

Ri-Vista
Ricerche per la progettazione del paesaggio
Anno 2 - numero 2 - luglio - dicembre 2004
Firenze University Press

IL NUOVO PIANO DI ROMA: COLLOQUIO CON FEDERICO OLIVA

Alessandra Cazzola *

Summary

Starting from the studies of McHarg, there is a growing interest to a development more respectful and less destructive of natural values. In the time it's been settled a common feeling through the environmental issues related to deterioration, consumption and pollution of the resources.

This new environmental feelings it's been also tackled in the field of land and urban planning, that had to revise instruments and techniques, and to redefine its knowing bases using the knowledges and the instruments of ecological disciplines (related both to extra-urban lands and to urban fabrics).

Talking with prof. Oliva we analyze the environmental and landscape contents of the new city plan of Rome, adoptee by the city council in the 2003.

Key-words

Rome, ecology and urban planning, city planning, relationships between area plans and ordinary plans.

Abstract

A partire dagli studi di McHarg si registra un crescente interesse per uno sviluppo più rispettoso e meno distruttivo dei valori naturali e si è via via consolidato un comune sentire nei confronti delle problematiche ambientali relative al degrado, al consumo e all'inquinamento delle risorse.

Questa nuova sensibilità ambientale è stata affrontata anche nel campo della pianificazione (territoriale e urbana), che ha dovuto rivedere gli strumenti e le tecniche adottate, nonché ridefinire le proprie basi conoscitive utilizzando in larga parte gli strumenti e le conoscenze delle discipline ecologiche (relative sia al territorio extra urbano che ai tessuti urbanizzati).

In un dialogo con il prof. Oliva si analizzano con attenzione i contenuti ambientali e paesistici del Nuovo Piano Regolatore di Roma, adottato in Consiglio Comunale nel 2003.

Parole chiave

Roma, ecologia e urbanistica, pianificazione urbanistica comunale, rapporti pianificazione di settore - pianificazione ordinaria.

* Dottore di Ricerca in Progettazione paesistica, Università di Firenze; Specialista in Pianificazione Urbanistica, Università di Roma "La Sapienza".

FEDERICO OLIVA, architetto, professore ordinario di "Urbanistica" presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano, Presidente del Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Ambientale. Membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Molte sono le sue pubblicazioni scientifiche e le esperienze professionali riguardanti soprattutto i temi relativi agli strumenti della riqualificazione e della trasformazione urbana. Inoltre ha approfondito il tema dell'integrazione tra urbanistica e ecologia, approfondendo gli aspetti della rigenerazione ecologica della città, dei nuovi standard ambientali e dei bilanci ambientali degli interventi di trasformazione urbanistica.

Ha lavorato a numerosi Piani Regolatori - Pavia (1976), Ancona (1988), Piacenza (1998), Reggio Emilia (1999), La Spezia (1999), Roma (2003), Ivrea (2004), Vigevano (2004), Cuneo e Carrara (in corso) - e Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale - Pesaro/Urbino (1994-1998), Perugia (1995-1999) e Forlì/Cesena (1997-1999).

A partire dagli studi di McHarg si registra un crescente interesse per uno sviluppo più rispettoso e meno distruttivo dei valori naturali e si è via via consolidato un comune sentire nei confronti delle problematiche ambientali relative al degrado, al consumo e all'inquinamento delle risorse.

Questa nuova sensibilità ambientale è stata affrontata anche nel campo della pianificazione (territoriale e urbana), che ha dovuto rivedere gli strumenti e le tecniche adottate, nonché ridefinire le proprie basi conoscitive utilizzando in larga parte gli strumenti e le conoscenze delle discipline ecologiche (relative sia al territorio extra urbano che ai tessuti urbanizzati). Oggi possiamo riconoscere alcuni elementi ricorrenti nelle diverse esperienze di "sostenibilità urbanistica" ormai realizzate nel nostro paese?

Parlare di "esperienze realizzate" mi sembra eccessivo, nel senso che alcuni piani, una netta minoranza tuttavia, hanno cercato di affrontare in questi ultimi dieci anni il tema della sostenibilità, o meglio il tema del *governo sostenibile del territorio*, con soluzioni che dobbiamo ancora definire sperimentali in quanto appunto non generalizzate. Gli elementi ricorrenti sono piuttosto quelli dell'analisi, del quadro conoscitivo su cui si fondano i piani, che anche per il contributo delle nuove leggi regionali (Toscana, Emilia, Umbria, Basilicata, Calabria, Puglia) si è molto arricchito, proprio nella direzione della conoscenza e della documentazione relative al degrado, al consumo e all'inquinamento delle risorse.

Purtroppo, il processo di integrazione tra pianificazione urbanistica e ecologia, appunto iniziato con esperienze di grande interesse all'inizio degli anni novanta, ha poi subito una evidente battuta d'arresto per il corporativismo tecnico e culturale dimostrato da ambedue le discipline, che hanno tenuto ben separati i propri campi di azione e i propri campi di competenza, ma anche i rispettivi strumenti operativi e cioè i piani urbanistici da un lato e le valutazioni e i processi di Agenda 21 dall'altro. Ma anche per una sorta di ambiguità del mondo ambientalista nei confronti del piano urbanistico, le cui strategie principali non sono solo quelle della *conservazione*, ma, al contrario, sono soprattutto quelle della *trasformazione*, del progetto al futuro della città e del territorio; ambiguità che ha toccato il punto più alto in occasione della mancata approvazione alla fine della passata Legislatura della riforma urbanistica, per un evidente dissenso da parte delle forze politiche che rappresentano più direttamente le posizioni ambientaliste. Mentre si è anche registrata una marcata debolezza disciplinare degli urbanisti che non hanno voluto o saputo generalizzare le esperienze di integrazione, accontentandosi di formulazione generali e poco operative nelle leggi regionali, ma anche nei piani.

Insomma si è determinata una sorta di contrapposizione politica tra urbanisti e ambientalisti, finalizzata a garantire identità e posizioni, che è emersa con evidenza in occasione delle scelte più importanti, come nel caso della mancata riforma urbanistica alla fine della scorsa Legislatura (situazione che si sta ripetendo nella discussione in Parlamento sulla cosiddetta

“legge di principi” per il Governo del Territorio, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione).

Fa eccezione l’iniziativa della “Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane” (www.cittasostenibile.it) che anche recentemente, in un convegno tenutosi a Ferrara (21 maggio) e Modena (20 settembre) ha ribadito le ragioni e la scelta, anche operativa, dell’integrazione.

Qualche anno fa, parlando di piani regolatori sostenibili su un numero di Urbanistica¹, lei articolava i casi presentati in due famiglie di piani: quelli che affrontano i nuovi impegni ecologici in maniera organica e strutturata dentro lo strumento urbanistico (Reggio Emilia, Pisa); quelli che, invece, all’interno del piano affrontano solo alcuni temi ecologico-ambientali specifici ma molto significativi (Bergamo, Cercola).

Il nuovo PRG di Roma sembra appartenere alla prima famiglia: in che modo e con quali strumenti?

Credo che quella distinzione sia ancora valida, anche se nel frattempo si è ulteriormente precisato il quadro tecnico-operativo della sostenibilità nei piani, il che sottolinea, per esempio, alcuni limiti del piano di Roma.

Questo piano, tuttavia, presenta un approccio complessivamente sostenibile, per le seguenti scelte di fondo:

- il sistema della mobilità principalmente fondato sul ferro, che è anche la scelta più importante del piano; una “mobilità sostenibile” che riduca il peso inquinante del traffico motorizzato individuale a favore del trasporto collettivo che utilizzi mezzi meno inquinanti ed energivori è infatti generalmente ritenuta una concreta condizione di sostenibilità;
- il sistema ambientale organizzato in “rete ecologica”, al fine di massimizzare gli effetti che le aree a più alta naturalità hanno sulla città; la possibilità di costruire una tale rete è un’altra condizione riconosciuta di sostenibilità;
- regole urbanistico - ecologiche che favoriscono il cosiddetto processo di “rigenerazione ecologica”, cioè la rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili, come la permeabilità dei suoli urbani (acqua), la destinazione a verde di una quota rilevante dell’area e la sua trasformazione a verde alberato (aria);
- le “cessioni compensative” nella *Città della trasformazione*, cioè la cessione obbligatoria di una quota rilevante della superficie territoriale dell’area, assai superiore agli *standard*, per tutti gli ambiti di nuova trasformazione previsti.

Minore rilievo hanno invece avuto due scelte che normalmente sono considerate fondamentali per un approccio di sostenibilità e cioè la riduzione degli impatti sulla città e sull’ambiente delle nuove infrastrutture (la cosiddetta “ambientazione” delle infrastrutture) e la riduzione del consumo di nuovo suolo agricolo. La prima per motivi oggettivi, legati alle dimensioni della città e quindi alla complessità del piano, che hanno suggerito una soluzione solo metodologica attraverso elaborati non prescrittivi, tutta affidata quindi alla futura gestione; la seconda per il peso oggettivamente rilevante del “residuo di piano”, pur drasticamente ridotto con tagli e compensazioni e assai “ammorbidito” dalle nuove regole introdotte dal piano (indici più bassi, destinazioni meno impattanti, cessioni più ampie), che ha ovviamente condizionato non solo l’impostazione del piano, ma anche il dibattito intorno ad esso.

Questa del “residuo di piano”, cioè delle previsioni non attuate e non riducibili della pianificazione precedente, è una questione sottovalutata da molti urbanisti, ma anche dalla stessa riforma urbanistica in corso (le leggi regionali e la “legge di principi” prima citata), forse perché non sembra esserci una valida soluzione giuridica.

¹ OLIVA FEDERICO, *Integrare urbanistica ed ecologia*, in *Urbanistica* 112, INU edizioni, Roma 1999, pagg. 47-62

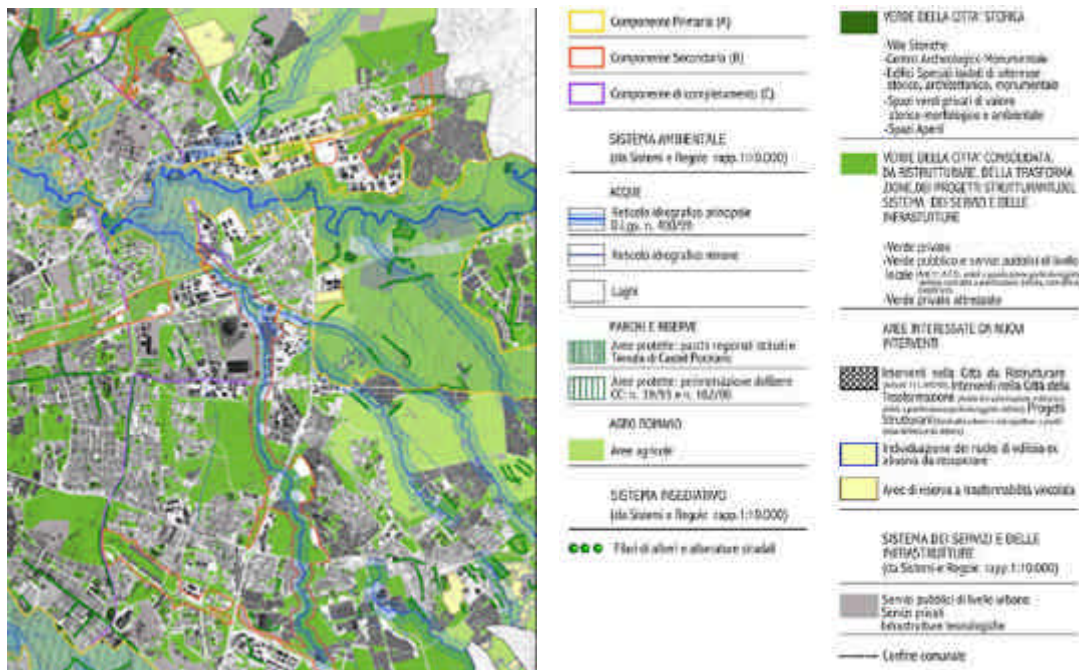


Figure 1 e 2. Rete ecologica: stralcio dell’elaborato prescrittivo P4, tavola 6 (settore nord est) e legenda.

Nelle esperienze più recenti di pianificazione urbana sostenibile ha assunto un aspetto prioritario la cosiddetta “rigenerazione ecologica della città”, ovvero quelle scelte all’interno del piano attraverso le quali viene sostenuto il processo naturale di rigenerazione della risorse ambientali fondamentali (aria, acqua, suolo). In che tipo di scelte si è tradotta questa strategia all’interno del Piano Regolatore di Roma?

Credo di aver in parte già sviluppato il quesito con la risposta alla precedente domanda. Aggiungo che, per il suolo - risorsa ambientale non riproducibile - il piano di Roma dispone correttamente la bonifica preventiva dei suoli inquinati, ma trattandosi di una quota ridotta delle complessive aree passibili di trasformazione, l’incidenza di questa norma non è oggettivamente rilevante.

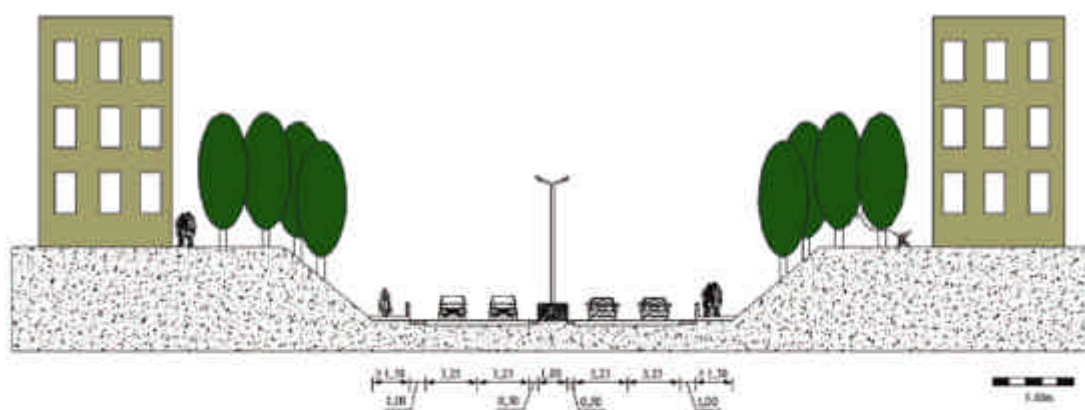
Voglio però sottolineare una questione relativa all’importanza di come la “trasformazione con regole” (ecologico-urbanistiche) ridimensioni lo stesso approccio finalizzato a considerare il “consumo di suolo” come una delle principali condizioni di sostenibilità, rilevando anche come tale approccio sia un’altra dimostrazione di vischiosità della cultura urbanistica italiana, che ha assimilato alcune certezze valide in un certo contesto (l’espansione urbana, trent’anni fa) e fa fatica ad aggiornarsi. Accertato infatti che un ettaro di suolo agricolo produce 1 tonnellata all’anno di ossigeno, assorbe due tonnellate all’anno di anidride carbonica ed evapora per traspirazione sette tonnellate all’anno di acqua e che questi valori sono moltiplicati se lo stesso ettaro di verde viene attrezzato con un adeguato numero di alberi (la produzione di ossigeno raggiunge cinque tonnellate all’anno, l’assorbimento di anidride carbonica passa a trenta tonnellate all’anno e l’evaporazione per traspirazione a trentatré tonnellate all’anno di acqua); se, infine, lo stesso suolo venisse attrezzato a “bosco urbano” i valori sarebbero ulteriormente moltiplicati, raggiungendo rispettivamente nove tonnellate all’anno di produzione di ossigeno, sessantanove tonnellate all’anno di assorbimento di anidride carbonica e cinquantanove tonnellate all’anno di produzione di acqua per evotraspirazione.

Come sottolineavo all’inizio, la *trasformazione* può essere più importante della *conservazione* ai fini di garantire una concreta ed effettiva strategia di sostenibilità urbanistica. Se si pensa poi che l’agricoltura italiana è assai idroesigente (per scelte

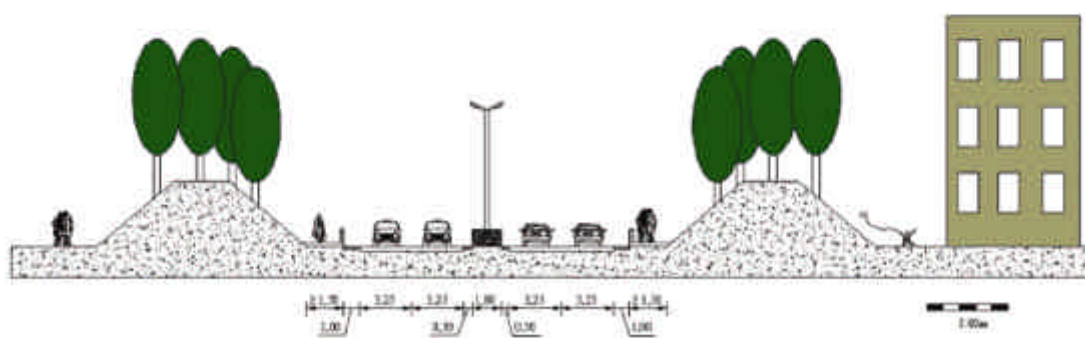
comunitarie) e quindi poco sostenibile (senza contare del carico inquinante dovuto ad alcune tecniche di produzione) e per di più inutilmente competitiva con quella di molte zone sottosviluppate del mondo, la sua ostinata conservazione in aree marginali periurbane appare alquanto discutibile, soprattutto in relazione alla sostenibilità.

Abbiamo già detto che a Roma le analisi e le scelte urbanistiche e quelle ecologiche e ambientali si sono confrontate ed integrate, definendo, alla fine, una comune classificazione e “specifiche azioni ecologiche sono state incorporate nella disciplina urbanistica”². Come è stato tradotta negli elaborati del piano questa classificazione e come vengono disciplinate queste “specifiche azioni ecologiche”?

Desidero sottolineare come per “incorporare” si debba intendere un’azione ecologica-ambientale tale da comportare un miglioramento della qualità dell’ambiente urbano, direttamente connessa all’attuazione del piano; un’azione che si attui quindi nel corso della normale attuazione del piano e non sia dipendente da altre iniziative.



Strada di scorrimento in trincea



Finta trincea con montagnole di terra

Figura 3. Guida alla progettazione delle infrastrutture per la mobilità (stralcio): mitigazione degli impatti.

² OLIVA FEDERICO, *Il sistema ambientale*, in *Urbanistica* 116, INU edizioni, Roma 2001, pagg. 158-165

Ciò non significa che altri strumenti o altre iniziative, come per esempio il *Piano di azione ambientale* dell'Agenda 21 o altri piani settoriali relativi non abbiano una grande importanza per garantire ulteriormente la sostenibilità dello sviluppo urbano o per migliorare la qualità ambientale della città esistente: infatti, è ormai opinione generalizzata degli urbanisti più avveduti come il governo del territorio non sia una competenza esclusiva dei *piani*, ma anche delle *politiche urbane*, tra le quali spiccano certamente quelle legate all'ambiente; il piano semmai, appare, almeno nella situazione italiana, una condizione che in qualche modo deve anticipare le politiche, rappresentando una sorta di "telaio" sulle quali le stesse possono essere costruite. Ma per questi aspetti devo necessariamente rinviare alle considerazioni assai approfondite di Maurizio Marcelloni (che si è a lungo occupato di pianificazione strategica) nel suo recente libro su Roma pubblicato da Laterza.

Il Piano delle certezze (1997) aveva eliminato le destinazioni d'uso del PRG '62 in contrasto con la perimetrazione dei parchi e con i vincoli cogenti dei Piani Paesistici, di fatto tutelando più di ottantamila ettari e cancellando ben cinquantanove milioni di metri cubi edificabili. L'immagine del sistema ambientale nel Piano delle certezze era quella di una "ruota verde" formata dai parchi urbani e metropolitani e dalle aree agricole, con alcuni "raggi" (rappresentati sempre dai parchi) che penetravano fin nel cuore della città. Oggi sembra che il nuovo piano arricchisca e articoli più nel dettaglio quella immagine: è vero?

In effetti questa è esattamente la situazione. I "raggi" tuttavia non sono rappresentati solo dai parchi, che in molti casi rappresentano comunque le previsioni più corpose di questa struttura territoriale, ma anche dalle tante nuove aree verdi tra di loro collegate nella "rete ecologica" e direttamente legate all'attuazione del piano con il meccanismo della "cessione compensativa", che almeno nella versione iniziale del piano, non quella emendata dal Consiglio Comunale, riguardava tutte aree per "Verde e servizi di livello locale". Insomma, i collegamenti tra le grandi aree naturalistiche che formano una "rete" effettiva, erano affidati dal piano ancora al processo di trasformazione, in particolare al meccanismo compensativo che regolava l'acquisizione delle aree pubbliche, destinate a verde e servizi; ulteriore dimostrazione del ruolo attribuito alla trasformazione urbana nella costruzione di una città effettivamente sostenibile.

«Il verde cresce se la città si trasforma» è uno degli slogan che sta alla base del piano, che, infatti, si pone l'obiettivo di garantire in ogni Municipio la ragguardevole dotazione (standard) di verde pubblico e attrezzato di tredici mq per ogni "abitante insediato o insediabile".

Ci può descrivere il meccanismo attuativo che avete predisposto per raggiungere questo obiettivo?

Il meccanismo è appunto quello dell'acquisizione compensativa a cui facevo riferimento nella risposta precedente. In pratica sia nella *Città Consolidata* che nella *Città da Ristrutturare* (oltre che nella *Città della Trasformazione*, dove però non sono previste aree pubbliche al di fuori dei perimetri sottoposti a perequazione urbanistica) l'acquisizione delle aree pubbliche era assicurata dal riconoscimento di una assai ridotta edificabilità per funzioni non residenziali delle varie aree, da esercitare però solo sul 20% di ciascuna di esse o di gruppi di aree aggregate, con la cessione gratuita e obbligatoria del rimanente 80%. Una soluzione assai equilibrata, che aumentava di pochissimo il cosiddetto "dimensionamento" del piano, ma metteva chiaramente in luce l'inaffidabilità della soluzione espropriativa, l'unica soluzione alternativa possibile, sia per le alte indennità, commisurate ai valori di mercato, oggi previste dalla legge, sia per la brevità della durata dei vincoli urbanistici (cinque anni), sia per l'impossibilità di una loro reiterazione se non in forma onerosa, come

in sancito dalle più recenti sentenze in materia della Corte Costituzionale. L'esproprio era confinato alla sola *Città Storica*, perché sembrava non appropriato attivare operazione di compensazione, cioè di anche minima edificazione, in un tale contesto.

La politica non ha accettato questa soluzione di "buon senso" e in nome della più evidente ideologia, il Consiglio Comunale ha escluso dall'acquisizione compensativa anche tutte le aree per "Verde e servizi di livello locale" presenti nella *Città Consolidata*, dove vive la maggioranza della popolazione e dove i livelli degli *standard* urbanistici sono i più bassi, condannando così centinaia di migliaia di romani ad una qualità insediativa non certo soddisfacente. Ho espresso tutta la mia delusione per questa soluzione sul numero 137 di *Urbanistica* ("Il difficile sentiero dell'urbanistica riformista"), al quale rimando per qualche approfondimento.

La campagna romana è sicuramente una porzione di territorio unica nel suo genere, che possiede una forte connotazione paesistica: ad essa, sia per la sua estensione (Roma con i suoi centotrentamila ettari è il più grande comune agricolo d'Italia), sia per i suoi caratteri specifici e le relazioni particolari che tra questi si instaurano, sempre più viene riconosciuto ed attribuito il ruolo di complesso/risorsa culturale, storica, paesaggistica, ecc...

È pur vero, però, che Roma - per un lungo periodo - ha avuto un rapporto con la sua campagna particolare, attribuendo a quest'ultima un ruolo esclusivamente produttivo: pascolo innanzitutto, coltivazioni estensive in secondo luogo. Oggi, invece, il rapporto della città con la sua campagna è profondamente mutato ed è possibile riconoscere molteplici tipologie di aree, articolate a seconda del diverso grado di pressione insediativa alla quale sono sottoposte e dello stato in cui versa l'attività agricola.

Nel Piano vengono riconosciute queste diverse tipologie di aree e di paesaggi?

Credo che questo aspetto sia uno dei contenuti del piano meno convincenti, non perché sia assente (in realtà è presente anche una carta gestionale sul paesaggio con relativa Guida), ma perché non è stata sviluppato alcuna analisi originale nel merito e, di conseguenza, anche le scelte progettuali sono alquanto tradizionali, per non dire poco approfondite. La stessa distinzione nelle due zone agricole ambientali e no, risale al PRG del '64 ed è ripetuta in modo che probabilmente non corrisponde più alla situazione di fatto in molte situazioni.

D'altronde è impossibile pianificare un territorio così complesso senza disporre di conoscenze adeguate, che solo ora, nella fase delle controdeduzioni, sono disponibili e che stanno contribuendo a migliorare in modo rilevante la qualità del piano per le zone extraurbane e per la stessa ridefinizione della "rete ecologica".

Ricordo comunque che alcune analisi e ricerche svolte da uno specialista agronomo relativamente alle caratteristiche produttive dell'agro romano presentavano una situazione così dirompente rispetto all'impostazione conservativa più tradizionale, che le stesse sono state di fatto messe da parte e la normativa delle zone agricole che ne è derivata è un insieme alquanto confuso di norme vincolistiche e alquanto complicate, dove si inventano nuovi strumenti (il PAMA) per le nuove costruzioni, senza sapere (e quindi senza indicare) quale ufficio e di quale settore dovranno gestire gli stessi strumenti.

Nella Convenzione Europea del Paesaggio si è affermata la convinzione che gli obiettivi di mantenimento e di recupero delle qualità paesistiche devono essere impostati tanto nei "paesaggi d'eccellenza", quanto e soprattutto nei "paesaggi ordinari" che "rappresentano comunque l'espressione tangibile delle società che li abitano, ed in quanto tali si configurano come paesaggi culturali non diversamente da quelli tanto più celebrati e protetti"³.

³ CLEMENTI ALBERTO, *Revisioni di paesaggio*, Meltemi, Roma 2002, pag. 17.

Abbiamo avuto modo di vedere come il sistema ambientale individuato nel piano si strutturi in parte sul sistema di aree protette (statali, regionali e comunali) che interessano una buona percentuale del territorio comunale: come si rapporta - non solo da un punto di vista normativo/prescrittivo - il PRG con i piani di assetto che recentemente l'Ente RomaNatura ha predisposto per le riserve naturali di sua competenza?

Il rapporto è l'unico possibile che si può istituire in un Paese dove le cosiddette "pianificazioni separate" sono una condizione comune e un problema per le zone extraurbane: il PRG si limita a riportare la perimetrazione dei "Parchi istituiti" e a indicare come per essi saranno i relativi piani di assetto (RomaNatura non è l'unico ente di gestione) a definirne la disciplina, senza quindi porre in essere alcun condizionamento.

Un problema si pone per gli ambiti che pur essendo stati inizialmente perimetrati come parchi, non sono mai stato oggetto dei decreti istitutivi da parte della Regione, come l'ambito Arrone-Galeria, dove quindi i Piani di assetto dovrebbero essere di responsabilità del Comune, che tuttavia si limita, almeno per ora, alla semplice tutela attraverso il PRG.

Voglio inoltre ricordare che il problema delle "pianificazione separate" riguarda anche i Piani Paesistici, che interessano il territorio romano in modo discontinuo e sono redatti in modo poco leggibile e non coordinato con il PRG: nel complesso le modalità di trattamento dei quasi ottantamila ettari del territorio romano extraurbano mi sembrano scontare negativamente l'arretratezza del nostro sistema di pianificazione, con l'affastellamento e la sovrapposizione "separata" di troppi strumenti dal PRG ai Piani di assetto, dal PTCP ai PTP.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI CITATI NEL TESTO

CLEMENTI ALBERTO, *Revisioni di paesaggio*, Meltemi, Roma 2002.

MARCELLONI MAURIZIO, *Pensare la città contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2003.

OLIVA FEDERICO, *Integrare urbanistica ed ecologia*, in *Urbanistica* 112, INU edizioni, Roma 1999, pagg.47-62.

OLIVA FEDERICO, *Il sistema ambientale*, in *Urbanistica* 116, INU edizioni, Roma 2001, pagg.158-165.

RIFERIMENTI ICONOGRAFICI

Figure 1 e 2: Comune di Roma, Nuovo Piano Regolatore, *elaborato P4 Rete ecologica*, Roma 2003

Figura 3: Comune di Roma, Nuovo Piano Regolatore, *Guida alla progettazione delle infrastrutture per la mobilità*, Roma 2003

Testo acquisito dalla redazione della rivista nel mese di dicembre 2004.

© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.