

Recensioni

Roma Metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta

Matteo G. Caroli, Maria Prezioso
(a cura di)

Milano, Franco Angeli, 2016,
pp. 447 + figure

Gli interventi normativi relativi alla gestione del territorio sono stati, nel nostro Paese, diversi nel tempo, spesso dettati da emergenze, raramente improntati a realizzare un disegno organico di sviluppo territoriale rispettoso dell'ambiente.

Le prime leggi sull'urbanistica risalgono alla seconda metà dell'Ottocento ed erano per lo più provvedimenti non organici, che avevano una prospettiva localistica e contingente, finalizzati a risolvere problemi urgenti come la salubrità delle abitazioni o a realizzare strutture atte ad assicurare servizi necessari come l'acqua, le fognature o a rendere possibile gli espropri per pubblica utilità.

È soltanto con la Legge del 1939, n. 1497, che si comincia ad avere una visione più generale degli interventi sul territorio. La legge, infatti, dedica attenzione alla tutela dei beni artistici e architettonici, alle bellezze naturali, agli abusi edilizi e introduce il principio dell'esproprio per la salvaguardia di beni d'interesse pubblico.

Ma si tratta sempre di norme che non erano in grado di far fronte ormai alle trasformazioni territoriali indotte dai nuovi processi economici e dal fenomeno della espansione urbana.

Bisognerà attendere la legge urbanistica del 1942 (n.1150) perché si possa parlare d'intervento legislativo di tipo sistemico, anche se quella legge trascurava

problematiche importanti come la difesa del paesaggio. Introduceva, però, nel linguaggio urbanistico l'importante concetto di pianificazione territoriale a livello comunale con lo strumento del P.R.G.

Purtroppo la lentezza nell'elaborazione dei Piani regolatori da parte dei Comuni non ha consentito di tutelare il territorio in maniera adeguata né sono stati utili a tal fine ulteriori interventi legislativi volti a dare ai Comuni compiti di salvaguardia del territorio in assenza di PRG e a fissare limiti di edificabilità.

Una innovazione nella gestione del territorio poteva essere data dalla Legge del 27 gennaio 1977, n. 10 (meglio nota come Legge Bucalossi), dichiarata poi incostituzionale dalla Corte di Cassazione. Con questa Legge il promotore intendeva introdurre il principio della concessione edilizia e la distinzione tra *ius edificandi* e diritto di proprietà, che avrebbe potuto evitare il dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio, il consumo di suolo e promuovere la tutela del paesaggio.

Indicativo della presenza, diffusa in Parlamento, di un conservatorismo in materia urbanistica fu l'opposizione da parte delle forze politiche all'innovativa proposta del Ministro Fiorentino Sullo. I punti principali del disegno di legge erano un forte raccordo tra programmazione economica e pianificazione territoriale, la disciplina degli espropri per pubblica utilità, la valutazione del plusvalore dei suoli e il costo degli oneri di urbanizzazione.

Qualora tale proposta di legge fosse stata approvata si sarebbe potuto realizzare un più razionale assetto del territorio nel nostro Paese, meno condizionato da fenomeni speculativi, funzionali agli interessi della proprietà fondiaria, proprio nel momento in cui andava sempre più maturando l'esigenza che la gestione del territorio non poteva essere relegata a una semplice

“zonizzazione”, ma necessitava di una visione strategica, che soltanto una politica territoriale in grado di interpretare le grandi trasformazioni economiche e sociali che cominciavano ad affacciarsi all’orizzonte a partire dagli anni Settanta-Ottanta del XX secolo sarebbe stata in grado di promuovere un reale rinnovamento. Era ormai evidente che la disciplina urbanistica doveva evolversi dall’urbanistica incentrata sulla città a una più ampia politica di “governo del territorio”, espressione più volte, tra l’altro, presente in diverse sentenze della Corte Costituzionale. Soltanto progettando su più vasti territori sarebbe stato, infatti, possibile realizzare infrastrutture di valore strategico per lo sviluppo economico e sociale delle diverse realtà, valorizzando le vocazioni territoriali e tutelando la qualità dell’ambiente.

La riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, con la quale l’urbanistica diventa materia concorrente Stato-Regioni, non ha favorito la redazione di un Piano Regolatore Regionale idoneo a promuovere una politica di governo del territorio innovativa, non più limitata essenzialmente a fissare regole per l’uso del suolo e per la localizzazione delle attività produttive.

Contrariamente a quanto avvenuto in Paesi quali, per esempio, la Francia e la Gran Bretagna, dove sin dal dopoguerra è stata avviata una pianificazione territoriale di ispirazione regionale, in Italia la politica del territorio, affidata alla responsabilità di apparati politico-amministrativi statici e obsoleti, non è stata sempre in grado di favorire la realizzazione di assetti territoriali funzionali all’evolversi delle strutture economiche e sociali.

L’evoluzione del modo di produzione e la recente rivoluzione scientifica hanno determinato rilevanti trasformazioni di ordine produttivo e localizzativo, che hanno provocato profondi cambiamenti nelle strutture sociali, economiche e culturali, modificando anche funzioni e ruolo del territorio, divenuto elemento strategico per la competitività a livello globale.

Per poter vincere le sfide che la globalizzazione pone sul tappeto è necessaria una nuova politica del territorio e una più idonea armatura politico-amministrativa dello Stato, con Enti dotati di nuove competenze, ben definite e diversificate sulla base del principio di sussidiarietà, per favorire scelte coordinate, specialmente nella realizzazione di grandi infrastrutture.

La riforma della Legge costituzionale approvata di recente dal nostro Parlamento ma non confermata dal Referendum popolare, aveva come obiettivo principale la semplificazione del processo decisionale locale grazie ad un nuovo assetto amministrativo articolato su due livelli territoriali di rappresentanza, Regioni e Unioni di comuni, sulla riforma delle province intese come enti di area vasta e sulla istituzione delle città metropolitane.

Non essendo andata in porto quella riforma, il quadro delle autonomie locali anziché semplificarsi si è ulteriormente complessificato con la istituzione di 14 Città metropolitane, prevista dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014, che assegna alle Città metropolitane le dimensioni territoriali delle province non più riformate, senza prevedere così un diverso dimensionamento delle nuove Città metropolitane, che tenesse conto delle relazioni funzionali oggi in atto nelle diverse realtà territoriali.

Come esempio significativo si può far riferimento alla Città metropolitana di Napoli. La dimensione territoriale di questa Città, come previsto dalla legge che la istituisce, è quella della Provincia di Napoli. Ma già negli anni Settanta dello scorso secolo, sulla base di uno studio da me condotto, l’area di attrazione di Napoli comprendeva un territorio che si estendeva dall’area costiera casertana, dall’Aversano, al Baianese, fino all’agro Nocerino-Sarnese, inglobando quindi territori delle province di Caserta, Avellino e Salerno oltre a quelli della Provincia di Napoli.

Una scelta come quella dettata dalla legge Delrio non risolve, secondo me, i problemi che oggi attengono ad una po-

litica di governo del territorio in grado di promuovere sviluppo coesivo e competitività.

Tuttavia, delle 14 Città metropolitane istituite, "Roma Metropolitana" è probabilmente quella che meglio si caratterizza come area vasta, su cui è possibile verificare l'efficienza organizzativa del nuovo Ente. Roma Metropolitana è, infatti, costituita da 121 comuni che nel complesso hanno una superficie di 5363,28 kmq e una popolazione che oggi è di circa 4,4 milioni di abitanti.

La Città Metropolitana di Roma Capitale è, tra l'altro, un territorio ricco di risorse potenziali su cui poter promuovere una politica del territorio innovativa, basata sul principio della sussidiarietà e della sostenibilità, potendo quella realtà già contare su università e centri di ricerca di eccellenza, su un capitale umano qualificato, su presenza produttive avanzate e su infrastrutture moderne e competitive.

Nonostante tali potenzialità, la nuova normativa non favorisce scelte in linea con le politiche europee (cooperazione e policentrismo), anche se Roma metropolitana, proprio per le sue specificità, può rappresentare un caso ideale per sperimentare nuovi modelli di governance territoriale.

Le problematiche cui si è qui fatto cenno vengono affrontate in maniera eccellente nella ricerca recentemente condotta da Maria Prezioso e Matteo Caroli, promossa da Unindustria Lazio, e specificamente rivolta ad analizzare il caso di "Roma Metropolitana".

Il lavoro su Roma Capitale è estremamente utile perché offre una attenta lettura della realtà territoriale della Città metropolitana Capitale, sulla sua competitività territoriale attuale e potenziale, in un'ottica di comparazione con il contesto nazionale ed europeo. In generale, stimola anche un dibattito sulle politiche territoriali in atto nel nostro Paese.

In particolare, di grande interesse, non solo scientifico, è la proposta politica che i curatori del volume avanzano relativamen-

te all'assetto territoriale di Roma Capitale per favorire la crescita economica e sociale, equa e solidale di tutto il territorio metropolitano. Suggerimenti e stimoli che tengono conto di quanto è andato maturando in ambito UE, nella prospettiva di Europa 2020 ed Europa 2050. In tale ottica, viene sottolineata l'importanza di interventi finalizzati a rafforzare la competitività territoriale in un'area strategica per l'Italia e per l'Europa, attraverso una riorganizzazione degli spazi amministrativi, funzionale a rendere più attrattivo il territorio per attività produttive innovative e per servizi avanzati e quindi per migliorare la qualità della vita dei cittadini, anche in funzione della crescita dell'occupazione e di una migliore e coesiva politica di integrazione sociale.

L'esperienza professionale e la lunga attività di lavoro scientifico, nonché la sensibilità che i due studiosi hanno mostrato nel tempo di avere verso la dimensione nazionale e internazionale, hanno consentito una interpretazione originale della realtà territoriale capitolina, che sarà di indubbio interesse per stakeholders pubblici e privati.

Si tratta di una pubblicazione che rappresenta anche un modello riproducibile per ulteriori indagini relative ad altre realtà metropolitane, punto di riferimento per accademici sul piano metodologico e per policy makers sul piano applicativo, affinché possano essere fatte scelte territoriali e proposte di riforma dell'assetto politico-amministrativo del Paese più razionali ed efficaci, al fine di mettere realizzare interventi di innovazione territoriale funzionali alle esigenze che la complessità del mondo contemporaneo pone.

Particolarmente interessanti sono il capitolo dedicato alla scala metropolitana dello sviluppo, con ampi riferimenti al contesto europeo, e le pagine relative alle diverse proposte sull'ottimale dimensionamento geografico-politico dello Stato stimato con l'impiego di tecniche avanzate.

La corposa ricerca curata da Maria Pre-

zioso (Università di Roma "Tor Vergata") e da Matteo G. Caroli (Università Luiss) rappresenta, pertanto, un indispensabile strumento di lavoro interdisciplinare per chi ha il difficile compito di realizzare la modernizzazione del nostro Paese.

Filippo Bencardino

Cartografia partecipativa. Mapping per la governance ambientale e urbana

Federica Burini

Milano, FrancoAngeli, 2016,
pp. 156, ill.

Il volume di Federica Burini affronta un tema certamente attuale, quello legato alla cartografia partecipativa, tema portato alla ribalta negli anni più recenti dagli strumenti di Informazione Geografica ormai alla portata di un pubblico vasto, grazie alla diffusione di dispositivi a relativamente basso costo e dal facile utilizzo, quali smartphone e tablet, dotati di sistemi di posizionamento satellitare, come il GPS, e della presenza di app di tipo cartografico. Tali elementi hanno consentito lo svilupparsi della cosiddetta VGI – *Volunteered Geographic Information*, o '*Neogeography*', in cui il cittadino 'comune' può essere parte attiva nella produzione di contenuti geografici e cartografici 'dal basso' ed essere pertanto coinvolto in prima persona nel processo di comprensione e costruzione dell'immagine di un territorio.

Sarebbe tuttavia limitante e riduttivo inserire il contributo di Federica Burini nel solco, ormai si può dire consolidato, della letteratura più recente inerente la *Neogeography* e la *Volunteered Geographic Information*. Senz'altro questi ultimi aspetti più eclatanti e tecnologici fanno parte de-

gli argomenti e dei casi di studio affrontati nel lavoro, ma come detto si tratta di una delle esemplificazioni, volta a dimostrare soprattutto che tale aspetto rappresenti la punta dell'iceberg di un fenomeno ben più complesso e articolato e potente, se correttamente analizzato e studiato e applicato ai diversi contesti territoriali. L'autrice, infatti, riesce a coniugare aspetti molto diversi relativi al concetto di partecipazione in ambito cartografico, unendo quelle che potrebbero apparire come delle esemplificazioni estreme, ovvero il contesto della partecipazione e rappresentazione cartografica calata in contesto territoriale complesso quale quello di un villaggio dell'Africa, per giungere a quello, forse più familiare per molti, dell'attività partecipativa dal basso in un contesto urbano, con il supporto degli strumenti dell'ICT che tanto, oggi, caratterizzano l'aspetto della costruzione di contenuti informativi dal basso verso l'alto.

L'occasione è, infatti, quella di riflettere sul ruolo della cartografia, degli utenti e realizzatori dei contenuti cartografici, del 'mediatore cartografico' e sul rapporto tra questi diversi elementi.

Tra gli elementi di cui tenere conto vi è senz'altro l'aspetto riduttivo, da parte dei Sistemi Informativi Geografici e della loro impostazione, nel cogliere tutte le dinamiche territoriali che si vanno ad affrontare in un processo partecipativo, siano queste affrontate in un contesto legate ai paesi in via di sviluppo (come nel caso del continente africano), siano esse riferite a una città occidentale (i casi di studio italiani affrontati nel volume). L'impostazione di tali sistemi, infatti, nonché della cartografia più in generale, risente dell'impostazione culturale e tecnologica del contesto in cui questa si è sviluppata e diventata dominante, pertanto già così orientando le scelte delle tipologie e modalità di rappresentazione degli oggetti territoriali sul supporto cartografico, sia esso di tipo tradizionale, sia esso di tipo informatizzato, digitale.

Non limitandosi tuttavia alla rappre-