

# INU LAZIO

## MOBILITA', RISORSE, TERRITORIO quale agenda per la regione urbana di Roma<sup>1</sup>

### 1. La situazione di partenza

La domanda di mobilità nella Capitale e, più in generale, nel territorio della Regione Lazio ha subito significativi cambiamenti, strettamente connessi ai processi sociali, economico/edilizi e demografici che hanno caratterizzato gli ultimi anni.

I principali fenomeni possono essere ricondotti all'incremento demografico del capoluogo e, soprattutto, della sua area metropolitana; alla recente immigrazione, insediatasi nei comuni della cintura ma gravitante su Roma per l'attività lavorativa; al decentramento della popolazione, proporzionale all'incremento dei prezzi degli alloggi nelle zone centrali; alla crescita del terziario in corrispondenza del Grande Raccordo Anulare; alla vertiginosa espansione edilizia nella diffusione insediativa, che non manca di investire, oltre ai territori dell'area metropolitana, anche gli intorni degli altri capoluoghi di provincia.

Alla luce di tali fenomeni e della peculiarità laziale, dove il peso di Roma è prevalente rispetto agli altri capoluoghi di provincia, le già insufficienti dotazioni della rete regionale, e in particolare di quella della Capitale, l'attuale congiuntura economica e il drenaggio delle poche risorse esistenti da parte della Legge Obiettivo rischiano di mettere definitivamente in ginocchio l'economia urbana, con pesanti ripercussioni sull'intera filiera della produzione laziale.

D'altronde, l'assenza di risorse finanziarie in grado di colmare il *gap* infrastrutturale e l'impossibilità, da parte dei governi locali (con particolare riferimento ai comuni contermini l'area romana), di perseguire politiche mirate ad integrare la crescita immobiliare con le infrastrutture per la mobilità stanno mettendo in luce i limiti della programmazione nazionale, che ha sottovalutato l'importanza di rafforzare le città all'interno della rete strategica.

L'integrazione tra misure complementari e strumenti di pianificazione e programmazione, attualmente separati, sembra l'unica soluzione per dare una prima risposta al problema della mobilità. Provare però a coniugare le scelte di programmazione con le previsioni urbanistiche e con le politiche del trasporto porta ad affrontare alcuni problemi di non lieve conto sui quali l'INU Lazio ha ritenuto opportuno promuovere un Seminario, tenutosi a Roma lo scorso 12 luglio, finalizzato ad approfondire i temi di discussione del XXV Congresso Nazionale.

Questo testo è frutto di una riflessione sugli spunti emersi sia nei lavori preparatori che nel corso del Seminario, che ha focalizzato la propria attenzione sulle politiche regionali, chiamando – tra gli interlocutori principali – i tre direttori regionali competenti in materia di programmazione, trasporto e pianificazione del territorio.

### 2. I temi di riflessione

L'esame delle problematiche a carattere locale che investono più in generale il tema delle infrastrutture in rapporto al territorio e il dibattito di questi ultimi mesi hanno messo in luce una questione di fondamentale importanza, riassumibile nella modalità attraverso la quale *le infrastrutture possono concorrere a un riordino o a costruire un nuovo assetto insediativo*, declinando tale interrogativo in quale gestione, quali strumenti di valutazione, quali tempi, quali risorse.

---

<sup>1</sup> La redazione del presente contributo è stata affidata dal Consiglio Direttivo al gruppo di lavoro "mobilità e riconversione funzionale" dell'INU Lazio (composto da Barbara Barroccu, Massimo Bertollini, Vittorio Caporioni, Carmela Giannino, Bruno Monardo, Simone Ombuen, Ornella Segnalini) che ha organizzato e curato i documenti preparatori del Seminario "mobilità, risorse, territorio".

In relazione al caso laziale, è opportuno riflettere sulle politiche infrastrutturali che meglio rispondono ad un modello insediativo di tipo *policentrico* che pone, di conseguenza, l'esigenza di una mobilità sicuramente diversa da quella tradizionalmente creatasi in corrispondenza di un nucleo centrale *denso*, attorniato da una periferia il più delle volte monofunzionale.

Se il problema è, quindi, impostato in termini di *quali infrastrutture per quali insediamenti*, ne discende come conseguenza l'analisi delle differenze che contraddistinguono l'approccio infrastrutturale (trasportistico) da quello territoriale.

Al riguardo, ci preme richiamare l'importanza del ruolo della programmazione nell'approccio infrastrutturale, governato principalmente da una visione che tende a porre l'accento sul legame interventi/risorse finanziarie/tempi dell'investimento, portando a incasellare secondo livelli gerarchici di fattibilità le varie componenti di una rete unitaria.

Viceversa, l'approccio della pianificazione parte da una logica spiccatamente *sinottica e complessa* della realtà, diretta a rileggere i sistemi spaziali secondo un modello a rete che riporta sullo stesso piano elementi separati tra loro, comunque incidenti sull'assetto del territorio.

E' quasi ovvio osservare che l'interpretazione gerarchica del modello infrastrutturale rischia di sottovalutare le interdipendenze fra i singoli elementi non solo tra loro ma, soprattutto, in relazione alle altre componenti (soggetti, livelli istituzionali, strumenti, scelte, ecc.) che governano il territorio, mentre l'approccio territoriale sconta nel velleitarismo di alcune previsioni il difetto di trascurare l'importanza della programmazione, e in particolare, di quella economico-finanziaria.

Un ulteriore metodo per focalizzare la questione della mobilità è costituita dal ridisegnare il rapporto *infrastrutture/territorio* in termini scalari che chiamano in causa, a loro volta, differenti soggetti, livelli istituzionali, strumenti di gestione, modelli di riferimento, risorse finanziarie e, persino, tempi di realizzazione.

In sostanza, il tema infrastrutturale può essere riletto in termini di *rete transregionale* (quella cioè dei grandi corridoi), di *rete di area vasta* e di *rete urbana*, con il difetto, però, di trascurare le interdipendenze tra livello urbano/locale e livello superiore. Siffatto approccio, laddove non riesce a risolvere la relazione nazionale/locale, sconta le evidenti rigidità negli *impasse* procedurali con le amministrazioni locali, come nel caso della *Legge Obiettivo*.

In tale quadro sembra opportuno ricondurre i due problemi finora richiamati (modelli insediativi e modelli di reti, il primo; approccio scalare, il secondo) in termini di integrazione di politiche spaziali che pongono, a loro volta, in risalto le relazioni tra i differenti livelli istituzionali, operatori, gestori, ecc.

Provando a delineare un primo elenco di questioni emerse nei lavori preparatori e dal dibattito seminariale, gli interrogativi principali possono essere riassunti nelle modalità con le quali ricondurre la rete transregionale in una visione di governo del territorio; nelle problematiche di una visione multiscalare delle relazioni infrastrutture/territorio; nel conflitto/sinergia tra modelli organizzativi del territorio e modelli trasportistici; nella possibilità di contaminare le politiche urbane (e le conseguenti scelte) con i termini - tipici della programmazione trasportistica - di fattibilità, di flussi di risorse e dei tempi di realizzazione.

### **3. Alcuni spunti di lavoro**

#### *Le risorse finanziarie*

L'insufficienza delle risorse finanziarie che dovrebbero servire a colmare il gap infrastrutturale, la sfavorevole congiuntura economica e la diminuzione dei fondi comunitari conseguente all'allargamento a est dell'Unione Europea comportano un totale ripensamento dei criteri e delle modalità di selezione degli interventi, con particolare riguardo alle iniziative per la mobilità.

Le poche risorse esistenti, come nel caso del Fondo per le aree sottoutilizzate<sup>2</sup>, devono essere impiegate nel rispetto di specifici obiettivi di accelerazione della spesa e, in analogia ai fondi comunitari, anche sulla base di stringenti vincoli settoriali. Tali regole impongono di allocare i fondi solo su iniziative effettivamente controllabili e attuabili, da realizzare entro termini certi che, nel caso della mobilità, potrebbero non coincidere con le priorità trasportistiche né con i tempi di attuazione delle infrastrutture, che richiedono procedure generalmente complesse. Sul versante della pianificazione, il principio di *accelerazione della spesa* rischia di entrare in contraddizione con le priorità di investimento delle politiche territoriali, così come il vincolo settoriale impedisce, il più delle volte, di perseguire gli obiettivi di integrazione che sono alla base del governo del territorio.

Se, tuttavia, in virtù delle fonti finanziamento, sono i criteri di efficacia economica a improntare le priorità di selezione degli interventi, è necessario individuare gli strumenti idonei per mettere a confronto le politiche della mobilità con il rigore delle scadenze temporali e il rispetto dei flussi finanziari, specifiche della programmazione economica di breve periodo.

Da tale confronto dovrebbero quindi discendere anche i meccanismi finanziari in grado di rispondere ad esigenze di ordine differente e, soprattutto, di assicurare il rispetto dei vincoli imposti dai canali di finanziamento.

I progetti riguardanti la mobilità, forse più degli altri, devono adempiere a una serie di requisiti che attengono alla *qualità* dell'investimento, intesa come sostegno alla crescita e miglioramento della competitività. Inoltre, il contesto di riferimento, la coerenza con gli obiettivi attesi, le modalità di realizzazione, gli strumenti e le risorse disponibili rappresentano criteri che determinano l'innovatività/trasferibilità di una corretta programmazione degli investimenti.

In questa fase, l'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle potenzialità del territorio, la coerenza della strategia e degli obiettivi con le caratteristiche delle aree interessate, compresa la loro evoluzione demografica, nonché la verifica dell'impatto atteso delle priorità d'azione previste, con particolare riferimento alla competitività dei territori, sono metodi di valutazione ormai acquisiti. Valutare l'efficacia e la sostenibilità in termini finanziari e di impatto fisico e sociale dell'*opera realizzata* rispetto agli obiettivi di partenza rappresenta, pertanto, un passo necessario ed indispensabile, i cui strumenti - idonei a misurare, sulla base dei risultati, l'impiego delle risorse e l'efficacia e l'efficienza degli investimenti attuati - stentano ancora a prendere piede non solo nell'ambito regionale, ma anche nel quadro nazionale e persino in ambito scientifico-culturale.

### *Gli aspetti trasportistici*

Negli ultimi decenni, il governo delle trasformazioni insediative nella Regione Lazio ha evocato costantemente il rapporto ponderale tra il polo romano e le altre agglomerazioni diffuse nel territorio, oscillando tra il tradizionale modello *monocentrico* e un più ambizioso orizzonte di sviluppo finalizzato al *riequilibrio*. Il ruolo strutturante delle infrastrutture ha spesso dovuto lasciare spazio all'aggressiva prevalenza localizzativa di nuovi poli d'eccellenza di rango sovralocale, che si comportano il più delle volte come grandi generatori di flussi della mobilità.

Nei documenti programmatici a livello generale e di settore in passato si è fatto spesso riferimento al *paradigma reticolare*, senza coglierne, tuttavia, il significato e senza investigarne fino in fondo le relative ricadute. Ciò anche alla luce di studi ormai consolidati che hanno dimostrato come l'approccio reticolare possa rivelarsi di volta in volta virtuoso o perverso, in rapporto alla capacità di anticipare interventi mirati di trasformazione legati sostanzialmente ad una migliore accessibilità.

L'evoluzione incrementale delle reti - con la creazione di nuovi livelli gerarchici quali corridoi autostradali, ferrovie ad alta velocità, ecc. - non produce solo ricadute virtuose, poiché complementarità e osmosi dipendono dal livello d'interconnessione, e dunque dalla tempestiva implementazione di parallele trasformazioni di livello locale.

---

<sup>2</sup> Messo a disposizione dalla legge finanziaria come ricarico della L. 208/98, il fondo per le aree sottoutilizzate è annualmente ripartito tra le Regioni e Province autonome con delibere del CIPE ([www.cipe.it](http://www.cipe.it)).

E' sulla base di tali considerazioni che, nel redigendo Piano dei Trasporti Regionale, sarebbe necessario analizzare le scelte da privilegiare in relazione alla polarità romana e ai principali sistemi insediativi del territorio, cogliendo altresì le opportunità (limitandone le criticità) di ordine fisico-spaziale, socioeconomico, finanziario, ecc. dei progetti della rete sovraordinata. In tale quadro, è quasi scontato che una tra le prime esigenze consista nell'assicurare la *messa in rete* di comunità e territori eccentrici, evitando fenomeni di separazione e marginalizzazione prodotti, in particolare, dall'attraversamento dei grandi corridoi.

Un'ulteriore questione è rappresentata dall'esigenza di drenare l'attrattività della Capitale, unico nodo di rete primario a livello continentale, dal peso che assume la valutazione congiunta di carichi urbanistici (esistenti e di progetto) e ordito infrastrutturale per la mobilità di persone, merci, servizi e informazioni. In tale ambito ricade anche la necessità di armonizzare i flussi riferiti a differenti modalità di trasporto e vettori, favorendo un organico sistema di piattaforme intermodali e di nodi d'interconnessione.

Se a fronte di una sempre più accentuata gestione delle città in termini di *governance*, e del conseguente rischio di uno sviluppo disomogeneo degli insediamenti, si promuovessero alcune misure a garanzia del coordinamento tra politiche (e strumenti) di governo del territorio e scenari della mobilità, sarà anche possibile armonizzare le proiezioni a medio-lungo termine con la programmazione degli interventi di breve periodo e, anche al fine di catturare le risorse esistenti, ottimizzare prestazioni e servizi, e favorire la cooperazione tra differenti soggetti e livelli istituzionali.

In definitiva, il problema principale è rappresentato dalla capacità del nuovo PRT di assumere o meno il valore di un moderno *Schema direttore*, da disegnare nell'ottica della compatibilità ambientale, sostituendo l'incrementalismo per singolo modo di trasporto con quello che agisce sull'intero di *sistema di reti*.

#### *Le politiche del territorio*

Sia il nuovo PRG di Roma che il documento di indirizzi per la revisione del PTPG della Provincia di Roma pongono con forza la questione della sostenibilità dello sviluppo, rimarcando l'importanza della correlazione fra infrastrutture del trasporto pubblico e trasformazioni insediative. La recentissima delibera del Comune di Roma sulle centralità addirittura vincola la loro realizzazione alla contestuale realizzazione di tali infrastrutture. Tuttavia la concreta realizzazione delle ferrovie metropolitane dipende in grande misura dall'impegno programmatico della Regione.

La scommessa futura si gioca, dunque, sul grado con il quale gli obiettivi di infrastrutturazione proposti da Comune e Provincia sono in via di recepimento all'interno della pianificazione regionale, rafforzando altresì il coordinamento tra le previsioni territoriali e le priorità in fase di programmazione delle risorse.

Se, al riguardo, è probabile che la nuova programmazione comunitaria 2007/2013 abbandonerà la tradizionale logica zonizzativa nella definizione delle aree ammesse, e concentrerà le minori risorse disponibili in alcune piattaforme territoriali a ridosso dei grandi corridoi infrastrutturali, è necessario che anche la Regione Lazio si faccia carico dei problemi di accesso del resto del territorio, escluso dai finanziamenti, alle piattaforme di commutazione dei corridoi.

Ciò porterà alla necessità di sostituire il vecchio modello della programmazione settoriale con un approccio integrato *multi-obiettivo*, cui corrisponde necessariamente una pianificazione territoriale che, superate le tradizionali logiche urbanistico-edilizie, sia improntata a criteri e obiettivi di tipo strutturale, ben oltre le sole valenze di assetto attribuite anche al livello regionale dalla Legge Urbanistica Lazio del 1999.