

I. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

I.1. IL QUADRO EVOLUTIVO DI ROMA CAPITALE

L'impegno governativo per Roma capitale, sancito con la legge 15 dicembre 1990 n. 396, risponde ad un'esigenza riconosciuta in tutti i Paesi europei di dare centralità e rappresentanza alle istituzioni costituzionali, di offrire supporto alle autorità locali al fine di una più funzionale accoglienza delle numerose attività pubbliche connesse con tale ruolo, di promuovere l'immagine complessiva del Paese sviluppando ogni utile iniziativa per il raccordo con gli organismi internazionali e le missioni estere presenti nella città-capitale.

La validità di una particolare normativa per la capitale è per diverse ragioni riconfermata a distanza di sei anni dalla sua emanazione e da cinque di concreta operatività del programma. Il ruolo delle città-capitali è, infatti, indipendente dalla forma istituzionale dello Stato, e viene affermato anche nelle realtà ove sono particolarmente accentuate le responsabilità decentrate e le autonomie regionali. In tutti i grandi paesi europei gli investimenti pubblici infrastrutturali riservano una quota significativa agli interventi per migliorare l'organizzazione urbana delle capitali e sostenere la realizzazione di strutture congruenti con una funzione di rappresentanza nazionale.

Anche nei Paesi a costituzione federale come la Germania, il significato unificante e simbolico di una città come Berlino è stato individuato quale elemento costitutivo del processo di integrazione nazionale, dedicando un particolare impegno per la predisposizione delle strutture pubbliche necessarie allo svolgimento di tali funzioni.

Altrettanto significativo risulta il ruolo di Roma quale originario riconoscimento storico reso attuale dalla più recente riarticolazione delle responsabilità fra i diversi livelli di governo.

Va inquadrato in questo scenario il dibattito istituzionale riguardante la capitale e le proposte di ridefinire nuove funzioni congruenti con il riordino dei poteri e delle competenze, con la semplificazione amministrativa, con il più generale principio comunitario di sussidiarietà.

Le più generali tendenze a livello europeo vedono, infatti, una crescente attrattività delle città capitali su basi completamente rinnovate rispetto al passato; nei più ampi contesti competitivi le metropoli divengono punto di riferimento dei grandi flussi internazionali, in termini di scambi e relazioni, di opportunità economiche, di concertazione politica, di produzione culturale. Tanto più lo sviluppo assume la forma di un'ampia diffusione territoriale, ed i sistemi di impresa si radicano a livello locale, tanto più diviene essenziale concentrare funzioni direzionali nelle aree storicamente a maggiore integrazione internazionale.

Per tali ragioni nelle più vitali capitali europee crescono le funzioni direzionali, l'alta amministrazione, la cultura, l'innovazione, la ricerca - anche in presenza di decentramento amministrativo - dell'affermazione di un più spinto policentrismo nei poteri e nelle istituzioni. Le capitali divengono complementari con le altre principali città, pur mantenendo e rafforzando la loro vitale centralità nella rete dei sistemi urbani nazionali.

Per Roma, a tale processo si accompagnano squilibri che, in assenza di un'accelerazione degli interventi, potrebbero produrre impatti contraddittori sulla efficienza pubblica e vanificare la proiezione internazionale dell'Italia, offerta anche da un grande evento come il passaggio del millennio.

Roma rappresenta una importante giunzione del Paese a livello internazionale, come è dimostrato dal costante incremento delle presenze straniere che nel 1996 hanno registrato una quota del 69% sul totale di 13,5 milioni di presenze complessive, in gran parte provenienti dagli Usa (20%), dal Giappone (20%) e dai tre maggiori paesi europei Germania, Francia e Regno Unito (18% in complesso).

La necessità di interventi a supporto delle attività istituzionali presenti a Roma e della promozione di immagine per l'intero Paese deve, però, confrontarsi con una minore disponibilità di risorse endogene segnalate dal valore aggiunto per abitante che risulta pari al 90,7% rispetto all'area metropolitana milanese, con essa confrontabile quanto a dimensioni ed importanza.

Va inoltre evidenziato come i servizi non destinabili alla vendita (amministrazioni pubbliche ed istituzioni sociali) presentano nella Provincia di Roma una quota del 21,4% del valore aggiunto rispetto ad una media del 14,4%, concorrendo positivamente alle condizioni economiche ed occupazionali della città.

Anche al fine di rendere più efficace l'azione conseguente alle norme di cui la presente Relazione dà conto, nel corso del prossimo anno potrà essere affiancata al monitoraggio sull'attuazione dei programmi, una valutazione di congruità ed efficacia dei progetti in corso di attuazione rispetto agli obiettivi più generali che ispirano la legge.

Le particolari condizioni di equilibrio e collaborazione fra governo centrale, locale e regionale rendono, infatti, l'Ufficio di Roma capitale idoneo a fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi in grado di formulare ipotesi sistematiche di riordino.

Elementi quali l'istituzione della città metropolitana, la riforma del procedimento amministrativo, la localizzazione di nuove autorità ed organi dello Stato, la riqualificazione della struttura amministrativa centrale e periferica, le manovre di finanza pubblica tendenti ad accrescere la produttività pubblica e ridurre gli oneri

(anche insediativi) degli organismi statali, sono tutti elementi che concorrono all'attuazione degli obiettivi e degli interventi previsti dalla legge 396/1990.

Il processo di integrazione europeo, reso ancora più presente nella realtà nazionale dall'unificazione monetaria, costituisce ulteriore fattore di modificazione degli originari presupposti della legge. Dal punto di vista strettamente comparativo, infatti, il modello istituzionale connesso alla capitale presenta in Europa soluzioni e problematiche assai diversificate.

1.2. I MODELLI EUROPEI DELLE CITTÀ CAPITALI

Da recenti studi (EURICUR, 1996 e CEMAT, 1996) emerge che nell'ultimo decennio, in Europa, la filosofia che guida gli interventi del settore pubblico in generale e la gestione delle città capitali in particolare è cambiata radicalmente. Tale alterazione trova l'origine in alcuni cambiamenti economici e sociali, come la transizione verso la società dell'informazione, la globalizzazione dell'economia, l'unificazione dell'Europa e lo sviluppo della telematica.

Per le grandi città europee, queste trasformazioni rappresentano innanzi tutto una enorme possibilità di riscatto, di renaissance urbana, dopo una lunga fase di crisi strutturale. Tuttavia, non sarà facile approfittare di questa opportunità. I cambiamenti comportano, in primo luogo, un intensificarsi della concorrenza. Inoltre, i processi di specializzazione rafforzano la complementarità tra città. La competitività della città diventa così la condizione di base per lo sviluppo urbano ed è perseguita da molte metropoli europee attraverso la collaborazione strategica, attuata con le reti tematiche di città.

La ricerca della competitività della città metropolitana ha portato ad un nuovo orientamento nella politica urbana:

- 1) invece di controlli espliciti e investimenti pubblici diretti si preferiscono miglioramenti nella qualità della vita, nel clima d'impresa e nell'immagine;

- 2) da un approccio negativo basato su impedimenti e tasse si passa ad un approccio positivo che utilizza gli incentivi;
- 3) si privilegiano le agevolazioni fiscali in luogo di sussidi e finanziamenti diretti;
- 4) complessivamente il sistema evolve in termini di flessibilità e di maggiore attenzione al mercato, coinvolgendo attivamente anche il privato attraverso public-private partnerships e riconoscendo maggiori responsabilità a livelli locali di governo, fino al livello del quartiere.

Anche se non in tutti i paesi del mondo sono state percepiti pienamente questi nuovi orientamenti di politica urbana, vi è, tuttavia, da rilevare che, comunque, per garantire la competitività della città, non è sufficiente cambiare la filosofia della politica urbana. Occorre cambiare radicalmente il modo in cui viene organizzata la città metropolitana. Idealmente, si dovrebbe creare una piattaforma che raccoglie territorialmente e funzionalmente tutte le istituzioni pubbliche rilevanti assieme ai rappresentanti del settore privato. D'importanza fondamentale è, comunque, il fatto di riuscire ad identificare all'interno di questa struttura il momento di raccordo e di impulso al progetto in tutte le sue fasi. Funzione che potrebbe essere svolta dall'Ufficio di Roma Capitale.

1.3. L'AVANZAMENTO DEL PROGRAMMA

Per una valutazione sullo stato di avanzamento dei programmi è opportuno ricordare l'originaria funzione innovativa della Legge 396/90 nel contesto legislativo nazionale soprattutto per quanto attiene alle procedure. Il meccanismo della legge ha introdotto fin dal 1990 strumenti di concertazione fra i diversi soggetti interessati e le amministrazioni competenti sia nella formulazione dei progetti che per gli iter autorizzativi.

Nonostante l'introduzione di tali strumenti, la fase di programmazione e quella operativa hanno mostrato una particolare complessità essendo fortemente condizionate

dalla molteplicità di soggetti che concorrono a determinare l'intero processo decisionale.

Mentre viene di seguito rappresentato analiticamente lo stato di attuazione del programma, è opportuno valutare le ragioni di fondo che hanno determinato tempi lunghi di realizzazione delle opere ed una limitata capacità di spesa, fattori che necessariamente si riflettono sull'efficacia della stessa legge a raggiungere gli obiettivi prefissi.

Gli obiettivi di carattere generale, chiaramente espressi dalla legge, si riferiscono innanzitutto alla definizione del piano di localizzazione delle sedi costituzionali, del Governo e delle amministrazioni ed uffici pubblici (art. 1, lettera a). Tale obiettivo - come illustrato in precedenza - costituisce una significativa testimonianza del particolare impegno del Governo e del Parlamento per la capitale, in ordine alla volontà di ridurre il complessivo impatto sulla città nonché gli oneri passivi gravanti sul bilancio dello Stato per la locazione di numerosi immobili destinati alle proprie strutture.

La più recente rilevazione (allegato 4) indica la presenza a Roma di 280 sedi ministeriali e di competenza territoriale a largo raggio dei quali 119 in edifici di proprietà per una superficie complessiva di 1.302.697 mq., e 161 in edifici in affitto per una superficie complessiva di 752.602 mq., con canoni annui d'affitto al 1994 pari a 224.193 milioni di lire. Taluni Ministeri risultano del tutto privi di sede propria (Ambiente e Università/Ricerca scientifica), per altri risultano prevalenti le superfici locate, come per il Lavoro e Previdenza sociale, per una quota pari all'85,0% sugli spazi totali utilizzati, la Pubblica Istruzione con il 59,2%, la Sanità con il 68,8%, il Tesoro con il 64,3%.

Una tale perdurante situazione provoca una elevata frammentazione della presenza di attività ministeriali nella città di Roma, con inevitabile impatto sulla

mobilità urbana. Altrettanto negativi risultano gli effetti sulla funzionalità dell'amministrazione e sui relativi costi, tenuto conto che la capitalizzazione degli attuali affitti può essere stimata in un possibile investimento di importo compreso fra 1.500 e 2.000 miliardi di lire.

Il ritardo nello sviluppo di concrete soluzioni per il riordino delle localizzazioni statali presenti a Roma, che darebbe una più positiva immagine all'Amministrazione, deriva dalle viscosità riscontrate nel processo di pianificazione urbanistica e dalla revisione del piano per la direzionalità promosso dal Comune di Roma, che è stato oggetto di contenzioso amministrativo e successivo annullamento, da parte del TAR, del Piano comunale per i poli direzionali.

Tale difficoltoso processo decisionale, interessato anche da variazioni e modifiche nelle scelte operate dalle autorità locali, non ha consentito di procedere significativamente in questo settore di intervento.

Vi è un ulteriore effetto di cui va tenuto conto, riguardo all'efficacia di una normativa straordinaria per la città-capitale ed è la numerosità dei progetti, che genera un'oggettiva frammentazione del sistema di intervento.

Il programma approvato nel marzo del 1992 e le sue successive variazioni comprende 458 progetti complessivi, di diversa importanza ed impegno finanziario. In maggioranza si tratta di interventi per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico (156), di tutela dell'ambiente e del territorio (188), settori ove risultano impegnate la maggior parte delle risorse disponibili (Tab. 1). La molteplicità dei progetti indica una volontà di far fronte ad una domanda diffusa di qualità urbana, del tutto congruente con il ruolo di città capitale. Tuttavia il rilevante numero di progetti consiglierebbe una più puntuale definizione delle priorità. In assenza di un impegno selettivo, l'attuazione del programma è fortemente condizionato da fattori contingenti difficilmente prevedibili e gestibili.

La seconda area problematica attiene al procedimento di avvio ed approvazione degli interventi. Si riscontrano in questo ambito i limiti di una definizione progettuale che non sempre garantisce la fattibilità, sia tecnica che autorizzativa. Tali carenze possono difficilmente essere colmate attraverso le procedure di concertazione, specie quando gli interventi implicano variazioni urbanistiche o nulla osta degli organi preposti alla tutela. Ove all'origine non vi siano scelte univoche dell'amministrazione, progettazioni esecutive e ferma volontà dell'autorità procedente di realizzare le opere secondo un definito progetto, il passaggio dalla proposta compresa nel Programma alla concreta apertura dei cantieri risulta assai difficoltosa.

Non a caso il settore ove si è registrata un'elevata capacità di spesa riguarda la "tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico" in particolare restauri e recupero del patrimonio archeologico e monumentale (149 interventi) ove le procedure di definizione e affidamento dei lavori in capo alle Sovrintendenze risultano dirette e semplificate.

Per l'avanzamento degli interventi sono stati necessari finora 27 Accordi di programma (di cui 4 stipulati nel corso del 1996) e 86 conferenze di servizio (di cui 20 nel corso del 1996).

Infine, per quanto attiene all'aspetto finanziario, si rileva che l'ammontare globale di risorse, pari a circa 1.000 miliardi di lire dalla entrata in vigore della legge, risulta essere molto lontano dai valori registrati nelle altre metropoli capitali europee (si stima circa un decimo di quanto viene speso a Parigi).

Peraltro, la capacità di spesa ha registrato un rilevante incremento nel 1996, pari a ben 23.051 milioni di lire rispetto al 1995, e con un volume complessivo di 36.713 milioni di lire.

In termini globali risulta impegnato il 55,6% delle somme disponibili ed erogato il 53,6% dei fondi impegnati. Bisogna tener conto che sul "fondo per Roma capitale"

l'attività finanziaria si è sviluppata a partire dal 1994, per le ragioni operative e progettuali richiamate in precedenza.

Nella messa a regime del Programma, l'Ufficio di Roma Capitale potrà svolgere un ruolo attivo nella semplificazione procedurale al fine di accelerare l'impiego dei finanziamenti disponibili, sempre che in parallelo si provveda ad un riordino delle fasi programmatiche ed operative della realizzazione degli interventi.

Tab. n. 1 - Quadro di progetti per settore

	Progetti compresi nel programma	Risorse disponibili (mld di lire)	Impegni (mld di lire)	Trasferimenti ai soggetti attuatori (mld di lire)
a) Organizzazione del sistema direzionale e piano strutture pubbliche	8	203,0	102,0	48,0
b) Tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico	156	282,4	220,9	170,9
c) Tutela dell'ambiente e del territorio	188	160,5	92,0	12,9
d) Ampliamento e miglioramento dei servizi ed infrastrutture per la mobilità	67	150,6	91,4	16,2
e) Potenziamento del sistema universitario e della ricerca	24	169,4	36,2	14,0
f) Potenziamento dei servizi avanzati	12	-	-	-
g) Sistemazione delle istituzioni straniere	3	13,5	13,5	-
Totale	458	996,0	556,1	262,2

2. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA.

2.1 IL QUADRO SINTETICO DELLE ATTIVITA' 1996

Il Programma degli interventi per Roma Capitale è stato approvato con Decreto Ministeriale 1.03.92. Con lo stesso decreto sono state ripartite le risorse (L. 340 mld) che l'art. 10 della legge 396/90 ha messo a disposizione del Fondo istituito per l'attuazione del Programma stesso, distinte da quelle che l'art.9 della stessa legge ha attribuito direttamente a specifici interventi (£. 328 mld).

Successivamente sono stati emessi i DD.MM. 18/11/1993, 7/04/1994, 3/11/1994, 29/05/1995, 4/08/1995 e 5/11/96, con i quali sono state effettuate limitate esclusioni ed alcuni nuovi inserimenti di iniziative nel Programma, assegnazioni di nuove risorse complessive per 333 mld, definanziamenti temporanei di talune iniziative e contestuali assegnazioni delle somme liberate ad altri interventi.

Gli interventi compresi nel Programma sono raggruppati ed articolati secondo gli obiettivi della Legge (come rappresentato in Tab.2).

Tab. n. 2 - Interventi suddivisi per obiettivi e per settori

Obiettivi	Settori	Interventi (numero)
a Organizzazione del sistema direzionale e definizione di un piano di localizzazione delle strutture pubbliche (lettera a, art.11 L. 396/90)	a 1 Realizzazione Sistema Direzionale Orientale	3
	a 2 Rilocalizzazione delle Sedi della Pubblica Amministrazione	5
	totale	8
b Tutela e valorizzazione Patrimonio Storico Artistico (lettera b)	b1. Conservazione e valorizzazione del patrimonio archeologico e monumentale	149
	b 2 Realizzazione parchi archeologici (Appia Antica e Parco dei Fori)	5
	b.3 Valorizzazione del Sistema dei parchi urbani e suburbani	2
	totale	156
c Tutela dell'Ambiente e del territorio (lettera c)	c 1 Realizzazione di interventi a difesa e valorizzazione potenzialità ambientali	22
	c.2 Realizzazione parchi naturali sportivi per il tempo libero	26
	c.3 Recupero edilizio, rinnovo urbano e riqualificazione della periferia	59
	c 4 Piano casa	2
	c.5 Sviluppo e potenziamento reti tecnologiche e reti di servizio	79
	totale	188

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d	Ampliamento e miglioramento della dotazione dei servizi e delle infrastrutture per la mobilità urbana e metropolitana (lettera d)	d.1	Realizzazione di nuove arterie e miglioramento della viabilità esistente	26
		d.2	Realizzazione di sistemi intermodali	7
		d.3	Realizzazione della navigabilità del Tevere e del sistema portuale connesso	3
		d.4	Potenziamento del trasporto pubblico su ferro, con sistemi integrati ed in sede propria: nodi di scambio	30
		d.5		1
			totale	67
e	Potenziamento del sistema universitario e della ricerca (lettera e)	e.1	Qualificazione delle università esistenti e realizzazione di nuovi atenei	10
		e.2	Qualificazione dei centri di ricerca esistenti e realizzazione di nuove strutture per la scienza	6
		e.3	Realizzazione di nuove strutture per la cultura	8
			totale	24
f	Potenziamento del sistema di servizi avanzati (lettera f)	f.1	Costituzione di un polo europeo dell'industria dello spettacolo e della comunicazione	5
		f.2	Realizzazione del sistema congressuale-espositivo	7
			totale	12
g	Sistemazione delle istituzioni internazionali operanti a Roma (lettera g)	g.1	Realizzazione, adeguamento e restauro di sedi da destinare ad istituzioni internazionali	3
			totale	3
TOTALE GENERALE				458

Si ricorda che solo una parte di tali iniziative sono finanziate nel quadro della legge 396/90: altre potranno esserlo in futuro e, comunque, a tutte si applicano le particolari procedure di attuazione previste dalla legge stessa.

Nel corso del 1996, il Programma per Roma Capitale ha conosciuto un significativo impulso che è testimoniato, tra l'altro, dall'incremento di tutti i principali indicatori (come rappresentato in Tab. 3).

Le erogazioni (circa 37 mld) sono triplicate rispetto all'anno precedente (14 mld) e gli impegni di spesa, con riferimento al 1995, sono più che quintuplicati.

L'andamento degli accordi di programma e delle Conferenze di servizi fa prevedere che nel corso del 1997 il trend resti positivo.

Per quanto concerne il Programma, la Commissione per Roma Capitale ha tenuto n. 2 riunioni in data 6 maggio 1996 e 24 ottobre 1996, con conseguente emanazione del D.M. 5 novembre 1996.

Con detto provvedimento sono state ripartite le risorse di £. 175 mld, stanziato per l'anno finanziario 1996, privilegiando indagini e progettazioni di interventi nel settore della mobilità, la progettazione e l'avvio della realizzazione dell'Auditorium, interventi nel settore dei beni culturali e ambientali e nel settore della tutela dell'ambiente.

L'attività specifica dell'Ufficio del Programma per Roma Capitale nell'anno di riferimento ha dato luogo a:

-istruttoria e partecipazione a n. 20 conferenze di Servizi relative all'esame di progetti definitivi di opere inserite in Programma;

-istruttoria e promozione per l'avvio e la sottoscrizione di n. 4 Accordi di Programma;

-emanazione di n. 25 decreti di impegno per oltre £. 115 mld, per opere appaltate nel corso dell'anno;

-emanazione di n. 52 decreti di erogazione di somme agli Enti attuatori, per circa £. 37 mld. per lavori in corso di esecuzione.

Il quadro economico finanziario generale ad oggi è così determinato:

-risorse disponibili	£/mld	996,000
-impegni	£/mld	553,670
-erogazioni	£/mld	296,782.

Tab. n. 3

	1992	1993	1994	1995	1996
Accordi di programma n.	2	15	2	1	4
Conferenze di servizi n.	7	8	33	22	20
Decreti di impegno (*) in milioni di lire	5 56.000	2 3.400	9 27.516	5 22.413	25 115.163
Decreti di pagamento (*) in milioni di lire			4 5.300	20 13.662	52 36.713

(*) sul "Fondo per Roma Capitale" (esclusi quindi i finanziamenti diretti al Comune di Roma stabiliti dall'art. 9 della L. 396/90), non considerando le somme trasferite al Ministero BB.CC. e Ministero LL.PP. come variazioni compensative di bilancio.

Tra gli interventi che hanno conosciuto, nel corso del 1996, un avanzamento di attuazione rilevano:

- nell'ambito dei Beni Ambientali, quelli relativi:

- agli espropri di Villa Ada
- all'accordo di programma per il Parco della Caffarella
- alle opere per il Parco di Tor di Quinto

- nell'ambito della mobilità, quelli relativi:

- ai parcheggi di scambio di La Storta e Magliana
- alla linea tranviaria Casaletto-Piazza Venezia
- al Sottopasso di Castel S. Angelo
- alla Metropolitana linea C, San Giovanni-Musei Vaticani
- alla metropolitana linea B, diramazione Bologna-Monte Sacro
- alla tangenziale orientale

- nell'ambito dei Beni Culturali, gli interventi di restauro:

- del palazzo Senatorio
- del Museo dei Fori
- delle Ville storiche
- della Galleria Comunale d'Arte Moderna (ex Birra Peroni)

Si ricorda, inoltre, l'avvio dell'Auditorium.

- nell'ambito della riqualificazione delle periferie, gli interventi per:

- Tor Bella Monaca
- Corviale
- Laurentino
- Acilia

nonché per i centri parrocchiali nelle periferie

- nell'ambito degli interventi per il Centro storico, quelli relativi:

- agli itinerari protetti per i portatori di handicap
- al recupero del Ghetto
- al recupero del Portico d'Ottavia

- nell'ambito delle strutture per la scienza e la cultura, gli interventi relativi alla III° Università degli Studi a Viale Marconi;

- nell'ambito della rilocalizzazione delle sedi della Pubblica Amministrazione, i numerosi trasferimenti, pur essendo ancora in corso lo studio e la risoluzione della strategia di riferimento in ordine alla quale si riferisce nell'apposito capitolo;

- nell'ambito della direzionalità metropolitana, i successivi affinamenti di strategia a livello comunale e l'approntamento del piano particolareggiato del Comprensorio di Pietralata.