



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Arianna Cappelli*

Roma si muove

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Connettere il territorio, connettere la collettività - 2.1 Le linee metropolitane attraversano la storia - 2.2 Le periferie diventano virtuose - 3. Problemi di competenze e budget - 3.1 Chi decide? - 3.2 Come si finanziano i progetti? - 4. Fattori critici di successo - 5. Conclusioni

Abstract

Questo elaborato intende presentare un progetto di mobilità sostenibile per la città di Roma che coniughi la valorizzazione delle infrastrutture già esistenti con la riqualificazione del territorio e l'uso più efficiente delle risorse.

Il progetto parte dall'idea che anziché realizzare tante nuove e costose infrastrutture si possano potenziare e riqualificare le linee metropolitane e ferroviarie già esistenti, generando nuove opportunità di spostamento in un'ottica di sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che economico.

L'unica nuova infrastruttura prevista è infatti una linea metropolitana circolare che funga da anello di congiunzione tra i diversi mezzi di trasporto sotterranei e di superficie.

La realizzazione di questo progetto di riqualificazione del servizio di trasporto pubblico, oltre a perseguire l'obiettivo di sostenibilità ambientale, decongestionando il traffico e migliorando la qualità della vita dei cittadini, genererebbe nuove opportunità di sviluppo economico, grazie alla riqualificazione urbana e alla conseguente maggiore capacità di attrazione turistica della città.

1. Introduzione

Il tema scelto per il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche di *italiadecide* è “Riconnettere l'Italia. Sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa”.

In particolar modo, sono state oggetto di analisi le politiche pubbliche urbane e le nuove forme di città che si sono andate delineando in tempi recenti, che il professor Balducci e il professor Bonomi definiscono “postmetropoli”. Il professor Balducci si sofferma sulla scomposizione e ricomposizione del rapporto tra spazio e società, e il professor Bonomi chiarisce che si parla di postmetropoli poiché i rapporti di interdipendenza, sebbene rimangano tali, sono andati modificandosi a livello demografico, specialmente per la portata assunta dai flussi migratori, a livello di innovazione tecnica, intesa come *gig economy*, e a livello di dissolvenza delle forme di appartenenza e di rappresentanza, che conduce alla crisi della coesione sociale: i flussi, dunque, hanno impatto sui luoghi. Secondo Bonomi, non può esistere una smart city se non esiste una social city, che a sua volta dipende dalla presenza di una smart land: è dunque necessario un salto di paradigma, e il vecchio schema capitale-Stato-lavoro, andrebbe convertito nel nuovo flussi-geopolitica-luoghi.

L'obiettivo del corso è stato quello di osservare con sguardo attento, curioso e plurale la relazione che intercorre tra imprese, istituzioni, sistema socio-economico e ambiente territoriale, per poi elaborare, attraverso gruppi di lavoro suddivisi per macro tematiche, strategie, proposte e idee che potessero apportare dei cambiamenti concreti alla realtà circostante.

Durante il corso, il filo conduttore della riconnessione è stato esaminato sotto profili differenti. Il territorio si configura in modo pluridimensionale, così come i livelli di governo costituiscono una pluralità di centri decisionali, spesso anche in contrasto tra loro. Sotto il profilo economico, viene avanzata l'idea di un'economia circolare come nuovo modello integrato di produzione, distribuzione e consumo, che oltre al profitto annoveri tra i suoi parametri il progresso sociale e la salvaguardia dell'ambiente. Con riferimento alle infrastrutture, invece, si è sottolineata la necessità di seguire i principi di economicità, efficacia ed efficienza, partendo dalla valorizzazione delle strutture già esistenti.

La valorizzazione delle strutture già esistenti, la riqualificazione del territorio e la necessità di fare un uso più efficiente delle risorse sono i tre punti cardine del mio elaborato. Questi tre aspetti, infatti, consentono di coniugare una buona performance in termini di sostenibilità, efficienza ed economicità a un miglioramento della qualità della vita. Una mobilità sostenibile e intermodale risulta essere il fattore primario per lo sviluppo socio-economico dei sistemi territoriali. Particolarmente rilevanti e di ispirazione, in questo senso, sono stati gli interventi dell'ex sindaco di Venezia Paolo Costa, dell'ingegner Ennio Cascetta e del Consigliere di Stato Giancarlo Montedoro.

Costa ha messo fin da subito in luce due delle principali criticità del nostro sistema: rispetto agli altri Paesi europei, ed in particolare a quelli appartenenti al G7, l'Italia si contraddistingue per gli scarsi investimenti e per i finanziamenti pro ciclici nel settore dei trasporti e delle infrastrutture dei trasporti, oltre che per l'obsolescenza del sistema infrastrutturale, sia sotto il profilo tecnologico (non implementare comporta una diminuzione dello stock del capitale dei trasporti), sia sotto quello geografico (il sistema ispirato alla "politica dei valichi" verso Francia e Germania).

L'ingegner Cascetta ha inoltre sottolineato come in Italia ci si sia spesso concentrati sulla realizzazione di nuove grandi opere tralasciando la manutenzione di quelle esistenti. L'ingegnere considera come necessaria priorità formulare un programma di

piccoli interventi mantenendo invariati determinati progetti, di sviluppo delle tecnologie e di manutenzione straordinaria per revisionare progetti suscettibili di miglioramento, e di potenziamento dei raccordi intermodali per realizzare nuovi progetti, conseguentemente a un'attenta analisi e valutazione ex ante di fattibilità delle politiche da porre in atto.

Il Consigliere Montedoro, in linea con le regole comunitarie sugli appalti che invitano le amministrazioni a concludere contratti eco-sostenibili, ha parlato di green economy per gli investimenti “buonissimi”, che hanno il pregio di avere un alto moltiplicatore sia economico che sociale.

Dopo aver messo in campo conoscenze teoriche e tecniche, il corso si è articolato in un'ulteriore fase più pragmatica, durante la quale sono stati analizzati tre casi studio: Genova, e in particolare i progetti del porto e del terzo valico, Firenze, con riguardo all'alta velocità e alla tramvia, e Catania, con riferimento al sistema ferroviario siciliano e alla mobilità nell'area metropolitana.

Al centro del mio progetto e caso studio ho deciso di metterci Roma, la città dove sono nata, cresciuta e dove tuttora vivo. Sono sempre stata orgogliosa di avere le mie radici in questa città, così “vecchia” e così “viva” allo stesso momento. Eppure, ad oggi, la capitale verte in condizioni decisamente non ottimali, a causa degli scarsi e inefficienti collegamenti su un territorio così vasto, dei continui disfunzionamenti dei servizi pubblici ed in particolare dei trasporti, dell'assenza di manutenzione, degli scarsi controlli ex ante, in itinere ed ex post su vari progetti presentati o approvati, dell'incapacità di valorizzare e allo stesso tempo di trarre il giusto profitto dal nostro immenso patrimonio storico-artistico-culturale.

Questo elaborato si basa sulla volontà di riqualificare la capitale seguendo i principi già menzionati di sostenibilità, efficienza ed economicità, e si ripropone di analizzare alcune possibili soluzioni inerenti alle infrastrutture e alla mobilità, per riconnettere il sistema territoriale della città metropolitana di Roma, affinché possa continuare a fregiarsi dell'appellativo che da sempre le è stato attribuito: la Città Eterna.

2. Connettere il territorio, connettere la collettività

Nella città di Roma l'urbanizzazione è stata una tendenza costante negli ultimi sessant'anni che ha portato all'aumento considerevole delle sue dimensioni, il che ha

generato ricadute sulla disponibilità e sul costo degli alloggi e di conseguenza sugli spostamenti, sulla salute e sulla qualità della vita.

La tendenza ad espandersi negli immediati dintorni e dare origine alla periferia, comune a tutte le grandi città, per Roma ha avuto gravi conseguenze in quanto il processo di crescita non è stato presidiato ed è mancata una *governance* del cambiamento.

Sono sorti così quartieri residenziali per migliaia di persone per i quali però non sono state progettate o, pur essendo previste, non sono state costruite adeguate infrastrutture potenziando i mezzi di trasporto pubblico o ampliando i collegamenti stradali.

La mancanza di un servizio pubblico efficiente ha causato un aumento costante del trasporto privato, anche per percorrere pochi chilometri, che a sua volta ha provocato un impatto negativo sui livelli di inquinamento e dunque sulla salute pubblica.

Un territorio mal collegato implica un indebolimento della stessa rete sociale, in quanto i due fattori sono strettamente interdipendenti.

In questo contesto di analisi, facendo riferimento al professor Barca, possiamo parlare di ineguaglianze sociali, in quanto si pone un problema di equità sociale relativo alle impari strutture presenti sul territorio e al conseguente accesso differenziato ai servizi essenziali, che generalmente calano per numerosità ed efficienza man mano che dal centro ci si sposta verso le periferie. Anche il professor Balducci ribadisce che la progressiva erosione del confine tra urbano ed extraurbano porta all'insorgere di nuove questioni urbane, come il tema della giustizia territoriale e la questione ambientale.

Costa distingue tra le infrastrutture di trasporto, che configurano la morfologia del sistema territoriale e ne condizionano il funzionamento, e i trasporti, che sono invece erogati in funzione ed entro i limiti degli impianti strutturali.

L'ATAC S.p.A. è l'agenzia preposta alla gestione del trasporto pubblico locale autoferrotranviario del Comune di Roma e copre, con i suoi servizi, l'intera superficie della città, vale a dire 1285 km², per un totale di 4 milioni di persone che usufruiscono di questo servizio ogni giorno.

Stando ai dati del bilancio 2016 ATAC possiede 102 treni dedicati al servizio metropolitano (linea A, B/B1, C), 72 treni per il servizio ferroviario regionale delegato ad ATAC (ferrovia Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Civitavecchia-Viterbo), 2082 autobus (di cui il 37,56% non funzionante), 1644 tram e 30 filobus¹.

¹ Dati estrapolati dalla relazione ATAC sul Bilancio 2016

L'età media dei mezzi preposti al trasporto pubblico in Europa è 7 anni, mentre in Italia 12 anni, e questo incide negativamente sull'efficienza della mobilità. Prendendo ancora in esame i dati pubblicati sul Bilancio 2016, scopriamo che il trasporto pubblico gestito da ATAC è ancora più vecchio dell'età media nazionale: i mezzi dedicati al servizio metropolitano, infatti, hanno un'età media di 13,3 anni, mentre quelli preposti al servizio ferroviario regionale hanno un'età media di 35,4 anni.

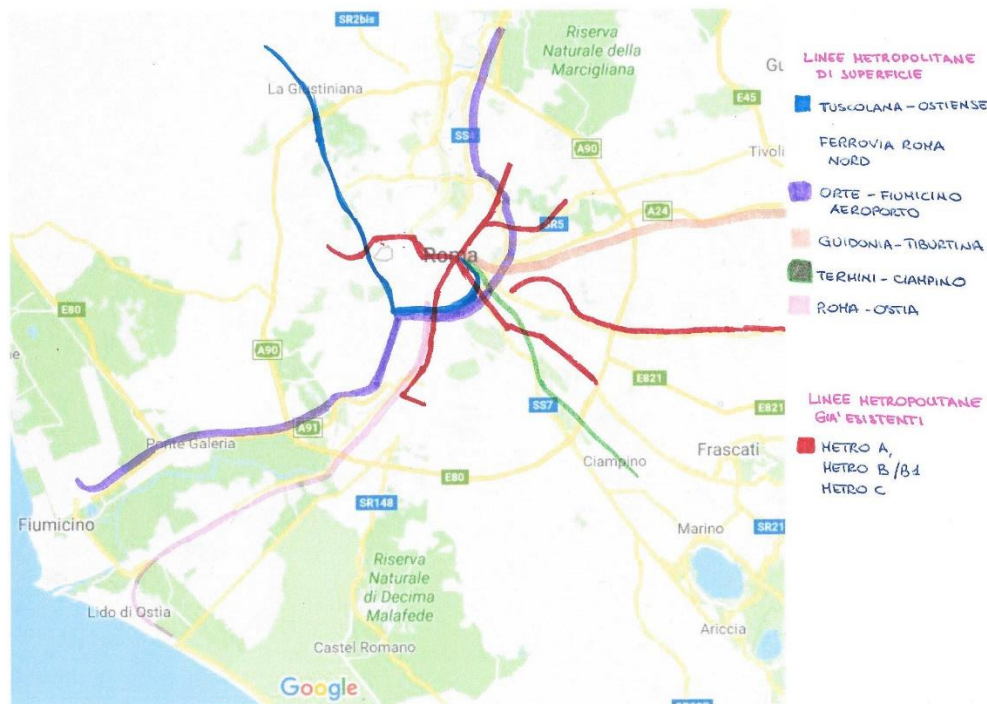
Tanto l'estensione della città quanto la densità abitativa riflettono importanti conseguenze sui tempi di percorrenza e spostamento da una parte all'altra della città. Il sistema servizi di superficie TPL risulta inefficiente soprattutto per la scarsità di corsie preferenziali, il che comporta che usufruendo del servizio pubblico non si evita il congestionamento del traffico. La migliore soluzione percorribile per velocizzare i tempi delle tratte sembra quindi essere la realizzazione di un'efficiente rete metropolitana. Ad oggi, al contrario, le due metropolitane principali di Roma formano una specie di X, ma i collegamenti che dovrebbero fungere da bracci non esistono, e mancano nodi di scambio tra metropolitane e ferrovie.

2.1 Le linee metropolitane attraversano la storia

Il progetto mira a rendere la capitale d'Italia una città più vivibile per i residenti e più apprezzabile per i turisti, il tutto cercando di minimizzare i costi mantenendo degli adeguati standard di qualità e puntando per lo più sul riutilizzo di infrastrutture già esistenti.

Il progetto propone quindi una soluzione per potenziare il servizio metropolitano, ad oggi basato esclusivamente su tre linee (A, B/B1, C) riqualificando le linee ferroviarie già esistenti che attraversano la capitale e convertendole in metropolitane di superficie. In tal modo, le periferie sarebbero collegate in maniera più agevole al centro della città. Per fare ciò, è necessario creare dei punti di interscambio tra le linee metropolitane che vanno verso il centro città e le linee ferroviarie che portano fuori Roma.

Il lavoro più consistente, quanto fondamentale, consisterebbe nell'interconnettere i vari punti di incontro tra le linee metropolitane attraverso degli snodi, costituiti da tunnel dotati di tappeti mobili ad uso pedonale, per facilitare il passaggio da una linea metropolitana all'altra dove fosse necessario.



Come si vede dalla mappa delle metro e delle vie ferroviarie romane, per rendere veramente funzionale e operativo il sistema proposto, potrebbe essere necessaria la costruzione ex novo di una linea metropolitana sotterranea circolare che faccia da raccordo tra le varie linee. Tale metro non è disegnata e posizionata sulla mappa, in quanto è quella che presenta maggiori difficoltà e costi dal punto di vista progettuale. L'idea è di costruirla verso la zona centrale in modo da realizzare una sorta di raccordo metropolitano interno alla città. La peculiarità di questo raccordo metropolitano interno consisterebbe nel realizzare una infrastruttura utile ed allo stesso tempo dall'immenso valore culturale, storico e artistico. Difatti, costruendola in pieno centro, sull'esempio della fermata San Giovanni della Metro C², si potrebbe realizzare una metro che passi in mezzo agli scavi romani, che ovviamente dovrebbero essere tutelati mediante appositi vetri infrangibili.

Sempre in un'ottica di riqualificazione delle strutture già esistenti e di valorizzazione del patrimonio, un progetto analogo potrebbe essere portato avanti anche in altre

² Allo stesso modo, durante gli scavi effettuati per la costruzione delle fermate metropolitane in Via dell'Amba Aradam, sono stati riportati alla luce dei ritrovamenti di età romana di particolare pregio storico: infatti, non sono stati trovati dei semplici reperti ma un'intera villa di epoca romana appartenente ad un centurione. Probabilmente la scelta dell'autorità pubblica, come è accaduto per la stazione metro di San Giovanni, sarà quella di preservare questo patrimonio storico e artistico e renderlo accessibile al pubblico, realizzando così un'infrastruttura unica al mondo.

stazioni metro, senza tuttavia effettuare altri scavi ma semplicemente portando all'interno dei reperti, rendendole così una sorta di museo sotterraneo.

L'ingegner Cascetta, che si è occupato della stazione metropolitana che congiunge Napoli a Salerno e che è stata definita la metropolitana "più bella del mondo", nel corso di una conferenza ha evidenziato come l'extracosto per abbellire e avvalorare le stazioni sia stato solamente del 4%.

Tutte le stazioni principali, e in particolare quelle di snodo, dovrebbero essere munite di parcheggi sia per le macchine sia per il trasporto regionale su gomma (Cotral), il che permetterebbe ulteriormente di decongestionare il traffico. Grazie a questa iniziativa, infatti, anche chi abita al di fuori delle periferie romane e viene dai comuni limitrofi, potrebbe usufruire del servizio Cotral per poi spostarsi comodamente con le linee metropolitane.

2.2 Le periferie diventano virtuose

Dopo aver elaborato un possibile schema che connette l'intera città, l'intento ora è quello di analizzare più a fondo le possibili infrastrutture che potrebbero essere realizzate in una zona più periferica. Ho pertanto scelto di selezionare a scopo esemplificativo il mio quartiere e le zone ad esso limitrofe.

La zona presa in considerazione è Roma sud, dove le strade più congestionate nelle ore di punta sono quelle percorse dai pendolari, ossia via Cristoforo Colombo e via Pontina. Proprio al fine di agevolare il transito dei pendolari ho ipotizzato la costruzione di una linea metropolitana di superficie tangente alla Colombo, mentre si potrebbe utilizzare un treno regionale che percorra la tratta Eur Fermi - Aprilia.

Ho inoltre ipotizzato quali potrebbero essere le fermate più funzionali lungo entrambe le tratte sopra considerate.



3. Problemi di competenze e budget

La configurazione pluridimensionale del territorio, che si articola in diversi livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) risulta importante, oltre che per la suddivisione (che talvolta finisce per essere una sovrapposizione) degli enti, anche per la gestione e distribuzione delle risorse.

Affinché il sistema funzioni correttamente, è necessaria una coerente politica nazionale che organizzi i sistemi territoriali, in quanto il coordinamento tra governo centrale e istituzioni locali risulta spesso essere insufficiente.

3.1 Chi decide?

La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n.3/2001, ha posto al centro del suo operato il principio della sussidiarietà verticale, in base al quale l'azione di governo deve espletarsi nel livello di governo più prossimo ai cittadini, e solo in caso di impossibilità o inadempimento subentra il livello gerarchicamente superiore attraverso il potere di sostituzione.

L'art.117 Cost., come modificato con la riforma, riconosce alle Regioni la potestà legislativa, che può essere esercitata in maniera piena ed esclusiva, concorrente o di attuazione di leggi dello Stato.

Le Città Metropolitane, invece, hanno visto la luce grazie alla legge n.56/2014, cosiddetta Legge Delrio, che attribuisce loro poteri simili a quelli detenuti dalle Province, ed in particolare delega loro funzioni quali la promozione e la gestione integrata dei servizi, le infrastrutture e lo sviluppo economico.

Per realizzare questo progetto, dunque, è necessaria la collaborazione tra più livelli di governo, in quanto, come detto in precedenza, una parte di quelle che andrebbero a costituire le metropolitane di superficie da convertire sono di proprietà regionale ma delegate alla gestione ATAC, mentre le altre fanno capo direttamente a Ferrovie dello Stato.

3.2 Come si finanziano i progetti?

Per finanziare un progetto del genere, ci sono diverse possibilità. In base all'art.119 della Costituzione, i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno la facoltà di stabilire e applicare propri tributi.

Il professor Mangiameli, nel corso di una conferenza, ha elencato diversi metodi attraverso i quali si può giungere a un finanziamento dell'opera. Tra questi, il decisore pubblico può scegliere di ricorrere all'emissione dei titoli per finanziare l'opera, di tassare i soli residenti o di stabilire una tassa di scopo.

Un'altra forma possibile di finanziamento è il ricorso ai privati, che in cambio potrebbero ricevere la gestione dell'infrastruttura o una parte degli utili provenienti dalla gestione.

Secondo il professor Ciocca, per scegliere un investimento pubblico, sono due gli obiettivi da prediligere: il primo è strettamente economicistico, e consiste nel puntare sugli investimenti pubblici a più alto moltiplicatore e quindi più in grado di trascinare quelli privati, mentre il secondo ha motivazioni socio-politiche.

4. Fattori critici di successo

I cittadini romani hanno perso la fiducia nel trasporto pubblico e, di conseguenza, anche l'abitudine ad usufruirne. Allo stesso tempo però sono stanchi di passare molte ore al giorno al volante delle proprie automobili, spesso per percorrere brevi tragitti e rimanendo di frequente imbottigliati in ingorghi stradali.

È inoltre largamente diffusa l'insofferenza verso i cantieri per i lavori stradali, dovuta ad una mancata o inefficiente programmazione per cui molto spesso vengono aperti durante l'orario di punta, magari proprio nella direzione di marcia in quel momento già congestionata.

Un fattore chiave per il successo dell'iniziativa è quindi sicuramente quello di dotarsi di una cabina di coordinamento tra le varie istituzioni coinvolte nel progetto, che assicuri una *governance* centralizzata, accurata ed efficace della fase di realizzazione, in grado di organizzare le attività dei cantieri e monitorare costantemente i possibili impatti sulla circolazione dei mezzi pubblici e privati nelle zone interessate dai lavori, fornendo informazioni tempestive e percorsi e mezzi alternativi.

La cabina di coordinamento deve altresì mantenere un flusso comunicativo costante verso la cittadinanza, per aggiornarla sull'andamento del progetto in generale e informarla tempestivamente sulle eventuali criticità, ma anche sulle nuove possibilità di trasporto man mano che le tratte vengono rilasciate, facendo sentire il cittadino al centro dell'iniziativa e generando la consapevolezza che si sta lavorando per il bene di ogni singolo abitante di Roma e per la qualità della sua vita.

Il coinvolgimento dei cittadini è infatti l'altro fattore chiave per il successo dell'iniziativa.

Per tutta la durata della fase di realizzazione deve essere mantenuto un filo diretto con i cittadini, che devono poter dare in ogni momento dei feedback e dei suggerimenti, anche in corso d'opera, sulle possibili migliorie da apportare al progetto, pur all'interno dei limiti di spesa e dei tempi stabiliti.

Fondamentali sono, inoltre, le campagne di sensibilizzazione all'utilizzo del mezzo pubblico, prevedendo diverse iniziative: dalle agevolazioni economiche per l'utilizzo del trasporto pubblico ai parcheggi di scambio gratuiti, dalla riduzione dell'accesso ai veicoli a combustione nell'area interna al grande raccordo anulare al divieto di accesso a tutti i veicoli nel centro storico, tranne ai mezzi pubblici, che però devono essere elettrici.

Anche la consegna delle merci deve essere ben regolamentata ed effettuata il più possibile con mezzi pubblici o, laddove non fosse possibile, con mezzi elettrici e in orari e modi ben definiti.

5. Conclusioni

La realizzazione di questo progetto di riqualificazione del servizio di trasporto pubblico, oltre a perseguire l'obiettivo di sostenibilità ambientale, decongestionando il traffico e migliorando la qualità della vita dei cittadini, genererebbe nuove opportunità di sviluppo economico, grazie alla riqualificazione urbana e alla conseguente maggiore capacità di attrazione turistica della città.

Lo spazio liberato dalla riduzione della circolazione dei veicoli, infatti, potrebbe essere utilizzato per creare aree pedonali e per realizzare piste ciclabili che consentano l'accesso allo sterminato patrimonio artistico della città finalmente libero dall'inquinamento e dal traffico

Le piste ciclabili dovrebbero essere a loro volta oggetto di una progettazione specifica, con l'obiettivo di realizzare una rete capillare in grado di connettere tutta l'area metropolitana. Il loro trasporto gratuito sui mezzi pubblici potrebbe essere un ulteriore incentivo al loro utilizzo.