

Progetto metropoli capitale naturale: l'agenda possibile della Città metropolitana di Roma Capitale¹

Camilla Perrone

¹ Questo contributo è stato scritto nell'ambito dell'incarico, svolto dalla scrivente, di esperto del progetto *Metropoli strategiche* promosso e coordinato da Anci, finanziato sull'Asse 3 *Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico*, Azione 3.1.5 del Programma operativo nazionale *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*.

<https://www.minambiente.it/bandi/avviso-pubblico-rivolto-alle-citta-metropolitane-la-presentazione-di-manifestazioni-di>

Abstract

La Città metropolitana di Roma Capitale (CMRC) ha recentemente intrapreso un processo complesso di riorganizzazione della *governance* e rigenerazione territoriale attuando una convergenza virtuosa tra le redazioni del Piano strategico metropolitano (Psm) (L. 56/2014) e dell'Agenda metropolitana per lo Sviluppo sostenibile (AsSs), promossa dal ministero dell'Ambiente (Mattm), per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile (Snsvs), e perseguire quindi le finalità adottate nel 2015 dalle Nazioni unite.

Il contributo presenta il percorso in una prospettiva istituzionale, analizzando due aspetti: (1) l'approccio di *governance* multilivello, collaborativa e digitale, progettato e parzialmente implementato; (2) la scelta di *policy* metropolitana, che propone una inversione di prospettiva dalla metropoli alla città regione (da fuori verso l'interno), assumendo il capitale naturale, quale vettore di *strategic making*.

L'approccio concettuale del processo emerso ex-post (ed evidenziato nelle conclusioni) si àncora al tema del possibilismo alla base del pensiero di Albert Hirschman. Ovvero, una grammatica per la percezione del cambiamento fondata sull'analisi critica della realtà oltre le "gabbie" e, per estensione, oltre le retoriche ereditate dal XIX secolo.

Questo approccio è proposto nell'intento di promuovere un processo di capitazione istituzionale e innovazione dal basso per la costruzione di agende strategiche di sviluppo sostenibile, nutrite di strategie spaziali economiche e sociali (sconfinanti l'una nell'altra).

The Metropolitan City of Rome (CMRC) has recently embarked on a complex process of governance reorganization and territorial regeneration by implementing a virtuous convergence between the Metropolitan Strategic Plan (Psm) (L. 56/2014) and the Metropolitan agenda for Sustainable Development (AmsS) promoted by the Ministry of the Environment (Mattm), to contribute to the achievement of the objectives of the National Strategy for Sustainable Development (Snsvs), and therefore to pursue the goals adopted in 2015 by the United Nations.

The contribution presents this path from an institutional perspective, analyzing two aspects: (1) the multilevel, collaborative and digital governance approach, designed and partially implemented; (2) the choice of metropolitan policy, which proposes a reversal of perspective from the metropolis to the city region (from outside-in), assuming natural capital, as a vector of "strategic making".

The conceptual approach of the process that emerged ex-post (and highlighted in the conclusions)

is anchored to the concept of possibilism at the basis of Albert Hirschman's thought. That is, a grammar for the perception of change based on the critical analysis of reality beyond the "cages" and, by extension, beyond the rhetoric inherited from the nineteenth century. This approach is proposed in order to promote a process of institutional understanding and bottom-up innovation for the construction of strategic agendas for sustainable development, nourished by economic and social spatial strategies (bordering on each other).

Parole chiave / Keywords

Pianificazione strategica, Sviluppo sostenibile, Agenda urbana, Possibilismo, Strategia nazionale di sviluppo sostenibile / *Strategic planning, Sustainable development, Urban Agenda, Sustainable development goals*

Il quadro delle opportunità e il ruolo della Città metropolitana di Roma Capitale (CMRC) verso la sostenibilità

Città metropolitana di Roma Capitale (CMRC) ha avviato nei mesi scorsi il processo di redazione del Piano strategico metropolitano come verifica e implementazione della *Proposta tecnica di revisione e rilettura delle linee guida dell'Ente sulla pianificazione Strategica*.

Contestualmente CMRC ha impostato l'adeguamento e la verifica di coerenza dei propri strumenti e delle politiche settoriali con la Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile 2030 (Snsvs), in attuazione dell'Agenda per lo Sviluppo sostenibile 2030, approvata durante il vertice delle Nazioni unite tenutosi a New York il 25 settembre 2015, e successivamente recepita dal governo italiano attraverso la sottoscrizione della Carta di Bologna per l'Ambiente da parte dei Sindaci metropolitani l'8 giugno 2017, in occasione del *G7 Ambiente*.

L'Agenda metropolitana per lo Sviluppo sostenibile (Amss), costituisce il *kick-off* del processo di pianificazione strategica e più in generale di *governance* della CMRC per la rigenerazione territoriale, in coerenza e attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il bando del ministero dell'Ambiente per la Tutela del territorio e del mare e (Mattm) del 31 luglio 2018¹ ha di fatto messo le Città metropolitane nella condizione di agire, offrendo un supporto metodologico ed economico alla definizione di strumenti strategici, coerenti e capaci di portare un contributo alla realizzazione degli obiettivi delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile.

Contestualmente anche il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit) ha emanato un bando per la predisposizione dei Pums (i piani urbani della mobilità sostenibile) e i Psm (i piani strategici metropolitani). Un bando che offre alle città metropolitane un pacchetto consistente di risorse per l'intervento multisettoriale sui territori a garanzia dell'implementazione di piani, programmi e azioni strategiche per lo sviluppo sostenibile del territorio.

CMRC ha colto e coordinato l'insieme di queste opportunità e ha quindi intrapreso un percorso di riorganizzazione delle sue strutture e dei rapporti di 1. <https://www.minambiente.it/bandi/avviso-pubblico-rivolto-alle-citta-metropolitane-la-presentazione-di-manifestazioni-di>

collaborazione orizzontale e verticale con gli altri enti del territorio, con un duplice obiettivo: da un lato, definire una nuova identità istituzionale della Città metropolitana di Roma Capitale nei confronti del territorio reale e amministrativo, e in filiera e collaborazione con gli altri livelli di *governance*; dall'altro, costruire un nuovo racconto sostenibile e strategico del territorio metropolitano, provando a riformulare vecchi e nuovi problemi di governo e di pianificazione strategica, in un'ottica di sostenibilità, e tenendo conto della differenziazione territoriale e delle specificità della costellazione di bioregioni urbane e suburbane che compongono l'ambito metropolitano. Alla luce dei nuovi obiettivi di sostenibilità, l'intento è stato quello di ripartire dalle risorse nascoste (non valorizzate o isolate) del territorio metropolitano, ricomponendole, attraverso le strategie del Psm e le azioni dell'Amss, in un ecosistema dell'innovazione territoriale (sociale, economico e ambientale).

L'approccio metodologico e concettuale si è quindi articolato a partire da una inversione di prospettiva dalla metropoli del XIX secolo alla città regione (da fuori verso l'interno), assumendo il capitale naturale, quale vettore di *strategic making* [Healey 2007].

L'intero processo di *governance* metropolitana strategica e sostenibile si sta quindi strutturando su tre dimensioni strategiche:

1. strategie tematiche di inversione del racconto e delle retoriche che hanno alimentato le politiche metropolitane solo parzialmente risolutive;
2. strategie funzionali (trasversali, integrate e pilota) per attuare una programmazione efficace delle azioni con valenza e impatto diversificato;
3. strategie di interazione con il territorio nelle sue diverse componenti istituzionali (amministrazioni ed enti), sociali (società civile organizzata), imprenditoriali (enti e attori economici), imprenditoriali con finalità etica.

A quest'ultima componente si associa un'azione strategica metropolitana specifica, nell'intento di innescare e/o intercettare pratiche di innovazione dal basso e praticare una "sostenibilità per azioni" vocata alla capacitazione sociale e imprenditoriale, con finalità etica.

L'approccio di *governance*: convergenza tra Piano strategico metropolitano (Psm) e Agenda metropolitana di Sviluppo sostenibile (Amss)

La scelta della *governance* metropolitana di CMRC è stata quella di disegnare una convergenza tra opportunità, obiettivi, strumenti, finanziamenti. Una convergenza che ha posto al centro delle operazioni di pianificazione e programmazione, gli obiettivi di Sviluppo sostenibile per l'attuazione della Ansvs 2030, attraverso la riorganizzazione della macchina amministrativa in tre direzioni che coinvolgono altrettante dimensioni della *governance* metropolitana: collaborativa e orizzontale interna ed esterna, multilivello e digitale (*e-governance* su piattaforme).

La coincidenza fra i tempi di avvio della redazione del piano strategico (in ritardo rispetto alla programmazione) e quelli di emanazione del bando del ministero, hanno rappresentato, una rilevante opportunità, consentendo di fatto di invertire una criticità di processo (legata appunto allo slittamento dell'avvio del piano strategico) in una opportunità di efficacia di *policy*.

CMRC ha quindi avviato una stagione di sperimentazione, ma soprattutto il disegno strategico di politiche di sviluppo sostenibile e rigenerazione territoriale, basato sul raccordo tra strumenti, opportunità e finanziamenti, e sulla coerenza complessiva con gli SDGs della Snsvs 2030. Ha quindi gettato le basi per il consolidamento delle condizioni preliminari di attuazione dell'Agenda metropolitana di Sviluppo sostenibile denominata *Metropoli Capitale. Sosteniamo il Futuro*.

Alcune linee di interpretazione della convergenza tra i due strumenti, il Psm e l'Agenda metropolitana, includono i seguenti elementi: l'assunzione del principio secondo cui la territorialità dell'agenda si realizza nel Psm (ovvero le azioni e progetti atterrano sul territorio attraverso il *policy design* delle azioni di Psm, dalla selezione all'individuazione del canale di finanziamento); l'implementazione dell'Amss e del Psm attraverso una infrastruttura della *governance* metropolitana (la stessa infrastruttura deve diventare obiettivo prioritario e condiviso di Amss + Ps); l'individuazione di target dell'Amss con riferimento ad azioni a breve e medio termine di Psm; la convergenza tra gli obiettivi dell'Amss e le tre strategie funzionali del Psm (azioni trasversali all'intero territorio, azioni integrate di sostenibilità / azioni innovative, progetti/azioni pilota).

L'agenda diventa quindi il primo passo nell'implementazione della grande *policy* strategica e di lungo periodo di CMRC, definita *Metropoli Capitale naturale*, raccordando progetti e piani in corso, e aprendo la via a nuove azioni di innovazione territoriale.

Gli assets di convergenza del Piano strategico metropolitano (Psm) e dell'Agenda metropolitana di Sviluppo sostenibile (Amss) si organizzano a partire dal territorio in una logica di politica ecologica urbana e territoriale che valorizza le implicazioni delle scelte progettuali sulla sostenibilità dell'intervento e l'equità di accesso alle risorse.

Essi si riferiscono a 5 risorse fondamentali (acqua, cibo, energia, terra, clima) a cui ricondurre le strategie di attuazione dei 17 obiettivi della Snsvs (in particolare l'ob 11, l'ob 7, l'ob 10, l'ob 15, l'ob 13), in tempi brevi, medi e lunghi, e comunque in base alle priorità che emergeranno dal processo di pianificazione strategica.

***Strategic making* metropolitano per l'attuazione dei SDGs nel Psm e nell'Agenda: *Metropoli Capitale naturale* (dalla metropoli alla bio-regione)**

Le sollecitazioni ad osservare il territorio della città metropolitana di Roma attraverso le lenti della Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile 2030, con il conseguente emergere di evidenti criticità ereditate da "politiche non politiche" metropolitane di lungo corso, hanno alimentato l'assunzione di una prospettiva postmetropolitana di lettura del territorio, inversa rispetto a quella praticata dalla politica del Novecento [Paba e Perrone 2017; Balducci *et al.* 2017]. È in corso ormai da molto tempo una radicale trasformazione del modo di funzionare della grande regione urbana di Roma. «Non è più, ormai da molto tempo, una città focalizzata sul suo centro storico circondato da una periferia più o meno consolidata. È una città-territorio che si estende per un'area molto vasta e molto articolata al suo interno, dove le persone vivono senza riferirsi (soltanto) al suo centro consolidato, più o meno ampio» [Cellamare 2016: 3].

La conoscenza delle trasformazioni specifiche e contestuali del territorio metropolitano (da metropoli congestionata e concentrata a grande regione urbana) ha

portato al disegno di una strategia ispirata al capitale naturale della città metropolitana e ancorata alla sua vocazione agro-urbana oltre il Gra e i comuni della prima cintura [Cellamare 2016].

La scelta non ha naturalmente inteso trascurare la dimensione più urbana nel senso tradizionale del termine, volendo viceversa introdurre una chiave di intervento strategico sul territorio, ispirata ai concetti di metabolismo urbano e servizi eco-sistemici. Uno *strategic making* [Healey 2007] quindi alimentato dal principio di funzionamento metabolico sostenibile (e possibile) esteso all'intera regione urbana (non soltanto alle porzioni di urbano concentrato), con tutte le sue dotazioni (naturali, territoriali, sociali economiche) e i suoi flussi (di movimento, di risorse, di scambio, di servizi ecc.), le sue dinamiche locali, globali, interscalari;

Sono in particolare 2 le dimensioni del capitale metropolitano mobilitate per l'attuazione della Snsvs 2030 tramite i progetti del piano strategico: la dimensione naturale (dotazioni e *stock*) e quella relazionale (connessioni e flussi). Queste diventano direzioni di implementazione di progetti o promozione di pratiche situate di pianificazione strategica (pratiche che nascono dalle particolari condizioni di un contesto specifico), sia di tipo istituzionale che ispirate da forme di innovazione imprenditoriale dal basso, *situated practices of strategic planning* [Albrechts *et al.* 2017].

Comprendere la realtà, non imporre una visione esogena (tanto "impossibile" per quanto seduttiva), è quindi il criterio che definisce l'approccio del piano strategico e dell'agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, e ne caratterizza i compiti e le funzioni.

Questo approccio, coerente con una visione al futuro di sostenibilità e una "ispirazione per il possibile" che coglie le opportunità e trasforma le criticità in risorse, implica una inversione di marcia, con una propensione al cambiamento, articolata su 6 questioni caratterizzanti il territorio, che per lungo periodo hanno alimentato le retoriche delle politiche, congelando il territorio in una immagine vocata all'insostenibilità.

Le strategie tematiche di inversione proposte sono dunque:

- superare la retorica della contrapposizione tra urbano e rurale, con una descrizione del territorio come sistema di bio-regioni urbane;
- alla retorica Città metropolitane / Aree interne che a dispetto della buona intenzione della Strategia nazionale per le Aree interne, ha inciso in molti casi le disparità di sviluppo, si contrappone il riconoscimento e il funzionamento dei servizi ecosistemici, come sistema di riequilibrio delle risorse e dei sistemi insediativi;
- allo stigma figurato delle borgate, si contrappone una descrizione dei processi di regionalizzazione dell'urbano come costellazione di (sub)urbanità che emerge innovando le forme dell'abitare e del produrre;
- alla retorica della *smart city*, si contrappone la via della *smart land* [Bonomi e Masiero 2018] ovvero considerare un territorio per valorizzarne i processi di costruzione sociale e intercettare i flussi che lo determinano, lo attraversano nelle sue dimensioni ecologiche, economiche e sociali;
- dalla retorica della fragilità del territorio al riconoscimento delle specificità a garanzia del funzionamento sostenibile del suo metabolismo;
- dalla retorica della città concentrata del turismo e delle sacche di abitare migrante ma stanziale, alla città estesa dell'ospitalità (nelle due dimensioni dell'abitare temporaneo, e del turismo sostenibile).

Si tratta dunque di uno sforzo di evidenza di quel “negativo” dell’immagine tradizionale del territorio metropolitano, cui si accennava sopra. Da questa inversione potranno derivare strategie e progetti di trasformazione in coerenza con gli SDGs e le priorità che CMRC indicherà.

L’operazionalità del Psm e dell’Agenda metropolitana di Sviluppo sostenibile si attesta a oggi su due direzioni di implementazione che ricompongono la relazione tra SDGs, *assets* e strategie tematiche di inversione dell’attuale trend dei processi di sviluppo o marginalizzazione (e relative politiche):

- *Metropoli Capitale naturale*: garantire e valorizzare la biodiversità, i servizi ecosistemici e l’attività agricola sostenibile
- *Metropoli Capitale relazionale*: riconoscere e valorizzare le costellazioni urbane

Conclusioni. L’ispirazione e la metodologia: una “passione per il possibile”

Il percorso di riorganizzazione della *governance* metropolitana, condotto con un obiettivo di rigenerazione territoriale improntata ai concetti di innovazione e sostenibilità, ha portato a scegliere direzioni preferenziali di riconoscimento e facilitazione del funzionamento metabolico della città. Si è trattato fino a qui di un percorso di *En-Visioning* delle opportunità di cambiamento, trasformazione e innovazione del territorio, ma anche di *Pre-Visioning* e *Pre-paredness* (preparazione) alle discontinuità (dinamiche di non linearità) di tipo naturale o socio-economico che possono manifestarsi (una epidemia, un disastro ambientale, una crisi economica, i flussi migratori o turistici), da cui emerge da una descrizione (non banale) del presente, ma anche alcune opportunità di innovazione.

In questo quadro di compiti, ruoli e possibilità del piano, emerge con evidenza che la visione al futuro emergente non coincida con una “immagine precisa della città” (una forma immaginifica che riflette uno slogan o una retorica), ma con un “immaginario” della sostenibilità, ovvero un funzionamento metabolico sostenibile.

Questo si innesta nel tentativo di innescare una controtendenza rispetto alle direzioni di sviluppo (spesso) insostenibili, implementate e rafforzate dalle politiche pregresse. Politiche urbane che hanno investito sullo sfruttamento di alcune fonti di reddito certo e conseguentemente disinvestito sulle risorse più consistenti del territorio metropolitano, organizzate secondo una logica di estensione e regionalizzazione invece che di concentrazione.

La visione che il progetto *Metropoli Capitale naturale* propone, va viceversa a cercare proprio “il negativo” di quella immagine del territorio che è responsabile dell’insostenibilità del modello di sviluppo. Valorizza quindi quel capitale naturale, culturale e relazionale scartato – o solo parzialmente messo in valore – in quanto problema [Balducci 2020].

Crea le condizioni perché questo possa consolidarsi in patrimonio territoriale e diventare in futuro, garanzia di sviluppo sostenibile e innovazione.

L’insieme di questi atteggiamenti rimanda alle teorie dell’economista Albert O. Hirschman, inventore del filone di studio che culmina in quella che viene definita *ex-post* «passione per il possibile» e che costituisce l’ispirazione fondamentale del piano strategico [Balducci 2019; Meldolesi e Stame 2019].

La passione per il possibile di matrice hirschmaniana suggerisce che è la scoperta di possibili strade per migliorare la giustizia sociale, la sostenibilità ambientale, l'uguaglianza di genere, l'*empowerment* delle persone, che potrebbe fornirci strumenti migliori per affrontare i dilemmi dell'attuale società e cambiare le sorti di un sistema economico, territoriale e sociale [Hirschman 1971; 1967].

Il possibile si risolve nella determinazione di una «dinamicità dei movimenti di costruzione del nuovo», incrementando competenze.

Tenendo presente queste indicazioni, la metodologia adottata per l'avvio del processo di pianificazione strategica si basa sulle seguenti modalità di processo:

- *small scale sequences* (sequenze di interventi a piccola scala, fattibili, innovativi e sostenibili, definendo cosa è possibile fare e attivare, ad esempio con attori non “visibili”);
- trasversalità dei progetti, delle azioni e dei risultati;
- interscalarietà/scalabilità dei progetti di sviluppo e innovazione (*scaling up/down and resizing*);
- significatività ed efficacia (impatto in termini di innovazione e trend di sostenibilità);
- ripetibilità (delle pratiche di successo);
- implementabilità (in un meccanismo ricorsivo per cui anche gli *output* non previsti possano diventare opportunità);
- co-città (co-creazione e co-progettazione sociale e istituzionale delle priorità, delle strategie e dei percorsi di fattibilità).

L'obiettivo è quello di intercettare «segnali di futuro» [Calvaresi 2018; Chirulli e Iaione 2018; Cellamare 2019] sul territorio e individuare addensamenti significativi di sostenibilità e innovazione che compongano e consolidino l'emergere di una costellazione di (sub)urbanità metropolitane oltre la metropoli della retorica.

BIBLIOGRAFIA

Albrechts, L.; Balducci, A.; Hillier, J. (eds.)
2017 *Situated Practices of Strategic Planning. An International perspective*. London and New York, Routledge.

Balducci, S.
2019 *Trespassing and Possibilism: two Keywords to Orientate in the Current Crisis*, in L. Meldolesi e N. Stame (a cura di), *A Passion for the Possible. Excerpts from the Third Conference on Hirschman Legacy. Excerpts from the third conference on Hirschman legacy*. [online] <https://media-manager.net/storage/achii/uploads/public/5e8/dff/304/5e8dff3047660389981608.pdf>

Bonomi, A. e Masiero, R.
2014 *Dalla Smart city alla smart land*. Venezia, Marsilio.

Calvaresi, C.
2018 *Urban Agenda and Community Hub*, in «Territorio», 84, p. 105-110.

Cellamare C. (a cura di)

2016 *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*. Roma, Donzelli Editore.

2019 *Città fai-da-te*. Roma, Donzelli Editore.

9

Chirulli, P. e Iaione, C. (a cura di)

2018 *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*. Roma, Jovene Editore.

Healey, P.

2007 *Urban Complexity and Spatial Strategy. Towards a relational planning for our times*. London and New York, Routledge.

Hirschman, A.O.

1967 *Development project observed*. Washington DC., The Brookings institution.

1971 *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven, Yale University Press.

Paba, G. e Perrone, C. (a cura di)

2018 *Transizioni urbane. Regionalizzazione dell'Urbano in Toscana tra storia, innovazione e auto-organizzazione*. Milano, Guerini.

2019 *Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*. Roma, Donzelli Editore.

Perrone, C. e Russo, M. (a cura di)

2019 *Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*. Roma, Donzelli Editore.

Meldolesi L. and Stame N. (eds.)

2019 *A Passion for the Possible. Excerpts from the Third Conference on Hirschman Legacy*. [online] <https://media-manager.net/storage/achii/uploads/public/5e8/dff/304/5e8dff3047660389981608.pdf>