

**L'URBANISTICA RIFORMISTA NELLA COMPLESSA
SITUAZIONE ITALIANA**
**LA REFORMA URBANÍSTICA EN LA COPLEJA
SITUACIÓN DE ITALIA**
**THE URBAN REFORM WITHIN THE COMPLEX ITALIAN
SITUATION**

Stefano GARANO*

RIASSUNTO

La riforma urbanistica ha iniziato a svilupparsi in Italia attraverso la redazione di Piani che avevano come obiettivo quello di sostituire il “modello urbano basato nella rendita immobiliare” con nuove proposte impegnate nella lotta contro la produzione di questa “rendita”, promuovendo un nuovo “modello urbano” maggiormente equo. Questa riforma urbanistica doveva anche svilupparsi attraverso un percorso legislativo, emanando leggi che a tutti i livelli amministrativi stabilissero le regole da seguire. In questo modo, torniamo a proporre la già tradizionale relazione urbanistica-politica: l'urbanistica come disciplina che concerne la gestione del piano e la politica come modo di agire civile che rende imprescindibile un governo della città che promuove la riforma intrapresa. Entrambe le categorie, gestire un piano in stretta vincolazione con una forma di governare la città, costituiscono due degli aspetti alla quale si rivolge la riforma urbanistica. Si espone il caso di Roma come esperienza maggiormente rilevante, anche come fallimento, che tuttavia non ci fa perdere la speranza nella riforma intrapresa.

Parole chiave: riforma urbanistica, Italia, governo urbano, Piano di Roma.

RESUMEN

La reforma urbanística ha tratado de abrirse camino en Italia a través de la redacción de planes que tenían como objetivo desterrar el “modelo urbano de la renta del suelo” en favor de aquellas otras propuestas empeñadas en la lucha contra la producción de dichas “rentas”, impulsando un nuevo “modelo urbano” equitativo. Dicha reforma urbanística tenía que caminar, también, por los senderos de la legislación, impulsando leyes que, desde todos los ámbitos administrativos, estableciesen las reglas a seguir. De esta forma, volvemos a plantear la ya tradicional relación urbanística-política: la urbanística como disciplina que entiende de la gestión del plan, y la política como modo de actuar ciudadano que compromete y hace indispensable el gobierno de la ciudad que impulse la reforma emprendida. Ambas categorías, gestionar un plan en estrecha vinculación con una forma de gobernar la ciudad, constituyen dos de las referencias a las que se remite la reforma urbanística. Se expone el

* Stefano Garano (stefano.garano@fastwebnet.it) es arquitecto, Professore Ordinario di Urbanistica en la Facoltà di Architettura de la Università Sapienza di Roma desde 1988 hasta 2010.

caso de Roma como experiencia más destacada, también, como fracaso que no nos hace perder, sin embargo, las esperanzas en la reforma emprendida.

Palabras clave: reforma urbanística, Italia, gobierno urbano, Plano de Roma.

ABSTRACT

Urban reform has tried to make its way in Italy by the develop of plans which aimed at dismissing the “land rent urban model” in favour of other proposals pursuing the struggle against these “rents” production, promoting a new and fair “urban model”. This urban reform had also to deal with legislation, driving laws that would establish the rules to follow at any administration. This way, the traditional relation between urbanism and politics is set out again: the urbanism is considered as the discipline responsible for the plan management, and politics as the citizenship way of acting that implicates the city government and makes it essential in order to inspire the reform that has already been launched. Both categories, the plan management closely linked to the government of the city, are the two main references of the urban reform. This paper exposes the case of the city of Rome as the most prominent experience, but also as a failure that, however, doesn’t mean a loss of hope for the started reform.

Keywords: urban reform, Italy, urban government, Plan of Rome.

1. I tentativi di innovazione del governo del territorio

Quando anche nelle città italiane si presentarono i problemi, che avevano investito le grandi città europee, causati dalle trasformazioni produttive degli anni Sessanta e Settanta, risultò evidente che le elaborazioni disciplinari nel nostro paese registravano un notevole ritardo e le amministrazioni locali si trovarono impreparate ad affrontare le nuove situazioni. La stessa urbanistica riformista si trovò di fronte a nuove problematiche, quindi si pose l'obiettivo di aggiornare il modello attuativo sperimentato nei decenni precedenti, nella città in espansione.

Infatti, le grandi trasformazioni strutturali e l'arresto della crescita demografica hanno generato problemi del tutto nuovi, che la nostra strumentazione non aveva previsto. Tra questi, senza dubbio, il più consistente è il processo di abbandono di grandi aree destinate alla produzione o al servizio della città, come aree industriali, depositi, scali ferroviari, caserme, ospedali, fortificazioni ecc.; per cui iniziò un periodo di interventi casuali relativi a grandi progetti di "riuso" delle aree dismesse, determinati spesso dalle occasioni del mercato piuttosto che dalle scelte di piano.

Conseguentemente, le politiche urbane iniziate negli anni Settanta in molte parti d'Europa, diffuse nei due decenni successivi anche nel nostro paese, hanno assunto queste aree tra gli elementi strategici per riqualificare e rifunzionalizzare parti consistenti della città o addirittura l'intero agglomerato urbano, contribuendo sostanzialmente alla costruzione di una nuova immagine di questo, allo scopo di farlo risalire nella gerarchia urbana. Quindi l'attenzione dei fruitori della rendita urbana si sposta dai territori agricoli limitrofi alla città verso la parte urbanizzata e facilmente trasformabile. Occorre, comunque, sottolineare che nei primi anni Sessanta i problemi della rendita fondiaria in Italia, erano del tutto trascurati, come ci segnala Giuseppe Campos Venuti (2012) e non si capì immediatamente che le dure resistenze alle innovazioni legislative, come quelle tentate dal ministro Sullo¹, che lo fecero scomparire dal panorama politico, affondavano le radici nella difesa della rendita fondiaria sostenuta dal Partito di Governo, della Democrazia Cristiana.

L'operazione prioritaria per contrastare la rendita, che Campos portò avanti con la forza delle sue convinzioni e del suo carattere, quando iniziò la sua attività a Bologna e in Emilia e Romagna, fu la drastica riduzione delle previsioni dei piani in termini di stanze/abitanti e di territori da urbanizzare. I piani delle città emiliane, infatti, come tutti i piani regolatori italiani dell'epoca, avevano previsioni abnormi del tutto ingiustificate dal loro andamento demografico², ma gradite dai proprietari terrieri, che vedevano aumentare il valore del suolo senza alcun investimento.

Allo scopo di correggere gli errori dei piani e poter disporre dei terreni da parte dei comuni, si fece uso anche della legge 167 del 1962. Tale operazione fu tentata anche in occasione della redazione del secondo PEEP (Piano per l'Edilizia

¹ Fiorentino Sullo fu un politico della Democrazia Cristiana e ministro dei Lavori Pubblici nel biennio 1962-1963, si è battuto per una vera riforma urbanistica tentando di combattere la rendita, ma fu contrastato dal suo stesso partito e scomparve dalla scena politica.

² Bologna aveva una previsione di circa un milione di ab/stanze a fronte di 840.000 abitanti dell'intera provincia; Modena ne prevedeva 500.000 e Reggio Emilia 300.000. Ma le altre grandi città italiane non erano da meno: Roma col piano del 1962 prevedeva circa 5 milioni di abitanti; Milano 3 milioni e Genova addirittura circa 8.

Economica e Popolare)³ di Roma che vincolò le aree più consistenti nel settore Est dove maggiore era la tensione territoriale e le previsioni infrastrutturali.

A questo punto è necessario precisare che l'azione di governo del territorio nel nostro paese, si avvale di un insieme complesso di strumenti che hanno sostanzialmente tre riferimenti disciplinari definiti da filoni distinti di teorie, prassi e provvedimenti legislativi tra loro correlati, ma non integrati. Ciascuno di questi si caratterizza in modo diverso per la genesi e per i contenuti.

Il primo riferimento è costituito dall'urbanistica classica e riguarda i piani territoriali e urbani articolati per livelli scalari, per cui ogni piano deve essere coerente con quello alla scala superiore (in ordine dall'alto: il PTC, Piano Territoriale di Coordinamento; il PRG, Piano Regolatore Generale; il PP, Piano Particolareggiato) per questo tale articolazione è detta anche "a cascata"; il secondo è costituito dalle teorie sul significato di paesaggio e dalla strumentazione rivolta alla sua tutela; il terzo è costituito dalle teorie e dalla strumentazione per la tutela ambientale.

A causa delle sovrapposizioni delle competenze delle istituzioni responsabili e/o concorrenti (Ministero delle Infrastrutture ex Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, Ministero dei Beni Culturali, assessorati regionali e comunali, con vari titoli, che si riferiscono alle tre aree), non sempre chiaramente definite dai governi nazionali e locali e, soprattutto, dalle leggi emanate dal 1939 in poi e rese ancora più complesse dalla giurisprudenza, si sono generati e si generano continuamente contenziosi di non facile soluzione.

Il dibattito intorno a questi temi e la prassi disciplinare hanno determinato la formazione di due filoni di pensiero: il primo si orienta verso i tentativi di integrazione tra discipline e settori diversi, anche se con scarsissimi risultati; il secondo ritiene più valida la specificità e la separazione settoriale in funzione di una maggiore efficacia gestionale. In sostanza si scontrano due concezioni; se da un lato la ricerca e la sperimentazione tentano la strada dell'integrazione, dall'altro la giurisprudenza si oppone, con la rigidità che deriva dai codici, a qualsiasi apertura in questo senso. Nessuna dei due filoni di pensiero sembra prevalere e il risultato è un'enorme difficoltà a districarsi per chiunque voglia operare nel campo, sia a livello progettuale che operativo. Anche perché nei piani ai vari livelli s'inseriscono i vincoli che discendono dai principi settoriali, senza tuttavia eliminare le ripetizioni normative e le relative strumentazioni. Queste sembrano accostarsi come rivoli di colori e composizioni chimiche diverse, con scarse possibilità di integrazione, sia a livello di formazione degli strumenti, sia nella prassi gestionale.

Pertanto, le nostre stesse conoscenze non ci danno la sicurezza che in altre discipline permettono di orientare nel modo migliore le scelte. Il dubbio, spesso richiamato da chi si occupa di questi aspetti in sede legale o in sede urbanistica, può aiutarci a non essere riduttivi nell'affrontare le problematiche urbane, tuttavia può paralizzare le iniziative riferite agli interventi, a meno che non venga stemperato dalla ragione e a volte dal semplice buon senso, il che è sempre più difficile da ottenere quando si formano le strutture gestionali separate con le relative nicchie di potere.

³ La legge 167 de 1962 prevedeva l'esproprio di tutte le aree vincolate per il PEEP.

L'impegno per l'affermazione di un'urbanistica riformista contro il prevalere della rendita urbana, che ha visto Campos ancora tra i protagonisti molti anni dopo le sue battaglie in Emilia e Romagna, ha portato alla proposta di legge nazionale dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) del 1995 e alla definizione del modello operativo della perequazione con le sue diverse declinazioni. In particolare tale modello assunse un notevole valore e una successiva diffusione, fino a divenire essenziale, per affrontare la grave crisi provocata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999 che impone l'indennizzo dei vincoli urbanistici se reiterati dopo la scadenza dei 5 anni dall'approvazione del piano, come previsto dalla legislazione nazionale.

La strada è stata lunga, assai contrastata e costellata dai numerosi fallimenti degli strumenti urbanistici tradizionali, durante il trentennio che va dagli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta, che hanno orientato il dibattito disciplinare verso una profonda riflessione sulla esigenza di individuare approcci innovativi, mentre le amministrazioni locali, principali responsabili della gestione del territorio, avanzavano consistenti richieste di nuovi strumenti operativi in grado di incidere nello sviluppo urbano, permettendo una più rapida implementazione delle scelte politiche.

Pertanto, la riflessione sulla riqualificazione urbana è divenuta elemento centrale nel dibattito disciplinare e nelle politiche delle amministrazioni in assenza, però di strumentazione adeguata. Per rispondere a queste istanze, all'inizio degli anni Novanta sono stati emanati alcuni provvedimenti legislativi di tipo straordinario (dai Programmi integrati di cui l'art.16 della legge 179/92 ai Programmi di riqualificazione urbana di cui all'art.11 della legge 493/93 ai Programmi di recupero urbano di cui all'art. 2 della legge 179/92 fino ai Prusst del 1998) (Moscato *et al.*, 1998), che hanno permesso di superare la vischiosità degli strumenti urbanistici tradizionali. Per questa ragione, nel nuovo Piano di Roma, attraverso i Programmi integrati, si è tentato di inserire gli strumenti straordinari istituiti dalle leggi sopra citate nelle norme di piano, allo scopo di renderli ordinari (AA.VV., 2002). I provvedimenti legislativi innovativi, anche se di tipo straordinario, e le relative esperienze operative hanno incentivato i tentativi di impostare su basi nuove molte leggi regionali e di introdurre, anche nel nostro sistema, strumenti tesi a riformare la legislazione nazionale, adeguandola alle nuove situazioni urbane.

L'influenza dell'esperienza francese, e in parte inglese, è del tutto evidente poiché si fa, da un lato, riferimento alla "concertazione" e al superamento dell'urbanistica autoritativa, sul modello delle ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) introdotte dalla legge francese sui suoli del 1967, contemporanea della nostra legge "Ponte", che faceva sperare in una radicale riforma del regime dei suoli e di un solo anno anteriore alla legge inglese sui piani strutturali. Dall'altro lato, si delinea sempre più chiaramente l'esigenza di introdurre due livelli di pianificazione: strutturale, a lungo termine; operativo, legato al mandato del Sindaco. Il primo sul modello dello Schéma Directeur francese del 1967 e del Piano Strutturale previsto dalla legge inglese del 1968; il secondo sul modello del Piano di Occupazione del Suolo (*Plan d'Occupation des Sols*) francese e del Piano locale inglese, contenuti nelle due leggi citate.

Infine, con l'istituzione delle STU (Società di Trasformazione Urbana), istituite con la legge n. 127 del 1997, si è tentato di introdurre, anche nella prassi operativa del nostro paese, uno strumento gestionale degli interventi che deriva concettualmente dalle SEM (Société d'Économie Mixte) francesi e dalle UDC (Urban Development Corporation) britanniche, che hanno dato un efficace contributo al successo degli interventi di trasformazione in Francia e nel Regno Unito.

Per quanto riguarda i tentativi di innovazione legislativa regionale nel campo della strumentazione urbanistica allo scopo di conferirle anche un senso maggiormente operativo, a legislazione quadro nazionale costante, dobbiamo purtroppo registrare scarsi successi. Infatti, la maggior parte delle leggi regionali fino ad ora emanate non contribuisce in modo sostanziale alla innovazione, poiché, nel tentativo di aggiornare la strumentazione introducendo una differenziazione dei livelli nella pianificazione urbana, definiscono "strutturali" i contenuti del vecchio PRG della legge del 1942 (come dicono gli inglesi: *old wines in new bottles*).

In altri termini dopo più di trent'anni dall'introduzione, da parte di altri paesi, di livelli differenziati di piano e del superamento dell'urbanistica autoritativa e "a cascata", abbiamo a disposizione un cambiamento sostanzialmente terminologico, senza la possibilità di incidere in modo efficace nel processo di piano.

Per quanto riguarda gli altri due riferimenti disciplinari del governo del territorio è necessario ricordare che la disciplina della tutela paesistica fa parte integrante della nostra cultura, che affonda le radici nella tutela del patrimonio storico e risale al Rinascimento. Mentre la disciplina della tutela ambientale, che nasce in Europa negli anni Sessanta⁴ e si è affermata nei due decenni successivi, deriva dalla concezione anglosassone della tutela della natura. Il nostro paesaggio, infatti, in generale è caratterizzato dai segni della storia; non è un caso che i provvedimenti di tutela nascano proprio dal riconoscimento del valore di questi segni. Nel nostro paese e più in generale in Europa la gran parte di ciò che ci circonda è il prodotto dell'azione antropica, dall'edilizia all'agricoltura. La natura è ormai relegata in alcuni lacerti del paesaggio antropizzato o nelle montagne più alte non invase da impianti per gli sport invernali.

Comunque, anche in Italia, negli anni Settanta, si diffondono le iniziative ambientali, sia a livello politico, sia nell'opinione pubblica. Purtroppo, nella nostra costituzione non esiste la parola "ambiente". Essa viene introdotta con la Pronuncia della Corte di Cassazione sulla protezione dell'ambiente ricorrendo all'articolo 2 (protezione dei diritti dell'uomo) e all'art. 32 (protezione della salute) (Caravita, 1990) e solo più tardi, nel 1986, si istituisce il Ministero dell'Ambiente (nel decreto relativo si parla di danno ambientale come reato da perseguire, ma non sono chiariti i termini giuridici). Mentre nella Costituzione è chiaro il richiamo al paesaggio e alla ricerca scientifica attraverso l'art. 9 che recita: "La repubblica promuove la ricerca scientifica e tecnologica e tutela il paesaggio".

Quasi contemporaneamente alla istituzione del Ministero dell'Ambiente, nel 1987, si conoscono i risultati dei lavori della commissione Brundtland

⁴ Il club di Roma nasce nel 1968 per merito di Aurelio Peccei che nel 1972 firma l'introduzione al rapporto «Limite dello sviluppo» redatto dal MIT per il Club di Roma.

sulla sostenibilità⁵ e la presa di coscienza ambientale si diffonde a livello mondiale, si moltiplicano le iniziative e i convegni internazionali sull'ambiente⁶: Nel nostro paese viene emanata una serie di leggi e provvedimenti in merito a questi temi, che rende più complessa la stessa azione di tutela⁷.

Come in tutti i campi in cui si susseguono e si accavallano leggi e decreti, anche in questo campo la confusione è notevole. Inoltre, il pericolo è che anche i provvedimenti che discendono da disposizioni europee (come la VIA o la VAS) assumano, nella prassi, un carattere di routine, (quando non creano nicchie di potere burocratico in molti casi causa di corruzione), che allungano l'iter di approvazione degli strumenti urbanistici senza apportare contributi apprezzabili alla loro redazione e gestione.

In ordine a quanto sinteticamente esposto è evidente che la concezione della tutela, attualmente, è più ampia e complessa di quanto poteva essere prima delle leggi degli anni Ottanta e Novanta. Essa potrebbe permettere di passare dalle mere e rituali misure di difesa a forme di gestione e di sviluppo ambientale; ossia a momenti di tutela dinamica senza intaccare le componenti del sistema. In questo caso è opportuno usare il condizionale, e credo che lo dovremo usare ancora per molto tempo, dato che, fino ad ora, i risultati sono assai scarsi.

Comunque, da molti anni ormai è emersa l'esigenza che il tema debba fare un passo avanti rispetto alle enunciazioni di principio e ai generici, talora disorganici, provvedimenti prevalentemente vincolistici/inibitori per mirare ai suoi ben più numerosi e complessi aspetti, con l'obiettivo più ampio di una riqualificazione del sistema ambientale nelle sue componenti naturalistiche e storico-culturali. Di conseguenza l'attenzione degli urbanisti si è spostata verso la ricerca di tutti i mezzi necessari per garantire la migliore qualità degli interventi, superando un tradizionale modo di concepire la tutela, che "subisce" i vincoli in termini negativi, e considerare, invece, i benefici, anche economici, che può produrre una corretta politica ambientale, come sostengono coloro che si occupano di *green economy*.

⁵ Cfr. Il documento elaborato dalla Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), coordinata da Gro Harlem Brundtland dal titolo «Our Common Future».

⁶ Prima conferenza di Rio (3-14 giugno 1992), che stabilì 27 principi fondamentali e produsse l'Agenda 21 (cose da fare nel 21° secolo); nel 2002 in Sudafrica si svolse il seguito della conferenza di Rio; nel 2012, a vent'anni dalla prima conferenza, nuovo summit a Rio, ecc.

⁷ Nel 1984 il Ministro Galasso, di fronte alla totale indifferenza e trascuratezza della tutela dei beni culturali, naturalistici e del paesaggio da parte delle amministrazioni regionali e comunali (in modo particolare nei Piani Regolatori) emana una serie di vincoli assoluti di non trasformabilità di territori di alto valore paesistico, detti "galassini", con validità fino alla redazione dei Piani Paesistici; nel 1985 la legge 431, detta Galasso, attribuisce un nuovo carattere di tipo strutturale alla vecchia legge 1497/39 e articola la tutela per tipologie geografiche obbligando le regioni a redigere i PTP; nel 1989 viene emanata la legge di tutela dei bacini fluviali e sono approvati i provvedimenti sulla VIA; nel 1991 viene emanata la legge sulle aree protette che istituisce i parchi nazionali e regionali e stabilisce un'egemonia del Piano di Assetto del Parco (PAP) su tutta la strumentazione urbanistica e sugli stessi Piani Territoriali Paesistici (PTP) ex legge 1497/39 e DL 409/1999; il 20/10/2000 viene sottoscritta a Firenze la Convenzione Europea sul Paesaggio; nel 2002 Viene emanata la direttiva europea sulla VAS (Valutazione Ambientale Strategica) che obbliga i paesi dell'Unione a emanare a sua volta un provvedimento nazionale entro il 2004; infine, nel 2004 il DL Urbani ripristina l'egemonia del Piano Paesistico sul Piano di Assetto del Parco "per ciò che concerne il paesaggio".

Per i più questa espressione resta, purtroppo, ancora un oggetto misterioso da citare nei convegni. Infatti, in questi ultimi anni si sono svolti due importanti convegni, il primo a Rimini nel 2012, il secondo a Roma nel 2013, ma gli eventi e i relativi documenti non sono stati affatto pubblicizzati dalla stampa e dai media, forse distratti dalle contorte vicende politiche nazionali⁸.

La ricchezza delle risorse ambientali costituisce anche la premessa per forme innovative e avanzate di valorizzazione turistica, ricreativa e culturale dell'ambiente, sulle quali, senza dubbio, più che sull'innovazione produttiva e tecnologica, potrebbe fondarsi lo sviluppo futuro di molti territori del nostro paese.

“Paesaggio”, “Ambiente” e “Territorio” sono termini che hanno dato luogo a infinite discussioni concettuali e giuridiche, ma non hanno ancora trovato un punto di sintesi soddisfacente, generando filoni giuridici e di strumentazione paralleli, che hanno dato luogo a tentativi di integrazione il più delle volte non riusciti. Basterebbe ricordare il dibattito che si è sviluppato, nei decenni trascorsi, con i contributi di Rosario Assunto (1973) e Lucio Gambi (1994).

Le accezioni più recenti e condivise fanno riferimento alla polisemia del termine, quindi, a una pluralità di paesaggi. Infatti, il termine “Paesaggio” ha bisogno di essere accompagnato da un aggettivo che ne specifichi in modo sintetico i caratteri: storico, agricolo, industriale, urbano, montano ecc.

Il “Territorio”, inteso come palinsesto, non può essere ricompreso solo nella rappresentazione dell'ambiente. Il rapporto strutturale appare più complesso, soprattutto quando ci si riferisce alla strumentazione operativa per esercitare la tutela e/o prevedere trasformazioni compatibili.

Un'ulteriore considerazione che ci riguarda è che il paesaggio nell'accezione latina (*paysage, paesaje*) si riferisce alla rappresentazione del paese, ovvero alla rappresentazione del patrimonio culturale e della memoria. Mentre nell'accezione nordica anglosassone e tedesca (*landscape e landschaft*) il riferimento è lo spazio aperto extraurbano. In inglese *land* = “territorio”; *scape* = “veduta”, panorama; quindi “veduta, panorama del territorio”; in tedesco il concetto è analogo, il termine indica insieme “una contrada o parte di territorio”, ma anche “l'artistica rappresentazione del territorio medesimo”. Pertanto, la separazione concettuale e culturale tra paesaggio e ambiente è notevole e da questa nascono le difficoltà nei rapporti legislativi e strumentali, ovvero si generano conflitti tra sistemi urbani e territoriali come ad esempio tra infrastrutture e ambiente.

Dagli anni Ottanta, assistiamo a emanazioni di provvedimenti legislativi nazionali e regionali, che tentano di integrare le disposizioni derivanti dalle leggi di tutela paesistica e, più recentemente ambientale, con quelle di natura urbanistica. Gli stessi piani regolatori comunali inseriscono norme derivate da concezioni ecologiche e dai valori estetico-culturali, allo scopo di superare la semplice normativa, che deriva del vincolo, e conferire al piano una valenza operativa.

Il tentativo d'integrazione delle due concezioni porterà nel 1991 alla legge 394, spesso impropriamente applicata nel nostro paese. Il caso più clamoroso è

⁸ Nei giorni 6 e 7 novembre 2012 si è svolta a Rimini e negli stessi giorni del 2013 si è svolta a Roma la riunione degli stati generali della Green Economy; i due eventi e i relativi documenti erano segnalati (non riportati) solo su Internet.

quello dell'applicazione nel piano dell'Appia Antica, dove il problema non risiede certamente nella tutela naturalistica, come scaturisce dalla concezione anglosassone della legge, ma quello ben più complesso del sistema archeologico-paesaggistico. Non a caso, per il comprensorio della via Appia esiste, oltre alla previsione di un Piano d'Assetto del Parco, sulla base della legge del 1991, una previsione di Piano Territoriale Paesistico approvato dalla Regione nel 2010⁹.

2. Il confuso dibattito nell'attuale momento disciplinare

In conclusione nella nostra disciplina, dopo lo sforzo compiuto alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, l'elaborazione sembra quasi incapace di prendere atto dei forti mutamenti degli ultimi dieci anni nell'organizzazione delle aree urbane e dei nuovi problemi che pure molte analisi sui fenomeni urbani hanno posto in evidenza, mentre l'urbanistica riformista ha sperimentato in molti nuovi piani approcci innovativi.

Più i venti anni fa prendeva avvio l'esperienza dei sindaci eletti direttamente e contemporaneamente venivano emanati provvedimenti legislativi, cui si è precedentemente accennato, in grado di conferire maggiore operatività alle scelte di trasformazione urbana in assenza di crescita demografica. Ma giunti a più di venti anni dalla emanazione dei provvedimenti citati, non ci sono state analisi approfondite sui risultati di queste innovazioni e sulle difficoltà emerse nella pianificazione e nel governo delle grandi città.

In altri termini, malgrado le riflessioni sulla città contemporanea siano abbastanza sviluppate e la presenza di una rilevante esperienza sul campo si offra ad una verifica di sostanza, la disciplina sembra restare ancora ancorata al progetto di riforma urbanistica dell'INU¹⁰ della fine degli anni Ottanta e della prima metà degli anni Novanta (che è bene ricordare è impostata sulla base di un modello riformista), allora decisamente avanzato, ma che oggi appare ormai in gran parte superato (Gastaldi, 2003).

In venti anni la riflessione sulla città contemporanea è andata molto avanti in tutte le discipline che si occupano di fenomeni urbani. A livello nazionale si sta di riaprendo la discussione parlamentare per una riforma urbanistica i cui contenuti, come dimostrano i diversi testi presentati tra i quali quello del ministro delle Infrastrutture Lupi presentato nell'estate del 2014¹¹ appaiono in realtà ben distanti dalle questioni reali che la nuova situazione impone.

⁹ Il PTP dell'Appia Antica era esteso agli acquedotti nel limite Nord e alla zona di Tor Marancio a Sud, è stato approvato dalla Regione il 10/02/2010.

¹⁰ L'INU, dopo un decennio di dibattito, a metà degli anni Novanta ha avanzato una proposta di riforma urbanistica.

¹¹ Il ministro Lupi, con il supporto di una commissione tecnica ha presentato nell'estate 2014 gli articoli fondamentali della nuova legge urbanistica, fissando il termine del 15 settembre dello stesso anno per la presentazione di proposte in merito.

La discussione peraltro si inquadra all'interno della discussione sulla *devolution* e sulla riforma del titolo V della Costituzione¹² che presenta a sua volta forti ambiguità, sia sul tipo di legge quadro che il governo centrale dovrebbe emanare, sia sul piano concettuale, in primo luogo per la coincidenza del termine "governo del territorio" con quello di "urbanistica" separato da tutte le altre componenti quali l'ambiente, i beni culturali, le grandi infrastrutture che non sarebbero dentro il concetto di governo del territorio. Non si pone solo dunque un problema politico ma prima ancora culturale.

La convergenza di diversi approcci disciplinari e di più culture nel concetto di governo del territorio che sembra ormai abbastanza acquisita in altre situazioni europee, si traduce anche in nuove organizzazioni della struttura istituzionale del governo delle città e del territorio. In Italia, invece la cultura della separazione, che ancora resiste a livello disciplinare, si presenta ancora più forte a livello della organizzazione delle strutture del governo. Le "culture separate" costituiscono al tempo stesso l'alibi al perpetuarsi di vecchie forme organizzative (di governo e di potere) ed un oggettivo freno alla ricerca di prospettive innovative.

La distanza fra quadro legislativo vigente (e drammaticamente anche di quello in discussione) e degli strumenti operativi da un lato e le tendenze "spontanee" dell'organizzazione della città contemporanea dall'altro, appare sempre più marcata.

La dimensione reale della città contemporanea è sempre più evidentemente nello stesso tempo sovracomunale e subcomunale. Vale a dire che c'è bisogno di una visione sempre più integrata tra diverse scale, che il governo delle città ha posto in evidenza: generale di scala sovracomunale e di programmazione e gestione di scala locale.

Dimensione metropolitana (non burocraticamente "città metropolitana" o "provincia") e decentramento ai municipi sono le due dimensioni reali della gestione degli agglomerati urbani eppure del tutto assenti nelle proposte e nelle iniziative. Le recenti proposte avanzate dall'ex Assessore all'Urbanistica di Roma, Roberto Morassut, di considerare quello riguardante la capitale un ente eccezionale rispetto al resto del paese, come avviene in molte situazioni estere, sembrano superare le stantie concezioni dell'Area Metropolitana (Morassut, 2014).

Certamente il problema è complesso dal momento che sembra orientato a mettere in discussione proprio il ruolo della dimensione comunale.

La tendenza dominante alla omologazione dei criteri di impostazione e valutazione (di programmi, di progetti, di opere ecc.) urta sempre più palesemente contro l'esigenza di valutazioni specifiche e puntuali. La domanda di nuove regole collide con la difficoltà di generalizzare un processo di sperimentazione dal basso ancora non sufficientemente esteso e maturo e, forse, anche poco analizzato. La conseguenza è che la "qualità dello spazio" prodotto, cioè degli effetti reali di un programma o di un progetto rischia di essere annullata all'origine del processo di costruzione.

¹² Nel 2001 il Parlamento ha modificato alcuni articoli della costituzione per dare maggiori poteri alle regioni, alle province e ai comuni. Il voto è stato confermato da un referendum. In particolare è stata concessa una ampia autonomia di spesa.

Le relazioni fra politica e cultura appaiono particolarmente deboli sul tema del governo e del progetto della città. La politica sembra del tutto disinteressata ad approfondire le questioni che potrebbero mettere in discussione gli equilibri e le pratiche di governo mentre la cultura sembra del tutto disinteressata a far emergere questioni se non nell'ambito della ricerca accademica, rifiutando di assumere un ruolo anche di provocazione e di discussione pubblica allo scopo di incidere nelle decisioni politiche.

Attualmente siamo immersi in una società in cui sono scomparse le differenziazioni classiche e ne sono apparse altre, come quelle tra le organizzazioni che difendono gli interessi della comunità o il "bene comune" (Settis, 2012), indipendentemente dalle classi sociali cui appartengono, evidenziando la parcellizzazione, la fluidità della società urbana e le sue mutevoli articolazioni (Secchi, 2013).

Dalla molteplicità delle posizioni che riguardano il futuro urbano emerge la povertà del dibattito che, per mantenere fede all'esigenza dell'abbattimento del consumo di suolo, non riesce a decollare oltre i limiti determinati dalle quantità, soprattutto dei metri cubi previsti nei piani, con scarsi riferimenti alla qualità degli interventi e alle esigenze delle varie comunità urbane, sia in termini di abitazioni, che di spazi organizzati. Lo stesso dibattito sulla città pubblica non va oltre le affermazioni di carattere generale, e spesso generico, sulla doverosa egemonia del pubblico sul privato. Come se tutto ciò che è pubblico garantisca la qualità e l'efficacia delle prestazioni.

Tutto ciò senza entrare nel merito della strumentazione necessaria per raggiungere gli obiettivi, che non possono essere semplificati riducendoli all'esproprio che, allo stato attuale, non è più proponibile se non in casi eccezionali.

Di fronte ai problemi che ci pone la società contemporanea, nelle sue nuove articolazioni e forme di protesta, troviamo un balbettio dei rappresentanti politici che non ci permettono una chiara visione delle azioni che essi ritengono possibili e tanto meno dei risultati accettabili. La riduzione della complessità dei problemi alla mera quantità fisica di alcuni aspetti è la più banale, ma anche la più facilmente veicolabile nella pubblica opinione, anche se non la più efficace delle polemiche.

Sintetizzando, abbiamo da un lato la ricerca di risposte alle nuove esigenze della città, allo scopo di coinvolgere i possessori di risorse finanziarie e di immobili in progetti urbani rilevanti, senza rinunciare alla gestione pubblica degli interventi, dall'altro la contrapposizione di rigide posizioni ideologiche (tipica è quella sugli espropri), che aggregano, spesso senza entrare nel merito dei problemi, varie componenti della società e della politica conducendole verso un destino inesorabile rappresentato dall'assenza di soluzioni possibili.

Una prima considerazione è che le decisioni politico-amministrative e gli strumenti urbanistici che riguardano la città in cui si vive, quando non soddisfano gruppi o singoli, possono essere contestati con le armi della polemica, che dovrebbe sempre assumere riferimenti reali per accreditare le proprie argomentazioni.

Alcuni polemisti, invece, usano modi già sperimentati fin dai periodi più lontani della storia, subdoli ma efficaci per la comunicazione: raccontare gli eventi che riguardano le scelte, le azioni politiche e gli interventi enfatizzando alcuni

aspetti e ignorandone altri. Come avviene nei dibattiti e nelle affrettate inchieste televisive è accaduto nella letteratura specifica in questi ultimi quindici anni in cui si sono moltiplicate le pubblicazioni su Roma incentivate prima dalla costruzione del piano, quindi dalle vicende urbanistiche che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, o meglio, i tentativi di snaturarlo, soprattutto dopo il 2008, quando è tornata al potere la destra capitolina.

Si sono contrapposti due schieramenti: da un lato i riformisti, dall'altro i massimalisti insieme alla vecchia opposizione di destra, divenuta maggioranza, che hanno tentato entrambi l'affossamento del piano, ciascuno per motivi diversi ma, oggettivamente con gli stessi obiettivi. Ne è scaturita un'azione deleteria per i principi innovativi riformisti, annullando alcuni benefici per l'utilità pubblica.

L'avversione della maggioranza del 2008 alle innovazioni introdotte dal piano, che possiamo riferire all'urbanistica riformista, è stata di natura meramente strumentale, come la follia di ricostruire il quartiere di Tor Bella Monaca¹³ con tipologie a bassa densità, raddoppiando la superficie urbanizzata, senza considerare la poderosa rete delle opere di urbanizzazione esistenti che sono costate molto di più degli edifici (circa sei volte il costo edilizio per ciascun abitante), mentre quella dei massimalisti è scaturita da posizioni generate dall'ideologia. Ad esempio, fin dalla prima fase di costruzione del nuovo piano regolatore, alla presentazione del suo schema strategico, a metà degli anni Novanta, definito *poster plan*, si è gridato allo scandalo per l'uso dell'espressione *planning by doing*, tradotta in "pianificare facendo", nata non a caso in Gran Bretagna, patria della sperimentazione e del pragmatismo.

La condanna, di tale espressione, non riconosce che le due azioni possano essere contemporanee, vale a dire che, secondo il massimalismo, occorrerebbe attendere la definizione del piano in ogni suo aspetto (come prevede la legge del 1942), non solo le sue linee strategiche, prima del fare. In altri termini, si tratterebbe di fermare le attività di una città in attesa dell'approvazione del piano.

Questa posizione ideologico-disciplinare appare quanto mai inattuale quando la "processualità" e la "pianificazione continua", sostenute da eminenti rappresentanti disciplinari già da alcuni decenni (Campos Venuti, 1984), hanno permesso di superare la vecchia contrapposizione tra progetto e sua attuazione, tra idea e azione. Ma spesso la scarsa informazione, o la miopia politica, non permette un sereno e proficuo confronto d'idee.

Evidentemente il problema della doppia esigenza di pianificare e fare non si risolve "fermando il carro", ma agendo con trasparenza e partecipazione. Infatti, le scelte della mano pubblica spesso, nella fase di costruzione del piano, nascondono trattative preliminari poco chiare, nel chiuso di una stanza, con i detentori del potere economico o con i proprietari delle aree periurbane o di immobili edilizi all'interno del tessuto urbano. Esse si manifestano alla luce del sole nella fase formale, quando inizia la discussione nei municipi e nel Consiglio Comunale, protetta spesso dall'alibi della scelta pubblica. Mentre la partecipazione più ampia è relegata nella fase delle osservazioni, come prescrive la legge del 1942.

¹³ Il quartiere di Tor Bella Monaca per 30.000 ab. è stato costruito dal 1980 al 1983, con finanziamenti speciali, per la prima volta nella nostra città, completo di servizi e infrastrutture...

Pertanto, è fondamentale che l'informazione sia completa e diffusa, non limitata agli eletti e/o agli addetti ai lavori. Questo non per compiacere le tendenze "partecipazioniste" che hanno a volte sapore demagogico, ma per raggiungere un consenso che permetta di operare in tempi programmabili. Ormai l'uso della rete, per la diffusione immediata delle notizie, fa cadere qualsiasi alibi che giustifichi il ritardo o la carenza dell'informazione.

Un reale cambiamento di approccio, da parte degli urbanisti, ai problemi della città è determinato dal superamento dell'artificiosa contrapposizione (cui si è precedentemente accennato) tra "piano" e "progetto", che aveva caratterizzato buona parte degli anni Ottanta del secolo scorso. Infatti, nei piani urbanistici, ritroviamo da alcuni anni una rinnovata attenzione ai problemi della qualificazione degli spazi fisici (Cagnardi, 1996), intesa come complesso di scelte interdisciplinari coordinate e convergenti. Conseguentemente è stata riscoperta, la chiara connessione tra la costruzione del piano e la progettazione architettonica e si è cercato di ridefinire il rapporto che intercorre tra la norma, che determina implicitamente una forma fisica e gli esiti in termini spaziali, che non sono rappresentati solo dal costruito, ma anche dallo spazio vuoto. Poiché nella città contemporanea più della metà dell'urbanizzato è costituito da spazi non edificati, come infrastrutture viarie e ferroviarie, parchi, giardini, arredi, parcheggi, zone inedificabili per motivi vari, dalle zone di rispetto delle infrastrutture (viarie, energetiche e della comunicazione) a quelle imposte dagli organi di tutela, si è scoperta l'importanza del disegno del suolo.

La qualità architettonica si è rivelata un elemento indispensabile per lo sviluppo della base economica di una città che voglia inserirsi nella competizione internazionale in cui sono impegnate, da circa trent'anni, le principali città europee.

3. Il Piano di Roma come metafora dell'urbanistica riformista

Alla fine del secondo conflitto mondiale, quando Roma aveva 1 milione e 650 mila abitanti, iniziò il periodo delle grandi migrazioni dal Sud verso il Nord, dalle campagne alla città, dalle montagne alla pianura. La città iniziò a crescere circa 60.000 abitanti l'anno, ma la politica della casa rimase estremamente carente dato che la produzione di abitazioni a basso costo era limitata a percentuali esigue (dal 3 al 5%), per cui le masse di immigrati provvederono all'autocostruzione nelle zone dell'agro romano esterne alle previsioni del piano del 1931, utilizzando quei pochi servizi offerti dalle borgate pianificate o comunque dalle zone periferiche legali¹⁴.

Il piano del 1931 con le sue varianti e integrazioni sopravvivrà fino al 1962 e condizionerà lo sviluppo di Roma fino agli anni Settanta, a causa dell'inserimento nel nuovo piano di tutte le previsioni non realizzate del piano precedente, mentre l'EUR (Esposizione Universale di Roma del 1942) fu inserito dal nuovo piano nel grande Sistema dei Centri Direzionali, distribuiti lungo l'Asse Attrezzato, che si sviluppava ad Est della città consolidata e, attraversando il comprensorio della Via Appia Antica, si congiungeva a Sud proprio all'EUR, dove alla fine del secondo conflitto mondiale si poteva disporre di un patrimonio di aree pubbliche (espropriate

¹⁴ Com'è noto Roma ha un territorio immenso pari a 1.300 kmq, dei quali la parte urbanizzata negli anni Cinquanta era una percentuale molto bassa, per cui l'abusivismo occupa una parte consistente del territorio.

per l'esposizione universale) sulle quali sorgevano già alcuni edifici di pregevoli linee architettoniche.

Il sistema dei Centri Direzionali rappresenta l'elemento fondamentale del piano in quanto avrebbe dovuto permettere la salvaguardia del centro storico, attraverso il trasferimento delle attività terziarie superiori, e la riqualificazione della periferia Est.

Il piano del 1962 era impostato su alcuni elementi ritenuti strategicamente innovativi, oltre l'Asse Attrezzato sul quale erano previsti i nuovi Centri Direzionali: i grandi cunei verdi costituiti dai parchi di Veio-Tevere Nord, Aniene ad Est, Appia Antica fino ai Fori a Sud, Tevere Sud; le espansioni per comprensori unitari; due livelli del sistema dei servizi (servizi generali e servizi locali) con standard molto vicini a quelli che saranno codificati dal decreto 1444 del 1968; la riqualificazione della periferia spontanea e abusiva.

Dopo l'emanazione della legge 167/62 fu adottato, nel 1964, anche il Peep (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) che prevedeva il vincolo di esproprio su 5.000 ettari delle zone di espansione con circa 700.000 abitanti. Per cui quando il Ministero dei Lavori Pubblici approvò il piano, nel 1965, il Peep risultava il più grande d'Italia, sia per l'estensione territoriale, sia per quantità di abitanti, inserito organicamente tra le previsioni.

Tra gli aspetti critici del piano si può considerare, in primo luogo, la sua grande dimensione, infatti, tra i completamenti del piano del 1931 e le nuove espansioni si raggiungeva circa 4,5 milioni di abitanti mentre la città superava di poco i 2 milioni di abitanti. E questo nell'ottica della valorizzazione di più di 15 mila ettari di terreni agricoli. Un secondo aspetto riguarda il sistema della mobilità: la rete della metropolitana era un allegato al piano, come corollario alla viabilità che invece era prescrittiva. Per cui le espansioni per comprensori unitari risultavano legate reciprocamente e con la città esistente solo dalla viabilità con particolare enfasi alle autostrade urbane. Inoltre, era ignorato qualsiasi problema ambientale come la previsione di grandi insediamenti residenziali in zone di notevole valore naturalistico come le Falcognane, Decima e Tor Marancio tutte localizzate nel quadrante Sud-Ovest.

Il primo atto che diede inizio alla costruzione del nuovo piano fu la variante generale denominata "Piano delle certezze", adottata dal Consiglio Comunale il 29 maggio 1997, che ha costituito un'anticipazione della redazione del nuovo piano regolatore definendo i contenuti e le modalità di intervento, sia per il sistema storico-ambientale (l'ambito del territorio extraurbano), sia per la città esistente (l'ambito della città consolidata). In particolare, per l'Ambito della città consolidata, individuato per circa 6.700 ha a comprendere le zone B e le zone D del PRG del '62, il Piano delle certezze anticipava alcuni principi fondamentali concernenti le modalità di trasformazione qualitativa e di rinnovo per la città esistente.

E' importante sottolineare come il modello perequativo sia stato inserito, tra altre importanti innovazioni, nel piano di Roma del 2003/2008, nonostante la legge urbanistica regionale n. 38, approvata nel mese di dicembre del 1999, quando già il 20 maggio dello stesso anno era stata emanata la citata sentenza 179 della Corte Costituzionale, non menzionasse nemmeno il principio della perequazione.

Infatti, la legge regionale si limita (all'art. 50) a obbligare i comuni a ripianificare le aree con vincoli scaduti ignorando, di fatto, i problemi che devono affrontare i comuni, dato che la reiterazione dei vincoli, ampiamente usata precedentemente per tutelare gli interessi collettivi, non si può più applicare senza indennizzare i proprietari dell'area. L'inerzia da parte di molti comuni, ha provocato i ricorsi al TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) per ottenere un commissario ad acta per la ripianificazione delle aree con adeguato ristoro per i proprietari. Il che ha significato, e significa, l'edificazione di tutta o, nei migliori casi, della maggior parte dell'area oggetto del ricorso.

Nella regione Lazio, a causa di tale carenza legislativa, con il meccanismo del ricorso al TAR e della conseguente nomina di commissari ad acta, si è prodotto, soprattutto nelle province di Latina e Frosinone, l'effetto perverso della edificazione prevalentemente residenziale proprio nelle zone previste a servizi e verde, all'interno delle aree già sature di costruzioni e carenti di spazi pubblici, aggravando ulteriormente la situazione.

Il piano di Roma, introducendo il principio della cessione perequativa che assegna un indice (anche se molto basso e variabile a seconda delle destinazioni del piano previgente) alle aree per servizi e verde, permettendo l'edificazione privata sul 10% dell'area con la contemporanea cessione della restante parte, evita l'esproprio e la relativa decadenza del vincolo dopo i cinque anni.

La soluzione proposta fu discussa in tutte le sedi municipali con i cittadini e fu accolta favorevolmente dalla maggioranza delle forze di governo della città. Purtroppo, il miope massimalismo di una minoranza della coalizione di centro sinistra, unito alla scarsa pratica disciplinare e a nessuna conoscenza dei fatti che stavano avvenendo nella stessa regione grazie alla combinazione TAR/commissari ad acta, di cui si è già accennato, ha costretto la Giunta Comunale ad approvare un maxiemendamento, per reintrodurre l'esproprio nella città consolidata, rendendo di fatto (come ha denunciato lo stesso Campos) un favore alla rendita.

Questo provvedimento ha creato immediatamente un debito occulto di molti milioni di euro. Dato che interessa 1.600 ettari di terreni destinati a verde e servizi che avrebbero potuto essere acquisiti subito e gratuitamente in cambio di un'edificazione a bassa densità di edilizia non residenziale (soprattutto servizi privati) su circa 160 ettari, distribuiti all'interno dei 10.000 della città consolidata. Mentre con il meccanismo degli espropri il Comune dovrà pagarli a prezzo di mercato entro i cinque anni, pena il rischio di edificazione privata sulla base delle sentenze del TAR.

Se consideriamo che in 40 anni (dal 1962 al 2002), in un periodo di maggiori risorse disponibili, il comune di Roma aveva espropriato solo il 20% delle aree pubbliche, per cui ci sarebbero voluti 200 anni per acquisire tutte le aree previste dal piano del 1962, nella situazione attuale, con risorse ancora più esigue, il completamento della dotazione di aree pubbliche richiede tempi ancora più lunghi, che supererebbero la vita media dei cittadini viventi. Queste furono le considerazioni che molti di noi¹⁵ fecero e che Campos espresse con il ritiro della firma dal piano.

¹⁵ Chi scrive ha fatto parte, insieme a Campos Venuti, del gruppo dei consulenti generali per il nuovo Prg di Roma.

4. Considerazioni conclusive: interrogativi e speranze

La “cura del ferro” è un concetto che più volte Campos ha espresso negli scritti e negli interventi a convegni sul tema della città con particolare riferimento a Roma. Ma non è mai stato preso nella giusta considerazione dagli amministratori locali e dai politici nazionali, soprattutto negli anni delle grandi migrazioni e del cosiddetto “boom económico”: si pensava alla modernizzazione soprattutto attraverso il sistema stradale e autostradale sia a livello nazionale, sia a livello delle grandi aree urbane, determinandone così la loro scarsa funzionalità. Da queste carenze politiche e di programmazione dell’organizzazione del territorio discende quella che Campos ha definito “l’anomalia genetica delle città italiane”.

Tutte le grandi città del mondo, da Londra e New York a Parigi e Berlino, sono cresciute avendo come supporto la rete delle linee metropolitane, in particolare hanno completato la rete nella prima metà del secolo scorso, mentre in Italia, a Roma e Milano, sono iniziate le realizzazioni nella seconda metà del secolo.

Il piano di Roma del 1962, come è noto, è stato costruito assumendo la rete stradale come principale sistema di supporto degli insediamenti. L’autostrada del sole penetrava nella città, attraversando il settore Est per organizzare l’asse attrezzato e i Centri Direzionali.

La rete della metropolitana era relegata in un allegato rappresentato in una scala 1.50.000 (mentre il piano era rappresentato alla scala 1:10.000), come se fosse un elemento indipendente dall’intero sistema urbano e delle connessioni con l’area metropolitana.

Quindi abbiamo dovuto attendere il piano del 2003 per disporre di un progetto della rete del ferro coerente con gli insediamenti urbani, all’interno e all’esterno dell’immenso territorio del comune di Roma. Ma per ora si tratta ancora di un progetto, seppure di ampio respiro territoriale, del quale si stanno realizzando alcuni tratti cui si è accennato precedentemente.

Da questa tardiva impostazione e lenta realizzazione del principale sistema relazionale scaturiscono le maggiori disfunzioni della nostra città, la difficile integrazione tra le varie parti della immensa periferia e i difficili rapporti tra la città e la sua area metropolitana.

Tutto ciò ha determinato l’uso prevalente delle auto private, quindi l’alto tasso di motorizzazione –per cui le autovetture private a Roma raggiungono il numero di oltre 700 per ogni mille abitanti, è la più alta in Europa e una delle più alte al mondo (a Parigi, e Londra sono circa il 40% di meno)– provocando le difficoltà dell’organizzazione del traffico, con l’impossibilità di programmare i tempi degli spostamenti, l’alto inquinamento atmosferico, quindi il basso livello qualitativo della vita dei cittadini e, soprattutto, di quella degli studenti e dei lavoratori.

Il nuovo piano del 2003, come sopra detto, ha ribaltato l’approccio del 1962 al sistema di trasporto, impostando l’organizzazione urbana sulla rete del ferro, che prevede, contemporaneamente alla realizzazione di altre linee della rete metropolitana, il riuso e la riqualificazione delle ferrovie esistenti. Purtroppo la cosiddetta “cura del ferro” richiede tempi lunghi e impegna notevoli risorse (a

Roma, anche a causa del suo sottosuolo archeologico, il costo si aggira intorno ai circa 300 milioni di euro a chilometro).

Dalla situazione descritta scaturisce un interrogativo, o meglio un insieme di interrogativi, che lo stesso Campos si è posto in un recente libro (Campus Venuti, 2010) che qui è utile ricordare, data la stretta connessione tra il sistema dei trasporti e il livello qualitativo della vita degli abitanti.

Campos ha messo in relazione il binomio funzione/disfunzione con quello di bellezza/bruttezza, rispondendo alla prima domanda che gli pone Federico Oliva proprio sulla questione della bruttezza della città e del suo territorio. Egli si chiede in via preliminare: “Si può usare il termine ‘brutto’ per definire la situazione insoddisfacente del territorio?...” Quindi afferma: “Naturalmente il termine non va interpretato in modo estetico; brutto e bello, in questo caso, esprimono la qualità, l’efficienza, le prospettive che la città e il territorio possono offrire”.

Da questa prima considerazione discendono gli altri quesiti: si può ancora parlare di bellezza in una città che non funziona? che impone faticosi spostamenti in vetture sovraffollate, con attese inconcepibili nelle metropoli europee, che isola intere parti della sua periferia; in una città in cui i servizi, dai trasporti alla nettezza urbana, allo smaltimento dei rifiuti, sono sporadici e scadenti? Può essere bella una città con un bassissimo livello di manutenzione, per cui ogni realizzazione si degrada in poco tempo? Una città in cui le automobili invadono le strade fino alla terza fila di parcheggi, (dato che la seconda fila è la norma) e non permettono il passaggio dei mezzi pubblici, compresi quelli dell’emergenza? In una città in cui è impedita dal traffico caotico e dalla sosta invasiva la percezione, non solo dei numerosi monumenti, ma dello stesso paesaggio urbano? Tali interrogativi, che hanno da sempre interessato gli studiosi dei fenomeni urbani, hanno toccato inevitabilmente anche i temi della bellezza e della bruttezza.

Evidentemente una città così caratterizzata non si può definire bella, ma soprattutto gli utenti e i visitatori non la percepiscono come tale.

Argomentazioni analoghe sul binomio disfunzione/bruttezza sono sviluppate, quasi contemporaneamente a quelle di Campos, da Umberto Eco (2007) quando scrive: “sovente le attribuzioni di bellezza e di bruttezza sono state dovute non a criteri estetici ma a criteri politici e sociali” e citando Nietzsche afferma “Il brutto viene compreso come un accenno e un sintomo della degenerescenza” (sinonimo di degenerazione).

Infatti, la disfunzione e/o la scarsa manutenzione di uno dei principali sistemi urbani conduce la città verso il degrado e la degenerazione, basti pensare alle situazioni che si registrano nei pressi delle stazioni abbandonate o scarsamente utilizzate nel nostro territorio.

Pertanto appare necessario, soprattutto per la nostra città, che sia impostata una politica che consideri la funzionalità del sistema urbano e la sua manutenzione come elementi fondamentali per la riconquista della bellezza, oltre che della qualità della vita.

Per quanto riguarda le innovazioni degli strumenti necessari per affrontare la mutevole situazione delle grandi aree urbane appare profilarsi, anche se non in

forma definita, una speranza che scaturisce da un bilancio di circa un ventennio di applicazione di alcune leggi regionali, in particolare dalla complessa gestione della legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 20 del 2000, che prevede due strumenti distinti: il Piano Strutturale Comunale e il Regolamento Urbanistico Edilizio, come proposto dall'INU nel congresso del 1995.

I piani strutturali delle maggiori città emiliane come Bologna e Reggio Emilia, assunte sempre come metafore del fare pianificazione urbanistica secondo il modello riformistico e del condurre la relativa gestione, sono facilitate nella sperimentazione dalla stessa legge regionale. Ma risulta evidente che, in ogni caso, il tentativo di amministrare l'urbanistica attraverso aggiornamenti legislativi non potrà da solo risolvere i problemi alla radice e quindi occorre affrontare con coraggio i problemi della rendita urbana come strategica per il paese.

Per questo motivo riemerge il tema di fondo dell'esigenza di un nuovo rapporto tra Urbanistica, intesa nel senso più ampio di disciplina che si occupa della organizzazione e gestione del territorio, e la politica nella sua accezione più nobile del governo della società.

Occorre superare la vecchia diffidenza dei politici verso la disciplina, in quanto ritenuta ancora da molti sovrastrutturale (basti ricordare la definizione di Henry Lefebvre in «Diritto alla città» del 1968, che fu per molti di noi un importante riferimento teorico), anche se in un periodo assai distante dall'attuale, entrambe le posizioni diffidenti sono giustificate dall'esperienza, ma è per questo che occorre ristabilire le regole.

Per quanto riguarda le sorti di una nuova legge urbanistica nazionale non credo che sia tra gli atti prioritari del nuovo Parlamento. Il cammino, nonostante le conquiste nel campo civile e sociale rispetto ai tempi di Fiorentino Sullo, appare assai lungo e pieno di ostacoli.

Com'è accaduto spesso, nella nostra disciplina si ricorre a procedimenti analogici derivati da altre discipline per far fronte a situazioni che non si riescono a gestire con la strumentazione a disposizione. Per cui recentemente si è fatto ricorso al termine "resilienza", carico di significati che vanno oltre le reali possibilità di azione nel nostro campo disciplinare.

Questo è il termine oggi più usato da ecologi urbani e, in generale, da studiosi delle mutazioni territoriali, ripreso dagli urbanisti e rapportato alle trasformazioni urbane: il convegno dell'INU dell'ottobre 2013 lo ha inserito nei temi dei seminari del convegno¹⁶.

Il termine è stato declinato in vari modi che dovrebbero costituire un sistema di azioni e di interventi, intendendo con azione una continuità di provvedimenti che si distribuiscono nello spazio fisico e nel tempo per raggiungere obiettivi dati, mentre con intervento s'intende un'operazione definita nel luogo e nel tempo. Tale sistema dovrebbe assumere un carattere di sostenibilità da definire nei vari settori che compongono il sistema urbano.

¹⁶ Il Congresso Nazionale dell'INU del 24-26 ottobre 2013 già citato era articolato per temi: il primo coordinato da Patrizia Gabellini si titolava: «La rigenerazione urbana come resilienza».

Ma tale operazione non può sostituire le reali esigenze della corretta gestione della città e del territorio, che riguardano le possibilità di incidere sulla rendita urbana.

Innanzitutto occorre riaffermare alcuni principi costituzionali, proprio in vista della presentazione al parlamento della legge predisposta dal ministro Lupi. Infatti la nostra Costituzione stabilisce che “La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti” (art. 42, 2° comma). Altrettanto importante è l’art. 44 che recita: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata...”. Quindi, nell’impostare una nuova legge che permetta di gestire correttamente il territorio, non si tratta di forzare i limiti costituzionali, ma di tradurre i principi in modo efficace. Occorre un equilibrio, non facile da raggiungere in un periodo di grande liquidità sociale, tra le forze che si collocano, secondo una vecchia tradizione, nella sinistra dello schieramento politico. Ciò al fine di non provocare, come spesso ci ricorda Campos, attraverso il massimalismo, la sconfitta dei principi del riformismo che ci permettono di raggiungere il bene comune della nostra società.

5. Letteratura

- AA.VV. (2002): *Urbanistica*, núm. 116.
- ASSUNTO, R. (1973): *Il paesaggio e l'estetica*. Giannini, Napoli.
- ASSUNTO, R. (1980) “Paesaggio, ambiente, territorio: un tentativo di precisazione concettuale” in *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, núm. 47/48.
- CAGNARDI, A. (1996): *Un senso nuovo del piano*. Etaslibri, Milano.
- CAMPOS VENUTI, G. (2012): *Amministrare l'urbanistica oggi*. INU Edizioni Roma.
- CAMPOS VENUTI, G. (1967): *Amministrare l'Urbanistica*. Giulio Einaudi Editore, Torino.
- CAMPOS VENUTI, G. (2010): *La città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Laterza, Roma/Bari.
- CARAVITA, B. (1990): *Diritto pubblico dell'ambiente*. Il Mulino, Bologna.
- ECO, U. (2007): *Storia della bruttezza* (successivo a *Storia della bellezza*). Bompiani, Torino.
- GAMBI, L. (1994): “Paesaggio: è ancora Babele?” in *Urbanistica Informazioni*, núm. 136/94.
- GASTALDI, F. (2003): “La legge del 1942 ha le ore contate” in *Il giornale dell'Architettura*, núm. 12, nov. 2003.
- MORASSUT, R. (2014): *Roma Capitale 2.0, La nuova questione romana. Un riformismo civico per la capitale*. Imprimatur Editore Reggio Emilia.

- MOSCATO, M.; KARRER, F.; RICCI, M. y SEGNALINI, O. (1998): *Il rinnovo urbano*, Alinea, Roma.
- SETTIS, S. (2012): *Azione popolare*. Einaudi, Torino.
- SECCHI, B. (2013): *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Editori Laterza, Roma/Bari.
- SECCHI, B. (1984): *Il racconto urbanistico*. Giulio Einaudi Editore, Torino.