

Il “New Metropolitan Mainstream” a Roma. Politiche e pratiche dell’abitare in rapporto alle “centralità” e alle polarità commerciali

Abstract

Il contributo intende sviluppare una lettura critica di uno dei fenomeni urbani più rilevanti di Roma negli ultimi venti anni, e cioè l’enorme sviluppo delle polarità commerciali e dell’entertainment e dei quartieri ad essi connessi, che condizionano fortemente sia l’organizzazione territoriale della città che la concezione dell’“urbano”. Grandi operazioni immobiliari e finanziarie, sono emblematici di un’evoluzione verso la “post-metropoli”, ma anche dell’affermarsi del “New Metropolitan Mainstream”. L’autore ne valuta gli effetti sulle trasformazioni dell’urbano e sulle nuove modalità di abitare attraverso l’analisi di una di queste: Bufalotta – *Porta di Roma*.

Parole chiave: abitare, pratiche, politiche urbane, centro commerciale, città del mercato, post-metropoli

The “New Metropolitan Mainstream” in Rome. Policies and dwelling practices in relation to “centralities” and commercial polarities

Abstract

The contribution aims to develop a critical reading of one of the most important urban phenomena of Rome in the last twenty years, and that is the enormous development of commercial and entertainment polarities and residential districts attached to them, which strongly influence both the spatial organization of city and the conception of the “urban”. Large financial and real estate operations, they are emblematic of a trend towards the “post-metropolis”, but also the emergence of the “New Metropolitan Mainstream”. The author assesses the effects on the transformation of the urban and new ways of dwelling through the analysis of one of these: Bufalotta - *Porta di Roma*.

Key words: dwelling, practices, urban policies, shopping mall, Hypermarket city, post metropolis

1. Introduzione. Dalle “centralità” del nuovo PRG di Roma al “New Metropolitan Mainstream”

Negli ultimi quindici-venti anni, lo sviluppo urbano di Roma è stato caratterizzato fortemente, e in maniera innovativa rispetto al passato, dalla realizzazione di brani di città costruiti intorno a grandi polarità commerciali (e, più recentemente, dell’entertainment), localizzate lungo o a ridosso delle grandi infrastrutture stradali ed, in particolare, del G.R.A. – Grande Raccordo Anulare e delle autostrade esistenti (la Roma-Fiumicino, la Roma-L’Aquila, la Roma-Napoli, la Roma-Firenze), spesso realizzando nuove uscite specifiche. Intorno a queste polarità sono stati realizzati alcuni nuovi importanti “quartieri”, o meglio “agglomerati insediativi”¹, di grandi dimensioni. La consistenza, il peso territoriale e la numerosità di questi nuovi insediamenti (una trentina sul solo territorio del Comune di Roma) ne fanno uno dei fenomeni insediativi ed una delle modalità di sviluppo più rilevanti a Roma, nonché oggi una delle tre principali componenti della periferia romana².

Tali nuovi agglomerati insediativi sono strettamente collegati alla politica delle “centralità” previste dal nuovo PRG del 2008. Il piano le ha assunte spesso a partire dalle proposte degli operatori privati, ne ha fatto una politica complessiva di assetto urbano e territoriale (che originariamente si iscriveva in una logica di “policentrismo”) e ne ha creato le condizioni per un rapido e diffuso sviluppo. La logica delle polarità commerciali e dell’entertainment ha successivamente caratterizzato anche lo sviluppo urbano e territoriale di molta parte del territorio provinciale e regionale (se si considerano anche quelle realizzate nei comuni limitrofi a Roma, tali polarità risultano più di quaranta). Da politica del nuovo PRG, ha quindi assunto nel tempo il carattere di una vera e propria forma di organizzazione territoriale.

Non si tratta di un fenomeno sconosciuto a livello internazionale. Esso è ben noto, ad esempio, negli Stati Uniti, già a partire dagli anni ’50 e ha conosciuto ormai l’evoluzione di un intero ciclo di vita³. Negli Stati Uniti

¹ In questo caso è estremamente difficile utilizzare la definizione di “quartiere”, per le specifiche caratteristiche morfologiche, sociali e abitative di questi agglomerati insediativi.

² Le altre due componenti, storicamente consolidate, sono quelle degli insediamenti di edilizia economica e popolare (si ricorda che le quantità realizzate a Roma sono le più alte di Italia) e il vasto fenomeno dell’abusivismo. Tale fenomeno, come ben noto, caratterizza profondamente lo sviluppo urbano di Roma da tempi lontani. La sua portata è stata estremamente rilevante e tuttora, nonostante tutto, rimane significativa, anche se con caratteri diversi che nel passato. Cfr. Cellamare, 2010, 2013.

³ Nel suo sviluppo progressivo è arrivato a costituire fenomeni di portata sovregionale, e a livello degli stati federali, e ha successivamente posto il grande problema della loro

ha generato un dibattito acceso⁴, ma già Lefebvre, nella sua lettura critica della “crisi urbana” nella Francia degli anni ’60 (Lefebvre, 1968), ne sottolineava con straordinaria preveggenza la portata problematica, che rifletteva l’affermazione del modello del “consumo programmato”, così condizionante l’organizzazione della vita quotidiana. Il dibattito scientifico recente ne fa uno dei fattori caratterizzanti il “New Metropolitan Mainstream” (Schmid, 2013)⁵ e il modello neoliberista di sviluppo urbano (Brenner and Theodore, 2002; Brenner, Marcuse, Mayer, 2012). Schmid (2013) ricorda che il termine “new metropolitan mainstream” comprende un insieme di fenomeni diversi emersi recentemente in molte città in tutto il mondo (a cominciare dalle “nuove” metropoli come Dubai, Shanghai o Singapore), che favoriscono la “crescita”: “the promotion of ‘soft’ location factors, of ‘quality of life’ for elites, and of a prestigious blend of cultural amenities and offerings for luxury consumption is today part of the standard policy repertoire for attracting capital investment and highly qualified workers” (p. 54). Altri aspetti sono legati alla presenza di “skyscrapers, flagship project and ‘star’ architecture”, ecc.

In the current debate, such strategies and policies are often equated with neoliberalism. Indeed, cities and metropolitan regions have become places of strategic importance for neoliberal policies, and key institutional arenas in and through which neoliberalism is itself evolving. Nevertheless, we must remember that such processes should be regarded as elements of long-term tendencies in capitalist urbanization. Urbanization leads not only to the dissolution of historic forms of the city and to urban sprawl, but also to the formation of new centralities. Centrality is always ambivalent in this context, since on the one hand it creates possibilities for unexpected encounters, while conversely, it is also susceptible to economic exploitation. This ambivalence brings us to yet another process – the commodification of urban life. (p. 55)

dismissione. Col tempo si è poi sviluppata una tendenza, del tutto opposta, a riportare le grandi polarità commerciali dentro i tessuti urbani e a strutturarle in forma più aperta (Scarso, 2007). Nella realtà romana sembra in pieno sviluppo, invece, una fase corrispondente a quella iniziale dei grandi *shopping malls* americani. D’altronde, si tratta di un fenomeno in diffusione a livello europeo dove peraltro l’Italia ha un ruolo molto avanzato, pur essendo arrivata in ritardo (il fenomeno è cominciato in alcuni Paesi europei già negli anni ’80). Una recente ricerca europea sugli *outlet* mostra come l’Italia sia di fatto seconda solo al Regno Unito per numero e dimensione delle polarità commerciali (Ecostra, 2013). Cfr. anche Gastaldi, Buscato (2013) e Gastaldi, Fabio (2014).

⁴ Su cui si sono appuntate, ad esempio, le critiche del *new urbanism* o la questione delle *edge cities*. Lo stesso Mumford (1961) prendeva a riferimento la questione degli *shopping malls* per sviluppare la sua critica alla diffusione di un modello urbano prevalentemente fondato sulla mobilità privata in auto.

⁵ L’International Network for Urban Research and Action (INURA) ha avviato un progetto di mappatura collettiva che traccia i diversi elementi del “New Metropolitan Mainstream” in più di 30 città. Alcuni primi risultati sono stati presentati alla 20.ma Conferenza INURA tenuta a Zurigo nel 2010 (v. www.inura.org).

E', in questo senso, interessante studiarne e valutarne le modalità di declinazione nel contesto romano, non soltanto quindi come valutazione di una politica del nuovo PRG, ma come valutazione di un più complessivo modello di sviluppo insediativo proprio del "New Metropolitan Mainstream".

Gli insediamenti connessi alle polarità commerciali si iscrivono bene poi negli studi sulla "post-metropoli" (Soja, 1999, 2011) e sulla "città infinita" (Bonomi, Abruzzese, 2004; Nancy, 2002), sebbene Roma non possa essere immediatamente iscritta tra quelle che possono essere considerate strettamente "post-metropoli"⁶. In primo luogo, perché dialogano con una scala sovralocale e con processi economici globali. In secondo luogo, perché si realizzano come entità autonome, di fatto avulse dal territorio, sicuramente disancorate da forme di insediamento storico o consolidato. Essi rappresentano, in maniera emblematica, il "precipitato" sui contesti locali delle economie globali, la mediazione tra i grandi fenomeni sovralocali e l'"attrito" dovuto ai territori locali. In particolare, sono emblematici dei cambiamenti dell'"urbano", i cambiamenti cioè nei modi con cui viviamo e concepiamo la città⁷, con cui facciamo "esperienza urbana". La diffusione delle polarità commerciali come macchina economica e come sistema di riorganizzazione delle forme dell'urbano è un fenomeno ben noto a livello internazionale, soprattutto nel mondo anglosassone, dove è ormai consolidato e ha visto succedersi diverse "generazioni" (Scarso, 2007; Moccia, Sgobbo, 2013), ed è riconosciuto come espressione della pressione dell'economia neoliberista sullo sviluppo delle città. E' un fenomeno che ha caratterizzato i Paesi dell'Europa orientale, dopo il disgregarsi del blocco comunista e l'apertura (spesso incondizionata) al mercato, ma a cui non ha saputo resistere neanche Parigi (dove lo sviluppo urbano è fortemente controllato dallo Stato), che registra un fiorire di questo fenomeno, soprattutto nella fascia tra il Comune di Parigi ed i Comuni circostanti. La particolarità per Roma è che, a fronte di una precedente assenza totale, negli ultimi anni si è registrata un'esplosione del fenomeno in maniera estremamente rapida⁸, in stretta connessione con le nuove forme di pianificazione e di gestione urbana e con un effetto di condizionamento estremamente forte dell'organizzazione e della vita urbane.

⁶ Gli studi di Soja si riferiscono, in particolare, a Los Angeles e alle città americane.

⁷ Termine che è sempre più difficile utilizzare, e che lo stesso Lefebvre – già all'epoca – tendeva a considerare non adeguato ad interpretare (almeno nell'accezione tradizionale) la "rivoluzione urbana" che si stava registrando (Lefebvre, 1970).

⁸ Anche in connessione con la liberalizzazione che si è avuta in Italia nel settore.

Se, quindi, per Lefebvre la città era la mediazione tra i fenomeni sovralocali (oggi li consideriamo globali) e la vita quotidiana degli abitanti, ed ora non è più il dispositivo in grado di svolgere questo ruolo, lo studio, presentato in questo articolo, dei nuovi estesi insediamenti connessi alle grandi polarità commerciali ci aiuta a comprendere quali sono le strutture e i dispositivi urbani che oggi sostengono questa mediazione e con quali caratteristiche ed effetti urbani e sociali.

Per sviluppare una lettura interpretativa adeguata e rigorosa, seguendo un'impostazione teorica e metodologica come quella di Lefebvre (1974) e di altri (tra cui Soja, 1996; Schmid, 2012; Brenner, Marcuse, Mayer, 2012), non può essere sufficiente una descrizione degli aspetti morfologici e strutturali, ma è necessario approfondire anche gli aspetti connessi alle forme dell'abitare, alle pratiche abitative, alle rappresentazioni dell'urbano, ecc. (Cellamare, 2011). Per lo studio di caso, relativo al contesto di Bufalotta – *Porta di Roma*, è stata quindi utilizzata una metodologia che ha cercato di integrare metodi quantitativi e qualitativi⁹. Da una parte, il fenomeno è stato analizzato attraverso i dati territoriali disponibili, le mappature, l'analisi dei progetti e dei piani, nonché delle politiche e delle azioni di governo che sono state condotte, anche con la costruzione di un GIS dedicato (che ha permesso di indagare, in particolare, le quantità relative a superfici e cubature edificate, nonché i caratteri delle aree verdi). In particolare, è stata effettuata una ricostruzione completa e sistematica dei diversi passaggi politici, amministrativi e tecnici, acquisendo e analizzando le convenzioni urbanistiche (ed altri atti amministrativi), le diverse versioni dei piani e dei progetti¹⁰, nonché gli strumenti di valutazione elaborati, ed

⁹ La ricerca ha attraversato fasi differenti. Una prima fase di ricerca è stata finanziata dalla Sapienza Università di Roma. Si ringraziano per la preziosissima collaborazione l'arch. Sveva Brunetti, l'arch. Sara Seravalle e l'ing. Dario Colozza (che, tra l'altro, ha curato il GIS). E' seguita una fase di lavoro sul campo e di interviste (2012-2013), e di tesi di dottorato intorno a questi temi (Brunetti, 2012; Pezzetta, 2013). Il tema di ricerca è stato poi sviluppato nell'ambito dell'unità locale di Roma La Sapienza (responsabile scientifico, prof. C. Cellamare) del PRIN "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità" coordinato dal Politecnico di Milano (responsabile scientifico, prof. A. Balducci). Si ringrazia particolarmente Dorotea Papa per la preziosa collaborazione e l'elaborazione dei dati più recenti. Per diversi anni l'area e tutto il quadrante urbano sono stati interessati dal lavoro degli studenti del corso di *Progettazione urbana e ambientale* di cui sono titolare, nonché da diversi tesisti (tra cui, in particolare, è da ricordare Giuseppe Maria Battisti). Si chiarisce esplicitamente che non si tratta di un lavoro etnografico. La restituzione in questo articolo, per motivi di spazio è sintetica (e le voci degli abitanti e degli intervistati non sono riportate in maniera diretta).

¹⁰ Si ricorda che sia il piano dell'area che i progetti attuativi hanno avuto diverse versioni, prima e dopo l'inserimento nel PRG, nonché varianti, compresa quella relativa al ritrovamento di beni di carattere archeologico. Puntualmente le varianti sono state oggetto di

infine intervistando alcuni tecnici e progettisti coinvolti direttamente nella vicenda. Dall'altra, sono stati presi in considerazione alcuni recenti studi di carattere sociologico e antropologico sull'area (Di Lorenzo, 2009; AA. VV., 2007b), ma soprattutto è stato sviluppato un lavoro sul campo, attraverso "passeggiate di quartiere" con gli abitanti, interviste in profondità ad alcuni testimoni privilegiati, osservazione partecipante, partecipazione ad incontri pubblici e alle discussioni su siti web. In particolare, si è potuto usufruire di un rapporto molto produttivo con le associazioni e i comitati di quartiere¹¹, sia dell'area direttamente interessata che dei quartieri limitrofi (acquisendo quindi informazioni su come la Bufalotta – *Porta di Roma* viene visto dagli abitanti degli altri quartieri), fattore che è stato un tramite sia per effettuare interviste in profondità con singoli abitanti, sia per effettuare sopralluoghi e "passeggiate". Inoltre, sono state seguite da vicino le vicende legate ai diversi conflitti¹² sorti in relazione alle varianti dei progetti attuativi, agli incrementi di cubatura, ai cambiamenti di destinazione d'uso nonché ad altre trasformazioni urbane che hanno interessato l'intero quadrante urbano, compresa la contestata proposta di prolungamento della metro C da "Jonio" a "Bufalotta"¹³; fattore che ha permesso di comprendere approfonditamente alcuni problemi nonché di acquisire documentazioni specifiche¹⁴.

mobilitazioni da parte dei comitati e di discussioni pubbliche e politiche sia a livello municipale che comunale. Tuttora sono in discussione alcune varianti. Un quadro è fornito nella successiva nota 34. Per quanto riguarda gli aspetti commerciali i dati e le informazioni sono stati raccolti sia presso le associazioni di commercianti, in particolare quella locale, sia presso lo stesso centro commerciale *Porta di Roma*, soggetti presso cui sono state realizzate anche interviste in profondità e *focus group* (per le quali si ringrazia soprattutto Dario Colozza e Sara Seravalle).

¹¹ Non uno, ma numerosi sono i comitati di quartiere (da quello di Bufalotta a quello di Casale Nei), in alcuni casi in conflitto al loro interno o tra di loro. Essi sono anche cambiati nel tempo, fino all'attuale Associazione per la Tutela del Parco delle Sabine (<http://tutelaparcodellesabine.blogspot.it/>). Numerosi sono anche i blog, le community e le pagine facebook.

¹² In alcuni casi anche tramite un supporto tecnico ai protagonisti locali e un coinvolgimento diretto.

¹³ Impossibile nel breve spazio dell'articolo di dare conto di tutte le numerose vicende che sono state seguite, dalle mobilitazioni contro le delibere di aumento delle cubature (trasformazioni di direzionale in residenza), a quelle contro la trasformazione dell'albergo in residenza, a quelle più recenti relative alle aree verdi inattuate, alla prevista realizzazione di un centro sportivo privato, a nuove cubature previste, ecc., e finanche ad alcune lotte sindacali. Importante e molto interessante il lavoro effettuato in merito al prolungamento della metro C da Jonio a Bufalotta che ha visto la collaborazione di tutti i comitati del quadrante urbano ed è arrivato a coinvolgere una commissione parlamentare.

¹⁴ Ciò ha comportato anche la partecipazione ai numerosissimi incontri di discussione pubblica, in sede municipale che in altre sedi, intorno a tali temi.

Il fatto che siano passati diversi anni dal momento in cui è stata avviata la politica delle “centralità” e si è assistito al rapido sviluppo delle polarità commerciali e dell’entertainment sul territorio metropolitano romano, permette di considerare l’evoluzione che è avvenuta nel tempo (e quindi lo stato della realizzazione delle “centralità”, le loro trasformazioni nella fase attuativa, le nuove disposizioni legislative che hanno influito, le posizioni che le diverse amministrazioni comunali hanno assunto rispetto a questa politica) e di sviluppare alcune valutazioni differenziate. In primo luogo, si potranno svolgere alcune valutazioni sul raggiungimento degli obiettivi previsti per le centralità, in particolare quello di realizzare finalmente il “poli-centrismo” tanto auspicato per Roma (fin dal PRG del 1962-65) e quello della riqualificazione delle periferie, politica che si è sistematicamente riproposta nel contesto romano (rimanendo, quello delle periferie, un problema totalmente irrisolto) e che il NPRG del 2008 intendeva affrontare anche attraverso il “dispositivo” delle “centralità”. Un secondo ordine di valutazioni riguarderà gli effetti sull’organizzazione territoriale e sull’uso dello spazio (e quindi, per quanto possibile, rispetto alla qualità dell’abitare). Al di là della politica delle “centralità”, questo tipo di sviluppo insediativo è diventato successivamente un “modello di città” (un modello di sviluppo urbano) che trova facilmente riscontro in altri contesti italiani, europei ed extraeuropei. Ciò permette di sviluppare, infine, alcune considerazioni di carattere più ampio e generale, anche sulle forme dell’abitare e sui caratteri emergenti dell’“urbano”. L’obiettivo è tra l’altro di mettere in relazione i grandi processi globali con le condizioni locali dell’abitare. Si ritiene, infatti, che è su questi aspetti che deve concentrare l’attenzione un sistema critico e valutativo che possa portare ad una revisione delle politiche urbane (La Cecla, Zanini, 2012).

Il contributo illustra la questione con riferimento al fenomeno complessivo che sta caratterizzando la città di Roma, e supportando l’interpretazione con un approfondimento su uno specifico caso, quello dell’insediamento (e della connessa “centralità”) di Bufalotta – *Porta di Roma*. Si tratta di un’area situata a nord/nord-est a ridosso del G.R.A. (immediatamente al suo interno), all’altezza dell’innesto dell’autostrada A1 per Firenze, nell’attuale III Municipio. Si tratta di un insediamento interamente di nuova costruzione, senza continuità con l’abitato esistente¹⁵;

¹⁵ Immediatamente a nord, al di là del Grande Raccordo Anulare si trova l’insediamento abusivo di Cinquina, intorno al quale si è sviluppato recentemente un quartiere in parte privato (ricaduta delle compensazioni relative alle cubature eliminate dal quartiere di Tor Marancia), in parte di edilizia residenziale pubblica. Oltre la corona costituita dall’area verde del Parco delle Sabine, realizzato in parte, verso la città consolidata, si trovano diversi quartieri di edilizia pubblica (da ovest a sud: Colle Salario, Serpentara, Vigne Nuove-Val

un'operazione finanziaria e immobiliare totalmente privata. La quantità di visitatori del centro commerciale, che supera i 16 milioni e mezzo all'anno (più del numero di visitatori del Colosseo), ed il bacino di utenza che travalica ampiamente la dimensione regionale, sottolineano quanto il fenomeno sia assolutamente rilevante e costituisca un cambiamento radicale in ciò che consideriamo "urbano". Il contributo poi concentra l'attenzione non sul centro commerciale di *Porta di Roma*, ma sul "quartiere" circostante e sulle forme dell'abitare che lo caratterizzano.

2. La politica delle "centralità" e la sua evoluzione nel tempo

La politica delle "centralità", come si evince chiaramente dai documenti di piano, costituisce una politica centrale e fondamentale del nuovo PRG di Roma, adottato nel 2003 e approvato nel 2008. Si distinguono "Centralità Urbane e Metropolitane" (CUeM) che costituiscono interventi di grandissima rilevanza per peso territoriale e funzioni presenti e hanno quindi una funzione strategica, rientrando tra i *Progetti Strutturanti* del NPRG, e "Centralità Locali", di minor peso e portata, in numero molto superiore, diffuse sui territori e che svolgono una funzione di riqualificazione locale. Le "Centralità Urbane e Metropolitane" derivano da un ripensamento dei residui dello S.D.O. (Sistema Direzionale Orientale), presente nel PRG del 1962-1965 e mai attuato (Marcelloni, 2003). Esse rispondono a diversi obiettivi:

"Le nuove centralità di livello urbano e metropolitano, da non confondere con le centralità locali, costituiscono gli elementi nodali dell'organizzazione territoriale. Esse devono essere intese come magneti diffusi logicamente sul territorio sia al fine di attrarre funzioni non residenziali di livello urbano (svolgendo così una funzione generale e strategica per l'intera città) sia al fine di costituire i nuovi punti di coagulo urbano, di "cuori urbani della periferia" (svolgendo così anche una funzione locale tesa alla ricostruzione delle identità locali)" (Marcelloni, 2003, p. 132).

Le centralità avevano quindi un obiettivo di sviluppare finalmente il "policentrismo" a Roma (politica che non si era riuscita sino ad allora a realizzare) anche su scala metropolitana, e così alleggerire il centro storico, e insieme un obiettivo di riqualificazione della periferia, di portare "un pezzo di città nella non-città" (Marcelloni, 2003).

Melaina) o abusiva (Fidene). Più oltre alcuni quartieri "borghesi" e con presenza commerciale significativa, tra cui Viale Jonio e Talenti.

Le centralità potevano essere realizzate, secondo il NPRG, solo a condizione che fossero realizzate le previste connessioni del trasporto pubblico su ferro¹⁶ (metropolitane e ferrovie regionali).

Le centralità si distinguono in centralità “a pianificazione definita” (dove il NPRG presenta già un piano attuativo di dettaglio¹⁷) e centralità “da pianificare” (dove si rimanda allo strumento attuativo per la pianificazione di dettaglio). Esse possono essere di iniziativa pubblica o privata¹⁸. Nel corso del tempo le centralità hanno subito una profonda evoluzione, cambiando i loro caratteri e la loro natura, cambiando le dimensioni e le percentuali delle funzioni presenti, ecc.: nel passaggio dal piano adottato nel 2003 a quello adottato nel 2008, nei passaggi attraverso gli accordi di programma e le relative convenzioni urbanistiche, nel passaggio alla fase attuativa, nelle varianti successive degli strumenti attuativi richieste dai privati, nei successivi interventi legislativi nazionali e regionali (in particolare, hanno un peso rilevante le leggi sul “piano casa”¹⁹), nelle vicende burocratiche, nel passaggio infine tra i diversi atteggiamenti delle differenti amministrazioni che si sono succedute²⁰. In questi passaggi si sono avuti cambiamenti profondi, dalla fase in cui erano state pensate alla fine degli anni '90 e poi definite nel piano adottato nel

¹⁶ La “cura del ferro” e lo sviluppo del trasporto pubblico in forma preferenziale (tramite, in particolare, i “corridoi della mobilità”) doveva essere un'altra politica fondante del NPRG, poi per ora non attuata se non marginalmente.

¹⁷ Generalmente acquisendo o negoziando quello proposto dai privati, definito e approvato poi nell'accordo di programma e relativa convenzione urbanistica.

¹⁸ I limiti del presente articolo non permettono di approfondire le procedure previste dal NPRG.

¹⁹ Le quali hanno permesso incrementi di cubature residenziali e hanno introdotto – fatto estremamente rilevante – lo strumento (e il concetto) della “variante non sostanziale” (art. 1bis della L. R. sul “piano casa”) che ha un iter di approvazione estremamente semplificato, non prevede variante urbanistica e consente di non passare per l'approvazione regionale. La vicenda è piuttosto complessa. Recentemente la Del. C.C. n. 9 del 30.1.2012 sancisce l'esclusione delle CUeM “da pianificare” dal piano casa.

²⁰ Nel passaggio dall'amministrazione Rutelli (assessore Cecchini) all'amministrazione Veltroni (assessore Morassut) molto è cambiato nelle quantità, nella distribuzione delle funzioni, ecc., andando verso una maggiore agevolazione nelle fasi attuative, generalmente a favore dei privati. E' questo uno dei motivi fondamentali che ha spinto il consulente generale del NPRG, Giuseppe Campos Venuti, a ritirare la sua firma nel momento dell'approvazione. L'amministrazione Alemanno ha introdotto molte semplificazioni in fase di pianificazione e di procedure attuative e ha favorito agevolazioni e varianti, anche tramite (spesso in maniera strumentale) le disposizioni sull'*housing sociale* e sul “piano casa”, con variazioni di cubature e di funzioni. L'amministrazione Marino (assessore Caudo) si è mostrata subito critica nei confronti della questione delle centralità e della loro attuazione, nonché dell'uso indiscriminato dell'accordo di programma, verificando i processi in corso, ma non rimettendo in discussione il NPRG. Il processo sta quindi ora continuando a svilupparsi.

2003, fino ad oggi. Le CUeM sono 18; nel NPRG approvato nel 2008 sono 10 a pianificazione definita (EUR – Castellaccio, Pietralata, Ostiense, Polo Tecnologico, Tor Vergata, Bufalotta, Lunghezza – Ponte di Nona, Alitalia – Magliana, Fiera di Roma, Massimina) e 8 da pianificare (Acilia – Madonnetta, Anagnina – Romanina, Cesano, La Storta, Saxa Rubra, Torrespaccata, Ponte Mammolo, Santa Maria della Pietà)²¹. Si è successivamente aggiunta la centralità Tiburtina (Stazione Tiburtina).

Le centralità, in realtà, erano pensate originariamente molto diversificate tra loro. Diffuse su tutto il territorio comunale (i limiti del piano imposero di concentrarsi solo su questo contesto), si concentrano soprattutto sull'arco est (da Bufalotta a nord ad Anagnina-Romanina, Tor Vergata e Torrespaccata a sud-est) e sulla direttrice sud-ovest (da EUR Castellaccio a Fiera di Roma ad Acilia-Madonnetta). I contesti urbani, dove si inserivano, erano molto differenziati, da quelli più consolidati a quelli "vuoti". Anche dal punto di vista delle funzioni, in origine, vi era una certa diversificazione (mantenendo in generale un vario mix funzionale): alcune erano più concentrate sugli aspetti produttivi (il Polo Tecnologico) o sulla direzionalità (EUR Castellaccio, Pietralata) o su Università e ricerca (Tor Vergata), altre su mix dove prevale la direzionalità e l'Università e ricerca (Ostiense) o dove prevale direzionalità e commercio (Fiera di Roma), altre su una forte presenza del commercio (Ponte di Nona) o su mix di residenza e commercio (Bufalotta, Massimina), ecc. Ogni centralità era quasi una realtà a sé stante e, oggi, lo stato di attuazione è molto diversificato.

Le quantità e la distribuzione delle funzioni è cambiata nel tempo, cambiando anche la natura stessa delle centralità²². Nel 2003 per le centralità a pianificazione definita si prevedevano 14.974.965 mq di superficie territoriale e 2.846.666 di SUL (superficie utile lorda), e per quelle da pianificare 10.923.192 mq di superficie territoriale. Nel 2008 per le centralità a pianificazione definita (esclusa Tiburtina) si prevedevano

²¹ Nel PRG adottato nel 2003 erano 8 a pianificazione definita e 10 da pianificare. Anche alcune denominazioni sono variate.

²² Può apparire strano, ma non vi è completa certezza dei dati. Il NPRG approvato nel 2008 fornisce il quadro delle quantità, ma non ricostruisce una nuova tavola sintetica, come la corrispondente D5 "Centralità e funzioni" del piano adottato nel 2003. Con il supporto della società RpR – Risorse per Roma, è stato costituito un Osservatorio che ha sviluppato un monitoraggio delle CUeM definite nel 2006, 2007, 2008, 2010, 2011 e 2013. La nuova tavola D5 ricostruita da RpR e i monitoraggi effettuati successivamente non sono stati approvati dal Comune di Roma, compresi i dati quantitativi. Dopo il 2013 tale attività di monitoraggio e supporto non è stata riconfermata dal Comune nel contratto di servizio di RpR (e l'aggiornamento avviene in maniera sporadica e puntuale). Cfr. RpR (2010, 2013).

19.840.654 mq di superficie territoriale e 4.058.133 di SUL²³, e per quelle da pianificare 5.692.317 mq di superficie territoriale e 1.289.921 di SUL. Nel monitoraggio effettuato al 2013, per le centralità a pianificazione definita la superficie totale è di 20.766.254 mq e la SUL è di 4.205.997. Per le centralità a pianificazione definita si è avuto un incremento di SUL del 30% nel passaggio al 2008 e del 47,75% nel passaggio al 2013²⁴. Rispetto alla distribuzione delle funzioni (sul totale) si registra un incremento dell'1% del residenziale, del 2% del commerciale, del 9% di Università e ricerca, e una riduzione del 2% di cultura e congressi, dell'1% di turismo e ricettività, dell'8% della direzionalità, del 2% del polo tecnologico. Rispetto alle singole funzioni (e quindi ai relativi valori assoluti) si registra un incremento del 49,5% del residenziale (es. Bufalotta +18%, EUR Castellaccio +10%), del 68% del commerciale (es. EUR Castellaccio +22%, Ostiense +13%), del 12% dell'Università e ricerca (es. Ostiense +27%, Tor Vergata +23%), e una riduzione del 19,7% di cultura e congressi (es. Tor Vergata -15%, Polo Tecnologico -4%), del 16% del turismo e ricettività (es. Bufalotta -4%), del 9% della direzionalità (es. Bufalotta -8%, Polo Tecnologico -13%), dell'8,7% del polo tecnologico (es. Polo tecnologico -19%). Si può notare, quindi, tra le altre cose: un deciso incremento della SUL (e quindi delle volumetrie edificabili), una semplificazione complessiva e una riduzione delle funzioni "pregiate" ad eccezione delle funzioni universitarie e della ricerca (assorbite dai poli delle due Università di Tor Vergata e di Roma Tre), un radicale spostamento verso le funzioni residenziale e commerciale.

Per quanto riguarda la rete del ferro, le previsioni per ora sono lontane dalla realizzazione ed è stato consentito di attuare le nuove centralità anche se non connesse a tale rete del ferro²⁵. Si noti che dell'incremento previsto dal PRG di 131 km di binari, ne è stato realizzato solo il 12% (pari a 16

²³ Con incrementi veramente notevoli di SUL, in rapporto all'incremento di superficie territoriale.

²⁴ Per la definizione delle cubature corrispondenti si moltiplica convenzionalmente per 3,2. Per le cubature al 2008 si veda anche Ermani (2013) e per la proiezione al 2014 il Dossier di Legambiente (2011), sebbene i dati non siano certi.

²⁵ In alcuni casi, come in quello successivamente illustrato di Bufalotta, tale attuazione è stata consentita a fronte della corresponsione di un finanziamento che doveva contribuire alla realizzazione della rete su ferro. Tale finanziamento era pari, nel caso di Bufalotta, a 85 milioni di euro, una percentuale veramente piccola della spesa complessiva prevista (il costo del solo prolungamento da Jonio a Bufalotta della metro B1 è stato successivamente quantificato in 660 milioni di euro circa). Il finanziamento è stato poi assorbito dal bilancio del Comune e si è reso di fatto inutilizzabile (si ricorda che una delle leggi Finanziarie del governo Berlusconi consentiva il passaggio dalla spesa in conto capitale alla spesa corrente).

km). Analogamente, rispetto alle stazioni, è stato realizzato solo il 13% dell'incremento previsto.

I problemi e le criticità riscontrati in questo lungo percorso sono quindi di diverso tipo²⁶: una difficoltà di adeguamento e realizzazione delle infrastrutture per la mobilità, che non ha impedito l'attuazione delle centralità (che quindi si appoggiano prevalentemente alla rete stradale di più alto livello, GRA e autostrade); una difficoltà di selezione e allocazione delle funzioni urbane e metropolitane di pregio (in particolare della direzionalità, soprattutto pubblica), con conseguente riduzione della complessità e della funzione strategica; una difficoltà di gestione della fase attuativa, sia per quanto riguarda la fattibilità finanziaria e gestionale dell'operazione complessiva (con introduzione di agevolazioni e convenienze per l'operatore privato²⁷) sia per quanto riguarda la capacità di governo da parte dell'amministrazione pubblica; un progressivo e significativo spostamento verso le funzioni residenziale e commerciale (in genere di più facile spendibilità e più redditizie per l'operatore privato).

Si tratta di una difficoltà a governare i processi, ma anche di una difficoltà della pianificazione e del disegno urbano, anche illuminato, di tener conto dei processi reali (soprattutto se non si considerano i meccanismi attuativi). Si potrebbe dire che la pianificazione e il disegno urbano non parlano il linguaggio del reale²⁸.

E' prevalso nel tempo (in molti casi, anche se non in tutti; soprattutto nelle centralità di iniziativa privata piuttosto che in quelle di iniziativa pubblica, che invece stentato ad essere attuate²⁹) il carattere di operazione immobiliare e finanziaria, fortemente incentrata su un polo commerciale e dell'entertainment corredato di una vasta area residenziale, collocato sulle principali infrastrutture stradali. Sono i casi, ad esempio, di Bufalotta – *Porta di Roma* (sul GRA all'innesto dell'A1 da nord, con uscita specifica), di EUR Castellaccio – *Euroma2* (sulla via Cristoforo Colombo / via

²⁶ Non si possono affrontare qui diverse altre tematiche, tra cui i temi dell'occupazione, del rapporto tra iniziativa pubblica e iniziativa privata, della cessione delle aree al pubblico, del ruolo dei privati, del reperimento delle aree e degli "ambiti di riserva a trasformabilità vincolata", ecc.

²⁷ Alcune di queste considerazioni erano inserite in una Memoria di G.C. del 20.10.2010 (giunta Alemanno), che tra le altre cose criticava la ridotta potenzialità edificatoria e proponeva il suo incremento tramite una ulteriore quota di SUL premiale, nonché l'introduzione di forme negoziali incentivanti.

²⁸ Spesso si demandano responsabilità alla mancata attuazione di quanto previsto, anche negli strumenti attuativi, ma piuttosto molte delle questioni che condizionano l'attuazione dovrebbero essere prese in considerazione in maniera preventiva (e configurare quello che si può effettivamente realizzare).

²⁹ Tra queste ricordiamo quelle di Tor Vergata, Ostiense, Ponte Mammolo, Pietralata.

Pontina tra EUR e GRA), di Ponte di Nona – *Roma Est* (sulla A24 con uscita specifica), di Anagnina – Romanina (a ridosso del GRA), di *Parco Leonardo*³⁰ (sull'autostrada Roma-Fiumicino poco prima dell'aeroporto).

E' questa una tendenza ed un modello di sviluppo insediativo che si è affermato in maniera significativa anche al di fuori delle centralità e che ha portato alla diffusione di polarità commerciali (e dell'entertainment), dentro e fuori il territorio del Comune di Roma³¹; quindi anche a scala territoriale, come gli outlet di Castel Romano e *Soratte* a Sant'Oreste (a nord, a ridosso del relativo casello autostradale sull'A1), e soprattutto il polo di Valmontone (a sud-est, anch'esso a ridosso del relativo casello autostradale sull'A1), con un outlet e un parco divertimenti (*Rainbow Magicland*). Anche se non di una politica esplicita, sicuramente si può parlare di una rilevante politica implicita, attuata indipendentemente dalle colorazioni politiche delle amministrazioni comunali e nonostante una certa opposizione delle rappresentanze di categoria (Confesercenti e Confcommercio), spesso impegnate nella difesa della piccola e media distribuzione. Anche il ruolo economico delle polarità commerciali è assolutamente rilevante se si tiene conto che a Roma il 30-35% del PIL è dovuto al commercio³².

³⁰ Connesso a Fiera di Roma – *Commercity*.

³¹ I dati sono contrastanti (e quelli del Comune non sono certi), ma si può affermare che nel Comune di Roma sono in funzione circa 28 centri commerciali, 8 sono già stati autorizzati da precedenti conferenze di servizio, 8 sarebbero in attesa di approvazione (per lo più localizzati nel settore nord-ovest della città, quello sinora rimasto libero da tali strutture). Bisogna poi considerare le Grandi Strutture di Vendita. Anche in questo caso vi è contrasto tra i numeri del Comune e quelli della Confesercenti (o altri enti). Orientativamente si tratta di 80 strutture. La superficie di vendita nel Comune di Roma per la Media e Grande Distribuzione è calcolata in 1.634.177 mq, pari a 0,57 mq/abitante. Nella Provincia (ora Città metropolitana) si contano poi altri 24 centri commerciali e 50 grandi strutture di vendita. A questo insieme di strutture bisogna poi aggiungere i poli dell'entertainment. Cfr. anche CREL (2011).

³² Se si considera che gli altri settori rilevanti a Roma sono il settore produttivo legato allo sviluppo edilizio ed insediativo (con le corrispondenti forme di finanziarizzazione) e il turismo, una riflessione più ampia permette di riconoscere come quella romana sia prevalentemente un'economia "avventizia" fondata sul consumo delle risorse. Interessanti a questo proposito le riflessioni in d'Albergo, Moini (2014) e Pizzo B. e Di Salvo G. (2014). Purtroppo, sono praticamente inesistenti studi sull'economia urbana di Roma.

3. Il processo di realizzazione di Bufalotta – *Porta di Roma* e l'operazione finanziaria e immobiliare

Il processo di realizzazione della centralità di Bufalotta – *Porta di Roma* è particolarmente esemplificativo di quanto illustrato precedentemente, non solo per evidenziare le criticità della pianificazione e delle sue fasi attuative, ma per introdurci all'operare di un tale “dispositivo” di sviluppo urbano³³.

E' interessante seguire lo sviluppo della vicenda, al di là degli atti amministrativi che l'hanno caratterizzata, anche per chiarire i meccanismi che portano alla realizzazione di un “dispositivo” di questo tipo. Le prime tracce di questa operazione si riscontrano nel momento in cui si avviano le prime idee sulla progettazione dell'allargamento del G.R.A., ancora negli anni '80. Ma è nei primi anni '90 che l'operazione si configura in tutta la sua portata, durante i primi anni della prima giunta di centro-sinistra, ad opera dei costruttori fratelli Toti e della società Parsitalia (proprietà della famiglia Parnasi). Il PRG (Piano Regolatore Generale) del 1962-65, allora vigente, prevedeva nell'area della Bufalotta la realizzazione dell'autoporto di Roma, che doveva fungere da nodo di scambio. Per l'area erano previsti 2 milioni di mc, prevalentemente strutture per la logistica. L'autoporto non è mai stato realizzato e agli inizi degli anni '90 diversi operatori privati³⁴ acquisiscono l'area e ne chiedono il cambio di destinazione d'uso da servizi/autoporto a residenziale, commerciale e servizi, mantenendo la stessa cubatura, con un'evidente crescita esponenziale potenziale del valore delle aree e (in prospettiva) del valore degli immobili da realizzare. Il Comune di Roma accoglie la richiesta, e la promuove pure presso la Regione Lazio che dovrebbe approvare la variante del PRG. La Regione esprime la sua contrarietà e la questione si sposta a livello del Governo nazionale. La legge speciale per Roma Capitale (L. 396/90), infatti, prevedeva uno specifico finanziamento per la realizzazione dell'autoporto, mai utilizzato. Nel dicembre 1997 il Comune ottiene che venga cambiata la

³³ La riflessione sul concetto di “dispositivo”, di origine foucaultiana e ripreso successivamente, ci porterebbe lontano. Ci si limita a notare come, le osservazioni che vengono sviluppate successivamente servono ad evidenziare anche le modalità di azione di un “dispositivo” come tale, che non sono solo di tipo discorsivo (e quindi passano attraverso i documenti di piano o le dichiarazioni dei soggetti coinvolte o il marketing immobiliare), ma anche di tipo operativo e passano attraverso azioni concrete che influenzano la struttura urbana, l'organizzazione spaziale, i condizionamenti all'organizzazione di vita degli abitanti.

³⁴ L'operazione immobiliare-finanziaria è stata condotta principalmente dalla Porta di Roma s.r.l., insieme a Edilmoderna s.r.l. e altri. Il Gruppo Porta di Roma è riferibile alla Silvano Toti S.p.A. ed alla Parsitalia s.r.l.

legge nazionale e che, al posto dell'autoporto, venga prevista un'area di residenza e servizi, in particolare direzionale. Ancora prima di questa modifica, il Consiglio Comunale approva il Progetto d'area Bufalotta, fatto proprio dagli uffici comunali su proposta degli operatori privati³⁵. Ottenuto questo passaggio, il Comune realizza con i soggetti interessati uno specifico accordo di programma. Nei passaggi successivi il piano per l'area della Bufalotta viene assunto dal Comune e inserito come tale nel nuovo PRG, allora in elaborazione, come localizzazione e pianificazione di dettaglio della nuova "centralità pianificata" Bufalotta – *Porta di Roma*. Con questo passaggio si apre a Roma una lunga stagione in cui lo strumento dell'accordo di programma diventa lo strumento di governo dello sviluppo urbano, depotenziando totalmente gli strumenti ordinari di pianificazione e programmazione. All'adozione del 2003 segue l'approvazione del 2008, e poi una fase di osservazioni, controdeduzioni e copianificazione. La fase di attuazione è interessata da proposte di varianti, approvate e non, o in corso di esame, che hanno portato a profondi cambiamenti con un deciso incremento, come si è già ricordato, del commerciale e del residenziale, una cancellazione del turistico-ricettivo, una riduzione del direzionale e del non residenziale. Alle varianti ordinarie, si vanno ad aggiungere gli effetti, ancora da verificare e quantificare, del "piano-casa" e delle "varianti non sostanziali"³⁶.

Le tabelle seguenti illustrano le quantità coinvolte, articolate secondo le funzioni previste, così come definite dall'accordo di programma e dalla convenzione urbanistica, e riprese nel PRG adottato nel 2003.

³⁵ Era l'epoca del cosiddetto *pianificar faciendo*.

³⁶ Gli atti amministrativi fondamentali sono stati: approvazione del progetto d'area "Bufalotta-Periferia Nord" (Del. C.C. n. 167 del 13.08.1997); Accordo di Programma (AdP) sottoscritto in data 12.08.1998 e approvato con ordinanza del Sindaco n. 43 del 30.09.1998 (pubblicato su BURL n. 30 del 30.10.1998); Convenzione urbanistica del 25.01.2001; adozione del PRG nel 2003; approvazione del NPRG nel 2008. E' prevista la cessione di 241.000 mq per edilizia agevolata poi realizzata tramite il PdZ Casale Nei. Nel 2007 viene presentata (vista la prospettiva che sarebbe stata improbabile la realizzazione del direzionale), ma poi rigettata (per la forte opposizione del Municipio e delle realtà locali) una delibera che prevedeva il cambio di destinazione d'uso da direzionale a residenziale. Nel 2011 viene approvata una variante realizzata a causa del ritrovamento di reperti archeologici (Del. C.C. 28 del 27.05.2011): mantenendo inalterate le cubature totali, vengono trasferite alcune quantità in altri comparti. Nel 2013 viene presentata una variante con convenzione integrativa (Del. G.C. n. 127 del 05.04.2013) che chiede l'incremento del 30% del residenziale (con variazione da non residenziale a residenziale) ai sensi della L.R. n. 36/1987. La Regione bocchia, imponendo nel frattempo il limite del 18%. La richiesta è ripresentata con questo limite ed è ora in fase di approvazione. Sono in corso di discussione varianti consentite dal "piano-casa" e due "varianti non sostanziali", una relativa a un centro sanitario (in corso di approvazione) e una per la realizzazione di cubature residenziali su aree militari (che invece è stata bloccata).

TAB. 1

TAB. 2

All'atto dell'approvazione del NPRG nel 2008 si registra un aumento della superficie territoriale (pari a 3.314.605, dovuta soprattutto alla cessione delle aree a verde) mantenendo inalterata la SUL. Per quanto riguarda le funzioni si registra un aumento della SUL commerciale (152.188 mq) e del polo sanitario (25.000 mq), a fronte di una riduzione del non residenziale. Successivamente, si registra un cambio di destinazione d'uso da turismo e ricettivo a residenziale (la trasformazione dell'albergo) e si attende un'ulteriore aumento del 18% del residenziale per effetto della variante in corso di approvazione. Altre variazioni a favore del residenziale si potranno avere dalle altre varianti in corso di discussione.

Il processo di realizzazione di Bufalotta – *Porta di Roma* si iscrive nelle modalità di sviluppo neoliberiste attuali (anzi ne è stato un po' il precursore a Roma), caratterizzato da una debolezza (se non subalternità e/o connivenza) dell'amministrazione pubblica rispetto all'iniziativa privata e da una ambiguità dell'"interesse pubblico", che si caratterizza nel contesto romano da una difficoltà di prelievo sulla rendita e dall'uso spregiudicato dell'accordo di programma³⁷. Anzi, quella di Bufalotta – *Porta di Roma* rappresenta la prima esperienza che vede l'utilizzazione di questo strumento ai fini della trasformazione urbana, cui seguirà a Roma il suo uso sistematico e distorto.

L'operazione immobiliare è di vasta portata. L'intero comprensorio è di 332 ha, con 2.102.000 mc di volumetrie e una previsione di 10.000 abitanti insediati. La "centralità" nel suo complesso è organizzata intorno alla grande struttura del centro commerciale. Ad ovest di esso si sviluppano tre grandi sistemi residenziali, il primo più esteso attraversato da un grande boulevard sinuoso, un secondo più distanziato (accanto al quale si sarebbe dovuta realizzare la componente direzionale), un terzo ancor più distanziato, di fatto a ridosso delle torri e dei complessi residenziali dell'edilizia pubblica di Colle Salario. Il piano è articolato per comparti. Si tratta di grandi complessi residenziali da 6 a 8 piani; i due più a ovest costituiscono insediamenti chiusi all'esterno, recintati e controllati. A sud del centro commerciale e confinante con le grandi quadre dei quartieri di edilizia popolare di Vigne Nuove 2, si sviluppa l'area di edilizia agevolata, Casale Nei, composta da palazzine di 4-5 piani e complessi residenziali di

³⁷ Ermani (2013) lo ha definito il "tramonto della città pubblica".

più piccole dimensioni rispetto ai precedenti. E' l'unico sistema residenziale che ha il carattere di quartiere, con una certa presenza di spazi pubblici. Il vasto Parco delle Sabine (150 ha) circonda tutta l'area. Vi è un'uscita specifica di nuova realizzazione sul GRA che dà accesso diretto al centro commerciale. Anche l'asse di penetrazione dal GRA alla città consolidata fiancheggia e dà accesso al centro commerciale³⁸.

I lavori cominciano alla fine degli anni '90 a partire dalla nuova sede di IKEA e dal centro commerciale, che viene aperto nel luglio 2007. Le residenze vengono realizzate a seguire, quasi contemporaneamente nelle aree di edilizia agevolata e successivamente in quelle convenzionate. La costruzione dei complessi residenziali si sta ormai completando; il grande albergo previsto è stato completato nel 2012 e destinato ad essere trasformato in residenza, attraverso un ulteriore cambio di destinazione d'uso. I servizi (soprattutto scuole) sono stati completati, mentre il grande parco è ancora in via di realizzazione. Questa modalità di procedere segue il carattere dell'operazione economico-finanziaria. La realizzazione del complesso commerciale è prioritaria perché è quella per cui vi sono acquirenti certi ed operatori in attesa di avviare le attività economiche. Le infrastrutture principali, soprattutto di collegamento con il GRA, a carico del pubblico, vengono anch'esse realizzate in via prioritaria per permettere il funzionamento del centro commerciale. I capitali maturati in questo primo passaggio vengono poi investiti nella realizzazione progressiva delle aree residenziali (anche in relazione alla progressione della domanda sul mercato) che permettono una moltiplicazione delle rendite ed una capitalizzazione degli investimenti effettuati. I servizi pubblici vengono realizzati a seguire, mentre le aree verdi ancora attendono di essere completate³⁹.

L'operazione Bufalotta – *Porta di Roma* è di fatto una grande operazione economico-finanziaria ed immobiliare, emblematica del processo di mercificazione della città (Harvey, 2012; Schmid, 2012).

³⁸ La centralità doveva costituire la "porta di Roma" da nord. Sui cambiamenti del paesaggio urbano cfr. le posizioni molto critiche di Ermani (2008, 2013).

³⁹ Le convenzioni urbanistiche di quegli anni mostravano diversi punti di debolezza, in particolare non definivano i tempi di realizzazione dei servizi e delle attrezzature urbane, che quindi tendevano ad essere realizzati successivamente rispetto al commerciale e alle residenze. La giunta Marino (assessore Caudo), pur con una certa difficoltà, è riuscita ad approvare in consiglio comunale la nuova convenzione urbanistica tipo che riequilibra l'interesse pubblico rispetto alle convenienze private. Le politiche dell'assessore Caudo hanno anche mirato a contenere lo sviluppo delle polarità commerciali.

Anche il centro commerciale, considerato il più grande d'Europa⁴⁰, funziona come una grande “macchina” economico-finanziaria. La sua forza sono i “magneti”: IKEA, Auchan, Decathlon, Leroy Merlin, FNAC, Zara, Mediaworlds, e altre strutture simili, il cinema multisala, la ristorazione. I negozi compresi all'interno del centro sono 220; molti sono franchising di catene italiane, europee o multinazionali, ma ci sono anche (sebbene in misura minore) insegne locali, romane, scelte perché si erano ben posizionate rispetto alla realtà commerciale romana e quindi in grado di reggere i costi di affitto. L'organizzazione spaziale delle attività commerciali all'interno della struttura risponde, inoltre, alle esigenze di funzionamento della “macchina”. I “magneti” sono localizzati agli estremi dei percorsi principali; le attività minori sono localizzate nelle gallerie commerciali lungo tali percorsi⁴¹.

4. La difficile relazione con i territori circostanti e la mancata riqualificazione delle periferie

Un elemento di valutazione riguarda la capacità di rispondere all'obiettivo di riqualificazione delle periferie, previsto nel NPRG per le “centralità”. Da questo punto di vista, data la difficile relazione con i territori circostanti, si può affermare che le centralità siano state un fallimento. Tale difficoltà è più evidente in altre centralità, come a Anagnina – Romanina⁴², a *Parco Leonardo*, a Ponte di Nona – *Roma Est*, a EUR Castellaccio – *Euroma2*, ma anche a *Porta di Roma* è riconoscibile, sebbene la progettazione abbia rivolto particolare attenzione al quartiere

⁴⁰ Ha un'estensione di 150.000 mq; oltre a IKEA e ad altre grandi strutture di vendita, sono presenti 220 negozi, un cinema da 13 sale e 3000 posti, un albergo da 5.000 mq (trasformato in residenze), un parcheggio su due piani per un totale di 250.000 mq, un complesso sportivo (per ora non pienamente utilizzato) con 4 campi da tennis, 2 di calcetto, una piscina scoperta, palestre e 2 piscine coperte. Il primato di più grande centro commerciale d'Europa è ora conteso, almeno nella promozione commerciale, dai due grandi centri commerciali costruiti successivamente e che si sono “spartiti” (se è consentito l'uso di tale espressione) il territorio romano: *RomaEst* sull'A24 a est ed *Euroma2* a sud, a EUR-Castellaccio.

⁴¹ Per un'etnografia del centro commerciale si veda Di Lorenzo (2009). Per un ampio studio dell'organizzazione spaziale dei centri commerciali, delle tipologie architettoniche e della loro localizzazione cfr. Moccia. Sgobbo (2013), uno dei pochi studi sistematici, se non l'unico, di questo tipo in Italia.

⁴² In una recente indagine tramite interviste e questionari (Castelli, 2010) nella “centralità” di Romanina, i giudizi degli abitanti (soprattutto dei quartieri limitrofi) sono severi: chiedono un quartiere e un “centro città”, “senza nuove edificazioni” (55%), “senza nuovi centri commerciali” (39%), raggiungibile a piedi (6%).

circostante e al rapporto tra quartiere e centro commerciale⁴³, e sebbene *Porta di Roma* costituisca uno dei centri commerciali di migliore qualità architettonica a Roma⁴⁴.

Il nodo problematico principale sta nel fatto che le “centralità”, come le altre polarità commerciali e/o dell’entertainment, si pongono ad un livello totalmente sovralocale per evidenti esigenze di bacino di utenza e di sufficiente movimentazione di flussi commerciali e finanziari adeguati a sostenere l’economia e la funzionalità di poli commerciali di quelle dimensioni; senza sviluppare una relazione con i quartieri circostanti, rispetto ai quali l’operatore commerciale è tendenzialmente indifferente.

Le eventuali reciproche “convenienze” sono legate al fatto, da una parte, che il quartiere limitrofo costituisce per il centro commerciale un primo bacino di utenza (ma sicuramente non il più importante) e, dall’altra, che il centro commerciale dovrebbe essere un fattore qualificante (ma questo soprattutto nella promozione immobiliare e nelle operazioni di *marketing*, non nel vissuto concreto, espresso dagli abitanti) e di valorizzazione immobiliare (anche in questo caso con fattori contraddittori e controproducenti: da un lato, un elevato valore degli immobili sul mercato, dall’altro un costo degli stessi faticoso da sostenere e, per molti versi, ingiustificato).

Siamo quindi di fronte ad una riqualificazione che passa attraverso una “modernizzazione senza modernità”, ovvero attraverso l’introduzione di elementi qualificanti secondo gli immaginari promossi dal mercato, peraltro secondo modelli urbani legati all’utilizzazione dell’auto privata e alla dotazione di servizi (ridotti a verde e commercio), senza che questo comporti un miglioramento reale della qualità della vita, in termini di qualità delle relazioni sociali, di condizioni di vivibilità, di intensità e qualità delle attività presenti, come espresso dagli stessi abitanti.

I fattori legati al modello insediativo, che rendono difficile il rapporto con i contesti contermini, si riflettono sulle caratteristiche spaziali e funzionali e sulle configurazioni architettoniche delle nuove polarità.

Il primo evidente fattore problematico è la marcata distanza che il polo commerciale instaura con il contesto circostante, soprattutto attraverso il carattere monoblocco e “introverso”, spesso estraniante, delle grandi

⁴³ Ad esempio, i numerosi parcheggi sono tutti collocati nel sottosuolo e vi è un ingresso pedonale che sottintende la ricerca di un rapporto significativo e adeguato con il quartiere circostante.

⁴⁴ Gli stessi progettisti rivendicano lo sforzo effettuato per sviluppare una progettazione diversa e meno omologante da quella imposta dalla proprietà e dagli operatori commerciali (in questo caso, in particolare, IKEA) e che prevedesse, tra l’altro, spazi pubblici qualificati e appositamente progettati (Valle, 2005).

strutture commerciali e il vasto sistema dei parcheggi⁴⁵ (nonché delle recinzioni). Una distanza che risulta insormontabile, dove l'accesso pedonale dai quartieri limitrofi è interdetto o estremamente difficile, rendendo necessario il ricorso all'auto (peraltro immettendosi in flussi veicolari sovralocali). A Romanina, i residenti che abitano in un raggio di 500 metri dal centro commerciale sono obbligati ad utilizzare l'auto, coprendo distanze superiori ai 2 km (Castelli, 2010). Viceversa, i flussi veicolari sovralocali costituiscono un fattore ulteriormente degradante ed estraniante.

Il secondo fattore problematico è che queste realtà (a dispetto di quanto auspicato dai progettisti del piano) non sono veri poli urbani qualificati e qualificanti, in grado di costituire condizioni di autonomia integrata e multifunzionale. Mancano attività produttive e/o di servizio (se si escludono quelle commerciali), anche di alto livello (ad esempio, terziario avanzato e direzionale), che costituiscano un mix produttivo qualificante e attrattivo e un fattore occupazionale. Uno dei grandi motivi di conflitto a Bufalotta è proprio la mancata realizzazione del direzionale previsto. Per quanto riguarda l'occupazione, il personale del centro commerciale proviene solo in minima parte dal quartiere circostante. I nuovi insediamenti rimangono prevalentemente residenziali, isolati e autoreferenziali, e di fatto costituiscono "quartieri dormitorio", innescando ulteriori fattori di pendolarismo.

A Bufalotta, inoltre, la contiguità con i limitrofi quartieri di edilizia economica e popolare (che pure dovevano essere l'oggetto di riqualificazione) non viene risolta e si riduce ad una contiguità e ad una reciproca estraneità, se non a una conflittualità inespressa. Tra l'altro, mentre l'edilizia popolare è fatta di macrostrutture aperte all'esterno e attraversabili, i nuovi complessi residenziali sono chiusi al loro interno (con recinzioni e sistemi di controllo) e inaccessibili.

Infine, la struttura spaziale dell'insediamento ben poco ha a che fare con la costituzione di un "quartiere" (con tutte le ambiguità che questo termine può avere; Tosi, 2001). La stessa amplissima dotazione di verde⁴⁶, ed in particolare la realizzazione del Parco delle Sabine, scarsamente accessibile

⁴⁵ *Porte di Roma* è dotato di 9000 posti auto (cui si deve aggiungere il parcheggio non autorizzato nei controviai) che risulta comunque insufficiente soprattutto nei fine settimana (effetto della mancata connessione con la rete del ferro), tanto che molti utenti sono costretti al parcheggio non autorizzato direttamente sul GRA.

⁴⁶ L'area di verde pubblico copre il 47% dell'intero insediamento; il nuovo Parco delle Sabine ha un'estensione di circa 150 ettari. La dotazione di verde raggiungerebbe così i 145 mq per abitante, contro una media nella capitale di 23 mq/abitante.

e fruibile, costituisce per ora più una barriera nei confronti dei quartieri limitrofi e un fattore estraniante, piuttosto che un elemento di integrazione.

5. Gli effetti sull'organizzazione territoriale del commercio

Un altro ordine di valutazioni riguarda gli effetti territoriali, a cominciare dalle implicazioni per le attività commerciali. Profondi sono, infatti, i cambiamenti nell'organizzazione territoriale del commercio e nel suo rapporto con la vita urbana.

Sono innegabili la convenienza e la comodità per il consumatore che trova nel centro commerciale una enorme concentrazione dell'offerta e una varietà di opportunità commerciali (da alcuni definito un "paradiso del consumo"), sebbene questo non corrisponda sempre ad una convenienza economica. I problemi sono piuttosto per le attività commerciali presenti nei quartieri circostanti⁴⁷.

Il primo effetto "territoriale" è, infatti, una depressione delle attività commerciali nei quartieri limitrofi, con riferimento in particolare a Talenti e ai quartieri collocati tra la "centralità" e la città consolidata. Molti commercianti sono attirati dal trasferirsi nel centro commerciale, ma questa operazione ha un costo elevato e non sempre ha un esito positivo e duraturo. In effetti, si può trovare collocazione nel centro commerciale, ma ad alcune condizioni. Il contratto, a fronte della fornitura di servizi, della capacità attrattiva e dell'elevatissimo numero di frequentatori, del marketing e della promozione da parte della struttura di gestione del centro commerciale, prevede che il negoziante paghi una certa quota annuale definita in percentuale rispetto al fatturato previsto. Al termine dell'anno, se non è stato raggiunto quel fatturato previsto, la quota da pagare è comunque quella fissata; se il fatturato previsto è stato raggiunto o superato, diventa il riferimento per la quota da pagare nell'anno successivo. La quota da pagare ogni anno, quindi, è tendenzialmente crescente e non tiene conto di eventuali periodi di "magra". Questo comporta che non è infrequente che gli operatori commerciali abbandonino: la società che gestisce il centro commerciale ritiene normale una periodica sostituzione, una sorta di *turn over*, che peraltro è funzionale al rinnovamento del centro. E' chiaro che sono in grado di sostenere questa dinamica soltanto le attività commerciali di un certo peso e che trattano marchi noti e riconoscibili. Difficilmente vi si può trasferire un'attività commerciale di quartiere.

⁴⁷ Mancando dati specifici, le valutazioni sono frutto di un'indagine presso la locale Confcommercio e un certo numero di negozianti. I dati sensibili non sono divulgabili.

Il secondo effetto “territoriale” riguarda la riorganizzazione del commercio (e indirettamente della vita sociale) nei quartieri limitrofi. Le attività commerciali presenti nel centro commerciale coprono quasi completamente le esigenze della fascia media e medio-alta di acquirenti. I commercianti dei quartieri limitrofi registrano, quindi, più che una scomparsa di attività commerciali (che pure è presente⁴⁸), un loro riorientamento verso i segmenti più bassi o molto alti (dal punto di vista dei costi e della qualità dei prodotti) del mercato. Prevalgono, da una parte, i negozi gestiti da cinesi, oppure diffusamente “pizze al taglio”, “kebab” e altre attività di “fast food”, o infine categorie merceologiche di più basso valore, e dall’altra, oreficerie, gioiellerie, antiquariato, ecc. Ciò determina un cambiamento del carattere delle vie commerciali, che perdono il loro carattere di “strada di frequentazione” del quartiere e luogo d’incontro, dove spesso il commerciante svolgeva una funzione sociale che va al di là della sola vendita di prodotti. Ne deriva una riduzione della frequentazione di queste strade e l’innesco di un fenomeno di percezione dell’insicurezza, in un circolo vizioso che porta ad un complessivo impoverimento della vita di quartiere⁴⁹.

6. La “città del GRA”. Gli effetti territoriali e i cambiamenti nell’“urbano”

Un successivo ordine di valutazioni riguarda l’organizzazione territoriale in senso più ampio e i cambiamenti in ciò che viene considerato come “urbano”.

Un effetto, connesso anche alla riorganizzazione delle attività commerciali, riguarda la capacità attrattiva del centro commerciale e l’inversione dei flussi di persone rispetto al passato, soprattutto i più giovani e nel tempo libero⁵⁰. Mentre, nel passato, gli abitanti e soprattutto i

⁴⁸ La concomitanza, tra l’altro, della crisi economica e della riduzione della capacità di acquisto dei consumatori, insieme a tante altre cause, impedisce ovviamente di stabilire con certezza una responsabilità diretta dei centri commerciali nella chiusura delle imprese commerciali. Tale correlazione d’altronde, almeno in parte, esiste. Nel 2012 la Confesercenti ha denunciato la perdita a Roma in un solo anno di 5 mila imprese e 20 mila occupati.

⁴⁹ Nel limitrofo quartiere Talenti, benestante e in passato ad alta presenza commerciale, tale è l’aumento dell’insicurezza percepita che i residenti e i commercianti chiedono l’introduzione delle videocamere di controllo nelle strade.

⁵⁰ Secondo un’indagine condotta nel 2008, nei giorni feriali la frequentazione è principalmente proveniente dall’ex IV (ora III) Municipio di Roma, e il 37% della clientela non frequenta altri centri commerciali.

più giovani si orientavano verso il centro storico di Roma o verso le altre polarità intermedie (come Viale Jonio o Piazza Sempione), ora si orientano ordinariamente in direzione opposta, dall'interno verso l'esterno, verso *Porta di Roma*. Solo in alcuni casi, alla ricerca di alternative e situazioni qualificate, si orientano verso il centro di Roma. Si ha quindi un ribaltamento nell'“orientamento” della città. Il centro commerciale quindi, in primo luogo, inverte (novità assoluta per Roma) i flussi provenienti dai quartieri più centrali. Esso, inoltre, svolge una funzione di “filtro” rispetto ai flussi provenienti dall'esterno della città. Questo ha un effetto di alleggerimento, almeno parziale, del centro storico, e ha allo stesso tempo un effetto di riduzione della frequentazione nelle polarità intermedie. Rispetto all'obiettivo del policentrismo, auspicato dal NPRG, tale obiettivo è solo parzialmente raggiunto e in maniera un po' distorta, con effetti negativi su altre polarità, probabilmente non previsti. Il policentrismo si riduce solo alle funzioni commerciali e del tempo libero (oltre a quelle della residenzialità) e non a quelle produttive e direzionali, riducendo di molto il suo carattere strategico (e i positivi effetti auspicati sul pendolarismo). Forse sarebbe più opportuno parlare di polinuclearità (residenziale-commerciale) piuttosto che di policentrismo.

In secondo luogo, l'effetto sicuramente più evidente e rilevante è il cambiamento totale dell'organizzazione della città nel suo complesso e del modo di viverla. La potente capacità di attrazione, la localizzazione strategica a ridosso del GRA e l'accessibilità ottimale, la proiezione territoriale su scala sovra-regionale del vasto bacino di utenza (riferibile alla zona Nord di Roma, ma che arriva a coprire anche le province di Rieti e Viterbo e l'Umbria) fanno sì che prevalga la dimensione sovralocale dell'utenza e degli spostamenti. Il GRA, con le sue localizzazioni di servizi e attrezzature, non è più solo un'infrastruttura di collegamento veloce e una barriera che – tradizionalmente – arginava lo sviluppo della città verso l'agro romano, ma è un asse di gravitazione (al limite un boulevard metropolitano) attorno a cui ruota la vita ordinaria della città, sempre più orientata alla vita in automobile. Il GRA è entrato nella quotidianità della vita e dell'organizzazione della città; e si consolida quella che è stata definita la “città del GRA” (AA. VV., 2005), facilmente riconoscibile anche negli immaginari collettivi e nelle rappresentazioni della città (Pietrolucci, 2012; Bassetti e Matteucci, 2013)⁵¹.

Il fenomeno va anche oltre le rappresentazioni. Gli oltre 16 milioni di visitatori l'anno, fanno di *Porta di Roma* – tra i centri commerciali più

⁵¹ E' particolarmente emblematica la vicenda di successo del film-documentario *Sacro Gra* (Rosi, 2013).

visitati d'Italia⁵² – un fenomeno assolutamente fuori scala. *Porta di Roma* è una struttura che non guarda, se non marginalmente, al contesto locale di vita e ai quartieri limitrofi; è una struttura che “ragiona” e funziona a scala territoriale e impone un altro modo di vivere la città, cui si aggiunge una forte separazione spazio-temporale delle attività della vita urbana. La scala dell'abitare, nel vissuto e nelle rappresentazioni, è quella metropolitana e non più quella locale, la città è un insieme di polarità separate e svincolate dai contesti locali; una situazione che rappresenta emblematicamente il carattere dei “territori post-metropolitani” (Soja, 2011). Gli stessi comportamenti sociali cambiano, di conseguenza. Ad esempio, è diventato abituale per intere famiglie (non provenienti dal contesto locale) passare il week-end al centro commerciale, arrivando al mattino presto, rimanendo a pranzo e concludendo con il cinema a sera. Oltre ovviamente al fatto che, data la mancata connessione col ferro e le difficoltà del trasporto pubblico su gomma, l'uso dell'auto privata tende a diventare la modalità prevalente (se non esclusiva) di trasporto (la “religione dell'automobile” che già criticava Mumford, 1961).

7. I cambiamenti nelle pratiche e nelle rappresentazioni dell'abitare

Mentre vasto e acceso è il dibattito sui centri commerciali e sul loro significato urbano ma anche simbolico⁵³, limitata è l'attenzione alle aree insediative ad essi connessi⁵⁴ (Bricocoli, Savoldi, 2010; Belmessous, 2009; Scarso, 2005, 2007), se non fosse per l'affascinante, ma cruda e apocalittica narrazione fantastica che ne fa Ballard (pensiamo a *Kingdom come*, 2006) o per il contesto di riferimento che, in alcuni casi, queste realtà e questi paesaggi costituiscono per la cinematografia (pensiamo a *La nostra vita* di Daniele Lucchetti, 2010).

⁵² Con più precisione, nel 2008 *Porta di Roma* era il centro commerciale “più visitato d'Italia” con 16.400.000 visitatori.

⁵³ Si rimanda all'ampia rassegna contenuta in Scarso (2007). Si ricordano solo i testi in proposito di Paco Underhill (2004) e di Giandomenico Amendola (2006), ma anche il tradizionale riferimento al tema dei “non-luoghi” (Augé, 1992); e, per quanto riguarda Roma, AA. VV. (2005, 2007b).

⁵⁴ La scarsa ma interessante letteratura specifica esistente si concentra soprattutto sull'organizzazione spaziale e la distribuzione territoriale di tali quartieri (Scarso, 2005, 2007), sull'organizzazione gestionale e il rapporto pubblico-privato (Belmessous, 2009), sul rapporto con le politiche pubbliche e sull'idea strategica di città che vi è connessa (Bricocoli, Savoldi, 2010). Una grande risonanza ha avuto a Roma, nel 2008, la puntata dedicata al tema dalla trasmissione televisiva *Report* (intitolata *I Re di Roma*), dal carattere di indagine e di denuncia.

Questa nuova realtà urbana determina un cambiamento nelle pratiche dell'abitare ma anche nell'idea stessa di abitare, che costituisce quasi una mutazione antropologica nella cultura dell'abitare.

Il grande centro commerciale intorno a cui è costruito il nuovo quartiere assorbe tutte le altre funzioni e tutti gli altri tempi dell'abitare, determinando una banalizzazione della dimensione collettiva dell'abitare e una sua riduzione ad una somma di funzioni separate. Sebbene all'interno del quartiere vi siano alcune "piazze", anche porticate e con alcuni negozi, tali spazi pubblici vengono poco frequentati e ridotti per lo più ad una funzione di parcheggio. Le poche attività commerciali presenti sono quelle che non trovano collocazione nel centro commerciale: pochi bar e "pizza al taglio", qualche ristorante, esercizi di servizio come la lavanderia e l'idraulico. Troppo poco per rendere vitali questi luoghi. Anche le scuole, pur di grande qualità edilizia, rappresentano complessi isolati, lontani dalle aree residenziali e ben poco integrate.

I nuovi abitanti di Bufalotta percepiscono il grande centro commerciale come una presenza ineludibile nel paesaggio urbano e nella vita quotidiana: esso viene definito una "piovra", un "buco nero" che assorbe tutta la vita, soprattutto tutto il tempo extra-lavorativo. Nel tempo libero, o anche solo per comprare il pane⁵⁵, diventa il luogo inevitabile di riferimento, con effetti significativi sulla stessa percezione dello spazio, e dello spazio pubblico in particolare: gli abitanti raccontano che dalla propria abitazione (dove si svolge tutta la propria vita privata) si scende in garage, si prende la macchina, ci si trasferisce nel parcheggio interrato del centro commerciale, si risale con gli ascensori o le scale mobili alle gallerie commerciali. E poi si ritorna a casa con lo stesso percorso. Lo spazio intermedio, luogo dell'intreccio dei percorsi e delle storie di vita degli abitanti, anche nella sua fisicità, scompare dall'orizzonte di vita degli abitanti e dagli immaginari personali; i caratteri dell'"urbanità" per come l'avevamo sinora conosciuta cambiano profondamente. La propria abitazione ed il centro commerciale, che certo non è uno "spazio pubblico" nel tradizionale senso della parola⁵⁶, assumono un carattere onnicomprensivo ed esclusivo. Lo "spazio pubblico" fisico, tradizionalmente inteso (la piazza, la strada), che pure esiste nel "quartiere" circostante ed è ben curato, perde quindi il suo senso. Solo le aree verdi attrezzate e gli spazi giochi per bambini sono

⁵⁵ Si noti come nel centro commerciale sono ormai localizzati anche alcuni servizi pubblici, come la posta e la banca. Così come nelle "piazze" del centro commerciale vengono spesso allestite le giostre, o i giochi per i bambini o alcuni spettacoli, assorbendo quindi anche quel tipo di attività.

⁵⁶ Peraltro, come noto, si tratta di aree di proprietà privata, sottoposte a sorveglianza, dove non è permesso fare qualsiasi cosa.

frequentati. Analogamente, la rappresentazione mentale e sociale dello “spazio pubblico”, come dimensione della vita collettiva, perde il suo tradizionale valore significativo.

E' interessante approfondire ulteriormente modelli e rappresentazioni dell'abitare. Il “quartiere” di Bufalotta è paradigmatico della ricerca da parte del ceto medio, prevalente a Roma, di una sorta di *up-grade* sociale, attraverso l'accesso ad un'abitazione considerata di qualità, all'interno di una struttura urbana fatta di complessi residenziali che, con l'insieme dei servizi e delle attrezzature collocate al loro interno, replicano i modelli dei complessi residenziali chiusi (non dissimili da una sorta di *gated communities*), all'interno di un quartiere moderno dotato di tutti i migliori servizi, compresi un grande parco, un grande centro commerciale, un'uscita specifica del Grande Raccordo Anulare.

Per quanto riguarda il rapporto tra la conformazione degli spazi e le condizioni dell'abitare⁵⁷, l'intera area di Bufalotta – *Porta di Roma* è articolata in episodi insediativi diversi tra loro, per lo più corrispondenti a complessi residenziali in sé chiusi e conclusi, o loro raggruppamenti. Gli appartamenti sono generalmente di piccole dimensioni, i tagli degli appartamenti sono prevalentemente di mq 20, 40 o 60 e solo limitatamente 90; hanno balconi e logge di dimensioni rilevanti, proprio per compensare spazi interni limitati. Molte delle funzioni di servizio sono quindi spostate su logge e balconi. Il target sembra costituito dai single, ma soprattutto dalle giovani coppie e dai piccoli nuclei familiari con uno o pochi bambini piccoli. La disponibilità di ampi balconi, ma soprattutto le rifiniture e la qualità edilizia tendono però a compensare la limitatezza degli spazi e a replicare i modelli delle abitazioni più di lusso, che è l'idea di abitare promossa dal marketing immobiliare e dalle pubblicità. Analogamente, spesso le palazzine sono raggruppate in complessi residenziali con una propria piscina, il parco interno, l'area giochi attrezzata per i bambini, i sistemi di sicurezza per i controlli degli accessi. In alcuni casi si tratta di veri e propri complessi residenziali definibili di lusso; in altri, non di lusso, si tratta pur sempre di complessi residenziali dove tutto (compresa piscina e parco giochi), pur in dimensioni più contenute e con una forte concentrazione di unità immobiliari, tende a replicare modelli residenziali di classi più abbienti. Abitare a Bufalotta – *Porta di Roma* rappresenta (soltanto) il simulacro dell'abitare benestante.

In sintesi, per quanto riguarda i caratteri spaziali, le forme dell'abitare sono quindi fortemente incentrate sull'abitazione e sulla sua qualità

⁵⁷ Sui caratteri spaziali di Bufalotta – *Porta di Roma*, e sul carattere di segno territoriale cfr. anche Erban (2008, 2013).

(edilizia e, solo in parte, architettonica) e quindi sulla dimensione privata del vivere quotidiano, sull'articolazione in complessi residenziali chiusi gli uni agli altri e sulla privatizzazione degli spazi, sull'uso esclusivamente "funzionale" degli spazi comuni (altrimenti disertati e, comunque, non vissuti come luogo della socialità) e dei servizi collettivi (scuole, parco, ecc.), sulla perdita di valore dello spazio collettivo come luogo di intreccio dei percorsi personali e delle vite quotidiane, sulla centralità del polo commerciale. Inoltre si vive su due livelli, uno totalmente delocalizzato e che ha un raggio di azione di scala urbana e metropolitana (come mostrano i percorsi casa-lavoro) ed uno più locale, limitato al tempo libero e alle funzionalità di servizio.

Infine, le forme di appropriazione degli spazi, caratteristiche di gran parte della città di Roma e segno della vitalità di una città, a Bufalotta – *Porta di Roma* sono limitate o inesistenti, e riflettono un rapporto un po' estraniante rispetto al luogo. Esse sono per lo più limitate ad alcune bancarelle che vengono qualche volta collocate fuori del perimetro privato del centro commerciale, sul percorso che porta alla fermata dell'autobus. Le aree verdi attrezzate, gli spazi comuni più utilizzati localmente e il principale luogo di incontro *extra* centro commerciale, sono per ora utilizzate puramente come attrezzature di servizio, con prevalenza di bambini piccoli⁵⁸.

8. Conclusioni

Le relazioni tra PRG, politiche pubbliche urbane e interessi economici in campo esprimono un'ambiguità e un conflitto non risolti, che hanno assunto caratteri e interpretazioni diversi a seconda delle giunte e dei soggetti in campo. Se pure volessimo considerare come "buone intenzioni" le politiche sul policentrismo e sulla riqualificazione delle periferie espresse nel PRG, non possiamo non considerare le problematiche e le distorsioni insite nello stesso PRG, ma soprattutto nelle politiche attuative e di governo ordinario. Questo potrebbe essere considerato in maniera emblematica schematizzando (e quindi con una certa semplificazione) il rapporto tra la posizione iniziale di alcuni tecnici del PRG, ed in particolare di Campos Venuti, chiamato ad esserne responsabile scientifico, e l'assessore all'urbanistica (anzi gli assessori all'urbanistica che si sono susseguiti nelle

⁵⁸ Persino il comitato di quartiere, che pure esiste, si incontra via internet e non in luoghi fisici. Analogamente, nei sopralluoghi in cui è stato chiesto agli abitanti di essere accompagnati a conoscere il "quartiere", tale accompagnamento è avvenuto in auto.

giunte di centrosinistra che hanno accompagnato l'elaborazione del piano fino alla sua approvazione). I primi, espressione di un riformismo con forte controllo pubblico (di cui, forse, erano gli ultimi rappresentanti), intendevano governare i processi di valorizzazione della rendita, piegandoli verso effetti positivi di interesse pubblico (il policentrismo, la riqualificazione delle periferie, ecc.). I secondi, seguendo le logiche del "modello Roma" (AA. VV., 2007a), non hanno trovato di meglio, in fase attuativa, di aprire al mercato e all'azione degli operatori (tanto da definire il nuovo PRG un "piano di offerta") e quindi, con una certa ambiguità, di lasciare spazio ad operazioni che poco avevano a che fare con la riqualificazione della città (da cui gli accordi di programma, l'inserimento nel PRG di piani e programmi di origine privata, le varianti in fase di attuazione, ecc.). Tale posizione, per la verità, era propria anche di alcuni tecnici progettisti incaricati, così come si incardinava in alcune scelte e in alcuni strumenti dello stesso piano. Lo strumento di piano in sé, o almeno questo piano, è apparso inadeguato a fronteggiare le pressioni della rendita; ma ancor più le sue modalità di costruzione (spesso collaborative con gli interessi privati) e di gestione hanno aperto varchi rilevanti a distorsioni e interessi non propriamente pubblici. Gli sviluppi successivi ed, in particolare, le dimissioni di Campos Venuti illustrano gli esiti di tale conflitto. Le politiche della successiva giunta Alemanno hanno addirittura favorito ed agevolato tale indirizzo, nella convinzione che per poter realizzare qualcosa, data la scarsità di fondi pubblici, bisogna negoziare fino a creare convenienze adeguate agli interessi privati e a innescare il loro intervento. Ovviamente gli operatori privati romani, tradizionalmente molto forti in questo campo, hanno sempre spostato i confini di tale negoziazione a proprio vantaggio, senza trovare un'adeguata capacità di fronteggiarli da parte dell'amministrazione pubblica, con esiti disastrosi sui territori. Le politiche hanno spesso fatto proprie acriticamente le tendenze in atto ma soprattutto senza riuscire a governarle, anzi in alcuni casi hanno teso a creare le condizioni perché questo modello si sviluppasse pienamente. Bisogna riconoscere in questo il ruolo strategico della rendita fondiaria e il suo attuale intreccio, sempre più forte, con le contemporanee forme di rendita finanziaria (Pizzo, Di Salvo, 2014), che sono del tutto indifferenti agli esiti di lungo periodo dei modelli di sviluppo urbano, con concentrazione dei benefici e diffusione dei costi. Il ruolo della rendita non può essere disgiunto dalle modalità con cui, nel contesto romano, ha operato il sistema politico (sia a livello locale che a livello nazionale), che può essere inteso in una forma di "collusione" (d'Albergo, Moini, 2014), non in termini di un reato perseguibile, ma nei termini di una "vicinanza" e di un "dialogo" costante tra rendita (e altri interessi privati che sfruttano le

operazioni pubbliche) e sistema politico. Tale atteggiamento è peraltro indifferente alle diverse maggioranze politiche che si sono succedute al governo della Capitale. Attraverso questi meccanismi si declina il NMM nel contesto romano. L'amministrazione Marino ha cercato di recuperare il ruolo di regia pubblica e di arginare tali distorsioni e tali ambiguità, ma la situazione è fortemente compromessa e le difficoltà estremamente rilevanti⁵⁹. Si registra inoltre una assenza quasi totale di politiche ad un livello più ampio, sovralocale. Un tale modello di sviluppo ha una forza rilevante, indifferente agli strumenti di pianificazione, e con cui le amministrazioni devono confrontarsi da una posizione molto difficile.

La mancata riqualificazione delle periferie, il depauperamento e la riorganizzazione del commercio nelle aree limitrofe ai grandi centri commerciali, i cambiamenti in ciò che viene considerato come "urbano" e le trasformazioni delle pratiche e delle rappresentazioni dell'abitare, illustrate in un brano di città come quello di Bufalotta-*Porta di Roma*, possono essere considerati esiti del NMM nello specifico contesto romano, ma rappresentano sicuramente una prospettiva dello sviluppo urbano con cui si devono confrontare le grandi aree urbane italiane e i loro governi. Siamo, indubbiamente, di fronte ad una profonda mutazione, che è sia territoriale che antropologica; una mutazione che era in gran parte annunciata ed in continuità con i processi di trasformazione socio-economici e territoriali in corso, ma che colpisce per la sua portata, il suo profondo radicamento già raggiunto e, di fatto, per la sua irreversibilità. Accanto all'affermarsi di un modello di sviluppo urbano estensivo tipicamente neoliberista sorretto da un'economia "avventizia" di tipo onnivoro, riconosciamo cambiamenti nelle forme dell'abitare che indeboliscono l'interazione nella dimensione pubblica, l'inclusività, le relazioni sociali di qualità. Sicuramente questo modello di sviluppo territoriale interroga profondamente le politiche. Uno dei problemi centrali diventa quindi la capacità di governo di tali processi complessi, al di là degli strumenti di pianificazione (che appaiono spuntati), a fronte di una forza egemonica assunta dal modello di sviluppo e dalla materialità degli interessi economici. Si tratta, non solo, di interrogarsi su quale città e quale urbanità ricerchiamo e poniamo come obiettivo reale delle politiche, ma anche di sviluppare volontà politiche e capacità adeguate di governare tali processi.

⁵⁹ Ne sono un'espressione gli esiti finali della stessa giunta Marino.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2005), *Grande Raccordo Anulare*, numero monografico della rivista *Gomorra*, anno V, n. 9, ottobre 2005, Meltemi, Roma
- AA.VV. (2007a), *Modello Roma. L'ambigua modernità*, Odradek, Roma
- AA.VV. (2007b), *La casa dello specchio. Indagine sul rapporto tra gli adolescenti e i centri commerciali*, a cura di La Maieutica – Ricerca e Formazione, Regione Lazio, Roma
- Amendola G. (a cura di, 2006), *La città vetrina: i luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Liguori, Napoli
- Augé M. (1992), *Non-lieux*, Seuil, Parigi (trad. it.: *Nonluoghi*, Elèuthera, Milano, 1993)
- Ballard J. G. (2006), *Kingdom come*, trad. It. *Regno a venire*, Feltrinelli, Milano, 2006
- Bassetti N., Matteucci S. (2013), *Sacro romano Gra. Persone, luoghi, personaggi lungo il Grande Raccordo Anulare*, Quodlibet Humboldt, Macerata-Milano
- Belmessous H. (2009), *Le nouveau bonheur français. Ou le monde selon Disney*, Librairie l'Atalante, Nantes
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di, 2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano
- Brenner N. and Theodore N. (eds, 2002), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, USA – UK – Australia
- Brenner N., Marcuse P. and Mayer M. (eds, 2012), *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge, London-New York
- Bricocoli M., Savoldi P. (2010), *Milano downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, et.al. edizioni, Milano
- Brunetti S. (2012), *L'architettura fuori dal politico. La casa e il progetto nell'era del primato del mercato*, Tesi di dottorato (tutors proff. Cellamare C. e Ilardi M.), Dottorato di ricerca in *Tecnica Urbanistica*, XXIV ciclo, Roma
- Castelli G. (2010), *La città di Mezza Via. Dal centro città al Piano di quartiere: Esperimenti di progettazione partecipata alla Romanina*, Palombi Editori, Roma
- Cellamare C. (2010), "Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana", in *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*, vol. 97-98, Franco Angeli, Milano, pp. 145-167
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma
- Cellamare C. (a cura di, 2013), *Roma, "Città fai-da-te"/Rome, "Self-Made Urbanism"*, i Quaderni n.2, *UrbanisticaTre*, maggio-agosto 2013
- d'Albergo E., Moini G. (2014), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci editore, Roma
- Di Lorenzo (2009), *La città e i nuovi centri. Etnografia di uno shopping center: Porta di Roma*, tesi di laurea specialistica in Discipline Etno-Antropologiche (relatore: prof. A. Sobrero, correlatore: prof. A. Simonicca), Facoltà di Lettere e Filosofia, Sapienza Università di Roma, a. a. 2008-2009
- Ecostra (2013), *Outlet Centres in Europe*, Ecostra, Wiesbaden (D), december 2013
- Erbani F. (2008), "Porta di Roma", in *Uneternal city. Urbanism beyond Rome*, catalogo della 11. Mostra Internazionale di Architettura, la Biennale di Venezia, Marsilio, Padova
- Erbani F. (2013), *Roma. Il tramonto della città pubblica*, Laterza, Roma-Bari
- Gastaldi F., Buscato E. (2013), "Il fenomeno Ikea in Italia: impatti ed effetti territoriali", in *Urbanistica Informazioni*, n. 251, pagg. 44-45
- Gastaldi F., Fabio A. (2014), "Factory Outlet Center in Italia", in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254, pagg. 100-101
- Harvey D. (2012), *Il capitalismo contro la città, ombre corte*, Verona
- La Cecla F., Zanini P. (2012), *Una morale per la vita di tutti i giorni*, Elèuthera, Milano

- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos, Paris (trad. It. : *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova, 1970)
- Lefebvre H. (1970), *La Révolution urbaine*, (trad. it. *La rivoluzione urbana*, Roma 1973)
- Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, Éditions Anthropos, Paris (trad. It. : *La produzione dello spazio*, Moizzi Editore, Milano, 1976)
- Legambiente (2011), *Roma al metro cubo*, dossier di Legambiente, non pubblicato, Roma
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Moccia F. D., Sgobbo A. (2013), *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*, Liguori Editore, Napoli
- Mumford L. (1961), *The city in history* (trad. it.: *La città nella storia*, Bompiani, Milano, 1994)
- Nancy J.-L. (2002), *La città lontana*, Ombre Corte, Verona
- Pezzetta L. (2013), *Nuova Ponte di Nona da stereotipo di periferia alla ricerca di urbanità. Abitare in un "quartiere" oltre il Grande Raccordo Anulare di Roma*, Tesi di dottorato (tutor prof. Cellamare C.), Dottorato di ricerca in *Tecnica Urbanistica*, XXIV ciclo, Roma
- Pietrolucci M. (2012), *La città del Grande Raccordo Anulare*, Gangemi Editore, Roma
- Pizzo B. e Di Salvo G. (2014), "Il nodo della rendita immobiliare", in d'Albergo E., Moini G. (2014), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci editore, Roma, pp. 82-97
- Regione Lazio, CREL (Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro), Università di Roma Tre (2011), *Roma nel Centro Italia. Mappe e sentieri del rapporto tra Roma e il territorio*, a cura di G. Caudo, Roma
- RpR – Risorse per Roma (2010), *Centralità Metropolitane e Urbane a pianificazione definitiva. Bufalotta*, non pubblicato, Roma, febbraio 2010
- RpR – Risorse per Roma (2013), *Programma Urbanistico per l'attuazione delle Centralità Urbane e Metropolitane*, non pubblicato, Roma, dicembre 2013
- Scarso I. (2005), "Una main street di asteroidi", in *Gomorra*, anno V, n. 9, ottobre 2005, Meltemi, Roma
- Scarso I. (2007), *Nuovi magneti e centralità della periferia romana. Asteroidi nell'arcipelago*, Tesi di dottorato (tutor prof. Colarossi), Dottorato di Ricerca in *Tecnica Urbanistica*, Roma XIX ciclo
- Schmid C. (2012), "Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream", in Brenner N., Marcuse P. and Mayer M. (2012), *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge, NY
- Soja E. W. (1999), *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford
- Soja E. W. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in Bridge G., Watson S. (eds., 2011), *Companion to the City*, Routledge, London – New York
- Soja, E. W. (1996), *Thirdspace*, Blackwell, Malden (Mass.)
- Tosi A. (2001), "Quartiere", in *Territorio*, 19/2001, Franco Angeli, Milano
- Underhill P. (2004), *Call of the Mall*, Simon & Schuster, New York
- Valle P. (2005), "Porta di Roma: il progetto urbanistico "Bufalotta", in *Gomorra*, anno V, n. 9, ottobre 2005, Meltemi, Roma