII municipio, *Massimina* nel XVI municipio, *S. Maria della Pietà* nel XIX municipio, *Cesano* nel XX municipio.

microtrasformazioni coordinate e orientate da una visione dell'assetto futuro, ragionevole e possibile, che ha raccolto il consenso o comunque l'attenzione dei cittadini e degli attori locali.

Partendo da un'esperienza più che decennale già fatta, possiamo affermare che i contesti più adatti per lavorare nella prospettiva dello sviluppo locale dovranno possedere un certo numero di requisiti tra i seguenti, in prima approssimazione:

1. un buon livello di autonomia, una relativa autosufficienza, una potenziale coesione interna;
2. una buona "visibilità", riconoscibilità per attori, stakeholders e amministrazione;
3. una dimensione demografica significativa, tale da farne bacini di utenza consistenti per i beni comuni che si vogliono realizzare o consolidare (30/100.000 abitanti);
4. almeno un nodo della rete su ferro o della viabilità di livello metropolitano;
5. una rilevante sovrapposizione di criticità urbanistiche - reti per la mobilità incomplete o inadeguate, aree e complessi edilizi dismessi, carenze particolarmente acute di attrezzature e servizi; criticità sociali - scarsa coesione, conflitti di convivenza fra culture e interessi locali, difficoltà di inserimento al lavoro, insicurezza; criticità ambientali - degrado di aree verdi e agricole, inquinamento dell'aria, delle acque, delle falde, minacce alla biodiversità;
6. la presenza di funzioni di interesse urbano o metropolitano, di forti attrattori; di risorse territoriali (ambientali, infrastrutturali, economiche, culturali) di valore o in via di valorizzazione da utilizzare come opportunità, come volano per le aree più deboli; ovvero di risorse territoriali sottovalutate o a rischio, beni ambientali da ricostituire o mantenere, beni storico architettonici marginali da restaurare;
7. interventi settoriali già coordinati dall'Amministrazione da consolidare, un patrimonio di *governance* già costituito da mantenere (vedi ad esempio gli ambiti dei PRU o quelli con attività partecipative consolidate), oppure una densità elevata di progetti pubblici e privati da coordinare meglio per aumentarne l'efficacia e diminuirne gli impatti indesiderati;

Si dovranno in sostanza trovare buoni motivi per giustificare da parte dell'amministrazione pubblica un impegno speciale, un valore aggiunto nell'azione di governo all'interno di queste aree. Perché i progetti di sviluppo, costringendo al dialogo e condizionamento reciproco, mettono a rischio gli equilibri politici e i poteri tecnici che si consolidano nella ripartizione delle competenze, nella gestione settoriale delle politiche pubbliche. Questa aggiunta di impegno di governo costa in termini politici e tecnici, mette in conto la cessione di una quota di potere a favore degli attori locali, che operano in arene poco controllabili, e costa in tempo da dedicare e in aumento dell'incertezza sugli esiti finali.

Proviamo a fare un elenco dei contesti compresi nelle due mappe sopradette (con numero d'ordine fra parentesi), riordinandolo secondo i Municipi, che nella logica della sussidiarietà, dovrebbero agire come attori istituzionali in capo al coordinamento dei progetti di sviluppo locale.

LA MAPPA DEI CONTESTI LOCALI NEI MUNICIPI

Primo Municipio

Nell'area più centrale della città la valutazione sulle opportunità di sviluppo locale deve riguardare le aree di margine, Testaccio (1) e Esquilino (2), dove l'alta concentrazione di risorse e funzioni superiori produce effetti collaterali insostenibili sui tessuti edilizi e sociali più deboli, dove i processi di terziarizzazione sono solo parziali e permangono usi residenziali tradizionali e funzioni locali ancora vitali. Che sono però messe in crisi dai processi di terziarizzazione.

Ma le politiche da attivare in questi contesti devono essere collegate ai processi di rivalorizzazione indotti dalla terziarizzazione. Da qui possono arrivare le risorse necessarie. Vanno però governati attentamente gli effetti, per evitare che producano la desertificazione delle funzioni d'uso tradizionali che si vogliono mantenere e valorizzare. Fra le condizioni socio-economiche rilevanti va ricordata, oltre all'ovviamente altissima presenza di turisti, l'alta presenza di popolazione straniera residente.

Secondo Municipio

Nel contesto Flaminio (3), oltre al completamento delle grandi attrezzature urbane messe in cantiere negli anni passati, si prevede la riorganizzazione funzionale del sistema viario e dell'accessibilità, la riconfigurazione dei nodi di scambio intermodale in previsione dell'apertura delle stazioni della nuova metropolitana C. La prospettiva è quella di valorizzare il ruolo dell'area come porta d'entrata del centro storico, particolarmente predisposta ad accogliere quelle funzioni che sono complementari a quelle centrali storiche (cultura, musica, musei, impianti per grandi eventi sportivi) ma non possono essere contenute al suo interno.

Terzo Municipio

Il quartiere S. Lorenzo (4) è da lungo tempo al centro di una attività di progettazione integrata, che mette insieme i problemi interni del quartiere, di vivibilità, di coesistenza di culture e stili di vita, con le grandi operazioni di riorganizzazione infrastrutturale e funzionale di un ampio territorio, in gran parte del III Municipio (città universitaria, policlinico Umberto I, CNR) ma anche del I Municipio (Stazione Termini e mura aureliane) e dell'Ambito di programmazione strategica della Cintura ferroviaria previsto dal nuovo PRG. Un contesto con una forte identità e riconoscibilità di tessuto, con problemi di riuso di edifici dismessi, di attività artigianali, di spazi pubblici locali, insieme con la riconversione di aree strategiche per la soluzione di nodi infrastrutturali (spostamento della Circonvallazione interna, riuso dello scalo ferroviario).

Quarto Municipio

I problemi della crescita disordinata, frammentaria e a forte deficit di servizi e infrastrutture sono stati già affrontati nel contesto di Fidene e Valmelaina (5) con un Programma di recupero urbano (PRU). La nuova centralità della Bufalotta (case, uffici, commerciale e strutture di ricezione turistica), già in corso di realizzazione, è al centro di questo stesso contesto e può essere un fattore di grave rischio o di nuove opportunità di sviluppo. Molto dipenderà dalla capacità di valutazione, orientamento e progettazione delle relazioni fra la città esistente, che è stata oggetto del PRU, e la nuova centralità.

Quinto Municipio

Nel contesto di Pietralata (6), la centralità di livello metropolitano dovrà dialogare con la parte vecchia del quartiere Pietralata dove sono previsti importanti interventi di riqualificazione, il completamento delle infrastrutture viarie, la dotazione di parcheggi e la previsione di un sistema di parchi urbani e locali.

Nel contesto di Ponte Mammolo (7), centralità di livello urbano e importante nodo di scambio tra il trasporto su gomma e quello su ferro, è compresa una sezione importante del parco dell'Aniene che, in quanto area protetta, è soggetta ad uno specifico Piano di assetto, che ha anche importanti contenuti socioeconomici. Un possibile progetto urbano dovrà toccare temi di recupero e valorizzazione naturalistica particolarmente delicati, ma comunque integrati con i temi delle attività, dei servizi e dell'occupazione.

Gli interventi attivati con il PRU del contesto di San Basilio (8) non esauriscono evidentemente la forte domanda di riqualificazione degli spazi pubblici e di riconnessione con i tessuti circostanti, né le possibilità di trasformazione rese possibili dalla presenza ancora rilevante di aree e immobili non utilizzati o sottoutilizzati. E' necessaria ancora una forte attività di regia pubblica.

Nel contesto di Case Rosse (9), gli interventi che verranno attuati con il PRIU (infrastrutture viarie, reti idriche e fognarie e completamento del tessuto edilizio), possono essere potenziati e integrati con quelli trainati dalla realizzazione della centralità urbana del polo tecnologico, che si sviluppa al bordo dell'insediamento e costituisce il punto terminale dell'intero sistema produttivo in riconversione dell'asse Tiburtino.

Sesto Municipio

Le due borgate storiche del Pigneto (10) e del Quadraro (11), dotate di forte identità e potenzialità di valorizzazione, sono già state oggetto di programmi integrati, e si confermano come i due contesti dove mantenere una forte azione di coordinamento delle trasformazioni e orientamento allo sviluppo.

Il Pigneto in particolare, che è anche identificato nel nuovo Piano come una centralità locale, è in via di riqualificazione con un PRIU e con un contratto di quartiere orientato al rilancio delle attività artigianali e commerciali, all'integrazione dei residenti stranieri. Le prospettive di sviluppo del quartiere sono strettamente legate al potenziamento dell'accessibilità metropolitana, con il passaggio della nuova linea metro C, alla localizzazione di funzioni di livello urbano, ricettive, culturali, universitarie, con il riuso già avviato degli edifici industriali della Serono e della SNIA Viscosa, al recupero e valorizzazione dell'area dello scalo S. Lorenzo.

Settimo Municipio

Centocelle, Alessandrino, Quarticciolo (12) sono insediamenti storici del Municipio. L'asse Palmiro Togliatti, che le divide, è allo stesso tempo anche una componente del sistema dell'accessibilità di livello metropolitano condivisa dai tre insediamenti. Vista la densità di programmi integrati previsti, il passaggio della linea C, del corridoio della mobilità di collegamento fra le linee metro A, C e B, il nuovo parco di Centocelle (130 ettari), è ragionevole pensare almeno al coordinamento dei tre programmi integrati che sono stati di recente banditi, per migliorarne la coesione interna.

Anche per Tor Sapienza (13) un progetto urbano, con forti contenuti di sviluppo appare assolutamente necessario, per un'area a vocazione produttiva ma con prospettive di intensa riconversione economica ed immobiliare, una centralità (la riconversione del dismesso Centro Carni), un nodo di accesso alla rete su ferro e una forte domanda di riqualificazione del tessuto residenziale.

Ottavo Municipio

L'insieme di insediamenti di origine non pianificata che ruota intorno al quartiere di edilizia pubblica di Tor Bella Monaca (14), 83.000 abitanti complessivi, è stato il primo contesto romano per il quale è stato elaborato un vero e proprio progetto di sviluppo, attuato fra il 1996 e il 2002 grazie ai finanziamenti del Programma comunitario Urban. E' stato interessato durante gli stessi anni dalla progettazione di un Programma di recupero urbano. Questa esperienza, insieme alla dinamicità e intensità degli interventi ancora in corso (PRU, gli effetti già visibili della nuova linea C e della vicinanza di Tor Vergata ...) e alle criticità ancora rilevanti su molti temi della vita civile e dell'ambiente locale, suggeriscono di mantenere attiva una strategia di sviluppo.

L'altro grande contesto in trasformazione è naturalmente quello di Tor Vergata (15), centralità di livello metropolitano: alla Seconda Università e ai numerosi istituti di ricerca, uffici direzionali pubblici e privati, si aggiungono diversi insediamenti residenziali e operazioni di completamento e integrazione delle attività e delle attrezzature esistenti (fra le quali la Città dello sport in vista dei mondiali di nuoto di Roma del 2009), oltre alla futura possibile diramazione della linea C. Un PU per Tor Vergata deve guardare e combinarsi con i progetti dei due contesti limitrofi (Torbellamonaca e Romanina), è inevitabilmente intermunicipale (VIII e X Municipio) e intercomunale (Roma e Frascati con Grotte Portella), deve funzionare da strumento di raccordo fra strategie urbanistiche locali e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Anche il contesto Borghesiana-Finocchio (16), già riprogettato con un PRIU, ha le condizioni per essere trattato attraverso una strategia unitaria, sia pure di minore rilevanza.

Nel municipio ricade infine l'altra centralità di livello metropolitano di Torre Spaccata (17), a ridosso del Parco di Centocelle, incuneata fra VII e X Municipio. In questo caso il PU della centralità dovrà progettare e realizzare le reti di relazione con le aree vicine: il quartiere Ina casa di

Torre Spaccata, Torre Maura che è soggetta ad un Programma Integrato, gli studi di Cinecittà, il Parco di Centocelle.

Nono Municipio

Il consistente il patrimonio archeologico e naturalistico che si appoggia sull'asse della Via Latina col Parco delle Tombe latine, il Parco degli Acquadotti e il Parco della Caffarella (18), si presenta come la risorsa identitaria più significativa del municipio. E' possibile immaginare un progetto di valorizzazione e sviluppo unitario del sistema lineare costituito dalle risorse archeologiche e ambientali e dagli insediamenti che vi si affacciano.

Decimo Municipio

Questo territorio ospita infrastrutture importanti, ma intorno a queste attrezzature non è facile configurare un contesto locale trattabile in forma unitaria con la logica del progetto urbano. Il territorio coinvolto è troppo vasto e disarticolato, di fatto coincide con l'intero municipio. Ma le due centralità previste dal nuovo PRG, Anagnina-Romanina (19) e Torrespaccata (che ricade nell'VIII Municipio) avranno effetti decisivi nel riconfigurare le relazioni locali.

Undicesimo municipio

L'enclave di Tor Marancia (20), baricentro geografico del municipio, è una vera centralità ambientale per tutto il fronte urbano della Cristoforo Colombo e di Grottaperfetta. Un PU leggero, a forte caratterizzazione ambientale, potrebbe essere utile per esaltare la sua vocazione ricreativa, didattica e di protezione della biodiversità.

Il Municipio è già da molti anni interessato dal PU Ostiense-Marconi (21), che comprende gli oltre 115.000 abitanti dei quartieri Ostiense e Marconi disposti ai lati del Tevere. E' un PU intermunicipale. Il paesaggio di questo contesto urbano è denso di archeologia industriale di notevole valore storico e ambientale - Mattatoio, Gazometro, strutture portuali, ex Mira Lanza, ex Mercati Generali, centrale elettrica Montemartini - inserite in un contesto urbano degradato, privo di una rete viaria coerente. Il PU, già da otto anni in corso di realizzazione, è quindi un vero progetto di rigenerazione urbana, con la riconversione degli impianti industriali in contenitori per attività miste culturali, di ricerca e terziarie.

Dodicesimo municipio

La gestione integrata del quartiere pubblico di Laurentino 38 (22), già oggetto di un PRU, potrebbe comprendere anche l'area protetta regionale che lo delimita, viste le forti reciproche relazioni funzionali, gli usi, gli impatti, la biodiversità dell'ambiente naturale a rischio.

Tredicesimo Municipio

Le risorse del territorio di Ostia sono costituite dal forte sistema di collegamento metropolitano e da rilevanti componenti ambientali, mare e parchi, oltre che da alcune componenti puntuali (Ostia Antica, sei centralità locali...). Il territorio si presenta chiaramente diviso in due grandi contesti: quello che ha in Acilia il baricentro storico e geografico e quello che gravita intorno ad Ostia. Ma la nuova centralità di Acilia-Madonna, destinata a ospitare funzioni direzionali, rappresenterà sicuramente un potente fattore di riorganizzazione delle relazioni locali, un terzo baricentro. Tale da richiedere una specifica definizione e gestione del contesto di riferimento.

Possiamo perciò immaginare tre contesti distinti. Oltre ai due già attivati da gestire in continuità, Acilia (23) con il PRU e Ostia (24) con il PRIU, un terzo progetto da promuovere sul contesto della nuova centralità di Acilia-Madonna (25).

Quindicesimo municipio

Corviale (26) e Magliana (27), i due quartieri problema del municipio, sono entrambi, insieme ai loro contesti, oggetto di PRU e richiedono il mantenimento di una regia e un progetto di sviluppo.

Le due centralità Alitalia-Magliana e Fiumicino-Magliana, di fatto già realizzate, si presentano invece isolate dalla città, senza contesto, connesse solamente a potenti infrastrutture viarie (GRA e autostrada aeroporto).

La parte più centrale del territorio è coinvolta nel progetto intermunicipi di Ostiense-Marconi, già presentato nell'XI municipio.

Sedicesimo municipio

Nella parte più esterna del suo territorio è prevista la realizzazione della centralità urbana di Massimina (28), contigua a quartieri vecchi e nuovi di edilizia residenziale pubblica ed ex-borgate, dove si prevede di insediare nuove funzioni qualificate di interesse metropolitano. Il contesto si presenta adatto ad un progetto di sviluppo, soprattutto se si prende in considerazione insieme all'intero territorio che va fino alla discarica di Malagrotta e poi a Ponte Galeria, sulla Portuense, nel territorio del XV municipio. Territorio altamente frammentato, nell'orografia e nelle sue componenti insediative, dove permangono residui di paesaggio agrario e grandi problemi di risanamento e restauro ambientale con la dismissione delle cave e l'eliminazione degli usi impropri. Un progetto di sviluppo di questa dimensione territoriale può rappresentare un importante esperienza di riconfigurazione dei rapporti fra la città periurbana e il territorio agricolo che sopravvive all'espansione.

Diciottesimo municipio

Il Parco dell'Acquafredda separa il territorio del Municipio in due parti molto distinte: la città densa e consolidata, e la città spontanea delle borgate. Questa seconda parte è stata coinvolta in due PRU intermunicipi (con il XIX), in particolare l'area di Casalotti nel PRU di Palmarola-Selva Candida (29) e l'area di Montesaccato nel PRU di Primavalle Torvecchia (30). Tre cambiamenti potrebbero contribuire a ridefinire i contesti di appartenenza: il Parco agricolo urbano di Casal del Marmo, istituito dal nuovo PRG (vedi oltre sul XIX municipio); la valorizzazione del Parco dell'Acquafredda, che potrebbe suggerire un ruolo del Parco come centralità di un contesto più contenuto; un nuovo polo di accesso al ferro, con il prolungamento della metro A.

Diciannovesimo Municipio

La istituzione del Parco agricolo di Casal del Marmo (31), 300/350 ettari, previsto nel nuovo PRG, potrebbe condurre ad una radicale riorganizzazione del cuore del territorio municipale, unificando due contesti oggetto di differenti PRU. Prima di tutto attraverso la costruzione del suo bordo circolare come luogo di funzioni urbane e di attrezzature del parco, e come infrastruttura di raccordo fra il sistema locale e i nodi metropolitani. Poi come spazio agricolo, produttivo, ricreativo, culturale, didattico e ambientale, tutto interno alla città costruita.

La centralità del S. Maria della Pietà rientrerebbe all'interno di questo contesto allargato, come una delle sue risorse funzionali ed economiche più importanti.

Ventesimo municipio

E' il più grande fra i diciannove municipi romani ed è a forte caratterizzazione ambientale, grazie alla presenza del Parco di Veio. Anche le attività direzionali sono consistenti. Con molta difficoltà, anche attraverso il potenziamento della ferrovia esistente, possono essere collegata al contesto di Labaro-Prima Porta (32) dove è stato promosso un PRU. Alla centralità di livello metropolitano de La Storta (33), collegata dalla ferrovia metropolitana FM3, in cui si prevede l'inserimento di nuove funzioni, direzionali e turistico-ricettive, fa capo una zona popolata ma poco strutturata dal punto di vista urbanistico, alla quale la centralità potrebbe portare miglioramenti sostanziali.

UNA PRIMA CONCLUSIONE

Abbiamo identificato nell'intera città di Roma, fra contesti dei PRU, dei PRIU, dei PU in corso, delle nuove centralità, delle risorse rilevanti da valorizzare, tenendo conto della particolare storia e forma di ciascun territorio municipale, un insieme di circa 33 *contesti appropriati* per essere governati da un progetto di sviluppo locale. Contesti che si possono ridefinire in relazione alla effettiva realizzazione di alcune trasformazioni e alle valutazioni di chi opera localmente e si deve assumere compiti di promozione e di responsabilità operativa. Guardando questa mappa sovrapposta a quella dei Municipi, solo in uno di essi (il XVII) non troviamo alcun contesto appropriato. In due municipi (V e VIII) abbiamo invece ben quattro contesti. Questo vuol dire che in quasi tutti i municipi vi sono parti di territorio che possono partecipare in misura rilevante alla riorganizzazione e sviluppo della città, ospitare funzioni importanti da decentrare o da far nascere per ridurre la dipendenza delle periferie dal centro e riequilibrare le relazioni territoriali d'area metropolitana. Quasi tutti i municipi possono rivendicare un ruolo nella promozione, progettazione e attuazione delle trasformazioni strategiche per la città a partire dalle potenzialità dei propri territori. Dal ruolo minimo di rendere compatibili queste trasformazioni con le esigenze delle comunità locali che essi rappresentano, di ridurre e compensare gli impatti negativi, ad un ruolo più determinante di contribuire a orientarle per dare una risposta alla domanda sociale locale e farne delle opportunità di valorizzazione e coinvolgimento delle risorse locali, insomma per dare più sostenibilità alle trasformazioni urbane.

IL RUOLO DEI MUNICIPI

Alle capacità di azione del Municipio dunque, dell'attore pubblico più vicino al territorio, bisogna guardare. Dal programma avviato nel 2003 dalla Amministrazione comunale di Roma, denominato Quadro Cittadino di Sostegno (QCS)³, possiamo trarre alcune valutazioni e indicazioni, nelle condizioni di operatività attuali, sulle sue capacità ad assolvere ad un impegno non ordinario come quello della progettazione di interventi e azioni innovative, per molti aspetti tipiche dei progetti di sviluppo. Quindi delle possibilità di successo di politiche di sviluppo locale in aree urbane.

Nel contesto programmatico del QCS, e in particolare nell'asse ambiente e territorio, sono tre le principali tipologie di progetti che i Municipi hanno proposto al finanziamento:

- progetti minimali, puntuali, di carattere più ordinario nei contenuti, ai quali si dà valore aggiunto attraverso l'attivazione di pratiche partecipative;
- progetti di sistema, per il controllo e governo complessivo, anche se settoriale, del proprio territorio. Questi progetti dimostrano una volontà di assumersi responsabilità significative e richiedono un sostegno più robusto (più personale e più competenze, dedicate stabilmente al progetto). Questa attitudine di governo è abbastanza rara e riguarda aree di interesse in genere

³ E' un programma promosso dall'Amministrazione comunale di Roma nel 2003, con l'obiettivo generale di fornire un contributo alla elaborazione di un disegno di rafforzamento istituzionale coerente con i processi di decentramento in atto e con le esigenze più ampie di efficacia delle politiche pubbliche a favore dello sviluppo della città.

Durante la fase sperimentale – 2003/2004 - il Q.C.S. ha consentito di approfondire i temi del governo territoriale e della cooperazione intermunicipale. Le aree di sperimentazione per le azioni pilota sono state articolate nei 5 Assi prioritari di intervento: Socio – educativo, Territorio, Cultura e sport, Ambiente e Sistemi locali di sviluppo con un finanziamento totale impegnato pari a € 10.500.000,00.

La fase sperimentale ha dimostrato la validità del percorso intrapreso come fattore di crescita dei Municipi. In generale, il livello di approfondimento richiesto sia in fase di pianificazione sia in fase di elaborazione progettuale, ha comportato uno sforzo considerevole in termini di attività ed ha comunque consentito l'acquisizione di un significativo patrimonio di esperienza in materia di progettazione e cooperazione da capitalizzare per il triennio futuro; tale processo ha prodotto considerevoli effetti a livello locale e suscitato interesse da parte di Agenzie ed istituzioni a carattere nazionale (Università, ecc.). In questo quadro, sono evidenti i possibili vantaggi derivanti dalla programmazione concertata in ambito Q.C.S. spendibili, potenzialmente, sul complessivo assetto istituzionale della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento alla semplificazione dei processi di valutazione e monitoraggio degli obiettivi di programma.

percepito come marginale dagli uffici centrali e quindi rimaste scoperte. La troviamo nel monitoraggio, nel controllo del degrado ambientale, nella promozione del risparmio energetico.

- progetti centrati sulla partecipazione (AG21L, Urban Center, Laboratori di quartiere...), che toccano temi ampi, quasi sempre ambiente e territorio insieme, e sostanzialmente trasversali.

L'innovatività nei progetti viene misurata in termini di integrazione di obiettivi settoriali, di qualità e consistenza del partenariato, di partecipazione dei cittadini e di comunicazione⁴. I progetti contengono tutti un certo grado di attenzione all'integrazione fra politiche, al legame fra gli interventi di riqualificazione e gestione sociale dello spazio pubblico. Nei pochi casi invece di partenariato attivato, l'interesse dei partner sta nella valorizzazione del proprio ruolo socio-politico-culturale (WWF, Istituti di ricerca...). Pochi sono i partenariati con altri soggetti pubblici, il più delle volte rappresentati dalle scuole, che costituiscono la cinghia di trasmissione delle buone pratiche verso i cittadini. Il partenariato è quasi sempre molto locale, il livello di qualità è difficile da valutare e anche se la selezione avviene tramite bando l'impressione è che conti molto il rapporto fiduciario. Il partner ha anche il ruolo di dare una maggiore continuità del progetto, terminato il finanziamento del QCS. Quando c'è un partner la durata del progetto sembra più garantita. Come sembra migliorare l'efficacia dei progetti nella valorizzazione delle specificità dei contesti locali⁵.

Il carattere innovativo dei programmi di sviluppo locale è dato, piuttosto che dai loro contenuti specifici, da due azioni trasversali, che possono trasformare in innovativi anche programmi di ordinaria amministrazione:

- l'inserimento, a volte un po' forzato, "aggiuntivo", di attività di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini beneficiari in progetti che nascono o sono partiti senza tali pratiche;
- l'inserimento di attività di informazione e diffusione dei risultati.

In alcuni casi è proprio la partecipazione in sé il contenuto del progetto di sviluppo locale (AG21L, Urban Center, Laboratori di quartiere...). In questi casi i temi toccati sono ampi, quasi sempre riguardano l'ambiente e l'organizzazione del territorio, ma anche i temi dell'economia locale e del sociale. Solo alcuni progetti hanno adottato modalità codificate di processi partecipativi del tipo dei Forum di AG21L, dei Laboratori di quartiere, della Casa della città. Molto diffusa è la partecipazione meno strutturata, legata al singolo progetto. Complessivamente viene percepita come una modalità di successo, rassicurante e positiva, che permette di identificare meglio gli obiettivi e riduce i potenziali conflitti. Il coinvolgimento dei cittadini non sembra aver prodotto cambiamenti significativi nelle scelte di fondo dei progetti, quanto una maggiore capacità di articolarne gli obiettivi specifici.

L'attività formativa, così come la circolazione delle buone pratiche fra municipi, viene considerata importante per "sfruttare" al meglio la creatività e progettualità di alcuni. Ma sono soprattutto i rapporti in rete fra funzionari che si dimostrano decisivi all'interno di alcuni Municipi.

Gli aspetti negativi di queste pratiche innovative sono identificati nel grado troppo alto di incertezza, dovute ad una serie di fattori: finanziari (destinazione variabile delle risorse, ritardo della loro erogazione); comprensione della natura del programma; isolamento dell'esperienza dei funzionari coinvolti rispetto al resto degli uffici del municipio (le Direzioni dei municipi sono state più coinvolte e partecipi del restante corpo dei funzionari, a testimonianza di come i funzionari

⁴ Di seguito l'elenco dei progetti dell'asse ambiente e territorio del QCS, differenziati per grado di innovatività.

Nove Progetti ad alta innovatività:

I Municipio (casa della città), XV e XVI (AG21), XII (salvaguardia ambientale), VIII (riqualifica del verde), XI (atlante delle opere) X (vigneti urbani), IX (riqualificare partecipando, itinerario ciclabile);

undici progetti a media innovatività:

IV (mobilità sostenibile), XVII (socio/ambientale), XV, XVI, XX (monitoraggio elettromagnetismo.) III e XVI (energia rinnovabile) XVI (via Oderisi da Gubbio), II e III (supporto igiene ambientale), XI (gestione verde arboreo)

e sette progetti a bassa innovatività:

XX (bonifica ambientale e intervento eventi calamitosi), XIX (sistemi piazze sicure e videosorveglianza), V (casa dell'ambiente), XVI (risistemazione largo Missiroli), VIII (lab di quartiere), VII (spazi polifunzionali), XIII (pista ciclabile).

⁵ Significativo a questo proposito è il progetto del X Municipio, che ha costituito un partenariato su un progetto di valorizzazione della viticoltura, produzione tipica della parte agricola del proprio territorio, e ha intenzione di allargare il partenariato ai Comuni e al municipio limitrofo (Ciampino, Marino, VIII Municipio).

coinvolti nel QCS appartengano ancora ad una "elite"). Poi nella difficoltà a capire l'opportunità, i meccanismi e praticare l'affidamento in gestione di servizi pubblici; nella difficoltà a cooperare con gli Uffici centrali, di coordinarsi fra settori di intervento, soprattutto quando si toccano le tematiche ambientali per loro natura più *trasversali*; nella complessità e farraginosità amministrativa che rende troppo faticosa la gestione dei progetti, nella durata eccessiva della procedura (avvio, progettazione, finanziamento). Infine nella difficoltà a mantenere nel tempo le attività avviate.

Opportunità e criticità

L'analisi SWOT effettuata sul QCS, ha messo in evidenza alcune condizioni di forza dell'attore Municipio:

- la maggiore motivazione di chi è radicato localmente, più vicino al territorio, rispetto ad operatori estranei ai territori, siano essi pubblici che privati;
- la conoscenza in forme molto specifiche del territorio (di storia vissuta, di microdomande locali ...), soprattutto nei casi di progetti magari poco innovativi ma di scala molto locale;
- una maggiore sinergia fra rappresentanza politica, funzionari tecnici e realtà istituzionali e locali organizzate;

Ma anche diversi punti di debolezza:

- le competenze tecniche ancora insufficienti (deboli e/o rare) dei funzionari, spesso anche dei rappresentanti politici, più in generale della cultura di governo in possesso dei Municipi;
- la mancanza di una efficace integrazione verticale, il forte isolamento dei Municipi rispetto agli uffici centrali che dovrebbero collaborare o fornire indicazioni di supporto operativo;
- la scarsa conoscenza sistematica del proprio territorio, di elementi di valutazione comparata con altri territori, dei dati e delle politiche generali che interessano il proprio territorio, soprattutto di quelle innovative, che più di altre potrebbero valorizzare le potenzialità dei Municipi locali su terreni lasciati scoperti, senza entrare in competizione o conflitto con le competenze degli uffici centrali dell'amministrazione.

Rispetto a queste debolezze, un programma innovativo come il QCS ha rappresentato comunque una opportunità di apprendimento, di stimolo alla creatività, di capacità di adattamento dei contenuti innovativi alle specifiche caratteristiche ed esigenze dei differenti territori. Ha permesso un maggiore collegamento con riferimenti culturali più ampi, indirettamente anche per le attività considerate *routinarie*, conferendo ad esse maggiore senso e significato. Ha contribuito ad una maggiore efficienza, con la risoluzione di qualche problema irrisolto (anche non innovativo). Ha notevolmente ampliato i temi d'impegno per le municipalità, ad esempio su progetti di sistema per l'ambiente, sul monitoraggio, sulla microriqualificazione, sulla partecipazione.

I funzionari dei Municipi coinvolti nel programma QCS sottolineano spesso come le nuove idee nascano nel contatto diretto con il territorio, a volte anche partendo dalla propria esperienza e creatività personale, idee che senza il sostegno di programmi innovativi non sono praticabili o sono trascurate perché troppo onerose. I rischi di questi nuovi impegni sono riconducibili prevalentemente alle aspettative troppo alte che tipicamente si accompagnano alla innovazione e di conseguenza alla frustrazione che genera, fra i funzionari e gli amministratori, la distanza fra queste aspettative e i risultati effettivi che si possono conseguire con programmi troppo specifici come il QCS, e quindi al calo di motivazione che ne consegue. Inoltre alla delusione dei cittadini coinvolti nelle scelte, sul ruolo e le potenzialità delle Municipalità, sovradimensionate dall'effetto immagine dato dal carattere innovativo del QCS, ma non effettivamente sostenute dalle politiche di decentramento di poteri e risorse.

Questioni aperte e prospettive

Una prima questione che emerge da questa esperienza riguarda la debole autonomia finanziaria dei municipi e di conseguenza la precarietà delle risorse disponibili per progetti gestiti dai Municipi stessi. Questa dipendenza rende più difficile garantire maggiore continuità a progetti di attività pensati come permanenti o ai progetti di opere che si configurano come prime fasi di interventi di

più lunga durata. E' il caso soprattutto della tipologia dei progetti di sistema.

Una seconda questione riguarda il rapporto con le politiche urbane generali della città e con gli Uffici centrali che le gestiscono. C'è una necessità di maggiore cooperazione multilivello, in termini di informazione, competenze e soprattutto integrazione in programmi più vasti, di riconoscimento della importanza dei Municipi nell'adeguare programmi generali alle particolarità dei territori.

Una terza questione riguarda il coordinamento e la cooperazione fra Municipi, il fare sistema attraverso una maggiore connessione a rete, orizzontale e autonoma rispetto agli uffici centrali. Allo stato attuale è scarsissimo il coordinamento ed è praticamente assente una attività di progettazione condivisa fra Municipi⁶. A parte qualche buona pratica, non si va oltre alla consapevolezza del carattere replicabile di quasi tutti i progetti e degli effetti positivi che tale riproposizione procurerebbe (ad es. maggiore peso dei municipi nella programmazione generale del comune di Roma). Una domanda forte di coordinamento la troviamo sui temi delle reti (ambientali, mobilità sostenibile...). In generale l'esigenza di coordinamento è sentita ma ritenuta poco credibile e comunque non sentita abbastanza da impegnare tempo e creatività per perseguirla. L'impressione che se ne riceve è che senza una qualche istituzionalizzazione delle relazioni intermunicipali (tavolo permanente, commissione con qualche potere...), questo coordinamento non è in grado di durare.

A medio termine questi progetti di sviluppo rischiano di perdere di efficacia se non puntano a potenziare le azioni di sistema per rendere più stabile, coordinata e consistente l'azione di governo delle municipalità. O a trasformare le azioni occasionali e puntuali in azioni di sistema. Questa necessità, sempre vera, per qualsiasi territorio, è tanto più evidente quando trattiamo di territori locali interni ad una grande area urbana, dove il legame fra le parti di città è troppo forte per poter essere trascurato dall'azione di governo locale.

Per concludere, sulla base dell'esperienza del QCS, si può confermare il ruolo positivo dei Municipi nella promozione e attuazione di progetti di sviluppo, ma a condizione di sostenerlo con un forte e formalizzato coordinamento, sia a livello tecnico che politico, per facilitare la cooperazione e lo scambio di buone pratiche e soprattutto per incentivare dovunque possibile l'inserimento dei progetti locali in progetti di sistema, condizione che ne aumenta notevolmente l'efficacia. Questo quadro organizzativo deve inoltre essere accompagnato da una costante ed estesa attività formativa, per qualificare e soprattutto motivare il personale interno; da una maggiore sinergia fra ruoli politici, tecnici e amministrativi, che vanno coinvolti tutti insieme nella promozione e sviluppo dei progetti; da una maggiore autonomia e certezza nella disponibilità dei finanziamenti, in quantità e modalità di erogazione.

⁶ In questo campione del QCS solo fra XV, XVI e XX Municipio, sul tema dell'inquinamento elettromagnetico, la progettazione è stata effettuata in parallelo, ma senza ricadute sul piano operativo.