

Il nuovo Piano regolatore di Roma(2001): un piano senza strategia[♥]

Franco Archibugi

1. L'urbanistica a Roma dal PRG del 1962 ad oggi

Nei capitoli precedenti di questo saggio, si è fatto un breve excursus critico dell'urbanistica romana, intesa *non* come evoluzione della forma urbana della città nella sua storia, *né* come storia degli interventi che nella sua storia sono stati operati, per una ragione o per l'altra, per accrescerne o riadattarne la funzionalità, ma come *pianificazione consapevole* della città.

Si è fatto cenno infatti solo ai “piani regolatori” della città¹; il primo dei quali (1870) (degno di tal nome e neppure tanto²) fu quello che fu formulato immediatamente dopo l'assunzione di Roma a capitale del Regno di Italia, nel 1870. Insieme ai piani regolatori del 1883 e del 1909, essi compongono quella che abbiamo chiamato l'urbanistica “umbertina”. Segue l'urbanistica “fascista”, che trovò la sua principale espressione nel Piano del 1931.

Nel dopoguerra fino ad oggi, la periodizzazione che ritengo dover suggerire, si divide in due netti periodi: il periodo che abbiamo chiamato dell'urbanistica “moderna”, la quale sfocia nel piano regolatore del 1962 e il periodo successivo, che abbiamo chiamato il periodo “populista” e dell'“effimero”, perché si fa fatica ad identificarne una strategia particolare, se non appunto *l'assenza di strategia* - peraltro arrogantemente sostenuta, per un verso o l'altro - da tutte le fasi politiche e culturali che si sono succedute dopo l'adozione del piano regolatore del 1962.

[♥] Cap. 7 ed ultimo del libro dell'A.: *Roma: per una nuova strategia urbanistica*, edito in inglese da Routledge, London (in corso) e in versione provvisoria da CP, Roma 2002.

¹ Che sono un prodotto dell'urbanistica, da quando la urbanistica vera e propria è nata, cioè nella seconda metà dell'800, in tutti i paesi europei, negli Stati Uniti, e in altri paesi legati strettamente alla cultura europea, anche se formati in altri continenti. Per la differenza fra i due concetti di “urbanistica” – per molti versi entrambi legittimi – (che nel caso italiano e francese, con l'introduzione delle parole “urbanistica” e “urbanisme”, viene complicato anche da questioni linguistiche), si veda quanto sviluppato nel mio libro: *Introduzione all'urbanistica*, Cap.2 (Archibugi, 1995).

² Infatti fu un abbozzo preparato dal Viviani, abbozzo che rimase per un decennio in continua discussione e variazione senza essere approvato e che solo nel 1983 trovò una sua sanzione ufficiale e giuridica.

In fondo, l'insieme di questo nostro saggio (in particolare i capitoli 4 5 e 6), che mira a sostenere la necessità di una *nuova peculiare strategia per Roma*, è il risultato di una costante critica svolta nel corso di questa ultima fase, quella detta "populista" e dell'"effimero" (quindi dal 1962 a tutt'oggi); una critica *contro* la gestione urbanistica della città, malgrado che questa gestione sia stata targata con la più vasta gamma di colori politici (dalla destra alla sinistra). Dal 1965 a tutt'oggi, infatti, le amministrazioni nel Lazio e nel Comune di Roma sono state le più varie:

- dal 1965 al 1975, si sono succedute al governo della città amministrazioni di coalizione democristiana-socialista, nel clima bloccato della guerra fredda, e nel tentativo di rendere operativo il Piano del 1962. In questo periodo non si riuscì né a controllare le operazioni speculative di una classe di proprietari fondiari, né l' "abusivismo popolare" , prodotto da una scarsa capacità dei piani di attuazione di edilizia popolare a soddisfare la crescita della domanda di casa.
- dal 1975 al 1985, subentrò per la prima volta nella città un governo detto "di sinistra", con sindaci comunisti, che si limitò a gestire i guasti del periodo precedente, ricercando consensi ovunque a buon mercato con iniziative effimere, e risanando quelle agglomerazioni illegali che si erano venute formando in modo selvaggio nelle periferie urbane.³
- dal 1985 al 1993, ritornò al Governo della città ancora la coalizione democristiana-socialista, che approfittò della cattiva e insulsa gestione precedente, per ulteriormente aprire alla speculazione privata ogni possibile ambito di attività, e scivolando in modi sempre più estesi nella corruzione e nella concussione anche e soprattutto nel settore urbanistico.
- e infine dal 1993 ad oggi (2002) - in concomitanza dello sdoganamento dei comunisti dopo il crollo del regime sovietico, di cui furono fino all'ultimo succubi, e l'avviamento in Italia di un regime politico "bipolare" e fondato su un sistema elettorale e di governo maggioritario" che ha fatto le sue prime esperienze nelle amministrazioni locali (come si dirà meglio nel prossimo paragrafo) - ritornò al governo della città una nuova coalizione di centro-sinistra, che anch'essa mostrò – malgrado le grandi aspettative specialmente dell'opinione più tecnica – una notevole incapacità di ritrovare una strada nuova di pianificazione strategica.

Ebbene tutte queste successive ed opposte amministrazioni hanno avuto una cosa in comune: l'accantonamento di ogni serio impegno di pianificazione urbanistica, in una gestione del "*le jour au jour*", lo smantellamento di ogni visione complessiva e quantificata della crescita della città. Insomma l'adozione piena (non solo trascinata e subita dai fatti, ma anche consapevole e "teorizzata") di un metodo "incrementalista" della pianificazione, che nel caso specifico si è tradotta nella quasi permanente, reiterata, deliberazione di "varianti" al piano del 1962-65.

Queste "varianti" infatti, non si sono mai presentate come il risultato ordinato

³ Di questo periodo vi è una buona dose di analisi critica (e coraggiosa per membri militanti nelle stesse forze politiche dell'amministrazione vigente) in un volume collettivo a cura di P.Della Seta (1986b), con saggi interessanti dello stesso Della Seta (1986a) e di V.De Lucia (1986).

di scadenze verifiche dell'attuazione del piano e delle sue strategie, e un aggiustamento sequenziale e mobile delle direttrici operative, sempre monitorate e controllate nella loro coerenza di insieme.

Queste “varianti” hanno invece assunto la natura di interventi tesi a legittimare usi del territorio, per se incompatibili con il piano del 1962-65, e dar loro una legalità giuridico-politica, senza ridiscutere la loro coerenza tecnico-economica.

Questo modo di procedere nel disordine e nella insignificanza, è stato facilitato da due fattori diversissimi, ma ugualmente convergenti nel disordine indicato: 1) la cattiva qualità tecnica e metodologica del piano stesso cui si era giunti nel periodo precedente (il Piano del 1962, approvato definitivamente nel 1965) e che si sarebbe dovuto gestire secondo criteri di razionalità; 2) la predominante preoccupazione politica che ha impedito un più rapido cammino nella produzione di un dialogo effettivo con tutti gli interessati al piano stesso.

Per quanto concerne i caratteri sbagliati e gravemente lacunosi del Piano del 1962 – come è stato ampiamente detto nei capitoli precedenti ma come è meglio ripetere anche qui sinteticamente – essi sono:

- a. era fondato su una strategia in teoria giusta: creazione di *alternativa centralità al centro storico* – il cosiddetto “Asse attrezzato” poi divenuto “Sistema direzionale orientale”, ma cronologicamente invecchiato. Il suo principale autore, Luigi Piccinato, aveva concepito l’“asse attrezzato” in tempi (gli anni trenta) in cui tale strategia e la scelta di localizzazione di essa poteva avere ancora un grande significato ed una utile applicazione per la crescita urbana ulteriore delle città. Ma trent’anni dopo, negli anni sessanta la crescita a macchia d’olio della città e dei suoi insediamenti con una popolazione quasi raddoppiata nel periodo, rendeva la localizzazione prescelta dell’asse attrezzato a ridosso del centro storico (anch’esso nel frattempo espanso) del tutto *controproducente alla strategia per il quale era stato concepito*. I trent’anni passati (che includevano gli effetti della seconda guerra mondiale) imponevano una scelta totalmente nuova a quella maturata dallo stesso Piccinato negli anni trenta: un coraggioso spostamento del sistema direzionale, e la contemporanea adozione di alcuni altri sistemi direzionali alternativi, conformi alla crescita demografica e territoriale della città. I gestori del Piano si trovarono a dover gestire delle indicazioni ormai diventate anti-storiche;
- b. quel Piano era inoltre inficiato da una assenza totale di valutazione delle *relazioni uso-del-territorio/generazione di traffico*, che ne rendeva assolutamente fragile e incerta ogni determinazione applicativa;
- c. infine, in quel piano era assente – come sempre nei piani urbanistici – la valutazione dei *costi di attuazione* del Piano, rispetto alle risorse a disposizione o comunque mobilitabili. Dall’assenza di ogni valutazione economica, ne discende l’impossibilità di dare ai piani una loro *operatività nel tempo*, e di selezionare rispetto ad alcune soluzioni progettuali fisico-territoriali, quelle che “ottimizzano” il rapporto *obiettivi/mezzi* (che è condizione di fattibilità dei piani).

2. Il più recente dibattito sulla nuova pianificazione

Come si è già ricordato nelle prefazioni, questo mio libro (e relative proposte) per una nuova “strategia” urbanistica per Roma è stato impostato e sviluppato già fin dal 1985, ed è stato successivamente aggiornato (solo con lievi ritocchi) in occasione di successive edizioni. Gli aggiornamenti non sono stati mai molto radicali, giacché negli anni dal 1985 alla fine del secolo, nella gestione urbanistica di Roma *non è successo mai niente di rilevante*.

La gestione urbanistica di Roma si è svolta sempre nella vana e retorica requisitoria di una necessità di “cambiamento” (nella quale si sono esercitati un po’ tutti: a) *i politici*, nelle numerose occasioni in cui partiti e candidati chiamassero gli elettori al consenso o nelle occasioni in cui nuove amministrazioni elette dovessero elaborare i propri programmi di azione; b) *i tecnici-urbanisti*, sempre pronti a rivendicare con proclami e movimenti di opinione il loro ruolo di professionisti; c) e perfino *gli operatori* (soprattutto gli operatori edilizi, cioè i costruttori), naturalmente in nome degli interessi generali dei cittadini, ma anche quello di assicurare un livello elevato e costante di occupazione di lavoro nel settore dei loro lavoratori e dei loro capitali.).

Ma cosa ha fatto seguito a quella requisitoria ? un “nulla di fatto”. Al massimo, si è sancita qualche “variante” del vecchio Piano del 1962, resa indispensabile dal bisogno di “assorbire” il grosso degli eventi urbanistici della città, tutti puntualmente segnati dal cosiddetto “abusivismo”, cioè da iniziative (di cui talune perfino pubbliche) che si svolgevano al di fuori e talora contro le prescrizioni del Piano regolatore, e pertanto senza i necessari formali “permessi” delle autorità di gestione del piano.

Dal 1981 questo *lassismo* del Piano è stato ulteriormente facilitato dall’arresto ed inversione della crescita demografica della città (nei suoi confini amministrativi); questo fatto ha diminuito l’urgenza di affrontare un controllo di sviluppo edilizio urbano.

Nel capitolo 2 si è già illustrato come questo lassismo nei fatti sia stato accompagnato (e a mio modo di vedere, anche favorito) invece da un esteso dibattito politico-tecnico⁴, in cui si è detto tutto e il contrario di tutto. Possiamo tentare di raccogliere e classificare tale dibattito lungo quattro principali orientamenti:

1. i piani regolatori sono morti e non devono più essere risuscitati; occorre sostituirli con delle politiche urbane flessibili, in cui l’urbanista interviene con consigli, caso per caso, assumendosi ruoli ristretti e specifici (per esempio progettazione di quartieri, piazze, arredi urbani, standard di progettazione, “grandi opere”, etc.). (Alcuni hanno creduto di dare a questo orientamento, il nome – del tutto abusivo, come diremo – di “pianificazione strategica”)

⁴ Fra il dibattito in questione, segnalo solo alcuni partecipanti: Clementi e Perego (1983); Merloni (1986); Clementi, a cura di (1985); Vittorini (1984, 1986); Marcelloni, Campos Venuti, Vittorini et al. (1986); Talia (1986); Della Seta, a cura di (1986b); Samperi (1986, 1996); Pazienti (1987); Cusani (1990); Della Seta e Salzano (1993); Tocci (1993); Balducci (1995); Campos Venuti (1996).

2. i piani regolatori sono ancora l'unico strumento valido di gestione del territorio, e delle città. (Ed in particolare il Piano romano del 1962, mantiene ancora tutta la sua validità e occorre finalmente dare attuazione all'asse attrezzato modificato in SDO. Se non vengono applicati, non è colpa di chi li produce, ma di chi – per le più diverse ragioni: o per non avere le mani legate da regole fastidiose o per favorire gli interessi degli operatori, o per semplice disinteresse e incapacità – non li applica e non li gestisce come dovrebbe. Basta mettere alla direzione della città una classe di leaders politici (o un partito) impegnati a far rispettare i piani e combattere le speculazioni le cose miglioreranno.
3. i piani regolatori sono indispensabili per assicurare una visione “strutturale” della città, ma devono essere gestiti in modo flessibile, pronti ad essere modificati nelle loro parti normative per incontrare nuove esigenze, o i desideri di operatori con i quali si entra in cooperazione operativa, o i nuovi bisogni di gruppi sociali con esigenze particolari. Appartiene al Piano regolatore di costituire la parte “strutturale” della pianificazione e alle politiche e ai progetti urbani di procedere ai bisogni “strategici” che cambiano.⁵
4. i piani regolatori sono validi, ma è il piano regolatore di Roma (del 1962, vigente) che è superato nelle sue direttrici e bisogna farne uno nuovo, con direttrici di crescita diverse e nuove, risanando e assorbendo le crescite abusive rispetto al vecchio piano e dando loro una nuova “qualificazione”.

Il dibattito tecnico-politico di cui sopra si è accentuato man mano che, dalla fine degli anni '70 si sono incominciate ad avere amministrazioni di sinistra, con forte dominanza del partito comunista (e non solo a Roma, ma anche in molte altre città importanti italiane specialmente dell'Italia centrale) e non si poteva solo invocare un cambiamento di leadership politica (come nell'orientamento n.2). Il dibattito si è, in questi casi, trasferito all'interno dello stesso schieramento di sinistra, e si è sviluppato in modo “trasversale” agli schieramenti politici.

Il dibattito di cui sopra è stato così acceso che credo abbia contribuito in parte anche a paralizzare qualche decisa presa di posizione delle ultime amministrazioni a Roma. Altrimenti non si spiegano le ambiguità con le quali anche con la vittoria elettorale delle sinistre nel 1993, la nuova amministrazione ha tardato ad imboccare con decisione la strada di un nuovo “piano regolatore”, (che in realtà è stato avviato solo nel 1999, si veda quanto si è detto nel paragrafo 5 del cap.2)⁶.

Quelle ambiguità e quelle diversità di orientamento si risentono anche nel nuovo Piano.

3. Il nuovo Piano

⁵ Vedi in proposito Campos Venuti (1996, 2001a).

⁶ A questo proposito è illuminante il tenore di uno scritto di D. Cecchini (1996) assessore alle politiche del territorio a Roma con la nuova Giunta .

Il nuovo Piano regolatore approvato dalla Giunta comunale⁷ è il risultato di un lavoro molto vasto e complesso⁸. E' stato elaborato dopo poco meno di 40 anni dall'ultimo Piano del 1962, il quale dal punto di vista formale era ancora quello vigente malgrado la sua pratica *inesistenza*⁹, di cui abbiamo tracciato ragioni ed effetti nei capitoli precedenti. Esso rappresenta nella volontà e nell'opinione dei suoi autori un importante rinnovamento di impostazione, di metodi, e di risultati.¹⁰ Vedremo, sia pure molto rapidamente, il significato limitato di questa opinione.

⁷ Approvato dalla Giunta comunale di Roma il 20 Ottobre 2000. Il Piano è stato il prodotto del lavoro di una gran quantità di persone, sotto la responsabilità politica dell'Assessore per le "politiche de territorio", Domenico Cecchini (peraltro un urbanista professionalmente) e di un "Ufficio per il Nuovo Piano Regolatore" (diretto da Maurizio Marcelloni). Dal luglio 1998, data di inizio dei lavori per il Piano, una squadra imponente di esperti (183 unità) è stata messa al lavoro attraverso l'affidamento di lavoro ad una società a prevalente capitale comunale (STA). Il lavoro si è sviluppato nell'arco di 30 mesi (con l'uso di 1.000 mq di superficie e di 99 postazioni informatiche). Il 70% del suddetto staff è composto di architetti e la "squadra ha registrato la presenza di ingegneri, geologi, storici, archeologi, informatici ed esperti di grafica e comunicazione". Sintomatica, mi sembra, l'assenza fra 183 addetti di un solo economista o di un solo sociologo o esperto di "scienza politica": questo dice molto sulla natura del piano, assai più di tanti altri discorsi). L'insieme dei documenti del Piano è disponibile in Internet (<http://www.comune.roma.it/dipterritorio/Npr/prg>). (Per queste ed altre informazioni sulla lavorazione del Piano si veda C.Patini, 2001).

⁸ Esso si compone di una Relazione (di 98 pagine) e di un esteso testo molto interessante di "Norme tecniche" (di 154 pagine), e di una gran quantità di "Elaborati" (230 Tavole) classificati in gruppi, cui sono stati dati i nomi di: "prescrittivi", "gestionali", "descrittivi". "indicativi" e "per la comunicazione del Piano". A complemento delle informazioni diremo che le tavole originali degli elaborati -in scala variabile 1:5.000, 10.000, 20.000, e 25.000 - sono, con poche eccezioni, in formato AO; quelle in scala 1:50.000 e 80.000, in formato doppio AO. Ma il formato originale è stato conservato solo nelle tavole incluse nelle "Guide" (di cui diremo in seguito) che sono in formato A3. Il Piano si presenta in versione cartacea (le tavole - viene annunciato dagli autori - consistono in 500 mq di carta per un peso di circa 55 Kg) ma anche in forma digitale (vedi sito indicato nella nota 1). Il Piano è stato largamente diffuso in un numero della rivista dell'INU, *Urbanistica* (N.116) del gennaio-giugno 2001, in un *editing* a cura di Laura Ricci ed altri, attraverso articoli e note firmati per ciascun settore del Piano da coloro che hanno diretto quel settore e ne sono stati i principali responsabili. In allegato al N 116 di *Urbanistica* viene fornito anche un testo del Piano in versione digitale CD a vasta diffusione in formato PDF, e realizzato con Adobe/Acrobat. Nella rivista *Urbanistica*, si può trovare anche una utile versione inglese dei principali articoli di cui sopra.

⁹ Così lo ha definito nel 1986 Domenico Cecchini, il futuro responsabile delle politiche territoriali del governo cittadino che ha predisposto il nuovo Piano (Cecchini, 1986).

¹⁰ Una parola rapida va detta sulla informatizzazione del nuovo Piano, che rappresenta un problema a se (neppure per sé molto significativo) ma che costituisce pur tuttavia uno strumento importantissimo per l'applicazione di una metodologia di pianificazione integrata. E' indubbio che il nuovo Piano abbia curato l'introduzione - anche se un po' tardiva, rispetto a quello che è avvenuto nella urbanistica ufficiale degli altri paesi avanzati - di strumentazioni informatiche. Ma queste ultime, non sono state neppure utilizzate a pieno. A detta degli stessi autori, questa "informatizzazione" - in breve, l'adozione di tecnologie CAD per la raccolta di dati da fonti eterogenee e della tecnologia GIS per la raccolta di dati geo-referenziati - non è stata neppure appieno portata a termine, per non perdere la possibilità di utilizzare il materiale che presso l'Ufficio del piano si era già raccolto su base cartacea negli anni precedenti all'inizio dei lavori del nuovo piano. Dichiara infatti un collaboratore, incaricato di illustrare il "laboratorio" del piano: "Non fu possibile seguire la via dell'informatizzazione completa di un piano già elaborato in forma cartacea nella sua versione finale, né la costruzione di un piano direttamente in un ambiente informatico nuovo e ad esso dedicato" (Patini *cit.* 2001, p.192).

Anche se giustificata dalle circostanze, (che tuttavia hanno un nome: arretratezza in Italia della

D'altra parte, come già detto, (vedi prefazione all'edizione inglese) ci dedicheremo qui non alla discussione delle molte qualità e dis-qualità del nuovo Piano, (che meriterebbero un saggio a se stante) ma alla *conformità o meno del Piano, alle linee strategiche per lo sviluppo di Roma, che sono l'oggetto di questo mio saggio* (peraltro formulate in epoca ben antecedente al nuovo piano), e alla concezione e metodologia della pianificazione alle quali quelle linee strategiche si sono ispirate. Pertanto in nessun modo questo capitolo deve essere visto come una illustrazione del nuovo Piano regolatore di Roma, soprattutto nei suoi aspetti di contenuto e nelle sue caratteristiche, ma solo un esame di esso nella sua rilevanza rispetto alla strategia urbana sostenuta nei capitoli precedenti di questo libro.

4. Il "tipo" di Piano

La relazione al nuovo Piano si dilunga essa stessa, per prima cosa, nel descrivere che "tipo di piano" i suoi elaboratori hanno inteso produrre. Pertanto si dilunga in questioni metodologiche che obbligano ad un commento.

La maggior parte degli argomenti addotti riguarda una supposta distinzione fra "piano strategico" e "piano urbanistico"¹¹. Secondo la relazione,

"nella maggior parte dei paesi europei..... la crisi delle grandi città e l'esigenza di riconversione delle relative basi economiche hanno messo in campo quella filosofia della competitività fra le città finalizzata a conquistare spazi e ruoli egemoni nella nuova gerarchia urbana a scala europea e mondiale. E per sostenere e costruire tale competitività il ruolo della pianificazione urbanistica è stato talvolta sostituito, tal altro accompagnato, dal principio delle 'politiche urbane' sostenute da quel processo che si tende a definire della 'pianificazione strategica' Il 'piano strategico' di una città assume un modello di programmazione aziendale: decide un numero limitato di obiettivi considerati strategici, realistici in quanto condivisi dalle forze produttive e sociali della città, di fattibilità amministrativa, finanziaria e tecnica. In sostanza un complesso di politiche urbane (non urbanistiche) molto finalizzato, la cui attuazione è demandata al controllo di organismi misti (comune-operatori) delegati ad introdurre

cultura tecnica applicata all'urbanistica, arretratezza la cui vera origine sta nelle aule universitarie in cui si formano gli urbanisti), questo ibridismo è un carattere che impedirà molto al "nuovo" piano di essere "gestito" in modo *processuale* e corrente, come peraltro viene ossessivamente ripetuto in tutta la presentazione del piano. Infatti una condizione indispensabile di efficacia della processualità è data dalla possibilità di monitorare in tempo reale l'evoluzione dei fenomeni (e dei dati ad essi connessi o che li esprimono); e quest'ultima è data da una *completa informatizzazione* di tutti gli strumenti mappistici e numerici che la riguardano.

Non parliamo poi del caso in cui si fosse presentato il piano nella vera "nuova forma" che sarebbe necessaria per far fare al piano urbanistico tradizionale un vero "salto di qualità": quello di un piano costruito, sia nella parte descrittiva che in quella prescrittiva, attraverso la organica *integrazione* dei fenomeni fisici e territoriali con i fenomeni socio-economici (popolazione, flussi economici, flussi di traffico, aree gravitazionali, etc.). La completa informatizzazione, anche se non sufficiente, sarebbe stata in tal caso indispensabile.

L'assenza di un approccio *integrato*, ha indubbiamente mitigato l'effetto negativo della non completa informatizzazione; anzi la ha resa possibile appunto date le limitatezze dell'approccio; ma ha creato tuttavia condizioni ancora più difficili alla applicazione, anche futura – *rebus sic stantibus* - dell'approccio *integrato*. Più sotto diremo in cosa si poteva applicare un approccio integrato, che sarebbe stato la vera novità del nuovo Piano, domandata e resa possibile dai tempi e dalle tecnologie informatiche odierne.

¹¹ Relazione, p.4 e seguenti.

anche tutti gli elementi di adeguamento necessari utilizzando queglii “spazi di flessibilità delle decisioni” tipico della conduzione aziendale. Il piano strategico non è un piano urbanistico: è un piano di strategia economica della città al cui interno le condizioni urbanistiche della città (infrastrutturazione come aeroporti, stazioni, grandi collegamenti; offerta di suoli; grandi progetti, e così via) giocano un ruolo rilevante.Quasi ovunque piani strategici e politiche urbane hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi, ma hanno altrettanto diffusamente innescato processi di dualismo economico, sociale e urbano che indirettamente ma chiaramente hanno riproposto l'esigenza di quadri e strumenti di riferimento generale. (ibidem p.5)

A me sembra che questa concezione della pianificazione “strategica” sia riduttiva e ingannevole. E che comunque non corrisponde alla visione che ne hanno avuto coloro che per primi hanno introdotto il concetto (peraltro pleonastico¹²) di “piano strategico”, proprio come strumento per dare ordine ed efficacia (prima di tutto efficacia logica e “sistemica”) quindi concretezza e fattibilità, ai piani stessi.¹³

La pianificazione “strategica” è stata elaborata nel campo urbanistico ben prima che alcuni studiosi, più recentemente, ponessero il problema della “competitività” fra le grandi città mondiali¹⁴. D'altra parte anche quest'ultima

¹² Infatti è mia opinione che poiché l'attributo al piano di “strategico” significa, a rigor di semantica, piano *fondato su obiettivi*, in tutte le loro determinazioni, mi sembra che tale attributo sia inerente a qualsiasi nozione di piano (affinché meriti di essere tale), non riuscendo ad immaginare come possa esserci un piano *senza* obiettivi. Tuttavia è vero anche che nella realtà, tanto più documenti “di piano” sono un prodotto di competenze non elevate, tanto più ci si dimentica di “rendere espliciti” gli obiettivi, spesso dati e considerati come “impliciti”. Ciò è fattore di grandi confusioni e contraddizioni, anche in ragion del fatto che la esplicitazione degli obiettivi, rende più facile e corrente anche una analisi di compatibilità fra gli stessi (che è un'altro indispensabile requisito di un piano: e i piani “urbanistici” difettano spesso di tale requisito). Allora viene da dire: ben venga l'espressione pleonastica e superflua di “piano strategico” se questa aiuta a produrre piani più razionali e più coerenti (e fattibili)!

¹³ Mi riferisco per esempio agli ormai antichi formulatori della pianificazione sistemica e della ricerca operativa ad essa connessa. (Evoco solo qui per rapida allusione alcuni lavori e nomi, di diversa estrazione, come Chakravarty e Eckaus (1964), N.Chamberlain (1965), Friend (1969), Catanese e Steiss (1970), Chadwick (1971), Ozbekhan (1971), Warfield (1976), Johansen (1977-78), etc.; e mi rifiuto di entrare, seppure di sfuggita, su queste ormai vecchie questioni, anche perché l'ho già fatto in innumerevoli lavori, fra i quali ne ricorderò solo uno, il mio *Principi di Pianificazione regionale* (1979). Devo ancora constatare che purtroppo in Italia per scarsa familiarità, e sordità relativa, con la letteratura scientifica sulla pianificazione [un esempio: la mera disconoscenza del lavoro portato avanti) fin dagli anni '60 da alcune riviste internazionali come *Socio-economic planning sciences* (Pergamon) oppure *Environment and planning* (Pion) la scarsa partecipazione ai congressi e dibattiti scientifici internazionali sulla materia], si è avuta una discussione ed una applicazione della pianificazione strategica assai confusa, ed essa stessa ingannevole. Nel campo dell'urbanistica, anzi, la si è usata piuttosto in una logica sostanzialmente mirata a demolire la vecchia pianificazione prescrittiva (“del pennarello”) piuttosto che ad arricchirla di un nuovo metodo di *integrazione socio-economica e territoriale unitaria* e a provocarne delle applicazioni sempre più estese. Il caso del nuovo piano di Roma ne è una testimonianza: per evitare il “piano strategico” nella interpretazione riduttiva corrente in Italia si è preferito tornare praticamente al vecchio concetto di “piano urbanistico”, rinunciando a quello approccio “integrato” che ne avrebbe assicurato il rinnovamento (per ulteriori chiarimenti sul concetto di pianificazione integrata e “strategica” si vedano alcuni miei antichi lavori: Archibugi 1970, 1975, 1976, 1978, 1979, 1981; e più recenti: Archibugi, 1999, 2002)

¹⁴ Gli autori considerati più notoriamente iniziatori di un approccio strategico alla pianificazione di enti locali, cioè città o altro, sono i colleghi inglesi dell'antico IOR (J.M.Friend et al. 1969, 1974, 1997) i quali non si sono affatto interessati di “competitività” urbana, ma di *problemi di scelta e di*

interpretazione è alquanto discutibile. La “competitività” cui si fa riferimento non è quella fra “grandi città” del mondo per avere un posto dominante, ma quella che dovrebbe ricercare ogni città vera ossia ogni “sistema urbano” per giungere a quelle soglie di “effetto urbano” che non metta in condizioni i suoi abitanti di essere attratti da altre città o sistemi che le hanno raggiunte. Si tratta di una “competitività strategica”.

5. Piano “urbanistico” (o “strutturale”) e Piano “strategico”: una falsa dicotomia.

La relazione del nuovo piano di Roma, nel suo duplice errore di operare una netta distinzione fra “piano urbanistico” e “piano strategico”, e di sostenere chiaramente che il piano strategico ha dei grandi meriti in se (e dovrà accompagnare, *al suo tempo dovuto*, quello urbanistico, ma non sostituirsi ad esso) non fa altro che produrre degli effetti negativi su entrambi i supposti “tipi” di piano; effetti negativi che, a mio modo di vedere, sono quelli di:

- rafforzare il paradigma usuale o tradizionale (specialmente in Italia) del piano urbanistico (del “pennarello” o del “blue-print”), senza fargli godere di quella “razionalità operativa” (intesa come consapevolezza e valutazione delle compatibilità e dei vincoli)
- rinunciare ad applicare la logica sistemica e strategica ai piani fisici, e relegarla solo a quelli “economici” (ammesso e non concesso che questi ultimi non difettino della stessa mancanza di razionalità operativa di quelli fisici).
- abituare i professionisti a consolidare l’idea di due diversi “tipi” di approcci alla pianificazione: quello economico e quello urbanistico, e quindi accentuarne le differenze, quando invece c’è l’imperativo di “integrare” sempre più i due approcci, non solo nel senso che ciascuno includa l’altro, ma anche nel senso che essi, entrambi, finiscano a comporre la stessa matrice metodologica del piano.
- disabituare a pensare che le differenze non sono nella diversità degli approcci, ma sono nel metodo e nella quantità di variabili che vengono immesse nel processo di pianificazione; processo che per sé deve tendere sempre, ex ante, all’ottimalità, cioè mirare al massimo degli *obiettivi* (quali che siano: fisici o

decisione in ambiente complesso, in cui operano istituzioni multiple, pubbliche e private, in regime di incertezza, e che è essenziale portare ad un quadro comune di valutazione e di risorse da impiegare, per il raggiungimento di comuni obiettivi, potenzialmente conflittuali. Che c’è di “aziendale” in tutto questo non si capisce. C’è semmai solo la ricerca di un modo per non demolire i piani, per non renderli troppo flessibili (come inevitabilmente sono stati, sono e sarebbero) per incontrare mutevoli e contrastanti bisogni di “variazione” proprio nella loro attuazione. C’è l’esigenza di farli fin dal momento della loro concezione coerenti con le risorse a disposizione, con le scelte di istituzioni interferenti che li potrebbero con le loro decisioni renderli del tutto inoperanti, e con la accertata preferenza di utenti e operatori; senza aspettare la attuazione per scoprire che sono incoerenti, e non hanno tenuto conto di una serie di variabili, di altri obiettivi, economici, sociali, che possono renderli incoerenti e inattuabili. Insomma, per farla breve, si tratta solo di fare dei piani più intelligenti e tecnicamente più qualificati.

economici) dati i *mezzi disponibili* (quali che siano: risorse fisiche o economiche, umane o naturali); anche se nella realtà si verifica che ex post è sempre “sub-ottimale”, perché non si riuscirà mai a cogliere - pro-tempore - tutte le variabili in giuoco, sia dal lato degli obiettivi che dal lato dei mezzi: ma questo fa parte del giuoco stesso.

- creare una “conflittualità” inutile e falsa fra aspetti urbanistici e socio-economici, quando invece vi possono essere sinergie e convergenze possibili che nell’artificiale dualismo vengono sistematicamente trascurate, se non ignorate.

E’ chiaro che un piano (urbanistico, o economico, o sociale, o qualsiasi altro) non potrà essere sempre “integrato” al cento per cento (anche il concetto stesso di integrazione tende nei suoi contenuti a variare nel tempo e nelle sue condizioni ambientali). Ma ci sono altre “dimensioni” e interdipendenze in cui l’imperfezione dei piani si può e sarà inevitabile giustificare: queste dimensioni sono appunto quelle temporali (corto, medio, lungo periodo), quelle gerarchico-territoriali, molto presenti nei casi dei piani delle comunità “locali”¹⁵ (ma oggi, in clima di cooperazione internazionale e di globalizzazione, queste dimensioni gerarchico-territoriali si fanno anche sentire alla scala nazionale e internazionale).

Alla luce di queste considerazioni, vanno ridimensionate anche molte altre affermazioni generali contenute nella Relazione al nuovo PRG:

- che “il nuovo piano non vuole essere un piano strategico ma presuppone e stimola la necessità di un piano strategico”;
- che il nuovo piano “è invece un piano di tipo strutturale”, cioè “determina le grandi invarianti della organizzazione della città cui agganciare le politiche diffuse di riqualificazione dei tessuti urbani per le quali detta regole e procedure...”;etc.
- e infine quella più generica di tutte, insieme ovvia ma anche equivoca, (usata per verità a mo’ di slogan) che il nuovo piano è un “piano che si fa operando”

¹⁵ Giustamente la Relazione al nuovo Piano di Roma mette in evidenza quanto dannoso nell’elaborazione del piano di Roma (come di qualsiasi altra comunità urbana, per quanto importante) sia stata l’assenza di un “quadro istituzionale in materia urbanistica” alla scala nazionale (in pratica qui si fa riferimento solo al quadro giuridico-procedurale, a quella che erroneamente e imprecisamente viene chiamata “riforma urbanistica”); quando ancora più dannosa per un piano locale è l’assenza di un *quadro di riferimento* anche di scelte fisiche ed economiche *sostanziali alla scala nazionale* (nel campo delle previsioni demografiche e della distribuzione indicativa degli investimenti (specie se pubblici), che permetterebbe di raggiungere una minore incertezza e una maggiore chiarezza nelle ipotesi di sviluppo sia territoriale che economico integrato che un piano locale deve operare. Di questa assenza certamente non si possono rimproverare gli amministratori locali e gli elaboratori del nuovo piano. Ma quando si ha una piena consapevolezza metodologica (sistemica) delle interdipendenze gerarchico-territoriali, si può, anzi si dovrebbe, esplicitare anche le ipotesi - a scala territoriale superiore (in Italia: Provincia, Regione, Governo nazionale) su cui gli elaboratori del piano dovrebbero avere - sia pure unilateralmente - basato le stime e le valutazioni alla scala urbana locale. Una esplicitazione di tal genere (che pertiene in questo caso agli elaboratori del piano locale) non solo rende più chiara e corretta la ulteriore specificazione quantitativa dei contenuti del piano e dimensiona criticamente tutte le analisi quantitative del piano; ma facilita - attraverso lo scontro - il dialogo o negoziato con le autorità superiori di piano, e potrebbe, se fatto su larga scala, stimolare da parte di quest’ultime, l’uscita dalla loro latitanza in tema di appropriata pianificazione del territorio o della comunità loro pertinente. In questo è proprio la *pianificazione strategica* che viene in aiuto. Quella solo “urbanistica”, tendenzialmente “egocentrica”, è sterile e destinata a ben poco.

(viene ripetuta l'espressione inglese "*planning by doing*", evidente parafrasi del più noto, più significativo e antico slogan della sociologia della conoscenza e del pragmatismo, del *knowing by doing*).¹⁶

Pianificare attraverso il fare è uno slogan che dice tutto e niente nello stesso tempo. Giacché pianificare è già un fare, e niente altro che un fare (tanto che il fare è già parte integrante dell'etimo del *pianificare*); ma se identificato solo nel fare, significa eliminare il senso specifico del pianificare, che vuole, mi sembra, significare proprio di non volere solo *fare*, ma *fare mediante piano* ("*doing by planning*"). E allora che senso ha l'espressione?

Capisco che quello che si vorrebbe dire è: che ci si propone di elaborare il piano *durante la gestione urbanistica*, senza fermare quest'ultima. Ovvero, più acutamente, che si elaborerebbe il piano attraverso un costante *ri-fare* lo stesso, forse una applicazione del più noto slogan "cercare attraverso gli sbagli" (*trial and error*, visto che vogliamo essere anglofoni).

Mi sembra che anche in questo caso si tratta di applicare uno dei principi elementari della pianificazione strategica, concepita *ovviamente* come un "processo", e quindi esprimibile – come è noto – come un "ciclo". Infatti in quasi tutti gli schemi usati (da una gran quantità di autori) per illustrare il ciclo della pianificazione strategica, come ultima fase del ciclo è indicata quella del *monitoraggio e controllo del piano*. Questa fase, che conclude il ciclo, è anche quella che precede la fase con la quale si reitera il ciclo, cioè quella della *rielaborazione e aggiornamento degli obiettivi*, da cui procedono tutte le altre fasi classiche del ciclo, che sono¹⁷:

1. la analisi degli obiettivi e la "strutturazione" del piano;
2. l'identificazione delle risorse e mezzi impiegabili e/o disponibili;
3. i metodi di valutazione e di misurazione delle prestazioni e dei risultati del piano
4. le procedure di realizzazione e i progetti, nonché gli aspetti del finanziamento degli stessi e dell'insieme in un "bilancio programmatico",
5. e infine il già ricordato monitoraggio e controllo dei risultati e il riaggiustamento del piano.

Che cosa è il "*planning by doing*" - se analizzato con cura, logica e sistematica - se non l'applicazione della nozione di *ciclo* al processo del piano strategico?

Non è certo il caso qui di approfondire il metodo della pianificazione strategica¹⁸. Qui dobbiamo ricordare solo, nel commentare la dissertazione contenuta sull'argomento in apertura della Relazione al nuovo Piano di Roma, che

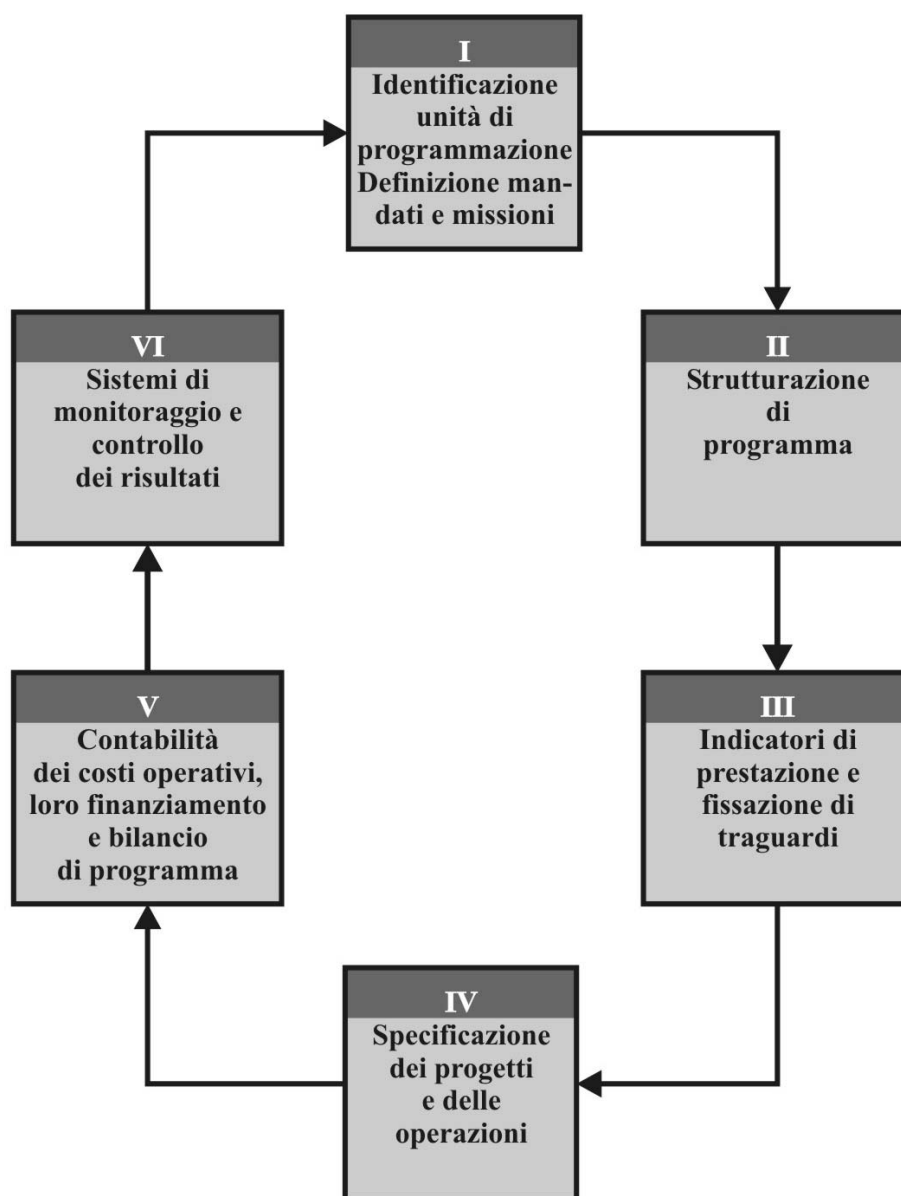
¹⁶ Vedi anche Marcelloni (2001).

¹⁷ Permettetemi di riprodurre qui da un altro mio lavoro didattico sulla pianificazione strategica (Archibugi, 2001) **la Figura 1** nella quale viene espresso graficamente il processo come un ciclo. Da quel mio manualetto, come da un più impegnativo manuale che stiamo portando a termine con altri colleghi, come da una infinità di altri manuali ormai in giro da tempo in lingua inglese, si potrà avere una idea assai più approfondita dei metodi della pianificazione strategica, che non sono stati ancora introdotti nelle nostre aule universitarie. Fatto da cui derivano tante incomprensioni... Vorrei raccomandare qui solo che la pianificazione strategica è una cosa seria, e va studiata seriamente prima di liquidarla con quattro parole, sia a favore che contro.

¹⁸ Si veda in proposito il mio lavoro già citato sull'introduzione alla pianificazione strategica nel campo pubblico (Archibugi, 2001), in cui si fa un'ampia rendicontazione della letteratura relativa.

Figura 1

Ciclo di processo della pianificazione strategica



Fonte: F. Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico* (2001)

il processo indicato della pianificazione strategica è inerente a qualsiasi tipo di piano. Non è un “tipo” di piano. Esso si adatta a qualsiasi contenuto “sostantivo” il piano si proponga: “urbanistico” o altro.

Fatti salvi gli argomenti semantici sviluppati nella nota 12 qui sopra, si può affermare che la pianificazione strategica è la pianificazione *tout court*, e che ogni pianificazione sostantiva ha il suo momento di *revisione e controllo dei risultati* e del suo “ri-ciclo”. Per usare il linguaggio preferito dai relatori del nuovo Piano di Roma il “*planning by doing*” (non altrimenti che il suo opposto, il “*doing by planning*”); è un momento del processo di pianificazione. Anzi sono entrambi momenti *essenziali e importantissimi* dello stesso processo. Scegliere come approccio l’uno senza l’altro, o peggio, l’uno contro l’altro, significa amputare la pianificazione e renderla nulla.

Nella realtà, dipende dal momento che prevale se dobbiamo, dialetticamente, enfatizzare la necessità dell’*altro* momento. In una situazione prevalente di “assenza” del piano (di assenza del *doing by planning*) mi sembra sia essenziale enfatizzare il bisogno di quest’ultimo. Ma di fronte alla pervicace ostinazione di fare piani urbanistici “del pennarello”, e di ignorare il bisogno di adottare un processo (che chiamiamo “strategico”) nel “chiudere” e dare senso alla operatività del piano, forse ha senso anche enfatizzare l’altro momento, quello del processo (o del *planning by doing*). E ciò che è avvenuto spesso a causa di una cattiva concezione della pianificazione da un lato¹⁹, ma anche di una cattiva concezione del piano strategico, perorato da disinformati profeti, che lo hanno ridotto ad una manifestazione di mera gestione economica corrente senza obiettivi.

Pertanto bisogna soprattutto tener chiaro nella mente il significato del rapporto dialettico “piano/processo” e non farsi mai prendere la mano e sostenere l’uno contro l’altro, in assoluto.²⁰ Ciò che è proprio quello che la teoria della pianificazione dovrebbe saper fare, e che invece spesso rischia di non saper fare, sterilizzando la capacità operativa della pianificazione stessa e facendo perdere tempo intorno a discorsi inutili.

Da queste osservazioni ne traiamo come conclusione che anche il piano che si caratterizza come un piano “urbanistico”, dovrebbe adottare il ciclo della pianificazione strategica; e che fin dalla sua prima fase dovrebbe *esplicitare* (come *contenuti* di assetto urbanistico) i suoi obiettivi.

Nello stesso tempo ne traiamo anche la conclusione che anche il piano urbanistico includa in tutto il processo, cioè in ognuna delle sue fasi, la considerazione delle *variabili “economiche”*. Tali variabili sono, in primo luogo, i mezzi e le risorse materiali a disposizione (spazi, terreni, accessibilità, etc.) e poi anche i bisogni degli utenti, la capacità operativa degli operatori, fino alle risorse

¹⁹ Una cattiva concezione che non si è solo manifestata nell’urbanistica, con la cultura dei piani “del pennarello” (tipica di architetti che hanno concepito l’urbanistica come “disegno del “manufatto città”), ma anche in altri campi sostantivi della pianificazione, come quello economico dove si sono formulati scenari socio-economici di arrivo senza considerazione del rapporto strategico obiettivi/mezzi. E la stessa cosa è avvenuta in altri campi: sanità, educazione, trasporti, ambiente, e così via, in seno ai quali si potrebbe ugualmente (ma erroneamente) sviluppare il ragionamento che si tratta di un piano “strutturale” *in attesa* della sua integrazione operativa e processuale.

²⁰ Sarebbe come dire che gli urbanisti si sono divisi in due partiti: quelli che dicono che l’uovo viene dalla gallina (quelli del *planning by doing*) e quelli che dicono che la gallina viene dall’uovo (quelli del *doing by planning*).

“finanziarie”, senza le quali qualsiasi “struttura (fisica) di uso del territorio” rimane un mero vincolo. Vogliamo forse di nuovo limitare il piano urbanistico ad essere un piano di soli “vincoli” all’uso del suolo?

Ormai dovremmo aver capito che solo con vincoli, senza offrire soluzioni di piano ai bisogni valutati e calcolati, il piano urbanistico, come qualsiasi altro piano, è destinato a rimanere lettera morta (come, bisogna riconoscerlo, la relazione al nuovo piano di Roma, consente e afferma a parole quasi in ogni pagina).

6. L’assenza di obiettivi espliciti, sistematicamente correlati

Ebbene, purtroppo questa è stata la conseguenza di una confusa metodologia del nuovo piano di Roma : che vi è una totale assenza di *obiettivi* sostanziali (sia pure a livello di generalità) del piano stesso. Quegli obiettivi sui quali costruire una vera “struttura di programma”, cioè quell’insieme di correlazioni concatenate obiettivi/mezzi che caratterizza la prima fase della pianificazione strategica. Invano, lungo pagine e pagine della relazione al Piano, si cerca una *lista concisa ed esplicita degli obiettivi fissati dal Piano* (che non siano delle genericità su cui è superfluo chiedere un consenso).

Per esempio, ad un certo momento, (par.4 della parte prima) si parla di cinque “opzioni” del nuovo piano, che sono:

- i. la “dimensione metropolitana”
- ii. il “principio di sostenibilità”
- iii. il “sistema della mobilità”
- iv. il “primato della città svantaggiata”
- v. una “trasformazione qualitativa: il ruolo della storia”

Né nella intitolazione (come si può subito constatare), né nella illustrazione di ciascuna di queste “opzioni”²¹ (come vedremo) si configura una chiara determinazione di uno o più *obiettivi*, cui far conseguire dei programmi e delle azioni.

i. La “dimensione metropolitana”

Nel caso della “opzione” *dimensione metropolitana* è chiara l’intenzione del piano di tener conto di una realtà di relazioni funzionali fra il comune di Roma e il resto del territorio che vanno oltre i meri confini amministrativi del Comune stesso. E’ la raccomandazione che in questo libro²² abbiamo espresso come strumento (e non obiettivo) di ogni strategia appropriata, nel capitolo 6 precedente.

Ma sarebbe assurdo che questo non avvenisse, tale è l’evidenza della gravitazionale esistente, e quindi, della implicazione naturale su qualsiasi scelta

²¹ Non vorrei essere pedante, ma personalmente preferirei usare sempre la parola “opzione” solo quando sono presenti, esplicite e chiare, delle “alternative”.

²² [E’ il riferimento al libro già ricordato, *Roma: per una nuova strategia urbanistica*, da cui questo saggio è tratto].

del piano di tale gravitazionalità. Ma a quale gravitazionalità il piano si riferisce? Quali sono i confini che vengono assunti dal Piano, a sostegno dei suoi calcoli e delle sue scelte? Su questo punto il piano tace.

Esso fa un accenno che “la scelta delle nuove centralità è fatta con la massima attenzione alle realtà esistenti nei comuni vicini giungendo a vere e proprie forme di co-pianificazione, individuando insieme localizzazioni e funzioni...”; e che l’obiettivo è quello di una corrispondenza fra livelli amministrativi e livelli di pianificazione”.

Questo obiettivo potrebbe costituire la base di un obiettivo strategico adeguato che potrebbe suonare così: *costruire un “sistema urbano” adeguato, che corrisponda ad una appropriata unità di pianificazione, e farvi coincidere una entità amministrativa appropriata.*

Ma quali sono i *programmi* e le *azioni* che il piano indica come strumento per conseguire tale obiettivo? Quali sono i mezzi a disposizione per tale conseguimento? Quali sono i modi (indicatori o misuratori) per misurare i passi che si realizzano verso tale obiettivo?

E’ noto, in Italia, la difficoltà di ottenere una fattiva cooperazione istituzionale fra le entità cointeressate a detta “corrispondenza” fra competenze amministrative esistenti (Regione, Provincia, Comuni limitrofi) e appropriata *unità di pianificazione* (o bacino urbano)²³. Ma quali sono le azioni che il Piano si propone per giungere a questa cooperazione e corrispondenza? Quali le azioni per giungere ad un negoziato positivo fra queste entità?

La pianificazione strategica costituisce notoriamente il modo per *by-passare* gli ordinamenti giuridici positivi in essere o progettati, per portare il negoziato, la collaborazione o la co-pianificazione (come si voglia chiamare) sui contenuti: obiettivi, strumenti, misurazioni, e risultati.²⁴ Che cosa propone il Piano che si faccia in proposito, tenuto conto dell’inesistenza di quadri di riferimento, sia istituzionali, che di contenuto socio-economico e territoriale, a scale superiori a quella del Piano stesso?

La definizione virtuale di una scala superiore, e la predisposizione virtuale sia di obiettivi connessi a quella scala, che di azioni sempre concepite a quella scala, costituiscono, in assenza di forme istituzionali adeguate (a quella scala), un possibile fattore di stimolo e di incentivazione alla discussione e al dibattito. E così, insieme alla “provocazione” dei contenuti, si dovrebbe promuovere quanto più possibile il dialogo, la discussione e il negoziato. Perché non sono state

²³ Sul concetto di unità di pianificazione da un lato e di “bacino urbano” dall’altro vi è una vasta letteratura. Poiché me ne sono occupato a lungo anch’io, consiglio direttamente i miei lavori (Archibugi, 1966b, 1979, 1999 e 2002) dove fra l’altro si troveranno ampi riferimenti alla letteratura.

²⁴ Raccomanderei a coloro che sono interessati di conoscere come si fa a far collaborare enti e istituzioni locali diversi e realizzare la desiderata “co-pianificazione”, e “corrispondenza fra livelli amministrativi e livelli di pianificazione” i libri dei fondatori in Gran Bretagna proprio della pianificazione “strategica”, Friend e Jessop (1969) e Friend e Hickling (1997). Dai quali si può agevolmente trarre la ovvia considerazione (e questo lo dico ai fautori italiani della pianificazione strategica in campo urbanistico) che senza aver definito anche un appropriato “livello di pianificazione” è difficile attuare la desiderata corrispondenza, e perciò perdono senso i piani anche “strategici” a livelli amministrativi dati e non suffragati da una adeguata delimitazione di interdipendenze sistemiche (che dovrebbe essere proprio il mestiere dei pianificatori saper individuare e suggerire).

puntualmente elencate le iniziative da prendere in questa direzione, piuttosto che fare vaghi accenni a quello che è stato fatto (che riguarda di meno un piano)?

ii. L' "opzione della sostenibilità"

Quanto all'opzione "*principio di sostenibilità*"²⁵, nella sua illustrazione vi è un vago riferimento ad un possibile *obiettivo* che potrebbe essere formulato così: *aumentare il coefficiente di verde (pubblico e privato) sulla totale superficie urbana e/o per abitante*.

Forse insieme a questo obiettivo, è configurabile anche qualche altro obiettivo (fra cui per es. quello mirato ad aumentare la *fruibilità pubblica del verde programmato*) che varrebbe esplicitare e sottoporre ad una analisi programmatica.

Il verde a Roma è stato oggetto da molti decenni di numerosi e reiterati studi ed analisi. E si sono sempre succeduti dei piani parziali, legati alle risorse esistenti, facilitati dal fatto che a Roma tale verde (per le ragioni indicate nel capitolo 3) è stato sempre abbondante (anche se male usato) e la sua protezione non ha presentato difficoltà estreme. Il nuovo Piano si è trovato perciò un ricco retroterra di studi e di conoscenza e ha saputo farne con intelligenza una ricomposizione, in un quadro operativo unitario.²⁶

Tuttavia avrebbe dovuto meglio articolarsi il *sistema di obiettivi*, e dei *mezzi di intervento*, anche perché probabilmente avrebbe potuto costituire uno dei campi di valutazione e di azione del Piano che avrebbe dato le maggiori soddisfazioni ex post, data la relativa semplicità delle operazioni (fondata – ripeto - sulla abbondanza di risorse esistenti) e dato il lavoro di approfondimento già avanzato nel passato in modo notevole.

iii. Il "sistema della mobilità"

Quanto all'opzione "sistema della mobilità", anch'essa avrebbe dovuto e potuto dar luogo ad una più precisa definizione degli obiettivi da conseguire. E tale sistema della mobilità avrebbe potuto apparire in una forma più strettamente connessa e coerente con l'obiettivo centrale, che invero pervade tutto il Piano (e che ha pervaso anche tutta la storia urbanistica di Roma²⁷): l'obiettivo di un *nuovo rapporto centro/periferie* e di un *nuovo assetto della centralità* da unica a plurale

Ma tale obiettivo, che é tipicamente "urbanistico", è invece stranamente assente, come obiettivo primario e prioritario, nella relazione del nuovo Piano.

²⁵ Qui verrebbe da chiedere: "se c'è qualcuno che è contro l'opzione della sostenibilità alzi la mano"!

²⁶ Non posso nascondere tuttavia che preferisco le mie proposte (vedi Mappa V.3 del mio saggio, qui riprodotta sotto forma di **Figura 3**) più rigorosamente legate alla strategia dei nuovi centri alternativi, di quelle previste dal nuovo Piano (vedi Mappa DO Strutture del Piano e strategie metropolitane in *Urbanistica* n.116, qui riprodotta sotto forma di **Figura 4**) più indeterminate, attemporali, senza localizzazione.

²⁷ Tale obiettivo è stato, d'altra parte, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, anche il motivo dominante di quasi tutti i piani regolatori del passato e, in primo luogo dell'ultimo, quello del 1962. Ed è anche il tema centrale di questo mio stesso libro [il riferimento è al libro da cui è estratto questo saggio: *Roma, per una nuova strategia urbanistica*].

In verità, questo obiettivo serpeggia e pervade tutta la Relazione del Piano (e dei suoi annessi e connessi)²⁸. Dico che è assente nel senso che *non è esplicitato*. E, come dirò nel prossimo paragrafo 11, ciò dipende dal fatto che non è stato esplicitato in modo corretto il problema della “centralità plurale”. E quindi anche un possibile obiettivo sulla mobilità non è stato gestito in modo coerente nelle concrete determinazioni del Piano. Anzi è stato sostanzialmente annullato.

Il venir meno di chiari ed espliciti obiettivi nel *sistema delle centralità* e nel *sistema della mobilità*, e nella gestione della *interdipendenza fra gli obiettivi dei due sistemi*, ha fatto sì che il *risultato d'insieme* che ne deriva nel nuovo Piano è quello di una “marmellata” di interventi che - malgrado le chiare e sincere intenzioni di innovazione da parte degli autori - non riuscirà a dare risultati migliori e più incisivi rispetto a quelli registrati nei decenni che sono stati oggetto di analisi nei capitoli precedenti.

Sul sistema della mobilità ritorneremo più sotto (par.11) per mettere in rilievo anche l'assenza in questo nuovo Piano del metodo ormai universalmente riconosciuto (anche se scarsamente praticato) di valutazione della *domanda di traffico come generata dagli insediamenti di piano*.²⁹

iv. L'opzione del “primato della città svantaggiata”

Quanto alla “opzione” detta del *primato della città svantaggiata* essa viene illustrata con molti argomenti (forse troppi) nei quali traspaiono molti obiettivi, che avrebbero potuto essere meglio esplicitati e confrontati; per esempio: “riorganizzazione dei tessuti periferici”; oppure “trasformare i tessuti periferici in città”, etc. Ma la consequenzialità logica fra obiettivi ed interventi è assente, mentre sarebbe il fattore che metterebbe ordine, e permetterebbe di rendere operativo il piano e di controllarne l'efficacia. Anche in questo caso è forse l'assenza di una definizione precisa dell'obiettivo (o degli obiettivi) che preclude un'ordinata articolazione dei rapporti fra l'obiettivo e le azioni e programmi mirati a conseguirlo. Vedremo l'effetto negativo che ne deriva nell'esame del programma del nuovo Piano per le nuove centralità.

v. L'opzione della “trasformazione qualitativa” e del “ruolo della storia”

Infine l' “opzione” della “trasformazione qualitativa” e del “ruolo della storia”, (fra l'altro alquanto impasticciata anche concettualmente³⁰), riguarda sostanzialmente le motivazioni degli interventi previsti nel “centro storico” (più o meno “allargato” rispetto ai confini convenzionali che erano stati presi in considerazione da precedenti definizioni).

Ebbene, anch'essa - nella illustrazione che se ne fa nella Relazione - non dà luogo ad una definizione univoca e ordinata degli obiettivi, da cui dedurre una adeguata “struttura di programma”.

²⁸ Si veda per es. Campos Venuti (2001b).

²⁹ Qui ci siamo limitati a segnalare l'assenza di obiettivi espliciti. Del metodo diremo nel paragrafo 11.

³⁰ Una “trasformazione qualitativa” è presente in tutte le opzioni del piano; per es. anche in quella concernente la rivalutazione delle periferie e le nuove centralità. L'uso delle parole dovrebbe essere sempre accurato e significativo.

7. Obiettivi, politiche e strumenti : una consequenzialità disattesa

Gli argomenti e le motivazioni delle politiche indicate parlando di queste “opzioni”, sono tutti interessanti, opportuni, accettabili (anche perché sono tutti abbastanza ovvi). Ma qui non vorrei discutere tali argomenti e tali motivazioni: qui è in discussione il *modo* in cui le politiche che ne emergono vengono identificate.

Non è, infatti, ordinatamente espressa la “consequenzialità” fra *obiettivi* e *politiche*, tra *politiche* e *programmi*, tra *programmi* e *interventi* (o azioni o progetti, etc.). E il risultato complessivo che ne deriva è l’assenza di una “struttura di programma” (*program structure*) che permetta di dare ordine e chiarezza ad una serie di interventi in cui sia facile valutare *coerenza*, *efficacia*, e – soprattutto – *risultato*.

Insomma, l’illustrazione delle “opzioni” non riesce a surrogare una chiara, stringata ed esplicita elencazione degli *obiettivi generali* del piano, concepiti e articolati in modo da essere utili al processo sia *politico* che *tecnico* del piano stesso.

Il processo politico è quello che deve far convergere sul piano il *consenso dei decisori politici del piano*, coloro che hanno titolo politico a farlo proprio, a emetterlo come documento di impegno per tutta la comunità rappresentata; ma deve far convergere anche *il consenso di tutti coloro che sono chiamati a cooperare in qualche modo al piano* attraverso un processo *negoziale*, che è *parte integrante del processo politico*.

Il processo tecnico è quello che deve assicurare l’*operatività* dei piani, la traduzione degli obiettivi generali in *concrete azioni* mirate a conseguirne gli obiettivi.

Un piano, infatti, non è un discorso letterario; non è un articolo di giornale scritto da un sensibile osservatore delle cose che vanno o non vanno; non è neppure un discorso politico dell’uomo politico inteso a catturare consensi sulle opzioni politiche da fare.

Il piano è uno strumento per tradurre *in pratica* tali opzioni, farne derivare sistematicamente dei *programmi di attuazione*, e da questi le singole *iniziative*, *progetti*, *interventi*, *misure*, capaci di attuare programmi. Nel piano, niente deve essere lasciato per sottinteso, per scontato, per implicito. Tutto deve essere motivato, mirato, “targhettato”.

Pertanto gli obiettivi e le opzioni devono essere formulati in modo da permettere la successiva articolazione in *programmi* e questi in *azioni*, in quella che è una (quasi infinita) *successione concatenata di obiettivi/strumenti* (lo strumento di un obiettivo superiore, diventa l’obiettivo di uno strumento inferiore).

La *valutazione dei programmi* diventa così il modo con cui giudicare (nella formulazione del piano, cioè *ex ante*) se uno *strumento* preso in considerazione o suggerito nel piano (progetto, intervento, disposizione, azione, iniziativa, etc.) è appropriatamente “generato” e dedotto dall’*obiettivo* formulato, se la sua relazione con l’obiettivo è plausibile; se il suo rapporto causa/effetto con l’obiettivo funziona. E nella esecuzione del piano (cioè in itinere o *ex post*) la *valutazione dei programmi* diventa il modo di giudicare se quello strumento,

messo in funzione operativamente, è stato ben concepito nella sua funzionalità, cioè se sta funzionando o ha funzionato nel modo previsto, e sta dando o ha dato i risultati attesi rispetto all'obiettivo.

Ebbene, da nessuna parte della Relazione al nuovo Piano, si ha una chiara manifestazione di questa *successione obiettivi/strumenti*, che è invece un requisito essenziale se un piano intende essere chiamato tale. E questo vale per ogni "tipo" di piano, indipendentemente dai suoi contenuti; ciò per una ragione semplicemente logica, che un piano di scelte e di decisioni deve sapere esprimere ordinatamente il *perché* esse vengono prese, e per far ciò occorre risalire ai loro obiettivi. Nella **Figura 2** ho voluto elencare a scopo di mera esemplificazione, una serie di obiettivi possibili per il nuovo Piano di Roma, formulati nel modo corretto per *dare inizio* ad una "strutturazione di programma"; la quale è notoriamente il *primo passo* del processo di pianificazione strategica (vedi il ciclo del processo già schematicamente espresso nella **Figura 1**).

Gli altri passi del processo sarebbero come è noto:

- La identificazione degli indicatori di "performance", dei misuratori di conseguimento, e delle altre misure attraverso le quali monitorare i piani.
- La "ingegnerizzazione" della struttura di programma, cioè l'identificazione delle modalità e dei programmi di azioni necessarie per ottenere il conseguimento dell'obiettivo, e, successivamente le azioni specifiche o i progetti da mettere in opera (concatenatamente) quelle modalità e programmi, e così via di seguito.
- La progettazione finanziaria della "ingegnerizzazione"; cioè l'identificazione di come ogni operazione trova i mezzi per affrontare i suoi costi.³¹
- Il controllo e il monitoraggio delle operazioni, allo scopo di avvertire dove e quando il processo si inceppa e per aggiustare – e attraverso quali modalità – il cammino del piano. Da questa fase scaturisce la revisione scadenzata del piano, reiterando il processo dall'inizio.

La prima fase della strutturazione di programma è quella che viene in permanenza ristrutturata sulla base delle indicazioni provenienti dalla fase dell'ingegnerizzazione. Ma fin dall'inizio la strutturazione di programma ha bisogno di articolarsi in una sequenza *top-down* in cui per ogni obiettivo vengono indicati i possibili programmi di azione, e per ogni programma i possibili strumenti di intervento, o misure o azioni.

E' questo tipo di processo di pianificazione che merita di essere chiamato di pianificazione "strategica".

Ma lasciamo ora la discussione sul "tipo" di piano (anche se ha molto occupato la presentazione degli autori del nuovo Piano). E passiamo al commento di alcune scelte di contenuto del nuovo Piano, relative all'assetto territoriale della città, alla luce delle analisi che ho svolto nei capitoli precedenti³².

³¹ Per avere una idea di quanto riduttiva sia la visione dei vincoli economici nella concezione del nuovo PRG si legga l'articolo sulla rivista *Urbanistica*, (N.116, 2001) che illustra la "valutazione economica del Piano", da parte di "Ecosfera", una società cui è stata richiesta una collaborazione al Piano (Ecosfera, 2001).

³² [Il riferimento è sempre fatto ai capitoli del libro (*Roma: per una nuova strategia urbanistica*) da cui è estratto – come ripetutamente già detto - questo saggio].

Figura 2

**Esempio di lista di possibili obiettivi
per un nuovo “piano regolatore di Roma”**

1. Distribuire I servizi urbani in modo da servire la popolazione con il minimo costo di accesso.
2. Creare centralità alternative al centro storico di Roma capaci di alleggerire il carico.
3. Destinare prevalentemente il centro storico tradizionale a funzioni di valorizzazione e salvaguardia del patrimonio storico culturale e alla domanda relativa di turismo.
4. Decentrare le attività direzionali, ricreative e commerciali moderne quanto più possibile in nuovi centri (alternativi al centro storico) progettati in coerenza e fattibilità con la sostenibilità dello sviluppo territoriale.
5. Stabilire il più equilibrato rapporto fra insediamenti e traffico generato in modo da minimizzare gli spostamenti e ottimizzare i carichi di traffico sulla rete.
6. Portare a livelli ottimali il rapporto fra utenza e quantità di servizi disponibili (standard urbanistici).
7. Massimizzare la valorizzazione del patrimonio artistico, culturale, ambientale della città.
8. Vitalizzare e qualificare le nuove periferie della città.

8. Le nuove “centralità”: una applicazione ingannevole

Anche il nuovo PRG indubbiamente affronta il problema cruciale di Roma: la creazione di *una o più* centralità alternative al cosiddetto “centro storico” di Roma³³. Questo problema della centralità alternativa sembra che dovrebbe essere, dunque, il perno intorno al quale ruota la strategia urbanistica di Roma.

Su questo punto nella Relazione al piano (e in alcuni scritti di alcuni urbanisti che si sono dichiarati corresponsabili dei metodi e dei contenuti del nuovo Piano³⁴ almeno per questa parte di esso), si presenta il *sistema delle centralità* in modo che ne sterilizza completamente il significato prevalente nella letteratura urbanistica, sia nella capacità di rappresentare una vera “alternativa” strategica per la futura crescita di Roma. Si tratta di quella alternativa, che è stata sempre il *leit motiv* di tutta la urbanistica romana, quella che ha pervaso – sia pure con soluzioni diverse in tempi diversi, e con soluzioni inadeguate – tutti i piani regolatori di Roma, e quella di cui ho cercato di formulare io stesso una proposta nella versione primitiva di questo libro (1985) e che ho cercato di sintetizzare nella **Figura 3**.

Diamo allora uno sguardo concreto a quali sono, e come sono argomentate, le “nuove centralità” del Piano. (Esse sono espresse dalla Mappa DO già citata, che ho sintetizzato nella **Figura 4**).

Essa illustra la dislocazione di tre tipi di centralità chiamate: 1) “metropolitane”; 2) “urbane”; 3) “locali”. Solo le prime due sono 18 di numero. Insieme a quelle “locali” sono 52. In essa sono anche incluse le centralità che sono (o dovrebbero essere) collocate nel territorio circostante quello del Comune di Roma, e facenti parte della Provincia di Roma³⁵; in pratica il territorio che convenzionalmente segna i confini gravitazionali di un’ “area metropolitana”. Queste centralità che corrispondono ai 14 comuni più grandi della Provincia (dai 10.000 ai 50.000 abitanti ciascuno), vengono chiamate “esterne”.

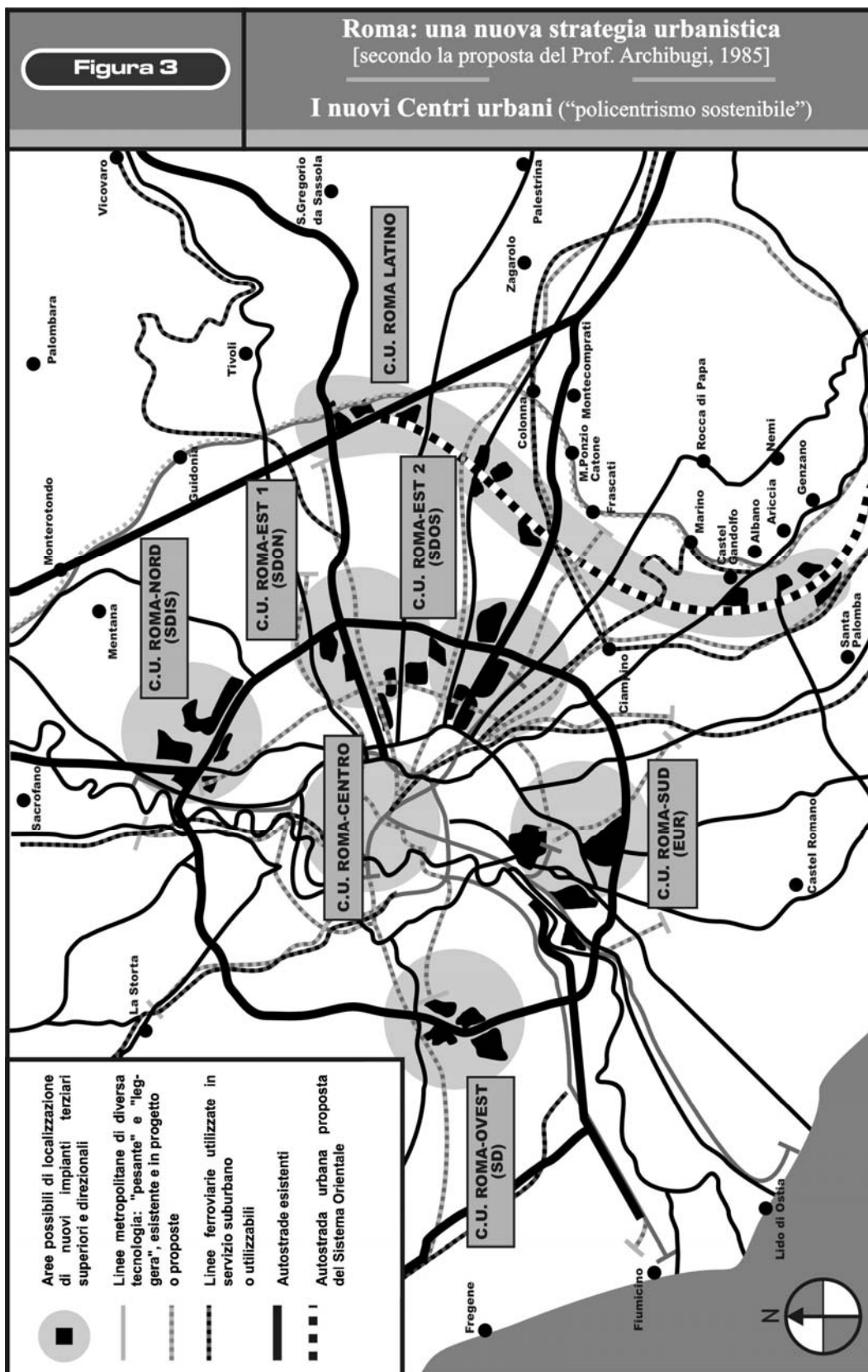
Malgrado l’uso della stessa parola, “centralità”, il nuovo piano si basa su un concetto di centralità che non ha niente a vedere con quello che si è sviluppato normalmente nella letteratura urbanistica, non per descrivere pedissequamente le teorie spaziali di formazione dei “luoghi centrali”³⁶, ma per ricavarne qualche avvertenza per delle *strategie di pianificazione mirate a modificare o eliminare, gli inconvenienti di una crescita “spontanea”* (in base a “leggi” naturali di agglomerazione) produttrice di squilibri dannosi al funzionamento e alla qualità

³³ Ed è anche quello che – ripeto – cui pressappoco tutti i piani regolatori della città dalla unità d’Italia (e da Roma capitale) hanno in qualche modo cercato di affrontare e che costituisce il motivo di fondo anche di questo libro

³⁴ Si veda in particolare F. Oliva (2001), Anna Maria Leone (2001), Stefano Garano (2001a), Elena Castellano (2001) scritti contenuti nel numero 116 di *Urbanistica*, dedicato appunto alla illustrazione del nuovo Piano regolatore di Roma.

³⁵ La “Provincia è un ente politico amministrativo (nato come amministrativo, ma con il tempo divenuto politico, cioè diretto da eletti, e che per dimensioni territoriali e demografiche può corrispondere (ma molto approssimativamente) alle *contee* dei paesi anglosassoni, ai *dipartimenti* francesi, e ai *landkreis* tedeschi.

³⁶ Teorie che sono l’oggetto della “economia spaziale” (Loesch, 1940, Ponsard, 1958, Isard 1956) e della geografia economica quantitativa (Christaller, 1933, Berry e Pred 1961, Berry 1964.), da tempo fuse nel caravanserraglio della economia regionale.



della vita urbana (come inquinamenti, congestioni, degrado, etc., tutti riconducibili al *sovraccarico* delle funzioni urbane per spazi limitati disponibili)³⁷.

Ma mentre nella letteratura urbanistica questo concetto di “centralità” (essenzialmente sistemico ma operativo, nel senso del *problem solving* o della ricerca operativa) è divenuto *elementare*³⁸, presso la maggioranza degli urbanisti italiani siamo ancora all’anno zero di un vero approccio sistemico.³⁹ Essi non avvertono – e nel nuovo Piano di Roma se ne ha la riprova – che “decentrare” o “depolarizzare”, attraverso una cinquantina e passa di centri, il sovraccarico dell’unico centro esistente, non significa affatto creare le condizioni di una centralità “alternativa”, né spezzare la gravitazionalità del centro tradizionale, e interrompere la crescita spontanea a macchia d’olio (che è appunto il risultato della crescita “naturale”, positiva, dei luoghi centrali). Ma che, invece, significa *rafforzare il potere gravitazionale dell’antico centro*, o al massimo – per mancanza di spazi fisici sufficienti – distribuire gli impianti, vecchi o nuovi che siano - in più “luoghi” che fanno tuttavia *sempre parte dello stesso centro*.

Perché abbia luogo un vera *strategia urbanistica*, che contrasti la tendenza a macchia d’olio dello sviluppo “naturale” (quello codificato dalla economia spaziale) occorre che la centralità *alternativa* abbia la capacità di offrire una *massa critica di servizi* capace, a sua volta, di rappresentare una *forza di attrazione alternativa e competitiva* a quella del centro, al quale si vuole strappare una buona parte dei suoi *utenti*. Il problema quindi non è quello di distribuire “funzioni pregiate nel territorio” *ad libitum* e in libertà, senza vincoli; ma è quello di distribuirle proporzionalmente al plafond massimo che la massa di utenti è capace di assorbire (per quantità demografica, per reddito spendibile, per investimenti che abbiano una loro fattibilità economica, e via discorrendo).

Questa disponibilità non è illimitata. A seguire l’urbanistica del pennarello ogni città potrebbe avere tranquillamente quattro volte la popolazione che può avere, e - proporzionalmente, - quattro volte i consumi di servizi (e spazi connessi) che si può permettere, quattro volte gli investimenti sia in infrastrutture che in investimenti produttivi di quello che il capitale (pubblico e privato) disponibile potrebbe sostenere. Il dovere dell’urbanista che propone soluzioni territoriali è anche quello di “fare i conti”. Non essere solo tronfio della sua “genialità creativa”, da “artista e architetto della città”, che sa sentenziare sul bello e sul brutto, lasciando poi al volgare economista il compito di fare il “piano strategico”, di fare i conti sul possibile, più o meno a breve.

In fondo anche il suo cugino architetto degli edifici, di cui condivide nel bene e nel male tutte le “basi universitarie di studio”, se progetta l’ “opera”, non può disinteressarsi di quanti soldi il committente gli mette a disposizione e di che tipo di opera ha bisogno. Questi sono i suoi *vincoli* progettuali. E guai a lui se li disattende. Fanno parte integrante della progettazione. E probabilmente sono

³⁷ Mi sia permesso rinviare su questo punto ad un mio recente lavoro dal titolo: *La città ecologica: urbanistica e sostenibilità* (2002).

³⁸ Raccomanderei fra tutti il saggio di Chapin e Weiss (1964) sul modo di governare alternative dinamiche a quelle dello sviluppo naturale. Chapin è l’urbanista sul Manuale del quale (Chapin, 1965) si sono educate almeno due generazioni di urbanisti americani. Questo manuale è stata anche una mia buona fonte di apprendimento. In materia di “misurazione della centralità” si veda anche il contributo di Bennison (1978) e gli argomenti di Bird (1977).

³⁹ Per carità non voglio dire che questo non avvenga anche presso molti urbanisti di altri paesi, specialmente se “professionisti” (*practitioners*) ancora basati sull’antica urbanistica del pennarello.



proprio i vincoli a scatenare la sua fantasia creativa; o per lo meno la sua capacità di *creare*, “al di là” dei vincoli, cioè nel rispetto di essi.

Non altrimenti, l’urbanista (il Piano regolatore) che propone un assetto a livello urbano di una grande città, di più se a livello di una intera “area metropolitana”,⁴⁰ deve avere come suoi propri vincoli, i *plafond* di utenza complessiva sui quali l’insieme delle centralità possono contare. E senza parlare degli altri vincoli economici, finanziari ed operativi, e limitandoci ad esaminare la strategia puramente urbanistica delle centralità, essa dovrebbe mirare a *ribaltare* la gravitazione di una *utenza attuale* (oggi solo servita dal centro tradizionale) verso altri poli che non possono essere tanti, altrimenti non riuscirebbero mai ad intaccare quella, largamente superiore e preferibile per l’utenza, del centro tradizionale. La strategia deve cioè tenere conto delle *soglie ammissibili per costruire un effetto città*, e mirare a creare centralità alternative che non possono essere al disotto di queste soglie, altrimenti hanno un effetto esattamente contrario a quello che – nominalmente e verbalmente, cioè a chiacchiera – intenderebbero avere. In altri termini non si possono proporre soluzioni progettuali di tipo urbanistico che non siano compatibili con la *struttura* della città da tutti i punti di vista (popolazione, attività reali, risorse territoriali, umane, economiche etc.).

In breve, il nuovo Piano regolatore, non ha tenuto in alcun conto gli argomenti critici sugli effetti socioeconomici negativi di un tipo di decentralizzazione, e che definivo “minore”, già in essere nel passato nelle gestioni urbanistiche romane e fin dalla prima edizione di questo saggio erano messi in luce così:

La città si è sviluppata a macchia d’olio attraverso i suoi quartieri periferici che hanno imposto una sorta di “decentralizzazione” minore, in formato ridotto, valida appena per le gestioni amministrative e l’urbanizzazione primaria e “secondaria”, ma certo produttrice solo di centralità modeste, dispersive e contro-produttori rispetto ai bisogni di nuove centralità seriamente alternative al centro storico. [vedi paragrafo 1, cap.3, di questo libro]⁴¹.

9. Regole e norme, senza, prima, obiettivi

La carenza dell’approccio strategico (di cui si è equivocato il significato come si è detto nel. Par. 7.2) e la visione distorta di ciò che è un *piano “urbanistico”* si manifestano, nel nuovo Piano, attraverso la prevalenza – malgrado, anche qui le

⁴⁰ E su questo punto il nuovo piano parla chiaro. Ma non ha il coraggio di proporsi come piano metropolitano, (anche se le sue competenze politico-amministrative si limitano ai confini comunali). E poi nella sostanza denota un eccesso di rispetto verso le centralità dei comuni della Provincia chiamate “esterne” che non hanno alcuna relazione con il sia pure debole significato dello sforzo di identificare le centralità urbane e metropolitane del territorio comunale le cui “aree di utenza” sono largamente superiori a quelle dei comuni della provincia strutturalmente deboli. E nessuna delle quali, per dimensioni e distanze dalla potenziale utenza, potrà mai assurgere a centralità alternativa. (Salvo che unificando – come nella mia proposta – le loro forze, le loro utenze, le loro disponibilità, in *un’unica centralità alternativa* che raccolga strategicamente tutti i comuni insieme la fascia est-sud della provincia, da Tivoli a Velletri. Una centralità, o sistema urbano autonomo che avrebbe la funzione di arginare lo “smottamento” verso Roma di tutta l’area dei Castelli, con grande beneficio sia dei Castelli che di Roma!)

⁴¹ Il riferimento è sempre al libro su *Roma: una nuova strategia urbanistica*, già citato (da cui è estratto questo saggio).

dichiarate intenzioni – di regole e norme piuttosto e prima che dell’indicazione di obiettivi territoriali.

Infatti, il Piano in partenza si dà ad un orgia di identificazioni territoriali fondate su quella che nella tradizione analitica territoriale, di cui si è fatto ampio uso nelle premesse dei piani urbanistici (del pennarello), viene detto “zoning”, cioè identificazione di “aree omogenee”. La città è infatti teatro di una numerose “perimetrazioni”.

Si perimetrano innanzitutto quelle che vengono chiamate le “componenti del sistema insediativo” e che sono delle vere e proprie “parti” della città, chiamate: a) la “città storica”; b) la “città consolidata”, c) la “città da ristrutturare”; d) la città della trasformazione”; e) e i territori (perimetrali) dei “progetti strutturanti” che sono, questi ultimi, in gran quantità, tutti appartenenti alle seguenti categorie: i) “ambiti di programmazione strategica”; ii) “centralità metropolitane e urbane”; iii) “centralità locali”.

Ma non è tutto: la zonizzazione continua all’interno di ciascuna “parte” (o componente) della città.

Così, nella città “storica” si identificano i “tessuti” (dieci di numero) per ciascuno dei quali si emettono complesse ed utili prescrizioni di trattamento. Inoltre, sempre nella città storica si individuano anche quattro tipi di “ambiti di valorizzazione della città storica”⁴² (con relative definizioni) che vengono anch’essi perimetrati e per i quali vengono “prescritte” regole e norme.

Così nella “città consolidata”, pur non identificando aree, si individuano tipologie di tessuti, per es. i “tessuti a tipologia edilizia definita” e quelli “a tipologia edilizia libera” e per ciascuno di essi viene elencata una “casistica” con relative norme e regole su tutte le grandezze usuali della costruzione edilizia.

Così nella “città da ristrutturare” sono identificati due tipologie di tessuti (“prevalentemente residenziali” e “prevalentemente per attività”) per ciascuna delle quali vengono fissati opportuni standard di ristrutturazione edilizia, di demolizione e ricostruzione e di nuova edificazione. In questo ambito vengono previsti dei “Programmi integrati di intervento” ad iniziativa delle circoscrizioni (municipi) locali. Nella “città da ristrutturare” vi sono altre zonizzazioni speciali appartenenti “agli immobili interessati da Programmi di recupero urbano” già avviati da iniziative di legge e speciali “nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare”. E per ciascuna di questi tessuti o aree di intervento il Piano prevede ancora regole e norme.

⁴² Tanto per capire a che cosa si riferisce questo tipo di zonizzazione, riferiamo le definizioni di questi ambiti: A) “spazi aperti di valore ambientale caratterizzati dalla presenza di emergenze naturali di forte identità, nei quali operare con progetti in grado di integrarne i margini irrisolti con i tessuti della Città storica, introducendo anche nuove funzioni sostenibili”; B) tessuti, edifici e spazi aperti, caratterizzati da incoerenze e squilibri di tipo morfologico e funzionale, nei quali operare con progetti di completamento in grado di conseguire nuove condizioni di qualità morfologico-ambientale, orientati al consolidamento/rilancio dell’uso residenziale e della complessità funzionale dei contesti”; C) aree dismesse e insediamenti prevalentemente non residenziali, caratterizzati o dalla decadenza dell’uso originario o dalla mancanza di congruenza tra l’uso attuale e le linee di sviluppo, in corso o auspicabili, alla scala locale o a quella urbana; D) area di Ostia lido (la spiaggia di Roma) caratterizzata dall’esigenza di riqualificare il fronte-mare nel rispetto delle regole insediative dell’impianto urbano storico e dei caratteri architettonici emergenti, etc.

Anche nella “città della trasformazione”⁴³ si distinguono in - astratto in questo caso - delle tipologie di ambiti: a) “ambiti di trasformazione coordinata”; b) “ambiti di trasformazione ordinaria”; c) “ambiti di pianificazione particolareggiata definita”. Ed anche in questo caso vengono emesse delle norme e regole che dovrebbero ispirare le progettazioni successive.

Una elaborazione di norme e regole viene anche effettuata per altre componenti del sistema urbano, oltre lo *zoning* sopra indicato, componenti che vengono individuati in

- un “sistema ambientale”, composto da: a) le aree protette nazionali, regionali ed anche comunali, in ragione dell’Ente pubblico che le ha definite così; b) l’Agro romano; c) le aree verdi e private anche a carattere storico (e il reticolo idrografico);
- in un “sistema delle infrastrutture e degli impianti”, che include a) servizi e verde privato attrezzato; b) aree ed impianti per il ciclo dei rifiuti ed aree per auto-demolizioni; c) infrastrutture per la mobilità; d) reti per il servizio idrico integrato; e) reti per il trasporto dell’energia, e impianti radiotelevisivi e telefonia mobile).

Per ciascuna di queste categorie di aree e di servizio, il Piano emette una serie di regole e norme e fissa talora degli standard.

Insomma, il sistema normativo che così viene messo in piedi, preciso, minuzioso, per ogni fazzoletto di terreno della città, non è per sé sbagliato. Anzi, è la parte migliore del Piano. Anche se è presumibile che così dettagliato si avrà difficoltà a metterlo al lavoro e sarà probabilmente sottoposto a quella infinità di varianti in sede di progettazione che fra l’altro vengono annunciate e previste, già di per sé – come sforzo indicativo – merita di essere difeso e elogiato, come prodotto di riflessione e di calcolo.

La elaborazione delle norme tecniche di attuazione del Piano sono, a mio modo di vedere, la parte tecnicamente più valida. Costituiscono il prodotto di una serie di valutazioni tecniche che anche se è ormai divenuto patrimonio avanzato di una disciplina urbanistica tradizionale, sono di migliore qualità rispetto a quelle del Piano anteriore ed è da presumere che non abbiano niente da invidiare a quelle in uso adottate da molti altri Piani regolatori di città italiane, e in molti *Master Plans* di città europee e mondiali.

Gli “standards urbanistici” calcolati sono di buona qualità, anche se, tuttavia, potevano essere più estesi anche a molti altri aspetti del consumo sia di spazio che di servizi di una cittadinanza moderna.⁴⁴

⁴³ Per “città della trasformazione” il Piano intende: “quella parte della città di nuovo impianto, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano ed a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani.”

⁴⁴ Ormai sugli indicatori di benessere urbano (alcuni dei quali traducibili in standard urbanistici c’è una infinita letteratura, che avrebbe dovuto con proficuo essere utilizzata dai redattori del Piano). Tuttavia, questo dovrebbe essere il compito piuttosto dei ricercatori universitari piuttosto che dei *practitioners* del Piano. E purtroppo, nella maggior parte dei casi, l’università italiana non rappresenta un retroterra adeguato per la ricerca urbanistica. (Essa è dominata, nel migliore dei casi, dagli stessi professionisti che lavorano per le amministrazioni. Nel peggiore, dagli attivisti dei partiti che governano le amministrazioni). Per fare un esempio di “estensione” degli standards cui mi riferisco, mi limito a menzionare il “quadro” degli indicatori urbani (1969) di H.S.Perloff (già direttore di Resources for the Future, e per lunghi anni Preside della Facoltà di Architettura della

Ma il punto non è questo. Il punto è che il Piano urbanistico non può e non deve limitarsi a fissare un “Manuale” – più meno coercitivo, più o meno indicativo - di *regole e norme di attuazione* per la miriade di casi, zoning, funzioni in cui viene costellato e perimetrato il territorio urbano. Il piano non si esaurisce nel fissare regole del giuoco, per un giuoco che viene giocato da altri soggetti, meglio dal “mercato”. Il piano deve essere esso stesso *soggetto di trasformazione* del territorio in base a determinati obiettivi; è un programma di azione di una amministrazione politica che rappresenta una comunità che intende realizzare essa stessa per prima una serie di obiettivi; il piano è un programma di azioni che mirano a qualcosa, sono “strategiche”, cioè sono finalizzate a raggiungere degli obiettivi, tenendo rigoroso conto dei mezzi a disposizione.

E’ il processo di ottimizzazione cui ogni piano deve tendere (anche se ex post è difficile constatare che si sia sempre operato ottimizzando). Nel pianificare non si sfugge a questo obbligo. E per far questo occorre che i mezzi siano calcolati nel momento stesso in cui si fissano gli obiettivi, i traguardi (*targets*): perché se sono abbondanti rispetto agli obiettivi c’è spreco, se sono scarsi c’è velleità inconcludente. *Un piano senza obiettivi quantificati e traguardi non è un piano.*

L’oculata gestione dei mezzi rispetto agli obiettivi e il contributo che i tecnici urbanisti danno alla pianificazione politica. Tutti sono capaci di fissare obiettivi senza badare ai mezzi. E quello che spesso si fa nella vita politica per accaparrarsi i favori del pubblico e degli elettori. I piani urbanistici che fissano obiettivi generali e si disinteressano poi dei modi, delle vie e dei mezzi attraverso cui si possono conseguire quegli obiettivi, possono forse riguardare l’*urbanistica* (quella del pennarello) , ma non hanno niente a che vedere con i *piani*.

Un piano è qualcosa che riguarda il fare. E non il fare degli altri, ma il proprio, di colui che pianifica. Gli altri, (per es. i “privati”, ma oggi anche molti soggetti ed agenti che sono pubblici, nel pluralismo pubblico che si diffonde) intervengono nel piano in quanto “interessati” (*stakeholders*), e come tali possono essere dei co-pianificatori, ma perché mobilitati, stimolati, incentivati - con acconce misure - dal pianificatore principale, dalla comunità che pianifica, nel nostro caso il Comune. Il Piano perciò non è un piano se non include anche le possibilità – o meglio – di accordi per l’attuazione di azioni programmate con tutti coloro che possono contribuire.

E come si fa a pianificare se non in stretta relazione con gli obiettivi da raggiungere, la loro possibilità di essere “indicati” e “misurati”? E con la prioritaria necessità di misurarne la compatibilità fra loro e la loro corrispondenza alle disponibilità delle risorse varie, materiali e umane, per conseguirli?

Concepire il piano urbanistico, (come anche qualsiasi altro tipo di piano) come un “piano-recipiente”, che mette solo le misure da rispettare, ma si disinteressa di come, quando, e con quali mezzi si conseguiranno gli obiettivi, non significa pianificare: significa fissare vincoli di tipo giuridico che non assicurano affatto le operazioni auspiccate (anzi probabilmente le ostacolano).

Usla) del quale approfitto per raccomandare la lettura di alcune opere di fondo sulla strategia urbanistica (1975, 1980, 1985); e i quadri di indicatori urbani dell’Ocse (1978). Entrambi i quadri sono sommariamente riprodotti nel mio volume citato su *La città ecologica* (2002).

10. L'assenza di ogni riferimento (strutturale) agli utenti del Piano.

L'assenza di una visione *strutturale o integrata* della città pervade purtroppo tutto il piano. Vorrei attirare l'attenzione degli stessi autori del piano sul fatto che non c'è mai, nel Piano, un benché minimo riferimento - nel descrivere l'uso del *territorio*, e le scelte che sono fatte riguardo a tale uso - all'altro importante referente della pianificazione, che sono gli *utenti di quel territorio*, cioè i cittadini, la popolazione. Questo riferimento è il primo importante riferimento che serve a rendere veramente "strutturale" un piano, cioè legato ai fattori primari di mutamento di uso del territorio, che sono i suoi *beneficiari*:

Questi beneficiari sono in verità assenti nel nuovo PRG, vuoi che si tratta di *utenti finali*, che di *operatori intermediari*, dai cui bisogni o preferenze dipendono anche l'ubicazione spaziale delle attività (da quelle residenziali a quelle produttive a quelle dei servizi).

Non è per generico bisogno retorico che si deve fare riferimento agli *utenti*, ma perché questo riferimento serve a dimensionare *tecnicamente* le scelte in funzione degli scopi "mirati" in rapporto ai cittadini.

Così come non ha senso una indicazione di cubature edilizie di genere residenziale (dato fisico) senza riferimento alla popolazione che vi vivrebbe (dato socio-economico), o di cubature di genere industriale o commerciale (dato fisico) senza riferimento al volume di affari che possono sostenere o generare (dato socio-economico) o mq. o lineari di superficie stradale o di mezzo di trasporto su ferro (dato fisico) senza riferimento ai viaggi/ora che possono permettere e di cui si possono caricare (dato socio-economico), così non si dovrebbe disegnare una piazza (dato fisico) se non con riferimento ad un calcolo di quanti cittadini la frequenterebbero (dato socio-economico)⁴⁵, né si dovrebbero designare (e disegnare con il pennarello) "centralità" se non con riferimento a quali funzioni e per quali e quanti cittadini utenti sono immaginate.

Gestire lo spazio *fisico* senza che sia integrato allo spazio *economico e sociale*, è, prima di tutto, un errore "tecnico", che rende la pianificazione urbanistica deficiente dal punto di vista sistemico e *strutturale*. Ogni altro uso della parola "strutturale" (peggio se contrapposta a quella "strategica") mi sembra una sciocchezza urbanistica.

D'altra parte questo è ampiamente riconosciuto anche dalla urbanistica tradizionale, quella che si è prevalentemente mossa al livello di piani di quartiere e di zona. Si sa che gli standards urbanistici normativi - decretati da molti piani regolatori a scale territoriali modeste, - prevedono una gerarchia di funzioni e di servizi, con riferimento alla popolazione potenziale utente. Le opere che vengono definite in Italia di "urbanizzazione primaria e secondaria" sono opere a scale territoriali gerarchiche (scuole-nido, centri sanitari, farmacie, oltreché fogne, strade, etc.), e sono da tempo ormai un corredo usuale anche per gli urbanisti del pennarello avendole studiato insieme alle "Unità di abitazione", al di sotto delle quali, secondo l'urbanistica "moderna" (Le Corbusier), non si doveva mai più scendere.

Ma si è visto ovunque che le "unità di abitazione" né sole (magari estese a *new town*) né addizionate anche all'infinito l'una all'altra in "quartieri", *non fanno*

⁴⁵ A meno che non si voglia costruire piazze per il puro piacere estetico degli architetti, nello stesso modo in cui riserviamo aree naturali per il puro bisogno di conservare faune in estinzione.

città, non producono effetto urbano. Il problema più assillante della urbanistica “moderna” infatti dovrebbe diventare “*come costruire la città*” e come produrre l’effetto urbano , e non “*come costruire nella città*” (che invece ha dominato l’urbanistica tradizionale). Il problema è quello di costruire la città e di garantirla *a tutti* . Questo problema però non è più un problema di pianificazione fisica, ma di pianificazione *integrata*, unitaria, globale, (*comprehensive*) – o come altro la si voglia chiamare – cioè una pianificazione che sia, insieme, *fisica* e *socio-economica*.

Ebbene, siamo ancora molto lontani dall’insegnare questo tipo di urbanistica, almeno in Italia.

Alla scala dell’intera “grande città” o “metropoli”, dove l’effetto urbano esiste già e non è in discussione, il problema di costruire *la città*, si pone in termini di evitare il degrado urbano derivante dal *sovraccarico* di funzioni sulla centralità spontanea e storica (senza naturalmente perdere niente dell’effetto urbano così ereditato). E ovunque nelle grandi città, il problema urbanistico tipico si è posto in termini di alleggerire il sovraccarico dell’eccesso di centralità attraverso la creazione di centralità alternative capace di ribaltare l’attrazione dei servizi urbani superiori - o “pregiati” come li chiama la Relazione al Piano– verso queste nuove centralità.

Questo è il vero , autentico, prioritario problema strategico della grande città, di qualsiasi grande città che tende a crescere di dimensioni. E non è, invece, quello di fissare delle “gerarchie” di centralità, con una “distribuzione” oculata di funzioni, spalmata sul territorio, scimmiettando quella “organizzazione dei luoghi centrali” che da sempre la teoria spaziale e le “scienze regionali” ci hanno fornito. A tale distribuzione “naturale” delle centralità, - ci pensa da sola la realtà stessa, nelle sue spontanee determinazioni; non c’è bisogno di scomodare la pianificazione urbanistica nelle sue strategie e il Piano regolatore.

Insomma, disseminare le funzioni urbane in più centralità, significa disattendere la funzione della centralità che è quella di *concentrare* tutte le funzioni urbane nell’ambito del suo territorio di competenza (ma salvaguardando soglie di carico accettabili ed una utenza sufficiente a giustificare e produrre l’effetto urbano dato proprio da quella concentrazione). *Una centralità che non offre tutte le funzioni urbane nessuna esclusa non è una centralità; ne usurpa solo il nome*. E certamente non è competitiva con la centralità dalla quale deve dirottare il sovraccarico.

Il nuovo Piano di Roma sembra invece mettersi a costruire nel dettaglio le nuove centralità “urbane” e “locali” sorte qui e là, spontaneamente proprio sulla base di quarant’anni di pianificazione “inesistente”⁴⁶ (per non parlare di quelle centralità “esterne” fondate sulla esistenza “storica” di piccoli centri della Provincia).

E nel fare questo, il nuovo Piano di Roma, usurpando il concetto e il nome di *centralità* alternativa strategica, e scambiando per “policentrismo” una forma urbana che il Lynch⁴⁷, nella sua classificazione delle forme urbane (non per scopi di pianificazione ma di semplice lettura), chiamerebbe piuttosto “area a nuclei multipli”, non fa altro che progettare più o meno l’esistente. O talora inseguire

⁴⁶ Vedi D. Cecchini, 1986

⁴⁷ Lynch K. (1954). “The Form of Cities.” In *Scientific American* 190: 55-63.(1961). “The Pattern of the Metropolis.” In: *Daedalus*(90): 79-98.

delle micro-decisioni precorse o in atto, minuziosamente studiate da dozzine di giovani e meno giovani urbanisti che si sono invecchiati nelle stanze dell'Ufficio del Piano, senza concludere niente, la cui diffusa esistenza nasce proprio dall'assenza di ogni piano o strategia di piano. Questo comportamento finisce per giustificare coloro che affermano che i piani non servono a niente, se devono registrare ciò che esiste, cioè essere i notai scrupolosi dell'esistente⁴⁸.

Se poi queste centralità dovessero essere "rafforzate" nelle loro funzioni – come mi sembrerebbe logico nelle "intenzioni" dei relatori del nuovo Piano –, ciò implicherebbe una diffusa quantità di azioni e di interventi in direzione di ciascuna di esse, e una conseguente dispersione di mezzi. A parte il fatto che il Piano mi sembra essere *ben lungi* dal valutare la *quantità di mezzi e risorse da impiegare per ciascuna di queste azioni ed interventi*, si può presumere che questa dispersione di mezzi non possa andare in generale che a detrimento dell'impegno per la creazione di centralità alternative veramente strategiche rispetto al prioritario storico scopo di de-polarizzare il centro tradizionale.

Quando il Piano si disperde in mille rivoli e in cento cosiddette "centralità", non ci si deve poi meravigliare se nessuno degli obiettivi del Piano verranno mai raggiunti, e tutto resterà lettera morta come è avvenuto finora con il Piano del 1962, con la gestione vile e rinunciataria di esso, con il "piano inesistente" come è stato giustamente definito da Cecchini, prima che egli assumesse le responsabilità del nuovo. Non è deprimente passare da un vecchio piano inesistente, dopo tanto rumore per nulla, ad uno nuovo che rischia – per le sue inadeguatezze metodologiche – di diventare ugualmente inesistente?

Che il Piano sia in grado di sopportare entrambe le azioni, verso le centralità metropolitane e verso quelle urbane, verso quelle "locali" e quelle "esterne", per accontentare un po' tutti, dovrebbe essere dimostrato almeno cifre alla mano, con una seria quantificazione delle possibilità che si aprono alla fattibilità di così impegnativo programma. Ma le cifre mancano.⁴⁹

⁴⁸ Per una concezione del tutto opposta alla mia – opinione che chiamerei un po' ironicamente, ma profondamente convinto, una "pianificazione del nulla" - si vedano gli argomenti appropriatamente sviluppati, fra molti altri, dal Nucci (1990). Di questa concezione, di una pianificazione "debole" (nel senso dei discorsi sul pensiero debole che fanno le scuole del cosiddetto post-moderno), apprezzo la chiarezza, e direi anche in un certo senso il coraggio. Mentre i discorsi dei relatori del nuovo Piano di Roma (il cui pasticcio si traduce poi negli effetti alla *stessa pianificazione del nulla*) disturbano per la loro pretesa verbosa di andare verso un piano di alternative centralità e per la mancata comprensione invece degli effetti reali che ne derivano.

⁴⁹ Salvo quelle fornite solo in via extrapolativa e previsiva (una via nemica dell'approccio programmatico, come da tempo hanno dimostrato autori maestri dell'econometrica, come Tinbergen (1971a e b) e Frisch (1961, 1976), e affidati ad ottimi istituti di ricerca – come Cresme o Sta – i quali in assenza di chiare ipotesi strategiche e programmatiche di lavoro – non possono che limitarsi a dare giudizi fondati su dati del passato e in forma appunto previsiva creando magari assunzioni indebite, e sprecano il loro ottimo potenziale di ricerca e di calcolo, per mancanza di un preciso quadro strategico cui finalizzare la ricerca stessa (come si fa nell'ordinaria ricerca operativa). Il caso emblematico è quello dell'ottimo studio della Sta sulla dinamica del traffico stradale a Roma (Sta, 2001a) dal quale emerge una ottima capacità di quantificare i flussi odierni di mobilità a Roma *rebus sic stantibus*, (dai quali trarre conclusioni sui servizi da riorganizzare per migliorare i servizi), ma non dicono tutto quello che potrebbero dire se fossero basati sul quesito del tipo: "quali sarebbero i flussi dinamici della mobilità *se* ad un orizzonte dato del Piano, (poniamo a dieci anni) vi fosse un (ipotetico)assetto territoriale (delle centralità, delle densità territoriali, dei luoghi residenziali e non-residenziali) *così e così*. E quel *così e così* non dovrebbe essere affidato alla fantasia degli stessi istituti di ricerca – come purtroppo spesso avviene

Ecco perché le centralità non devono essere considerate tali se non sono almeno accompagnate da una loro virtuale “area di utenza” o “di mercato” (che ho chiamato, come altri colleghi pianificatori in inglese, “*catchment areas*”, aree di attrazione, vedi par.1 del cap.5⁵⁰); e se non è detto a quanti potenziali cittadini tali centralità si riferiscono, e a quale tipo di bisogni di tali cittadini⁵¹ dovranno servire. Sono questo tipo di conti (che taluni chiamerebbero con sussiego “economici” ma che dovrebbero essere il bagaglio primario di senso critico e di intelligenza operativa dei pianificatori, e solo dei pianificatori)⁵² che sono indispensabili per dare concretezza alle scelte ed indicazioni territoriali strategiche.

Facciamone solo uno di esempio di conti, molto generale, molto approssimativo, e del tutto inappropriato nel caso che ci si fosse avviati seriamente ad una contabilità del tipo di quella da me auspicata da portare avanti in seno alla preparazione di un Piano regolatore strategico.

Se dovessimo grosso modo ripartire mediamente solo la popolazione romana e quella degli altri comuni che già oggi gravitano su Roma e i suoi servizi (circa 3,3 milioni di abitanti o di utenti per il numero delle centralità indicate dal nuovo PRG (circa 70) , avremmo una dimensione media di utenti, per ciascuna di esse, di non più di 50.mila abitanti o utenti. Crediamo davvero di assicurare delle centralità *alternative* con queste dimensioni?

Tali centri – dice il Piano – sono in parte “a pianificazione definita”, cioè già esistono e svolgono una loro attività; altri sono “da pianificare”, ancora cioè non svolgono alcuna funzione⁵³. Se la soglia minima di utenza (popolazione) – come noi sosteniamo – per ottenere una autonomia funzionale di una *centralità* alternativa è di 500.000 unità, queste 70 centralità non raggiungeranno mai una loro autonomia, cioè la completezza di servizi che servono per costituire una vera alternativa all’unica centralità della città. Esse saranno condannate ad essere delle centralità di serie B o C, e la centralità di serie A rimarrà solo quella del centro tradizionale storico, contornato da tutte le altre gerarchie tradizionali a cui siamo avvezzi (circoscrizioni, municipi, quartieri, ora li chiameremo “toponimi”). E gli urbanisti/geografi dei futuri Piani regolatori, notai dell’esistente e “pianificatori del nulla”, classificheranno probabilmente le aree urbane del futuro per omogeneità dei caratteri, e le chiameranno ugualmente “la città storica”, (allargandone ovviamente un po’ i confini e riconoscendo la nuova patina antica

(stravolgendo tutto il coordinato iter strategico della pianificazione) – ma dallo stesso Ufficio del piano, dove si elaborano le strategie. E’ da queste ricerche fondate su ipotesi programmatiche, che dovrebbero nascere sia la valutazione che la scelta di alternative soluzioni di piano, non dalle conclusioni delle analisi quantitative “positive” degli istituti di ricerca.

⁵⁰ Il riferimento è sempre al mio libro su: *Roma: una nuova strategia urbanistica* (già ricordato) da cui è estratto questo saggio.

⁵¹ E qui, francamente, avrebbe giovato al nuovo Piano una maggiore attenzione a quanto da tempo sono venuto sostenendo e anticipato ampiamente nei capitoli 4 e 5 di questo libro per quanto riguarda Roma (e più in generale in altri miei scritti).

⁵² Giacché gli economisti che prevalgono sono a tutt’altre faccende teoriche affaccendati, ben lontani dal dare una pratica mano a “risolvere problemi” e a “fare i conti” con la realtà della pianificazione. (Sono affaccendati a stabilire “teorie e leggi di comportamento” fra variabili dette economiche - in realtà solo macro-economiche - che si sono sempre dimostrate inaffidabili e smentite da eventi e fatti che per essere contrari alle loro teorie, non trovano altra spiegazione che definirsi “paradossi”).

⁵³ Garano S. (2001b), p.153.

dei quartieri già nuovi), “la città consolidata”, la città da ristrutturare”, la città della trasformazione”, (ognuna, magari, con confini allargati), etc.

E non è per caso che, in questo trionfo di “centralità”⁵⁴ varie - che probabilmente rimarranno tali solo sulla carta, ma rappresenteranno comunque sicuramente una dispendiosa dissipazione di risorse e di energie operative - già si comincia a parlare nel nuovo piano, delle “città di Roma”, al plurale, corrispondenti alle venti Circoscrizioni amministrative della città, oggi chiamati “Municipi”. Insomma la “città policentrica” di Roma sarà rappresentata da circa 70 centralità diverse e da 20 municipi, cioè da una disseminazione, spalmata a marmellata, di centralità che non costituisce nessun ragionevole “policentrismo”.

11. L'assenza di un vero approccio integrato “uso del suolo-trasporti”

Anche nell'asserito “sistema della mobilità” del nuovo Piano è *assente una vera e propria strategia territoriale*. D'altra parte sarebbe stato comunque difficile adeguare una strategia della mobilità ad una strategia territoriale che non c'è. Mancando questa è venuta meno anche quella. E sono venute meno entrambe, perché – nella concezione sistemica e strategica della pianificazione – non può esistere l'una senza l'altra. Entrambe nascono dallo stesso processo.

E - sia chiaro - non si può far passare per “strategia” l'eterna rifrittura a panegirico della “superiorità” delle infrastrutture del “ferro” rispetto a quelle per la “gomma”, di cui perfino nelle repubbliche delle banane sono disposti a riconoscerne la convenienza per ottimizzare il transito di massa su poco spazio, se del caso.

Né si può far passare per “strategia”, peggio come “programma integrato” della mobilità, la creazione di connessioni multi-modalità fra auto, tram, autobus, metropolitane, treni, etc. che da sempre costituisce l'abecedario delle tecniche di organizzazione delle reti di trasporto⁵⁵

Né ancora si può far passare per “strategia”, l'adozione – detta “pragmatica” – dell'esistenza di un progetto delle ferrovie dello stato di completare per la parte mancante⁵⁶, l'anello di tracciati ferroviari che circonda Roma come occasione per ottenere un anello metropolitano sullo stesso tracciato.

⁵⁴ Ciò non toglie che per ciascuna di tali centralità, metropolitane, urbane e locali, il nuovo piano prevede un “Progetto strutturante”, il quale elaborerà sue proprie definizioni, obiettivi, norme e standard componenti e li dovrà incrociare e rendere compatibili con gli obiettivi, definizioni, norme e standard fissati dal nuovo Piano per le altre “componenti del sistema insediativo” (le città: “storica”; “consolidata”; “da ristrutturare”; e “della trasformazione”); e con gli obiettivi, definizioni e standard fissati negli altri “progetti strutturanti” relativi a quelli che sono stati definiti “ambiti di programmazione strategica” (“il Tevere”, “il parco dei Fori e dell'Appia Antica”; “le Mura”; “il Tracciato Flaminio-Fori-Eur”; e “la Cintura Ferroviaria”). Incidentalmente, le definizioni di questi “ambiti di pianificazione strategica” costituiscono la parte più interessante del nuovo Piano, e meritano di essere considerate un appropriato campo di progettazione esecutiva. C'è da sperare che nella fase di quest'ultima, sia possibile tener conto dei mezzi possibili e disponibili per portare a termine questi progetti, e di valutarne seriamente costi e benefici.

⁵⁵ Vedi Geusa, (2001).

⁵⁶ Si tratta di un progetto, sempre delle Ferrovie nazionali italiane, antico di decenni, sviluppato allo scopo di facilitare il traffico ferroviario passeggeri e merci a lunga distanza, che voleva completare tracciati ferroviari già esistenti: ferrovia costiera dal nord (Pisa-Livorno); ferrovia

La vera strategia sarebbe stata quella di calcolare tempi, intensità e organizzazione del traffico ferroviario su ferro, e su quello su gomma, in funzione delle localizzazioni e scenari ipotetici delle strategie territoriali, e dare una consistenza numerica al carico che ne sarebbe derivato. E invece, denunciando il vecchio stampo urbanistico “del pennarello” e dello standard “normativo”, il nuovo Piano lascia ad un altro Piano la strategia, diciamo così, “autonoma” delle scelte organizzative del sistema dei trasporti metropolitani, il Programma Integrato per la Mobilità PROIMO)⁵⁷ gestito da un assessorato diverso da quello incaricato del Piano regolatore.

In che cosa consistono le “linee strategiche” del PROIMO, assorbite dal nuovo Piano regolatore? Esse sono, secondo il Rapporto:

In primo luogo, lo sviluppo di un sistema integrato di mobilità nel quale le diverse modalità di trasporto collettivo ed individuale siano utilizzate nei relativi campi di validità tecnico-economica e di compatibilità ambientale e coerentemente con le caratteristiche degli ambiti urbani serviti in modo da realizzare in significativo riequilibrio tra le modalità del trasporto collettivo e individuale.

Il perseguimento di questa strategia avviene attraverso la realizzazione di una rete su ferro che utilizza diverse tecnologie (ferrovia extraurbana, linee di metropolitana, linee tranviarie, “sistemi innovativi”) interconnessa al suo interno (scambi ferro-ferro) e con il sistema stradale. Il trasporto su gomma svolge il ruolo di adduzione al sistema del ferro e di servizio nelle aree a bassa densità di domanda. La rete stradale gerarchizzata e riammagliata, consente di accedere ai sistemi su ferro e di effettuare gli spostamenti per i quali l’offerta di trasporto collettivo risulta meno (sic!) competitiva. [Rapporto, p.28]

Se dovessi tradurre questa strategia in termini utilizzabili per una strutturazione di programma, la sintetizzerei con l’obiettivo: “migliorare la *multimedialità* del sistema dando la funzione prioritaria al sistema del trasporto su ferro”, (che è peraltro un elementare obiettivo perseguito da sempre da ogni tipo di pianificazione dei trasporti in tutto il mondo). Un’altra “strategia” argomentata nel Rapporto del Piano è quella che:

l’espansione quantitativa e qualitativa della offerta di trasporto collettivo sia accompagnata da interventi di limitazione (Zone a traffico limitato-ZTL) e tariffazione dell’uso dell’auto privata, allo scopo di orientare la domanda su sistemi più

locale per Viterbo e il Vaticano; ferrovia dal Nord (Milano-Bologna-Firenze); ferrovia dall’Est dall’Adriatico (Aquila Pescara), ferrovia dalla Valle del Sacco (Frosinone); ferrovia dal Sud (Napoli) tutte confluenti verso Termini. Il progetto –attraverso una lunga galleria sotto il Monte Mario - ha mirato a realizzare una completa cintura ferroviaria nel centro della città, che se molto utile come servizio metropolitano, costituisce notevoli inconvenienti nel momento in cui è adibito a traffico nazionale. Ma la sua conversione e adattamento al servizio metropolitano era già considerato da tutti, da decenni, una opportunità da non farsi sfuggire. E bene ha fatto il nuovo Piano ad approfittarne!

⁵⁷ Questo Programma è stato portato avanti dall’assessorato ai trasporti sulla base di documenti precedenti quali un “Agenda dei Trasporti” (del 1995) ed un “Piano Generale del Traffico Urbano” (PGTU) (del 1998). Si è iniziato ad elaborare il PROIMO solo alla fine del 1998. Il Rapporto al nuovo Piano dichiara che “le linee strategiche sul sistema della mobilità trovano compiuta definizione, esplicitazione ed applicazione, con la redazione del PROIMO”, la cui elaborazione inizia solo alla fine del 1998.

convenienti ed ottimizzare le ricadute economiche ed ambientali degli investimenti previsti. [Idem, 28]

Piuttosto che “accompagnamento” le politiche di vincolo o di incentivazione a comportamenti del pubblico sono da considerarsi “strumenti” per il raggiungimento dell’obiettivo; ma in questa ottica la pianificazione strategica introduce anche la valutazione dei risultati da misurare per tale raggiungimento, cioè quali “indicatori” lo permettono, e quale sviluppo nel tempo dai traguardi attesi. Di tutto questo nel Piano non c’è alcuna misura, e neppure una annunciata intenzione di misura. Tutto è detto nell’assunzione che da tale politica di vincolo e incentivazione se ne dovrebbero attendere indirettamente dei risultati positivi, senza quantificarne il decorso. E’ il vecchio discorso politologico (se non ideologico) delle “politiche” che ha sempre preso il posto del vero pianificare (di cui invece le politiche dovrebbero essere gli strumenti o le opzioni operative). Parlare prima di politiche che di obiettivi, e - per di più - scambiare quelle per strategie è come mettere il carro davanti ai buoi, e parcheggiare nel vecchio stallo di sempre.

Successivamente – come terzo obiettivo strategico – viene presentata l’intenzione

del recupero e della integrazione di un’ampia e sotto-utilizzata rete ferroviaria, (oltre 3000 km e 80 stazioni delle ferrovie dello stato) che si affianca in modo funzionalmente integrato alle reti metropolitane e tranviarie”. [idem p.28].

Anche qui si scambiano gli strumenti per gli obiettivi. Tuttavia nell’illustrare tale intenzione nel Rapporto si fa un tenue cenno – e prosa molto contorta - a qualcosa che si avvicina, in modo molto approssimativo, ad una *corretta pianificazione integrata trasporti/uso del suolo*. Ciò avviene quando viene sostenuto:

Una quota rilevante della domanda deriva dalla città esistente e non è toccata dalle linee del ferro, esistenti e da recuperare, così come non è toccata dal ferro una quota del cosiddetto “residuo di piano” cioè delle nuove edificazioni ancora previste...Il disegno deriva da una realistica e reciproca “conversione”: da un lato quella del sistema del ferro verso l’edificato e l’edificabile attraverso la individuazione dei percorsi dei prolungamenti e delle nuove linee.....e dall’altro quello del sistema insediativo verso le linee del ferro con la concentrazione e lo spostamento della edificabilità intorno alle stazioni e la valorizzazione di quegli ambiti di trasformazione ubicati sui nodi di scambio, con, in parallelo, un coerente disegno della mobilità su gomma funzionale al raggiungimento delle linee del ferro. [Idem p.28]

Gli autori del Piano sembrano aver scoperto il metodo della valutazione “trasporti/uso del suolo” che almeno dagli anni 60⁵⁸ è raccomandato in tutto il mondo come approccio elementare alla pianificazione urbana. Ma hanno ragione! Lo hanno proprio scoperto: giacché non mi risulta (e sarei lieto di essere smentito) che in Italia esista ancora un solo piano regolatore vigente e costruito negli ultimi

⁵⁸ Nella letteratura urbanistica si usa datare questo metodo con la pubblicazione nel 1971 del libro di W.R. Blunden, *The Land-use Transport System: Analysis and Synthesis* (Oxford, 1971). Ma si veda anche il lavoro onnicomprensivo dell’Ocse (

50 anni, che abbia applicato alla pianificazione degli insediamenti, la ottimizzazione di una strategia dei trasporti (per esempio l'obiettivo di una minimizzazione del totale degli spostamenti) e viceversa che vi sia stata una pianificazione dei trasporti che abbia inserito fra le sue ottimizzazioni, delle variabili dettate dai vincoli di una strategia degli insediamenti, soprattutto dal punto di vista della qualità di questi ultimi e della accessibilità degli utenti ai servizi urbani rari.

Piani dei trasporti e piani "urbanistici" hanno sempre marciato in parallelo, con numerosi contatti, diciamo, "interdisciplinari", ma non sono mai veramente scaturiti gli uni dagli altri e progettati insieme.

12. L'assenza di strategia territoriale adeguata e i suoi effetti sulla politica architettonica e sulla politica "verde".

E' evidente, da quanto è stato detto nei paragrafi precedenti di questo capitolo, che il nuovo Piano regolatore di Roma ha poco a che vedere con la "nuova strategia" per Roma alla quale è stato dedicato questo libro⁵⁹. E che, nella sua impostazione, si è molto lontani dall'approccio suggerito e raccomandato nei singoli aspetti trattati con i singoli paragrafi del capitolo 5: "architettura della città", "strategia del verde", "mobilità programmata", "residenzialità". E si è molto lontani anche dal riconoscimento di quegli strumenti indispensabili della nuova strategia che ho discusso nel capitolo 6.

Ho detto più volte che questo mio studio su Roma, rappresenta l'applicazione ad un caso specifico di una città importante (che ha raggiunto le soglie di un città metropolitana con problemi tipici di sovraccarico, di perdita di qualità da degrado proveniente da questo sovraccarico) di un approccio strategico generale che si può applicare a quasi tutte le città (specie se "antiche") con sovraccarico "multimilionario" e che mantengono ancora un solo "centro" importante⁶⁰; e – nello stesso tempo – di un approccio alla pianificazione urbana assai diverso da quello dell'urbanistica tradizionale (che ho chiamato del pennarello)⁶¹. Si può dunque dedurre che il nuovo Piano regolatore di Roma non è nel solco di quella che io ritengo una necessaria riforma della pianificazione urbanistica, sia nel senso dell' "approccio strategico", sia nel senso dell' "approccio integrato" (socio-economico-territoriale), che sono due facce dello stesso approccio.

Concluderò questo esame critico del nuovo Piano regolatore di Roma, con un ulteriore esame di quanto dannosa sia l'assenza di una strategia e di un approccio integrato, già trattata nei capitoli 4,5,e 6 del libro, questa volta prendendo come riferimento come quella assenza si ripercuote anche su altri due aspetti singoli del nuovo Piano: la strategia *architettonica* e la strategia per il *verde*.

⁵⁹ Il riferimento è sempre al libro da cui è estratto questo saggio)

⁶⁰ Strategia che, nei suoi aspetti generali è stata trattata più ampiamente in altri miei scritti, sintetizzati in: *La città ecologica e l'effetto città* (Ashgate, 1999 e Bollati-Boringhieri nel 2002) nella ricerca sugli *Ecosistemi urbani in Italia* (1999) e nelle mie lezioni: *Teoria dell'urbanistica*, (ristampate in edizione ancora provvisoria nel 1995).

⁶¹ Anche questo approccio è stato trattato più ampiamente in numerosi altri miei scritti fra cui alcuni più riassuntivi, come *Principi di pianificazione regionale* (1979), e più recentemente, *L'Introduzione alla planologia*, (1992) e *L'approccio programmatico e l'analisi economica* (2002).

a. la strategia architettonica

La diffusione ovunque delle centralità porterà ad invadere di architettura moderna e postmoderna (che da questo punto di vista sono la stessa cosa) aree della città che potevano invece conservare la loro identità storica⁶² con interventi che se da un lato potrebbero “abbellire” qui e là, dall’altro creano subito quel miscuglio di stili, di caratteri, che fanno perdere identità ai luoghi. Si ottiene lo stesso effetto che hanno avuto, e purtroppo continueranno ad avere, le “grandi opere” invasive dei centri storici, che non solo possono deturpare – malgrado il loro “valore architettonico” l’aspetto scenico da conservare, ma anche la funzionalità dei luoghi, sovraccaricandoli appunto di “nuove” funzioni che lo spazio antico non è capace di sopportare senza grave danno per funzionalità della città nel suo insieme (e per la cosiddetta “sostenibilità”).

Infatti, delle centralità veramente alternative, avrebbero potuto creare – se pensate e gestite anche con intelligenza progettuale, del tipo di quella che abbiamo evocato nel par.5.4 – dare uno *sfogo unitario all’architettura nuova*, di ogni tendenza, creando per essa spazi acconci e storicamente significativi ed auto-referenziati.

Inoltre, la strategia della diffusione e commistione architettonica, o della nessuna strategia, accompagnata dall’assenza di ogni calcolo sui “fabbisogni” prevedibili, e degli “spazi economici e finanziari” esistenti e disponibili allo sviluppo di nuovi interventi architettonici (che caratterizza ancora la urbanistica del pennarello che abusa della parola “strutturale”), spalanca la porta ad una progettazione infinita *senza fattibilità economica*, riproducendo gli stessi effetti della passata urbanistica, con frustrazioni generalizzate presso gli architetti, gli operatori e la popolazione delusa.⁶³

La iper-diffusione delle centralità non aiuta, come a prima ed incolta vista può sembrare, le realizzazioni architettoniche, ma ne limita invece fortemente la operabilità, con grande confusione di intenti e con diffusa generazione di incompatibilità (che già balzano evidenti ad una prima lettura del Piano)⁶⁴.

b. la strategia del verde

Il nuovo Piano, grazie anche alla abbondanza “strutturale” di verde della città, ereditata dal passato⁶⁵, abbonda di aree da proteggere e gestire in modo efficace.

⁶² Nella logica, peraltro assai giustificata (nel Piano e altrove) che occorre allargare il concetto di centro storico, ad aree storicamente più recenti, fino aduggi appartenenti a quella che il Piano, per altro verso chiama “città consolidata”.

⁶³ Non ho dati precisi, ma a naso credo che l’Italia (per non parlare di Roma!) sia il paese in cui la forbice fra progetti sulla carta e realizzazioni effettive di nuove opere architettoniche sia la più ampia che in ogni altro paese.

⁶⁴ Faccio solo alcuni esempi: la centralità di Pietralata, residuo delle vecchie direttrici del Piano del 1962, rimasto sulla carta, e terreno di progettazione infinita, con la firma di illustri progettisti (ovviamente disposti sempre a tutto), non farà che compattare un’area adiacente ormai al centro storico, già invasa da ogni genere di uso, che una strategia di centralità alternative avrebbe dovuto destinare al *ricupero di spazi vuoti* e a scarsa utilizzazione per abbassarne sia le densità che la generazione di traffico.

⁶⁵ Cioè dai ritardi con i quali Roma è divenuta una grande città, che la hanno sottratta dalle devastazioni costruttive delle altre città europee e dalle crescite caotiche delle città americane, che solo alla fine dell’Ottocento maturarono il bisogno di garantire spazi verdi alle città.

Dallo stretto punto di vista della “strategia del verde” il Piano appare ottimamente attrezzato. Esso evita tuttavia di corrispondere a quella che è stata definita da me nel par 5.5, una “specifica strategia del verde urbano legata all’obiettivo del policentrismo sostenibile” . Io parlavo di un “asse attrezzato del verde” che rispondesse all’obiettivo di creare una “cintura” del verde orientata non genericamente a “circondare la città”, ma a circondare il vecchio centro e separarlo dalle *nuove* centralità, per creare una “cintura di salvaguardia” contro la compattazione del centro storico con la città “consolidata” e la compattazione di quest’ultima con la città da “trasformare” (per usare le grandi definizioni “zonali” del nuovo Piano regolatore).

Per far ciò occorre, (come indicato già nel par. 5.5) un rigido controllo delle aree ancora non definitivamente compromesse, ancora relativamente “libere”, del vecchio Piano regolatore, un deciso cambiamento di destinazione di esse da aree attrezzate ad aree del verde. Avevo individuato questa cintura del verde, all’altezza di vecchi “forti” che circondano la città (vedi par.5 del cap.5), che avrebbe dovuto costituire, malgrado l’attuale degradazione di essi nella città attuale, un punto di riferimento per una politica prioritaria di recupero contro la degradazione e la compattazione: per ottenere – ripeto ancora una volta - “una cintura di distacco, di “riposo”, di tessuto più rado , e quindi di maggiore verde, intorno al centro storico” o consolidato, come si voglia dire.

La proliferazione insensata di centralità invece disattenderà questa strategia specifica del verde. Ne farà perdere la incisività, la chiarezza, la priorità.

Insomma, è il caso di dire, in tema di strategia del verde, “si programma l’albero e si dimentica la foresta”.

E per restare in tema (ma qui non c’entra la micro-progettualità) il nuovo Piano è pervaso ancora dai residui di vecchie filosofie urbanistiche populistiche di salvaguardia di certe attività “agricole”, residui che si sono insinuati entro i confini della metropolitanità. Sono residui di sentimenti fra il “populista” e il “romantico chic” ⁶⁶, tipici di una sinistra ancora legata a schemi sorpassati. Mentre non si parla affatto – mi sembra - di seri programmi, per esempio, di *riforestazione* nelle aree urbane ancora libere, dove perfino l’interesse “privato” potrebbe essere coinvolto con una buona dose di fattibilità economica.

13. Il sopravvento della micro-progettazione

Per concludere, cercherò di condensare le mie osservazioni critiche già sviluppate sulla elaborazione del nuovo PRG di Roma, affermando che tale elaborazione è stata dominata da un eccesso di *micro-progettazione*, che, malgrado le buone intenzioni, ha orientato gli autori del Piano a seguire determinazioni della città che sono state anche troppo influenzate da una minuta analisi delle differenti zone della città stessa.

In verità, il nuovo Piano regolatore, si è trovato tra i piedi – per così dire - un gran numero di “realità” diverse cresciute nella spontaneità e nell’inesistenza di qualsiasi politica di controllo, e per di più studiate analiticamente da legioni di urbanisti del pennarello al livello micro-territoriale, da decenni di lavori inutili

⁶⁶ E direi – per un pubblico italiano, giacché un pubblico di lingua inglese non ci capirebbe niente – tra il catto- populismo e il catto-comunismo..

nell'Ufficio del piano, resi inutili dalla inconcludenza del piano e dalla forza spontanea degli interessi, che non si è stati capaci di guidare, di incanalare e veicolare entro un disegno strategico preciso (anche esso inesistente).

Oggi, tale disegno doveva essere quello del Piano (come d'altra parte è sentito, riconosciuto e asserito in ogni pagina della Relazione al Piano). Ma ci si è trovati di fronte, *prima ancora di riaffermare una strategia generale*, anche di tipo territoriale e alla scala urbana appropriata, ad una miriade di studi e progettazioni operate alla scala micro-territoriale che non si è avuto il coraggio di buttare nel cestino, o di recuperarli *solo dopo* che le idee generali del nuovo Piano (idee strategiche *legate al territorio* non a discorsi "metodologici" del tipo "planning by doing" o "piano strutturale *versus* piano strategico") fossero decantate, in fasi successive del processo di pianificazione.

La micro territorialità e la micro progettazione, hanno preso il sopravvento. E hanno imposto, una situazione in cui gli *scenari progettati del Piano vanno esattamente in modo contrario alle intenzioni genericamente espresse del Piano*.

Si teorizzano le centralità? Ma se ne progettano tante quante se ne negano nei fatti la teorizzazione.

Si teorizza un più preciso e strategico ruolo del verde nel rendere più sostenibili le densità? Ma si usano le quasi inesauribili risorse di verde della città per una micro-progettazione che fa perdere al verde proprio la funzione "urbanistica" e strategica che gli si voleva far avere. Giacché tali aree non vengono usate per dividere il Centro storico dai nuovi centri alternativi. Invero, da questo punto di vista strategico, il fatto che il nuovo Piano realizza una soddisfacente superficie media per abitante di aree verdi, non è così interessante; assai più interessante è sapere per *quale strategia* di pianificazione urbana tali superfici sono proposte.

Si teorizza una mobilità programmata? Ma si progettano "raddoppi" e "triplicazioni" di linee già esistenti, comportamento che notoriamente significa pedissequa accettazione dei flussi esistenti. Si parte con analisi complesse dai flussi esistenti e proiettati, senza provarne o testarne la variabilità rispetto a ipotetiche alternative di assetto territoriali, ciò che invece rappresenterebbe il più elementare contributo "urbanistico" alla progettazione quantitativa dei trasporti (delle strade come del "ferro", della frequenza delle linee come dei loro tracciati). Quei trasporti che – d'altra parte - vengono ancora concepiti come un regno a se stante degli "ingegneri del traffico" – una "specialità" autonoma, sia che si tratti di studi professionali che di amministrazioni politiche comunali.⁶⁷

E il tutto viene condito da una infinita descrizione del particolare che trasporta ogni discorso alla sopra-valutazione del dettaglio e fa perdere di vista l'insieme.

⁶⁷ E' chiaro che di fronte agli urbanisti del pennarello che riempiono le mappe di "diretrici", di "destinazioni d'uso", di "centralità", senza un minimo calcolo dei flussi di spostamento che da ciò derivano, cioè di fronte a urbanisti che non conoscono il loro vero mestiere, ben vengano gli ingegneri del traffico che con il loro mestiere più acquisito almeno lavorano su dati certi, su flussi rilevati, e ne propongono snellimento e miglioramenti. Lavorano, come si dice, con obiettivi più limitati, che si traducono, ne conveniamo, in sub-ottimizzazioni. (fra le quali, quella di trasformare la città con le loro diavolerie - sensi unici, sedi privilegiate, semafori "intelligenti", viadotti, tangenziali, autostrade urbane, etc.- in piste da corsa, dove peraltro spesso si va pianissimo...). Tuttavia, gli ingegneri del traffico qualche "miglioramento" lo ottengono, sia pure nel brevissimo periodo e alquanto effimero, e lavorano fornendo dati e possibili parametri precisi, e non solo chiacchiere.

14. Conclusione generale: tutto si può migliorare

Non sarei però del tutto negativo rispetto al futuro né del nuovo PRG di Roma, né della futura urbanistica.

E' stato detto⁶⁸ in proposito che il Piano di Roma rappresenta l' "ultimo paradigma" della pianificazione urbanistica in Italia; nel senso che questo piano:

....rielabora in forme più problematiche due grandi temi dell'innovazione, come il rapporto tra *struttura* e *azioni* e la concezione dei *progetti nel piano*. Forse incominciamo a renderci conto che rischia d'essere una semplificazione eccessiva la separazione di principio tra quadri e progetti, e che non è possibile ridurre la varietà di contenuti dei programmi complessi a indifferenti strumenti attuativi.

Il nuovo Piano di Roma ci aiuta a esplorare le relazioni necessarie tra *cantieri progettuali* e *quadri di struttura* e solleva problemi rilevanti di confini e relazioni tra *costrutti strategici* e *piani urbanistici*, tra istanze economiche e sociali e trasformazioni fisiche. Rispetto a questi temi non offre ancora un modello compiuto (anche perché il piano è cresciuto per sedimentazioni successive), ma contribuisce a chiarire le difficoltà interpretative delle posizioni più ortodosse (anche della nuova ortodossia che incomincia a emergere da diverse leggi regionali)Ma forse, mentre supera alcuni limiti correnti, questa esperienza esplora e porta "al limite" alcune possibilità innovative. In questo senso, a mio avviso, si potrebbe configurare come "ultimo paradigma" di una tradizione di pensiero e di pratiche riformiste. Se non avrà successo questo tentativo (esperto, prudente e sensibile) di stabilire relazioni più significative di coerenza e guida tra quadri e progetti, se non riuscirà a ritrovare nuovi equilibri, efficaci e legittimi, tra vecchie e nuove funzioni (regolative e strategiche, fisiche e sociali) non sarà facile individuare ulteriori alternative al pragmatismo lombardo, con tutti i rischi e opportunità che la tendenza comporta.[P.C.Palermo, 2001, p.210].

Condivido pienamente la prima parte del ragionamento. Per la seconda parte non ho ben capito dove voglia andare a parare il collega Palermo.

La "separazione di principio tra quadri e progetti", tra "cantieri progettuali e quadri di struttura", tra "costrutti strategici e piani urbanistici", non solo è una "semplificazione eccessiva" ma è cosa che non ha senso. Infatti, come spero risulti da quanto detto nei paragrafi e capitoli precedenti, credo che le contrapposizioni fra "*struttura*" e "*azioni*", tra "*quadri*" e "*progetti*", tra "*costrutti strategici*" e "*quadri di struttura*", e quindi – come insistono gli autori del Piano di Roma - tra "tipi" di piano, "*strutturali*" versus "*strategici*" sono tutte delle false contrapposizioni. E che perciò non portano a niente, né nel pensiero, né nella realtà.

Da un lato abbiamo i portatori di una tradizione detta "urbanistica", che prevale in Italia, di una urbanistica del pennarello, essenzialmente "fisica", incapace di integrarsi con una contabilità socio-economica e, soprattutto con una programmazione operativa, *che fa parte integrante di ogni tipo di pianificazione*. E' una tradizione che ha la sua origine sbagliata nelle facoltà di architettura, nei loro curricula di studi – malgrado alcuni encomiabili tentativi, rapidamente

⁶⁸ Vedi Pier Paolo Palermo (2001) in un saggio molto complesso, di cui non sono sicuro di aver capito tutto il senso.

naufregati in Italia, di creare insegnamenti trasversali di *teoria e pratica della pianificazione*.⁶⁹ Tutti costoro potranno cambiare di nome ai loro piani, chiamarli “strutturali”, o che altro, da un lato, o “urbanistici”, dall’altro, ma li amputano delle parti più importanti e significative della “struttura” di cui trattano, e ne usurpano il concetto e il nome.

Dall’altro abbiamo i portatori di una “progettistica” – di matrice sempre sostanzialmente fisica e architettonica – che però si fonda sulla *operatività manageriale*, pensando che a scale più elevate non si possa o non si debba applicare la stessa managerialità che essi usano applicare alla scala del singolo progetto. Ma anche questo è un errore, che deriva dalla stessa angustia di visione rispetto ad una *pianificazione strategica* che può e deve essere applicata *a tutte le scale*, perfino alla scala nazionale e mondiale (i casi della legge federale Usa “del risultato” GPRA per la scala nazionale, e dell’Agenda 21 per la scala mondiale ne sono dei primi, sia pure imperfetti, tentativi⁷⁰.) Quando anche costoro qualificano come “strategica” questa loro concezione della pianificazione ne usurpano il nome.

Quindi, tranquilli. Non è in giuoco l’ultima spiaggia, l’ultimo paradigma della pianificazione. Dopo di che, dobbiamo dichiarare forfait, chiudere bottega, disarmare di fronte al “pragmatismo lombardo”, rinunciare alla pianificazione strutturale. Il nuovo PRG di Roma non è rappresentativo di un bel niente. E’ uno sforzo, molto dignitoso, che ha cercato di ovviare – ma senza sforzo radicale, anche perché prodotto, come è stato detto, di successive sedimentazioni – alle critiche che da quarant’anni almeno sono state fatte alla pianificazione del pennarello, come incapace di tradursi in operazioni effettive.

Riconosco nel nuovo Piano di Roma lo sforzo di superare nel senso giusto la antica superficialità di attribuire le colpe dell’inefficienza della pianificazione urbanistica al “sistema capitalistico”⁷¹, senza avvedersi e riconoscere che *quella* pianificazione urbanistica, prodotta da tanta “cultura” illuminata, era invece impraticabile, infattibile; tecnicamente incapace di essere applicata, perché mancava del supporto “strutturale” per la sua applicazione, la sua compatibilità

⁶⁹ Fu una delle ragioni di nascita a Roma del *Centro di studi e piani economici*, agli inizi degli anni ’60, il quale non solo ebbe vita sempre grama per l’incomprensione dell’ambiente circostante ma anche di molti dei suoi propri associati, che non ne capirono il significato innovativo rispetto alla “scienza della pianificazione” e la funzione di quest’ultima nel riformare radicalmente l’apparato accademico, e da questo il tipo di preparazione dei futuri pianificatori. E fu anche la ragione di qualche altro sporadico tentativo in Italia di impostazione della didattica in qualche Università, come la creazione di un “Dipartimento di Pianificazione” nella Università della Calabria (una Università che si era presentata piena di intenzioni innovative, ma che naufragò quasi subito nella più banale gestione di Università periferica e locale). Né diede alcun contributo serio alla creazione di una disciplina nuova della pianificazione, il dibattito italiano sulle Facoltà e le lauree di urbanistica (nato in concomitanza con lo sviluppo degli Istituti universitari di Venezia e di Reggio Calabria), dibattito che si svolse sempre chiuso all’interno del “cortile” delle facoltà di architettura (proprio quelle che erano le principali responsabili delle cattive impostazioni della pianificazione stessa).

⁷⁰ Tale errore, in Italia e forse anche all’estero, deriva anche da una scarsa familiarità con gli autori che per primi hanno teorizzato e praticato la pianificazione strategica.

⁷¹ O anche più semplicemente alla speculazione edilizia (piccola e grande) e ai “politici” che si facevano pragmaticamente servitori di essa, i quali indubbiamente hanno avuto tutta la loro buona parte di responsabilità.

con in mezzi e gli strumenti necessari (prima fra tutti la qualificazione dei pianificatori).

E riconosco anche lo sforzo nel nuovo PRG di Roma di non voler fare l'errore opposto, anch'esso deleterio – in cui sono caduti facilmente urbanisti delusi della esperienza fallimentare in Italia della pianificazione urbanistica – di buttare alle ortiche del tutto i piani e la pianificazione, per una rinunciataria gestione politica della stessa, che ha significato come “buttare via il bambino, insieme all'acqua sporca”.

Il nuovo PRG di Roma, pieno di buone intenzioni (ma anche stucchevolmente ricco di dichiarazioni di principio e da enfasi auto-celebrativa nonché ripieno di mezzi straordinariamente copiosi, impiegati in modo disordinato), ha cercato, ripeto, di ovviare a quelle critiche e affrontare la operatività, ma ha mancato di “strutturare” a monte gli obiettivi e misurarne i percorsi, secondo – guarda caso – proprio i principi della pianificazione “strategica”, a qualsiasi scala applicata.

D'altra parte – ritornando alle false contrapposizioni - anche il “pragmatismo lombardo”, che si decora di pianificazione strategica, non è rappresentativo di un bel niente. Non è neppure rappresentativo di una corretta metodologia di pianificazione strategica come usualmente descritta fin dai tempi di Friend e associati e dei suoi, allora giovani, commentatori come Faludi e altri.⁷²

Il compito non è molto semplice. Dobbiamo *migliorare la qualità* dei nostri piani, che fanno acqua da tutte le parti, e ve ne sono le premesse.

Innanzitutto c'è da migliorarli la dove ne emergono le mancanze, in una forma di permanente discussione critica ispirata da una visione di base del quadro generale di pianificazione in tutta la sua visione multilaterale e prismatica. Pertanto, ritengo che il primo passo sarebbe quello di migliorare le lacune conoscitive e di costruire una più *sistematica, strategica, ed integrata metodologia* di costruzione di un piano.

Per esempio, sul nuovo PRG di Roma , la mia opinione è che vi siano ancora due lacune fondamentali:

- Calcolare di più *l'utenza delle centralità*, con riferimento ai cittadini, residenti e operatori, cioè *l'area di utenza* (o di attrazione) fisica e di categorie socio-economiche che tali centralità dovranno ciascuna servire (vedi quanto già detto nel par. 6 di questo capitolo)
- Calcolare la *domanda programmatica di trasporto* che (in base a determinati ed espliciti parametri valutati) è generata da alcune alternative di assetto insediativo formulate, allo scopo di scegliere soluzioni che minimizzino i costi di accesso per l'utenza.

Sono, a mio modo di vedere le due più importanti carenze, che potrebbero dare un contenuto veramente “strategico” al Piano, e da cui derivarne molti altri obiettivi strategici ben concatenati ai primi e più generali. Ma molte altre lacune

⁷² Friend J. K. and W. N. Jessop (1969), Friend J. K. et al. (1974), Friend J.K. and Hickling A. (1997); Faludi A. (1973a e 1973b) Non conosco abbastanza le applicazioni pratiche in Italia di piani regolatori ispirati alla pianificazione strategica, ma le mie opinioni si sono formate sulla lettura di alcuni scritti pubblicati nella rivista “Urbanistica”. Sono pronto a correggere queste opinioni di fronte a maggiore materiale informativo rispetto alle esperienze italiane.

mi sono risultate evidenti nella lettura del Piano, (in parte accennate nei par. precedenti) che non è però il caso di discutere qui.

Sarebbe anche opportuno *riordinare* l'insieme della prosa del Piano in una "*struttura di programma*" più intelligibile, e capace di aiutare a percepire, discutere e definire meglio livelli di decisione, subordinazioni, compatibilità.

Ma – al di là del Piano di Roma - anche nel mondo dei cosiddetti piani strategici, occorre migliorarne la loro connessione con i Quadri di riferimento "a monte", anch'essi calcolati con procedimenti veri di *valutazione strategica*, ma non lasciati nel vago, bensì corredati di tutte quelle informazioni affinché siano presi sul serio nella loro *fattibilità*, che non è solo valutabile a scala di progetto, ma anche a scala di piani strutturali più generali.⁷³

I fallimenti e i successi, nei piani (come nella vita) non sono mai assoluti, totali. Anche quando si sente forte il bisogno di "voltar pagina" lo facciamo sempre con qualche cosa di acquisito, di guadagnato. Si tratta di scegliere i percorsi più rapidi, e perseguire con fermezza, direi con impegno etico, la chiarezza delle idee.

Una cosa che invece contrasta con un reale progresso in questo campo è credere che delle etichette quali "strutturale", "strategico", "sistemico", "integrato" (qualche tempo fa, si era scoperta la pianificazione "negoziata", "partigiana", "comunicata", "partecipata" e quant'altro) possano caratterizzare veramente delle diverse "scuole di pensiero" nel campo della pianificazione. Ho la chiara convinzione che la pianificazione è sempre, e nello stesso tempo: strutturale, strategica, sistemica, integrata, concertata, coordinata, negoziata, partigiana, comunicata, multi-obiettivo, e via discorrendo, altrimenti *non* è pianificazione, o, per lo meno, è pianificazione soggetta a limitazioni gravi di significato, di completezza, di attuabilità, di risultato.

Se su questo punto si concordasse, allora si potrebbe tutti operare a migliorare quella che io chiamo la *scienza della pianificazione*, o Planologia, che è quella disciplina atta a preparare i pianificatori (senza ulteriori aggettivi) a tener conto della poliedricità del pianificare, e dei molti aspetti, anche solo "procedurali", della pianificazione; per poi essere meglio preparati a operare in campi *specifici* della pianificazione (quelli definiti "sostantivi"), nella piena consapevolezza delle interconnessioni *sistemiche, strategiche, strutturali* del proprio campo con tutti gli altri, nessuno escluso⁷⁴.

Purtroppo i nostri luoghi del sapere e dell'apprendimento, le istituzioni della istruzione superiore (università etc.) sono ancora lontani dall'aver assimilato questo principio unitario del pianificare. Figuriamoci se questo potrebbe essere capito dagli operatori e produttori di Piani regolatori al livello urbano!

Ma il nostro dovere, mi sembra, è di non perdere mai alcuna occasione non solo di affermare ciò, ma di costruire i metodi appropriati per applicarlo nella pratica della pianificazione.

⁷³ Non posso rinunciare a rinviare – per una più completa nozione di che cosa è veramente la pianificazione strategica in campo pubblico al mio libro più volte ricordato, *Introduzione alla pianificazione strategica* (2001)

⁷⁴ Ho recentemente approfondito questo rapporto operativo fra le pianificazioni "sostantive" e la pianificazione strategica generale in una serie di scritti sulla *planning theory* (vedi *Teoria della pianificazione: ricostruzione o requiem della pianificazione?* In corso di pubblicazione, Roma 2002a)

Riferimenti bibliografici

- Archibugi F.(1966b). *L'analisi ecologica per la delimitazione di aree di programmazione* (Introduzione) in G. Giannotti, *L'analisi ecologica. Panorama della letteratura*, Quaderni del Centro di studi e piani economici, Boringhieri, Torino, 1966.
- Archibugi F. (1970). "La planificación física y económica en el desarrollo nacional". *Ciudad y Territorio*, n.1, 1970.
- Archibugi F. (1975). "Il processo integrato di pianificazione, economica e territoriale (con particolare riferimento all'Italia) (Rapporto al Convegno internazionale su "Programmazione economica e pianificazione territoriale" Libera Università degli Studi di Trento, Trento 5-6 Ottobre 1974). *Politica e Mezzogiorno* XII, 1.
- Archibugi F.(1976). *La pianificazione integrata: problemi di didattica e di ricerca* Contributo ad un Seminario promosso dall' Università della Calabria, Marzo, 1976.
- Archibugi F. (1978). *Les instruments comptables et institutionnels d'une véritable planification sociale* (Rapport présenté au Colloque du Comité "Planification et Prospective", Institut Internationale des Sciences Administratives, Sousse, Tunisie, mai 1978). Roma, Centro di studi e piani economici.
- Archibugi F. (1979). *Principi di pianificazione regionale*. (2 volumi), Milano, Franco Angeli.
- Archibugi F. (1981). *La pianificazione territoriale: funzionalità del quadro istituzionale*. Relazione al II Congresso Nazionale di Architettura, Inarch, Roma., Luglio 1981.
- Archibugi F. (1992). *Introduction to Planology: A Survey of Developments Toward the Integration of Planning Sciences*. Rome, Planning Studies Centre.
- Archibugi F.(1995). *Introduction to the Urban Planning: A Reappraisal of the City Planning Foundations*. (Lessons, Academic Year 1994-1995). Planning Studies Centre, Rome.
- Archibugi F. (1997). *The Ecological City and the City Effect. Essays on the Urban Planning Requirements of the Sustainable City*. Aldershot, UK, Ashgate.
- Archibugi F. (1998), (Under the direction of). *The Future of Urban Quality in Europe. Towards a New European Urban Systems Concept and Strategy*. Rome, Planning Studies Centre.
- Archibugi F.(1999). *Eco-Sistemi Urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello nazionale*, Gangemi Editore, Roma, 1999.
- Archibugi F. (2001). *Introduzione alla Pianificazione strategica*. Roma, Centro di studi e piani economici.
- Archibugi F. (2001). *L'approccio programmatico e l'analisi economica. Un manifesto anti-positivista*, In preparazione.
- Archibugi F. (2002a). *Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning?* Rome, CP. (Edizione italiana: CP)
- Archibugi F. (2002b). *La città ecologica: urbanistica e sostenibilità*, [Edizione italiana del testo pubblicato in inglese nel 1997] Bollati Boringhieri, Torino.
- Balducci A. (1995). "Progettazione partecipata tra tradizione e innovazione." *Urbanistica* 103.
- Bennison D.J. (1978). "The measurement of settlement centrality". *Professional Geographer* 30: 371-6.
- Berry B. J. L. (1964). "Cities as System within Systems of Cities" *Papers and Proceedings of the Regional Sciences Association* 13: 573-588.
- Berry B. J. L. and A.Pred (1961). *Central Place Studies: a Bibliography of Theory and Application*. Philadelphia, Regional Science Research Institute Philadelphia.
- Bird J.H. (1977). *Centrality and Cities*, Routledge, London, 1977.
- Blunden W. R. (1971). *The Land-Use/Transport System. Analysis and Synthesis*. Oxford, Pergamon.
- Campos-Venuti G. (1996). "L'operazione emblematica dell'urbanistica romana", in *Urbanistica* (106).

- Campos-Venuti G. (2001a). "Il piano di Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana". in *Urbanistica* 116 (gennaio-giugno 2001).
- Campos-Venuti G. (2001b). "Il Sistema della mobilità." In: *Urbanistica*, 116 (gennaio-giugno 2001): 166-167.
- Castellano E. (2001). "Le centralità locali." In: *Urbanistica* 116 (Gennaio-giugno 2001), 154-157.
- Catanese J. A. e W. A. Steiss (1970). *Systemic Planning: Theory and Application*. Lexington, Mass., Heath Lexington Books.
- Cecchini D. (1986). "Un piano mai esistito : appunti sulla gestione del Prg di Roma. In: *Urbanistica* 84 (agosto 1986): 75-81.
- Cecchini D. (1996). "Il processo di pianificazione a Roma: il piano delle certezze". In: *Urbanistica*, 106.
- Chadwick G. (1971). *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford, Pergamon Press.
- Chakravarty S. and Eckaus R. S. (1964). *An Approach to a Multi-Sectoral Intertemporal Planning Model*. London, Allen and Urwin
- Chamberlain W. N. (1965). *Private and Public Planning*. New York, McGraw-Hill.
- Chapin F.S. Jr. and F.S.Weiss. (1964). Land Development Patterns and Growth Alternatives. In: F. S. Jr. Chapin and F.S. Weiss. *Urban Growth Dynamics in a Regional Cluster of Cities*. New York, Wiley.
- Chapin F.S. Jr. (1965). *Urban Land Use Planning*. Urbana, University of Illinois Press.
- Chapin F.S. Jr. and E.J. Kaiser (1985³). *Urban Land Use Planning*. Urbana, University of Illinois Press.
- Christaller W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena.
- Clementi A. e F.Perego (a cura di) (1983). *La metropoli "sponatanea". Il caso di Roma 1925-1981: Sviluppo residenziale di una città dentro e fuori del Piano*. Bari, Dedalo.
- Clementi A. (cur.), (1985). *Romacentro: Interventi privati e recupero*. Roma, Palombi.
- Clementi F. (1902), *Roma accattona?* Roma.
- Curti F. (1996). "Pianificazione strategica in ambiente urbano: iniziativa strategica e strumentazione di piano." In: *Urbanistica*(106): 73-77.
- Curti F. e M.C.Gibelli, (a cura di). (1996). *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze, Alinea.
- Cusani F.(1990), *Roma: una capitale in cerca di autore* (prefaz. di G. Tecce), Marsilio, Venezia.
- Della Seta P. (1986a). E imparammo così che la soluzione data a un problema generalmente fa nascere un altro problema. In: Della Seta P., *Roma perché: La Giunta di sinistra, analisi di una esperienza*. Roma, Napoleone.
- Della Seta P. (a cura di) (1986b). *Roma perché: La Giunta di sinistra, analisi di una esperienza*. Roma, Napoleone.
- Della Seta P. e R. Della Seta (1988). *I suoli di Roma: Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*. Roma, Editori Riuniti.
- Della Seta P. e P. Salzano (1993). *L'Italia a sacco. Come negli incredibili anni '80 nacque e si diffuse Tangentopoli*. Roma, Editori Riuniti.
- De Lucia V. (1986). Egemonia e declino dell'urbanistica di sinistra. In: Della Seta P., a cura di, *Roma perché: la Giunta di sinistra, analisi di una esperienza*. Napoleone, Roma.
- Ecosfera (2001). "La valutazione economica del piano di Roma." In: *Urbanistica*, 116 (Gennaio-giugno 2001): 200-202.
- Faludi A. (1973a). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Faludi A. (ed.) (1973b). *A Reader in Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press.
- Faludi A. (1996). "Il piano strategico rivisitato" In: *Urbanistica* 106 (Gennaio-Giugno 1996).
- Faludi A. and Mastop J. M. (1982). "The "IOR School": The Development of a Planning Methodology." *Environment and Planning B* 9.
- Friend J. K. and W. N. Jessop (1969). *Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Process of Public Planning*. London, Tavistock.
- Friend J. K et al. (1974). *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. London, Tavistock Publication.

- Friend J.K. and Hickling A. (1997). *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*. Boston, Butterworth-Heinemann.
- Frisch R. (1961). *A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming and a Brief Description of the Channel Model*. Oslo, University of Oslo.
- Frisch R. (1976). *Economic Planning Studies*. Dordrecht, Reidel.
- Garano S. (2001a). "Il Sistema delle centralità." *Urbanistica* 116 (Gennaio giugno 2001): 152-153.
- Garano S. (2001b). "La città consolidata." *Urbanistica* 116 (Gennaio-giugno 2001): 124-130.
- Geusa M. (2001). "Il Programma integrato della mobilità." In: *Urbanistica*, 116 (Gennaio giugno 2001): 167-172.
- Gibelli M. C. (1996). "Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d'assieme alle vicende internazionali.", In: *Urbanistica* 106 (Gennaio-Giugno 1996): pp.92-97.
- Isard W. (1956). *Location and Space-Economy*. Cambridge, Mass MIT Press
- Johansen L. (1977-1978). *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol.1: A General Aspects. Vol.2: Centralisation, Decentralisation, under Uncertainty . Amsterdam, North-Holland.
- Leone A.M. (2001). "Il sistema delle centralità direzionali." In: *Urbanistica* 116 (gennaio-giugno 2001): 58-60.
- Lösch A. (1940). *Die Raumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena. [tr inglese Lösch A. (1954). *The Economics of Location*. USA, Yale University Press].
- Lynch K. (1954). "The Form of Cities." *Scientific American* 190: 55-63.
- Manieri Elia M. (a cura di) (1996). *Documento di indirizzi sulla "Città storica"*, Comune di Roma.
- Manieri Elia M. (2001). "Ambito di programmazione strategica Parco dei Fori Appia." *Urbanistica* 116 (Gennaio-giugno): 109-110.
- Marcelloni M. (2001). "Ragionando del *planning by doing*." In: *Urbanistica* 116 (gennaio-giugno 2001).
- Marcelloni M., Campos Venuti G. and Vittorini M. et al. (1986). "Roma, la ricerca del piano." In *Urbanistica* (84): 30-101.
- Merloni F. (1986) , "Amministrare la metropoli", in *Roma, Parigi, New York. Quale urbanistica per la metropoli?* Gangemi, Roma.
- Nucci C. (1990). La nuova dimensione metropolitana. In *Libro Bianco sull'Area Romana*. Supplemento. *Lazio-Ricerche*. Roma, IRSPEL.
- Nucci C. e A. Galassi (1995). Il Parco regionale dei Castelli romani. In Cignini B. et al., eds *L'ecosistema Roma*. Roma, Fratelli Palombi.
- OECD (1971). *The Urban Transportation Planning Process*. Paris, Oecd.
- OECD (1978). *Indicateurs d'environnement urbain*. Paris, OECD.
- OECD (1990), *Environmental Policies for Cities in the 1990s*, OECD, Paris, 1990
- Oliva F. (2001). "Struttura, regole, flessibilità." In: *Urbanistica* 116 (Gennaio-giugno).
- Ozbekhan H. (1971). "Toward a General Theory of Planning". In: *Perspectives of Planning*. Paris, OECD
- Palermo P. C. (2001). "L'ultimo paradigma: tendenze della pianificazione urbanistica in Italia." In: *Urbanistica*, 116, (Gennaio-giugno 2001): 207-210.
- Patini C. (2001). "Il lavoro: la squadra e l'organizzazione." In: *Urbanistica* 116 (Gennaio-giugno).
- Pazienti M. (1987), "Una strategia di intervento per l'area romana", in *Lazioricerche*, n. 2, pp.17-20, 1987.
- Perloff H. S. (1969). "A Framework for Dealing with Urban Environment". In: Perloff H.S *The Quality of the Urban Environment. Essay on "New Resources" in an Urban Age*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Perloff H. S. (1980). *Planning the Post-Industrial City*. Washington D.C., Planners Press (APA).
- Perloff H. S. (1985). *The Art of Planning: Selected Essays*. New York, Plenum Press.
- Perloff H.S. et alii (1975). *Modernizing the Central City: New Towns, Intown...and Beyond*. Cambridge, Mass., Ballinger Pub. Co.
- Ponsard C. (1958). *Histoire des theories economiques spatiales*. Paris, Colin.
- Samperi P. (1986), "Strumenti urbanistici e trasporti metropolitani: il caso romano", In: Intermetro Spa, *Roma Capitale. Lineamenti di un progetto di rete metropolitana*, Roma, 1986.

- Samperi P. (1996). *Distruggere Roma: la fine del Sistema Direzionale Orientale*. Torino, Testo e Immagine
- Sta (idee e strumenti per l'innovazione) (2001a). *La configurazione dinamica del traffico stradale a Roma*, Roma, Comune di Roma.
- Sta (idee e strumenti per l'innovazione) (2001b). *Metodologia per la stima delle emissioni inquinanti da traffico veicolare*, Roma, Comune di Roma.
- Talia M. (1986). "I grandi temi dell'urbanistica romana.", In: *Urbanistica* 84(agosto).
- Tinbergen J. (1971a). *Comment Faut-il Etudier l'Avenir?*, 1971.
- Tinbergen J. (1971b). *Two Approaches to the Future: Planning vs. Forecasting* (mimeo).
- Tocci W. (1993). *Roma, che ne facciamo?*, Editori Riuniti, Roma.
- Vittorini M. (1984), "Un nuovo Piano regolatore per Roma", In: *Mondoperaio*, aprile, pp. 39-42, 1984.
- Vittorini M. (1986), "Un nuovo piano per Roma capitale", in *Roma, Parigi, New York. Quale urbanistica per la metropoli? etc.* Gangemi, Roma, 1986.
- Warfield J. H. (1976). *Societal Systems: Planning, Policy and Complexity*. NewYork, Wiley.