

CARMELO G. SEVERINO

LA 3^a CONFERENZA URBANISTICA DEL COMUNE DI ROMA

Nei giorni 11-13 dicembre 1986 si è tenuta a Roma, nella Sala Convegni della Biblioteca Nazionale «Vittorio Emanuele», la terza Conferenza Urbanistica del Comune di Roma, dal titolo «Innovazione del piano e progetti per Roma capitale», organizzata dall'Ufficio speciale del Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, con la partecipazione della Provincia di Roma e della Regione Lazio, data la dimensione sovracomunale e subregionale del processo pianificatorio dell'area romana, che implica scelte compiute ai diversi livelli istituzionali. Gli atti della conferenza sono stati recentemente pubblicati nella collana «Documenti dell'Ufficio Speciale Piano Regolatore» (n. 13, Roma, 1988, pp. 213), a cura di D. Colasante e P. Dell'Unto.

La partecipazione alla conferenza è stata ampia e qualificata (110 interventi): amministratori delle circoscrizioni territoriali, del Comune e della Provincia di Roma, della Regione Lazio, membri del governo e del parlamento, rappresentanti al massimo livello di istituti di ricerca, di enti economici, di associazioni culturali e ambientaliste, degli ordini professionali, delle aziende pubbliche, dei sindacati confederali, delle organizzazioni imprenditoriali, dell'università, oltre a tecnici urbanisti, architetti ed ingegneri, a dimostrare la centralità della questione urbana negli interessi complessivi della società e la necessità del confronto tra la città dei cittadini, la città del governo e del potere, la città degli affari e del profitto e la città della cultura. Ed è stato questo taglio particolare della conferenza il fatto di maggior interesse, perché ha fatto emergere l'essenza stessa della città in quanto sistema complesso sempre funzionante ed in via di sviluppo, ambiente fisico, sociale ed economico insieme, in cui vivono e agiscono gli abitanti.

Sono stati al centro del dibattito della conferenza il Piano Regolatore Generale (PRG) del 1962 e la sua attualità e capacità a guidare le trasformazioni in atto verso la Roma del 2000; il raccordo tra la città e la sua area metropolitana; le funzioni ed il ruolo di Roma capitale e il modo con cui lo Stato deve assumere tali funzioni e tale ruolo come questione nazionale.

Il PRG di Roma, quando venne adottato nel 1962, dopo undici anni di studi, approfondimenti e scontri politici assai aspri, rappresentava il fiore all'occhiello del nascente centro-sinistra, terreno di sperimentazione per il nuovo corso politico che metteva alla prova la sua volontà riformatrice. Il piano conteneva però previsioni contraddittorie, per cui risultava determinante la sua gestione. Da una parte, il PRG ipotizzava una grande Roma di 5.000.000 di ab. con 10.000 ha di nuova espansione, contro ogni ipotesi di riequilibrio regionale, e prevedeva un nuovo sistema direzionale, l'«asse attrezzato», con 225.000 ab. e 300.000 vani-ufficio, confermando così la scelta, operata oltre un secolo prima, di non fare di Roma

una città industriale, prevedendo pochissime localizzazioni produttive. Dall'altra parte, l'asse attrezzato, previsto a est, interrompeva la struttura monocentrica di Roma con una forte concentrazione terziaria e direzionale sul lato orientale, in grado di alleggerire la pressione sul centro storico e, definendosi come tangenziale capace di raccogliere i flussi da nord e da sud, impediva il traffico di penetrazione e l'attraversamento della città. In tal modo le due scelte di piano, gigantismo e terziarizzazione spinta, potevano essere controbilanciate dalla scelta dell'asse attrezzato a est. La gestione del piano è stata fallimentare: la città è cresciuta in contrasto con le prescrizioni; l'asse attrezzato non è stato realizzato; l'espansione inarrestabile in tutte le direzioni ha comportato l'appiattimento urbanistico della città che ormai degrada nell'immagine di una sterminata periferia, tra abusivismo ed attuazioni di piano, per cui oggi lo scollamento tra la città reale e la città legale diventa il nodo più significativo da sciogliere.

I tre giorni della conferenza si sono articolati in quattro sessioni di lavoro, secondo tematiche precise: *Innovazione del piano, Strategie per lo sviluppo, Concentrazione delle scelte, Progetti per Roma: città e capitale*. Allestita nei locali attigui alla Sala Convegni, una mostra documentaria dal titolo «Piani, progetti e proposte per Roma» ha fornito il quadro informativo di supporto alla conferenza.

L'assessore alla Pianificazione urbanistica del Comune di Roma ha aperto i lavori della conferenza introducendo la prima sessione. Dopo aver delineato lo scenario per l'innovazione del piano — e cioè lo sviluppo recente delle telecomunicazioni e dell'informatica, le caratteristiche peculiari dell'economia di Roma, il suo sistema universitario e di ricerca, il rinnovato ruolo della pubblica amministrazione nel governo dell'economia post-industriale, le potenzialità di Roma come polo internazionale — e dopo aver ricordato come gli anni '70 abbiano profondamente modificato la prassi del far urbanistica, mettendo sul campo precisi obiettivi sociali e facendo emergere le contraddizioni e lo sfasamento tra previsioni di espansione e risorse economiche, ha riconsiderato la politica urbanistica comunale che, dal 1976, ha cercato di perseguire i nuovi orientamenti con la programmazione degli interventi in funzione dei finanziamenti, con la pianificazione attuativa in funzione del programma, con l'adeguamento del PRG alla domanda sociale. Questa politica si è incagliata nei primi anni '80 «in secche non solo burocratiche e procedurali ma anche dovute alla inadeguatezza» del PRG, soprattutto rispetto alla rinnovata cultura urbanistica, protesa verso i temi centrali del ricupero urbano, della salvaguardia ambientale, della trasformazione qualitativa della vita. Preso atto degli effetti congiunti dei diversi fattori di crisi e della crescente difficoltà a governare i grandi agglomerati urbani, considerato che il PRG del 1962, fondato sui principi canonici dell'urbanistica razionalista, attraverso l'esaltazione dello *zoning*, non si presta a «progettare l'integrazione, gli scambi, le relazioni», né ad individuare un'adeguata strategia di organizzazione della moderna città dei servizi che superi il dualismo centro-periferia per nuovi rapporti di interdipendenza diffusi nel territorio, l'assessore propone una nuova città policentrica per organizzare la «Roma delle sette città», finalizzata al ricupero della Roma dei sette colli, e cioè: la città Salaria-Nomentana, tra il Tevere e l'Aniene; la città orientale, tra l'Aniene ed il Parco dell'Appia Antica; la città sud-orientale, tra il Parco dell'Appia Antica e il Tevere; la città sud-occidentale, tra il Tevere e Villa Doria Pamphili; la città settentrionale, tra l'Aurelia e il Tevere; la città storica e consolidata, Roma centro; la città costiera di Ostia e Fiumicino. La revisione del

PRG va avviata d'intesa con la Provincia e la Regione, che deve fornire il riferimento alla scala regionale e comprensoriale con i «piani territoriali di coordinamento». Il nuovo piano non deve essere un modello astratto, generico disegno con norme vincolanti basate sulla zonizzazione monofunzionale, ma piano-programma con obiettivi prioritari di specifico interesse pubblico: mobilità, ambiente, direzionalità, servizi e terziario, base produttiva, fabbisogni abitativi. Infine, la proposta operativa in tre fasi: 1) riesame critico delle scelte in atto per la ridefinizione di un documento programmatico; 2) definizione di una variante di normativa per introdurre prescrizioni transitorie e di salvaguardia; 3) adozione della variante generale di piano.

La seconda sessione è stata introdotta dal vicesindaco e assessore alla Sviluppo economico, che si è posto l'obiettivo di individuare le azioni per lo sviluppo della città in termini funzionali, sociali, economici, ambientali, utilizzando le enormi potenzialità sommerse, inutilizzate o addirittura soffocate da un sistema urbano ormai sull'orlo del collasso; e le misure da concordare con le forze sociali ed imprenditoriali, attivando un confronto dialettico, un «protocollo di sviluppo» non riferito ad un singolo settore ma alle strategie e agli interventi complessivi per lo sviluppo della città.

La terza sessione è stata aperta da un nuovo breve intervento dell'assessore alla Pianificazione urbanistica che ha sottolineato l'importanza del tema della concertazione per il coinvolgimento della città nelle scelte burocratiche, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi.

La quarta sessione è stata introdotta dalla relazione del ministro per i Rapporti con il parlamento, che ha presentato il disegno di legge per Roma capitale incentrato sul delicato problema del coordinamento degli interventi per assicurare certezza, rapidità nelle spese e nell'esecuzione delle opere, salvaguardando nel contempo l'autonomia dell'ente locale.

Gli interventi che si sono succeduti nel corso dei tre giorni hanno ripreso, sviluppato, approfondito da diverse angolazioni i diversi temi in discussione. Sull'innovazione del piano, sulla necessità della sua revisione mediante una variante generale, il consenso è stato quasi unanime, pur con sfumature e accentuazioni diverse tra chi sostiene l'esigenza di un approccio complessivo e unitario alla questione urbanistica e chi sostiene invece più conveniente una delimitazione settoriale dei problemi. È comunque opinione diffusa che il PRG del 1962 sia obsoleto, anche se le scelte strategiche permangono valide: il ricupero del centro storico, il decentramento della direzionalità, la politica delle grandi attrezzature. Alcuni interventi recuperano l'idea dell'ambiente, ipotizzando per Roma un piano dove l'obiettivo programma sia l'ambiente, e non soltanto nel senso della tutela e valorizzazione del grande patrimonio naturalistico e storico-ambientale dell'area romana, ma nel senso di recuperare un corretto metabolismo della città (A.M. Leone).

Sulla suggestiva ipotesi della Roma delle sette città, gli interventi sono stati numerosi e niente affatto unanimi. Vittorini, cui si deve l'ipotesi delle sette città, ha meglio precisato perché il ricupero delle periferie possa avvenire soltanto collocandovi attività e funzioni, nuovi luoghi centrali, insiemi di centri città, che diano autonomia, autosufficienza — e quindi qualità di vita — a queste periferie da trasformare in un insieme organico di città. «Italia Nostra», al contrario, non condivide l'obiettivo del policentrismo urbano considerandolo, con una interpre-

tazione monofunzionale, una riedizione del «Piano Margherita» degli anni '70, sconfitto dalla mobilitazione popolare. Altri interventi hanno sviluppato il tema del policentrismo, con la proposta di nuovi «cuori», chiave di volta per l'innesto di vera vita e definizione di un nuovo sistema sociale (Benedetti); oppure, richiamandosi all'originario schema radiale di Roma, aperto e diramato, hanno proposto un chiaro modello radiocentrico con la mobilità assicurata da un forte sistema di tangenziali e radicali e dove il Grande Raccordo Anulare, enormemente potenziato, svolge la funzione di scambio direzionale e di parcheggio riproponendo per la quarta volta le antiche mura («Lega Ambiente»). Il contributo più decisivo sul policentrismo viene comunque in una visione decisamente metropolitana (Lugli), con la proposta di organizzare l'area romana in «sistemi e sotto-sistemi» autonomi, costituiti da «poli di servizio di diverso livello gerarchico», sistemi collegati tra loro e con Roma da un complesso infrastrutturale viario e trasportuale, integrato dal sistema del verde dei parchi e delle riserve naturali; finalità principale del modello è il decentramento nel territorio di futuri insediamenti, tramite nuovi poli direzionali, per alleggerire la pressione dell'*hinterland* sul centro di Roma e consentire il ricupero delle «galassie edilizie» diffuse nel territorio, da integrare con i centri storici, i nuovi centri di servizio delle «città nuove», rinnovate e potenziate per qualità della vita e per componenti sociali ed economiche.

Anche il dibattito sulla strumentazione urbanistica, sulle procedure e le metodologie, si è sviluppato vivace con interventi puntuali e circostanziati. L'Istituto Regionale di Studi e Ricerche per la Programmazione Economica e Territoriale del Lazio (IRSPER) ha proposto che Regione Lazio, Provincia di Roma, Comune di Roma e Comuni dell'area romana individuino le forme di coordinamento e di concentrazione per elaborare uno strumento di programmazione strategica dell'area romana, procedendo all'attuazione degli obiettivi mediante gli strumenti della pianificazione attuativa, che devono fissare, più che rigidi *zoning* monofunzionali, le prestazioni da garantire in termini di servizi, di accessibilità, di qualità urbana agli utenti di ciascuna area pianificata. L'Istituto Urbanistico Italiano (sezione laziale) ha proposto il «piano struttura». Quest'ultimo intervento è stato il più esaustivo e stimolante: il piano struttura è inteso come allocazione delle risorse disponibili secondo scelte di priorità, rigoroso riferimento per tutti gli interventi sia di settore che di area. La redazione e la gestione di un tale piano comporta nuovi strumenti e tecniche di conoscenza, valutazione e monitoraggio permanente. Il piano struttura dell'area romana deve essere limitato a pochi elementi chiave: pesi insediativi, grandi localizzazioni produttive e terziarie, infrastrutture e nodi principali di viabilità e trasporto, aree di salvaguardia, grandi attrezzature a livello urbano e superiore. Cioè scelte ed opzioni decise, priorità da attuarsi secondo piani di settore, articolati nel tempo, e piani di area, in attuazione delle indicazioni del piano di struttura. La Regione Lazio deve predisporre il bilancio pluriennale per le opere da finanziare ed i Comuni i piani pluriennali di attuazione: deve verificarsi, cioè, la concertazione tra i diversi livelli istituzionali e questo può avvenire con la legge regionale n. 17 del 1986.

Questa terza Conferenza Urbanistica del Comune di Roma ha consolidato la prassi, instaurata da pochi anni, di aprire al confronto con la città le scelte urbanistiche, segnando un momento decisivo nella storia recente di Roma democratica: la partecipazione è stata vasta ed interessata, la città si è espressa; chi ha la responsabilità di governo deve tradurre in operatività la ricchezza di contributi, riflessioni e critiche emerse durante il suo svolgimento.

THE THIRD CONFERENCE ON TOWN-PLANNING HELD BY THE MUNICIPALITY OF ROME. — In December 1986 was held a town-planning conference on «Innovation of Plan and Projects for the Capital of Italy» whose acts have been recently published in 1988. The main themes of the debate, which was introduced by the councillor responsible for town-planning, were 1962 General Town Planning and its up-to-dateness and validity, the metropolitan area of Rome, the functions and role of Rome as the capital of Italy. The conference was attended by the highest-level national representatives of the political, cultural, social and technical-economical world. The contributions to the debate were numerous and most of them were agreed on the necessity to modify the plan with these main objectives: the recovery and protection of the historical center, mobility, environment, productive resources and dwelling.