

# Le transizioni urbane tra metamorfosi e sostenibilità

Roma: l'assiduo confronto tra formalità e informalità

ALESSANDRA MATTOSCIO<sup>1</sup>

Abstract: The city of Rome is one of the best examples of how urban space is a scenario of transitions and metamorphosis. This article recognizes the city as an emblem of the dissent between formal and informal, going beyond the definition of Municipality and Metropolitan Area. Cities are potentially a legal system in themselves, capable of producing rules and norms arising from the need for interpretation community requirements. Informality, therefore, can be found in a whole series of behaviors, individual and collective, that move from a logic of solidarity, reciprocity, and gratuitousness. The idea is to show with a *case-study* how as in the informality emerges the collective interest to produce benefits, social and economic value for the entire community. A new interpretation of the dialogue between formality and informality aspires to be at the center of the debate for a renewed idea of city.

Keywords: Roma Capitale, formalità, informalità, sussidiarietà, comunità

## *Roma e il suo volto formale*

La città: il suo spazio, le sue architetture, le sue metamorfosi costanti e variegate, i suoi abitanti e le dinamiche di un'entità in stretta relazione tra istituzioni, economia, mobilità e cittadinanza. La città ha un suo linguaggio, quello che potrebbe definirsi linguaggio urbano, qui oggetto di studio per comprendere come dialogano tra loro i vari attori, comprendere quali direzioni tendano verso prospettive urbane sostenibili e resilienti. Una città paradigma di metamorfosi e stratificazioni, e protagonista di queste pagine al fine di analizzarne il suo linguaggio, è la città di Roma.

1. Dottoranda in Diritto amministrativo alla Luiss Guido Carli; già studentessa presso la Scuola Superiore Studi Avanzati Sapienza Università di Roma. Questo contributo sintetizza un manoscritto esteso redatto per il Corso disciplinare della SSAS Scuola Superiore Studi Avanzati Sapienza tenuto dalla prof.ssa Anna Irene Del Monaco (a.a. 2020-2021).

Roma, fin dalla sua fondazione, avvenuta per sinecismo tra i piccoli villaggi preesistenti, è crocevia di storia, edilizia e tradizioni. È il Comune più esteso d'Italia, con un'area pari a 1285,31 km<sup>2</sup> ed è Capitale dal 1871, prima del Regno e poi della Repubblica, conservando al contempo tutti i suoi mille volti.

Volgendo l'attenzione ai suoi più recenti sviluppi, si rammenta che Roma dal 2014 è Città Metropolitana ed oggi la sesta metropoli dell'area Ue. Si differenzia, però, non poco dalle altre città metropolitane europee, perché isolata geograficamente, e come ricorda Auby «posta al centro di una regione a densità abitativa molto bassa», caratterizzata da un «sottosviluppo strutturale ed economico»<sup>2</sup>.

È con la riforma del Titolo V, legge 18 ottobre 2001, n. 3, che cambiano alcuni assetti costituzionali, e in particolare il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Ai sensi dell'art. 117, per esempio, la materia “governo del territorio” viene ad essere ricompresa tra quelle di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Di interesse è poi la nuova formulazione dell'art. 118, con cui si introduce per la prima volta il riferimento alla Città Metropolitana, quale ente locale di area vasta, introdotto poi solo nel 2014 con la legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56), di riforma degli enti locali. L'art. 118 introduce altresì un principio cardine del sistema: il principio di sussidiarietà, ai sensi del quale la generalità delle funzioni è attribuita al livello di governo più vicino al cittadino e cioè al comune (sussidiarietà verticale) e nei rapporti tra poteri pubblici e società civile, deve essere favorita l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale (sussidiarietà orizzontale)<sup>3</sup>.

La Città Metropolitana di Roma ricomprende, oltre al Comune di Roma Capitale con i suoi 15 municipi, anche 120 comuni estendendosi per 5.352 km<sup>2</sup>. Questo ente di area vasta, se ben organizzato e integrato nell'impianto regionale, potrebbe essere un trampolino di lancio per la gestione efficiente di un territorio complesso, come quello romano. La città, come ente vivo, si estende oltre i confini normativi comunali e può valorizzarsi e rendersi produttiva solo se ben considerata. Tali prospettive possono cogliersi già nel Piano Strategico

2. AUBY IN PETROSEMOLO, DELLA CANANEA 2020.

3. CLARICH 2020.

della Città Metropolitana di Roma Capitale<sup>4</sup>, che si propone come piano strategico per una città resiliente, capace di promuovere le innovazioni necessarie per una maggiore qualità della vita e benessere diffuso, cogliendo l'opportunità per una costruzione condivisa e partecipata di una prospettiva innovativa tanto in termini di scala quanto in termini di *policy*. Un'occasione di crescita per il territorio metropolitano «capace di assicurare nel contempo un maggiore presidio del territorio ed una sua migliore valorizzazione, determinando le condizioni per far crescere la produzione a sostegno dei consumi locali»<sup>5</sup>.

Prima di giungere a capire come poter tracciare una linea di confine tra formale e informale, è bene considerare l'ultimo Piano Regolatore. Nei primi anni 2000 si giunge ad un nuovo Piano Regolatore Generale, adottato nel 2003, e poi approvato nel 2008. I principi cardine che lo hanno contraddistinto sono stati l'orizzonte metropolitano, il decentramento e il policentrismo, maggiori servizi e funzioni urbane per le periferie e la *cura del ferro*<sup>6</sup>. Questo Piano organizza il territorio comunale come un sistema di città contigue con quattro città e due sistemi: Città storica, Città consolidata, Città da ristrutturare, Città della trasformazione, il Sistema ambientale e il Sistema dei servizi e delle infrastrutture. Quilici lo ricorda come «sistema di centralità urbane»<sup>7</sup>. Tra le idee principali, alla base del Piano, vi è l'obiettivo di un recupero e una riqualificazione urbana, attraverso anche lo strumento dei Piani di Recupero Urbano<sup>8</sup>. Tali Piani sono uno strumento particolareggiato, uno strumento attuativo per consentire una migliore pianificazione operativa del territorio comunale, attraverso interventi di conservazione, risanamento e ricostruzione del patrimonio edilizio e urbanistico. È utilizzabile anche laddove l'area sia compromessa da fenomeni di urbanizzazione spontanea e incontrollata. Oggi è un importante strumento per gli interventi di rigenerazione urbana. Il Piano presenta, però, fin dall'inizio, alcune gravi mancanze, come la

4. Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale.

5. CAUDO 2017.

6. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>

7. QUILICI 2007.

8. Rispondono di fatto ad una delle fondamentali esigenze dell'urbanistica contemporanea: «passare da una concezione quasi esclusivamente rivolta all'espansione dell'aggregato urbano, che produce "consumo" di nuovo territorio, a una che miri a riqualificare o rimodellare il tessuto insediativo già esistente» - CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI 2020.

carente esplicita propensione a conformarsi alle logiche di uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente<sup>9</sup>. Una città sostenibile è, infatti, una città resiliente; e una città resiliente è un «sistema urbano che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti in atto, di fronte ai quali le città si stanno dimostrando sempre più vulnerabili, ma è una comunità che si modifica progettando risposte sociali, economiche e ambientali innovative che le permettano di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente e della storia»<sup>10</sup>. Tentando di rintracciare alcuni elementi che possano esser diretti ad una crescita di resilienza della città di Roma, all'interno del PRG 2008, è opportuno individuare lo strumento del Programma integrato di intervento (artt. 50, 53, 60 N.T.A.<sup>11</sup>), che nella veste di programma complesso<sup>12</sup> punta a «incidere fortemente su intere parti del territorio comunale in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, che necessitano di una riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale»<sup>13</sup>, richiedendo la partecipazione di una pluralità di soggetti, pubblici o privati, anche nelle forme di consorzi o associazioni, al fine di coordinare e integrare iniziative e risorse tramite forme di partenariato pubblico-privato<sup>14</sup>.

### *Roma e il suo volto informale*

Dopo aver osservato le dinamiche formali, il disegno pianificato della città, dal quale pure già emerge l'esigenza di integrare la partecipazione di più attori, di grande interesse è il volto informale della città e i possibili risvolti di una sua nuova interpretazione.

Il volto informale si lega sì a «tutti quei comportamenti collettivi che agiscono, soprattutto negli spazi urbani, all'ombra delle procedure legali che definiscono i rapporti tra cittadini e istituzioni»<sup>15</sup>, ma parlare

9. Risultava, infatti, essere in contrasto con la direttiva europea 2001/42/CE, che si proponeva quale obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, e individuava nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS) lo strumento per inserire nell'adozione dei piani lo sviluppo sostenibile.

10. <http://www.ilnuovocantiere.it/rigenerare-le-citta-con-la-resilienza/>

11. Norme Tecniche di Attuazione.

12. «La complessità si riferisce alla pluralità di obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione» - CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI 2020.

13. CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI 2020.

14. POLI, RAVAGNAN 2017.

15. FERRONI, RUOCCO 2021.

di informalità significa anche considerare una serie di comportamenti, azioni sociali individuali e collettive che hanno per oggetto beni e servizi che muovono da logiche di solidarietà, reciprocità e gratuità<sup>16</sup>. Spesso, in queste pratiche informali si rintracciano soluzioni a problemi disattesi dalle istituzioni, attraverso metodi nuovi di produzione e costruzione sociale dello spazio<sup>17</sup>, processi che riscrivono le funzioni dei luoghi in modo dinamico. Sul piano del diritto si osservano pertanto pratiche sociali che pur derivando da percorsi informali, non incanalati in processi formali, appaiono meritevoli di attenzione da parte dell'ordinamento giuridico, in quanto contribuiscono ad un suo ampliamento.

Questo permette di recuperare una dimensione, che sembrava essersi ormai perduta, che è quella della città come creatura della comunità, oltre che come risultato degli ordinamenti statuali. Nel 1917, Santi Romano, nella sua opera *L'ordinamento giuridico*, riconosceva nel Comune quell'ordinamento che si definiva parzialmente originario e parzialmente derivato. E così proprio partendo dall'assunto di questa natura ibrida, si può tornare ad intravedere nella città questa duplicità. «Le città sono viste non solamente come terminali di politiche scelte da centri diversi e connessi, ma come espressione sintetica delle comunità e capaci anche di concedere forza giuridica a esperienze che apparentemente sembrerebbero non averle»<sup>18</sup>.

Gigliani nel vedere intrecciarsi formalità e informalità, individua ad esempio cinque modelli, in cui l'informalità non ricade nell'area dell'irrelevanza o in quella dell'illiceità: (i) modello della tolleranza; (ii) modello del riconoscimento; (iii) modello della qualificazione giuridica innovativa; (iv) modello dei patti di collaborazione; (v) modello del riuso dei beni in transizione.

Attraverso questi modelli emerge un ordinamento che tende ad aprirsi ad esperienze sociali che producono diritto con percorsi irrivali, e la loro rilevanza è legittimata ai sensi dell'art. 118 Cost. dal principio di sussidiarietà orizzontale. Tale principio ha dunque «la forza di emancipare le esperienze sociali, che sarebbero da principio irrivalenti per il diritto, se le autorità pubbliche ravvedono la coerenza con i valori

16. PUTINI 2021.

17. GALDINI 2021.

18. GIGLIANI 2018.

e gli interessi promossi dall'ordinamento giuridico». Si parla così di una forza nomogenetica che ricuce l'informalità con il diritto formale<sup>19</sup>. La città di Roma, nella sua complessità e nelle sue molteplici asimmetrie, in quel difficile dialogo tra centri e periferie, tra spazi vuoti e spazi pieni, è scenario di comportamenti che partono dal basso, che percorrono strade talvolta irrivalenti per salvaguardare interessi collettivi e rigenerare spazi urbani degradati e fonte di alti tassi di disagio sociale. Si parla così di “forme di autorganizzazione non strutturata”<sup>20</sup>, di collaborazioni fra abitanti, di consorzi di autorecupero, associazioni e comitati locali. Un interessante *case-study* è la borgata<sup>21</sup> Ponte di Nona. A partire dagli anni '80 con alcune varianti al PRG si sono introdotte le zone O, poi dette toponimi, per la definizione di aree urbanistiche della periferia romana, in cui lo sviluppo urbanistico fu incontrollato e abusivo e caratterizzato da gravi carenze infrastrutturali. Una di queste era Colle Mentuccia, area situata nei vasti terreni agricoli prenestini, che crebbe demograficamente in modo vertiginoso con un'edilizia disordinata ai lati della via Prenestina. Questa area, collocata appena fuori dal Grande Raccordo Anulare, che ha preso poi il nome di Ponte di Nona<sup>22</sup>, è interessante da analizzare, in quanto rappresenta la direzione di crescita romana verso Est e sul suo territorio vi è «la compresenza di tutto il campionario edilizio residenziale, dalla villa a schiera all'intensivo, dalle torri alla palazzina, dall'abusivismo all'edilizia economica e popolare, la pianificazione rincorre l'illegalità, annaspa tra gli interessi privati, abdica sia alla qualità urbana che a quella architettonica, nel silenzio generale della cultura e dell'informazione»<sup>23</sup>. Rappresenta una delle Centralità di livello metropolitano previste anche nell'ultimo Piano in quell'ottica policentrica, in cui però si nota come spesso quei confini definiti sulla carta non rispettino la conformazione dei territori,

19. GIGLIONI 2021.

20. CELLAMARE, MONTILLO 2020.

21. Nel definire il concetto di borgata è necessario operare una serie di distinzioni: vi sono le borgate ufficiali, edificate in epoca fascista da enti per l'edilizia popolare e dal Comune; vi sono poi le borgate spontanee, agglomerati urbani sorti in periferia su terreni lottizzati abusivamente, cioè al di fuori di prescrizioni del piano regolatore; infine, i borghetti, gruppi di casette, capanne e baracche. – FUSCO 2013.

22. Prende questo nome perché l'area prende posto al nono miglio di via Prenestina e vi era un antico ponte eretto sul torrente Marrana - <https://dauhaus.noblogs.org/post/2011/07/16/centralita-urbana-lunghezzaponte-di-nona-lottizzazione-ponte-di-nona-pdz-lunghezza-castelverde/>

23. MONETA 2012.

e difficilmente sono stati in grado di ricucire i tessuti circostanti. Si sono create così isole mal collegate e poco funzionali. Principalmente il problema più significativo è lo scarso collegamento con il centro.

Questa area, commistione di Centralità, edilizia pubblica e privata, abusivismo legalizzato e centro commerciale Roma Est, ha oggi un nuovo nome: Nuova Ponte di Nona e gli abitanti sono riusciti ad avere servizi di prima necessità, come farmacie, scuole, parrocchie e linee autobus. È un'area che ha attratto a lungo l'acquisto della casa per i prezzi ancora contenuti rispetto ad alcune aree più centrali, e per la possibilità di vivere non troppo lontani dalla città. Lo sviluppo edilizio in queste zone ha sicuramente contribuito ad un incontrollato consumo di suolo e si è proceduto sempre più in direzione di una proprietà dei suoli, differentemente da quanto avvenuto negli anni '70, sotto la direzione del Sindaco Petroselli, che in un accordo con i costruttori romani aveva previsto di non lasciare l'iniziativa alla speculazione fondiaria nello sviluppo urbanistico. Quello che viene meno, in questa area e in altre dove la speculazione edilizia privata è così forte, è l'idea che lo spazio in cui si vive deve poter riflettere e accogliere esigenze umane e sociali, essere sintesi di bellezza e funzionalità. Un esempio importante di partecipazione attiva dei cittadini si realizza con il Comitato di Quartiere di Ponte di Nona, che a seguito di molte battaglie, è riuscito ad ottenere l'apertura della stazione sulla ferrovia Roma-Tivoli, e finalmente si può parlare di un collegamento con il centro città, arrivando in soli 23 minuti allo snodo del trasporto pubblico locale di Roma Tiburtina. Ad ottobre 2019 il Comitato di Quartiere di Ponte di Nona si aggiudica anche vincitore al primo posto del bilancio partecipativo "Roma Decide" del municipio VI. Il progetto prevede la realizzazione del percorso ciclopedonale tra i tre parchi presenti (parco Sinisgalli, parco Gastinelli e il parco di via Collatina Vecchia). La partecipazione dei singoli, della comunità dimostra l'importanza di una collaborazione tra le varie parti in gioco, dimostra l'importanza di ascoltare la voce di chi vive il territorio e presenta le proprie esigenze.

Ascoltare la voce dei cittadini è sicuramente necessario, ma non è sufficiente per un'idea rinnovata di città. Il comparto attoriale, in direzione di una rivitalizzazione della città, deve essere quanto più integrato, si deve tendere così a configurare quel sistema definito "a quintupla elica", un sistema che integri alle istituzioni pubbliche, alle

istituzioni cognitive e al privato, la componente della società civile, organizzata (associazioni) e non (cittadini attivi, innovatori sociali, *city makers*)<sup>24</sup>. «La città è, infatti, sempre e potenzialmente un sistema autonomo ed indipendente, con un proprio linguaggio: un ordinamento in miniatura. La comunità nella città possiede però, la complessità di un'intera società»<sup>25</sup>. Questa la sintesi in cui vanno pertanto osservate le metamorfosi urbane e studiate le prospettive di interazione fra i diversi attori per la costruzione di una rinnovata idea di città sostenibile.

### *Bibliografia*

CAUDO 2017

Giovanni Caudo, *Roma altrimenti, le ragioni nuove dell'essere Capitale*, Roma, Edizioni Conversazioni su Roma, 2017

CELLAMARE, MONTILLO 2020

Carlo Cellamare, Francesco Montillo, *Periferia, Abitare Tor Bella Monaca*, Roma, Donzelli Editore, 2020

CHIRULLI, IAIONE 2018

Paola Chirulli, Christian Iaione (a cura di), *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018

CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI 2020

Stefano Civitarese Matteucci, Paolo Urbani, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.

CLARICH 2020

Marcello Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2020.

GADINI 2021

Rossana Galdini, *Informalità ed evoluzione dello spazio urbano*, in Maria Vittoria Ferroni, Giovanni Ruocco (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvecchi, 2021.

FUSCO 2013

G. Giacomo Fusco, *Ai margini di Roma capitale. Lo sviluppo storico delle periferie. San Basilio come caso studio*, Roma, Nuova Cultura, 2013.

GIGLIONI 2018

Fabio Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, Vol. 39, Fasc. 1, 2018.

24. IAIONE, BERNARDI, DE NICTOLIS 2019.

25. TATI 2020.



## GIGLIONI 2021

Fabio Giglioni, *Il valore giuridico dell'informalità per l'interesse generale. L'esempio delle città*, in Maria Vittoria Ferroni, Giovanni Ruocco (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvecchi, 2021.

## IAIONE 2012

Christian Iaione, *Città e beni comuni*, in Gregorio Arena e Christian Iaione, *l'Italia dei beni comuni*, Roma, Editore Carocci, 2012.

## IAIONE 2019

Christian Iaione, Monica Bernardi, Elena De Nictolis, (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Bologna, Il Mulino, 2019.

## MONETA 2012

Andrea Moneta, *Ponte di Nona, una centralità nel mercato edilizio romano*, Roma, Nuova Cultura, 2012.

## OSTANEL 2017

Elena Ostanel, *Città informale VS città progettata #2 Intervista a Laura Fregolent, Tracce Urbane, Italian Journal of Urban Studies, Vol. 1, n. 1, 2017*

## PETROSEMOLO, DELLA CANANEA 2020

Levino Petrosemo, Filippo Della Cananea, *Intervista a Jean Bernard Auby su Roma Città metropolitana*, in *ApertaContrada Riflessioni su società, diritto ed economia*, 7 aprile 2020.

## POLI, RAVAGNAN 2017

Irene Poli, Chiara Ravagnan, *La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 20, 2017.

## PUTINI 2021

Antonio Putini, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in Maria Vittoria Ferroni, Giovanni Ruocco (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvecchi, 2021.

## QUILICI 2007

Vieri Quilici, *Roma Capitale senza centro*, Roma, Officina edizioni, 2007.

## TATI 2020

Elisabetta Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

## URBANI 2011

Paolo Urbani, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri editore, 2011.