

## PER UNA ATTUAZIONE QUALITATIVA DEL NUOVO PIANO REGOLATORE<sup>1</sup>

Domenico Cecchini – direttivo INU Lazio

Con le controdeduzioni del 22 marzo scorso si è sostanzialmente concluso il lungo cammino della formazione del nuovo piano regolatore di Roma. Manca ancora il definitivo passaggio regionale ma le nuove procedure e l'impegno del Sindaco Veltroni fanno ritenere che il piano potrà essere pienamente vigente entro il 2006.

Si conclude così, positivamente, il primo ciclo della nuova urbanistica romana, avviato dalla fine del 1993 con la prima Giunta Rutelli<sup>2</sup>. La mia convinzione è che debba ora aprirsi un nuovo ciclo, la cui spinta riformatrice e innovativa sia non inferiore a quella del ciclo che ora si conclude. Senza una nuova ondata di innovazione nel modo di "produrre città" sarà molto difficile ottenere i risultati attesi dall'attuazione del nuovo piano e soprattutto saranno a rischio i suoi obiettivi qualitativi più importanti.

Prima di considerare quali dovrebbero essere i contenuti essenziali del nuovo ciclo occorre chiedersi se il nuovo piano sia ancora quello avviato dalla Giunta Rutelli. Se fosse un "altro piano" è evidente che non si potrebbe parlare di cicli della "nuova urbanistica". Ora, io sono convinto che nei suoi contenuti strutturali e qualificanti il piano sia tuttora quello la cui concreta redazione iniziò nel 1998<sup>3</sup>, dopo una intensa stagione di azioni ispirate ai principi della nuova urbanistica e anticipatrici del piano.

Chiarisco i motivi di questo convincimento esaminando anzitutto i principali contenuti strutturali del nuovo piano come emergono dai documenti diffusi dal Comune di Roma dopo l'approvazione della delibera del marzo scorso. Riassumo questi contenuti qualificanti della nuova urbanistica romana ricordandone gli obiettivi: tutela ambientale e rigenerazione ecologica; priorità al trasporto pubblico e "cura del ferro"; nuovo assetto policentrico dell'area urbana e riqualificazione della città esistente. Ebbene, rispetto a questi obiettivi la decisione del Consiglio comunale del marzo scorso recupera almeno in parte la forza innovatrice della prima edizione del piano, vistosamente indebolita dalla delibera di adozione (2003).

La decisione del marzo scorso rafforza la dimensione ecologica del piano confermando la manovra che tutela 88.000 ettari di agro romano, il 68% dell'immenso territorio comunale, e istituendo su territori comunque già a destinazione agricola, quattro nuovi "parchi agricoli comunali" che vivranno con il concreto sostegno delle attività agricole. Significativo è anche il perfezionamento del disegno della rete ecologica, che viene ora definita in scala 1:10.000 (originariamente era in scala 1:20.000) per garantirne la coerenza tecnica con gli altri elaborati prescrittivi. Non c'è, a mia conoscenza, nell'intero panorama europeo un territorio metropolitano in cui la tutela dei valori ambientali, paesaggistici e storici abbia ampiezza e rigore di questa portata. Ampiezza e rigore ottenuti nel tempo con successive scelte urbanistiche che dal 1993 sono state sempre coerenti con l'ispirazione iniziale della nuova urbanistica (variante di salvaguardia, piano delle certezze ecc.). Ora tutto dipenderà da come sarà concretamente gestita una scelta così rilevante.

Anche per il sistema della mobilità la delibera di controdeduzioni rafforza l'originaria struttura del piano. Confermata la priorità al trasporto su ferro, sono previsti ulteriori prolungamenti delle linee metropolitane la cui estensione complessiva, a modello realizzato, dovrebbe passare dagli attuali 52 a 139 km e garantire, assieme alle linee FR e

---

<sup>1</sup> Contributo pubblicato in *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, DAU, n. 120, ottobre 2006)

<sup>2</sup> L'avvio della nuova urbanistica può simbolicamente farsi coincidere con la prima demolizione di un edificio abusivo, il 13 ottobre 1993. In termini più disciplinari si può invece identificare con le delibere di indirizzo urbanistico approvate dal Consiglio Comunale tra il febbraio e l'aprile 1995.

<sup>3</sup> A questo anno risale la costituzione della struttura tecnica "Piani per Roma" che ha avuto il compito di redigere gli elaborati tecnici del nuovo piano

alle ferrovie concesse, secondo le stime del Comune, “una stazione raggiungibile a piedi a oltre la metà dei romani”. Anche in questo caso l’effettivo perseguimento degli obiettivi dipenderà dalla capacità di assicurare nel tempo investimenti all’altezza della rete disegnata.

Quanto alla scelta strutturale più qualificante del piano, il modello di assetto policentrico-reticolare e le nuove centralità urbane e metropolitane che ne costituiscono l’elemento strategico, la delibera di controdeduzioni ne ha rafforzato la consistenza e il significato. Aumentando in quasi tutte le centralità “da pianificare” le previsioni edificatorie rispetto a quelle ridotte dalla delibera di adozione (2003) e riservando al Comune stesso oltre i tre quarti dell’incremento il Consiglio ha inteso superare l’inconsistente e fatuo dibattito sul preteso sovra dimensionamento e conferire alla mano pubblica un ruolo più importante nel processo di progettazione e attuazione delle nuove centralità. Anche in questo caso tutto dipenderà dalla capacità dell’Amministrazione di stabilire indirizzi efficaci per l’effettiva realizzazione del modello policentrico e strumenti operativi capaci di realizzare attraverso le centralità un concreto innalzamento della qualità urbana.

Se la componente strutturale del piano è stata confermata ed anzi rafforzata dalla delibera di controdeduzioni non altrettanto può dirsi per la componente gestionale, destinata a governare le trasformazioni più minute ed a gestire il “giorno per giorno”. Questa componente era uscita malconcia dalla delibera di adozione del piano e le successive controdeduzioni non sono riuscite a limitare il danno.

Segnalo i casi più evidenti di arretramento.

E’ rimasta irrisolta la questione della realizzazione degli “standard urbanistici”. La decisione di ricorrere ad espropri onerosi per oltre duemila ettari - motivata da pregiudizi ideologici contro la soluzione originaria di acquisire le aree in cambio di limitatissime possibilità edificatorie - è oggettivamente impraticabile. Lo stesso incentivo per l’acquisizione compensativa delle aree, nei pochi casi in cui si potrà applicare, è stato sensibilmente ridotto, indebolendo l’efficacia dell’operazione. La nuova Amministrazione dovrà affrontare e risolvere presto il problema, pena il decadimento, al termine del quinquennio, di questa parte del piano.

Inoltre si è appesantita la parte più direttamente ereditata dal vecchio PRG del ’62-’65. Gli “ATO, ambiti di trasformazione ordinaria” sono il “residuo” del vecchio piano che non è stato possibile né cancellare né correggere con nuovi modi di attuazione urbanistica. Nella versione originaria (ottobre 2000) erano 50 e assommavano ad una edificabilità di circa 1,2 milioni di mq. Nei successivi passaggi il loro numero si è quasi raddoppiato (sono diventati 90 nella adozione e 87 nelle controdeduzioni) e il loro peso in termini di previsioni edificatorie si è quasi triplicato (oltre 3 milioni di mq). La spinta dei proprietari dei suoli e degli operatori sempre propensi a tornare ai vecchi strumenti e alle vecchie previsioni ha avuto i suoi effetti.

La stessa rinuncia a percorrere nuove strade si esprime nella riduzione dei meccanismi di incentivazione per i programmi integrati e nel ritardo nell’avvio di una loro concreta sperimentazione.

Ora, tornando alla domanda iniziale può dirsi a mio avviso che, nonostante alcuni cambiamenti e qualche perdita di energia riformatrice, il nuovo piano, almeno sulla base dei documenti ora disponibili, è ancora in sostanza quello avviato otto anni fa. Il lungo cammino ha lasciato tracce, ma l’impostazione è rimasta quella originaria. Possiamo dunque parlare di un primo ciclo della nuova urbanistica che ora si conclude ed affrontare il nuovo ciclo che ha un unico vero obiettivo: la conquista di una superiore qualità urbana. Non che il perseguimento di migliore qualità urbana fosse assente dal ciclo precedente, tutt’altro. Ma era per così dire sovrastato dalla necessità di superare il vecchio e approvare

il nuovo strumento generale. Questa superiore finalità è stata l'imperativo categorico degli ultimi anni; talvolta è addirittura divenuto alibi. Ora alibi non ce ne sono più, e ciò che nel primo ciclo era tentativo, anticipazione, esperimento, deve diventare metodo, direi ordinaria prassi per la ricerca di qualità diffusa. Il piano nuovo, finalmente vigente, può agire da propulsore di qualità, generatore di un nuovo modo di "fare città". Anche questo sarà un percorso non breve, un processo articolato che richiederà innovazioni importanti. Alcune, richieste da tempo, sono divenute indilazionabili.

La prima questione è la realizzazione delle nuove centralità. Ho ricordato come il piano affidi loro il compito di pervenire, in un orizzonte temporale medio lungo, al nuovo assetto policentrico-reticolare. Non vi è qui lo spazio per descrivere in dettaglio il miglioramento che ci si attende dal nuovo assetto rispetto a quello attuale. La riorganizzazione delle periferie attraverso potenti iniezioni di urbanità e di identità; la migliore accessibilità ed efficienza dell'intero sistema; i benefici effetti ambientali e di rigenerazione ecologica; la più equilibrata distribuzione delle funzioni di rango elevato e degli stessi valori immobiliari. Questi ed altri "vantaggi" di un assetto policentrico sono stati ampiamente discussi durante la formazione del piano nuovo e negli anni più recenti si sono affermati anche nelle politiche spaziali europee.

Ma per ottenere veri "centri città", non banali aggregazioni di case e centri commerciali, bensì luoghi attrattivi e vitali, che accolgano e progressivamente generino nuove funzioni, identità e qualità nelle periferie integrando e promovendo i contesti locali, occorrono metodi affatto nuovi di ideazione, di progettazione, di realizzazione e di gestione. Occorre una profonda innovazione in tutta la "filiera che produce città", occorre legare molto più strettamente nuovi spazi e nuove funzioni, superare barriere e recinti amministrativi, culturali, tecnici e gestionali. Occorre che un'attenzione molto più rigorosa ed efficace sia destinata alla qualità formale e funzionale dei nuovi luoghi pubblici. E' a questa profonda innovazione che mirava il nuovo piano introducendo obbligatoriamente per le centralità il metodo, e le procedure, del "progetto urbano". Tuttavia metodo e procedure sono state utilizzate finora in misura troppo limitata. Perché ?

Un po' perché si sono progressivamente approvati strumenti urbanistici attuativi di tipo tradizionale, sostanzialmente lottizzazioni convenzionate, che hanno sì permesso di avviare in tempi relativamente brevi i cantieri di numerose centralità, ma di fatto hanno bloccato l'innovazione. E si è però rinunciato ad anticipare, oltre ai cantieri, anche i metodi e le procedure nuove, sicché oggi le centralità "già pianificate" sono dieci su diciotto, rappresentano ben i tre quarti delle previsioni edificatorie ma sono gestite quasi tutte come se si trattasse non di "nuovi centri città" bensì di vecchie lottizzazioni convenzionate. Ma il vero motivo del ritardo nella realizzazione qualitativa delle centralità - ritardo reso ancor più evidente dal fatto che in pochi più recenti casi di centralità "da pianificare" si vanno invece svolgendo esperienze avanzate, si applicano i nuovi metodi, si dimostra che un modo diverso di "fare città" è possibile - è che la nuova cultura del progetto urbano incontra difficoltà e resistenze ad affermarsi nella prassi dell'amministrazione, degli imprenditori, dei progettisti, di tutti coloro che attivamente partecipano alla produzione di città.

A costo di apparire schematico sostengo che queste difficoltà derivano dalla assenza di una efficace regia tecnica per i progetti urbani. Manca un soggetto tecnico autorevole e responsabile, capace di gestire o accompagnare il progetto urbano lungo tutto il suo percorso, dalla concezione alla realizzazione; di garantire pur attraverso le inevitabili, normali modifiche e aggiustamenti che intervengono in processi realizzativi più che decennali, la coerenza con gli obiettivi e con il programma del progetto; capace di superare frammentazioni e recinti nei poteri e nella città fisica per ottenere integrazione e contestualità, qualità irrinunciabili del progetto urbano. Quello che manca è ciò che i

francesi chiamano la *maitrise d'ouvrage*. Immaginare che le nuove centralità – anche quelle “già pianificate” i cui cantieri dureranno ancora molti anni – siano realizzabili senza una vera e propria regia tecnica, dotata di poteri e responsabilità sufficienti significherebbe non voler attuare il piano. Regia la cui necessità, evidente per le centralità di iniziativa pubblica, sussiste anche per quelle di iniziativa privata. L’esperienza dimostra che gli obiettivi pubblici del progetto urbano, decisivi per la sua qualità, sono ottenibili solo se c’è un soggetto capace di interloquire costantemente con gli apparati tecnici delle imprese private che guidano i lavori. Non “tirati” dall’interesse imprenditoriale, naturalmente volto all’utile di impresa, quegli obiettivi devono essere “spinti” da una regia tecnica pubblica, sostenuta dal governo della città.

Altra questione da affrontare con energia innovatrice è l’attuazione della componente “gestionale” del piano. Ad essa sono dedicati gli elaborati “indicativi” e quelli “gestionali”, con le guide alla progettazione, gli schemi di riferimento, le schede e gli indirizzi per i programmi integrati, le centralità locali, gli interventi diretti di iniziativa privata, la progettazione delle infrastrutture ecc., la cui attuazione dovrebbe dare il maggior contributo alla qualità diffusa nella città. E’ una parte significativa del piano, necessaria per indirizzare ma che non può certo sostituire la concreta azione di gestione giorno per giorno, municipio per municipio. Affinché questa sia efficace occorre un’azione innovatrice di portata non inferiore a quella necessaria per realizzare i nuovi “centri città”.

Occorre anzitutto il nuovo regolamento edilizio. E’ di evidenza solare che l’applicazione della nuova disciplina urbanistica richiede un regolamento ad essa coerente. Le prime stesure del nuovo regolamento risalgono ad almeno sei anni fa: è incomprensibile il ritardo nella sua messa a punto ed approvazione. Andrebbe anche riesaminata la vicenda della commissione edilizia, la cui radicale riforma fu uno dei primi passi della nuova urbanistica, e che è stata poi trasformata in comitato per la qualità urbana ed edilizia. Che risultati ha dato? Che contributo all’effettivo innalzamento della qualità progettuale? Il nuovo corso avviato dal piano non può tralasciare questa dimensione operativa.

Altra azione indispensabile è la riorganizzazione degli uffici centrali e municipali per il rilascio delle concessioni e dei permessi. Il passaggio della disciplina urbanistica dallo *zoning* tradizionale ai “tessuti” è una rivoluzione nella gestione della città che non può essere lasciata a metà. L’articolazione “per tessuti” ha comportato una normativa complessa, la cui effettiva applicazione a migliaia di interventi di piccola e media dimensione, di manutenzione o di trasformazione, diretti o talvolta anche indiretti deve essere verificata, messa a punto, se necessario semplificata e modificata nei prossimi anni. Il nuovo piano non è un insieme di indici e tabelle da applicare. E’ un sistema di previsioni e un metodo che va continuamente aggiornato, verificato, implementato. Che richiede un’ampia azione di formazione e di verifica, articolata negli uffici centrali e nei municipi ed estesa al mondo delle professioni, che permetta a migliaia di progettisti e tecnici di familiarizzare con le nuove procedure, di contribuire al loro progressivo miglioramento.

Come si vede le innovazioni necessarie ad attuare la componente gestionale del piano non sono meno imponenti di quelle necessarie per la componente strutturale. Ci saranno chiarezza ed energia sufficienti per realizzarle? In ultima istanza la qualità delle trasformazioni urbane del prossimo futuro dipende dalla risposta a questo interrogativo.