



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Political re-scaling e pianificazione: asimmetrie di potere nei conflitti sugli usi del suolo

Barbara Pizzo

Email: barbara.pizzo@uniroma1.it

Giacomina Di Salvo

Email: giacomina.disalvo@uniroma1.it

Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia
La Sapienza Università di Roma
Tel. 06.4991 9071

Abstract

Si sostiene che il ricorso a meccanismi di compensazione a distanza all'interno del piano regolatore per la soluzione di conflitti sull'uso del suolo, possano essere interpretati come forme di 'political re-scaling'. In particolare, si discute del caso di Tor Marancia, uno dei più controversi e conflittuali della storia dell'urbanistica a Roma degli ultimi anni, che è stato 'risolto' attraverso lo spostamento di diritti edificatori in 16 aree. La riflessione si inserisce nel campo degli studi urbani nel quadro di una riflessione critica sugli esiti spaziali e socio-spaziali delle politiche neo-liberiste, ed è connessa al discorso sulle 'Politics of scale' di Brenner (2001, 2004) e agli approcci costruttivisti alla scala (Swyngedouw 1996, Marston 2000, Jessop 2002). Il caso permette di mettere in luce il rapporto tra ridefinizione della scala territoriale, conflitti e potere nei processi di pianificazione.

Introduzione

Il contributo si sviluppa intorno al caso di Tor Marancia, uno dei più controversi nella recente storia della pianificazione a Roma.

Si tratta di una riflessione iniziata già da diverso tempo, i cui primi risultati sono stati presentati in ambito internazionale¹, e che si sta portando avanti anche all'interno di una più ampia ricerca interdisciplinare sulle forme che il neoliberalismo assume localmente, e nello specifico a Roma².

Questo caso è stato scelto perché permette di esplicitare una pluralità di questioni che ci sembrano decisive: in quest'occasione ci proponiamo di approfondire in particolare un aspetto, quello dell'interpretazione delle compensazioni come forma di *political re-scaling* (Brenner, 2001). A nostro giudizio tale caso mette in luce il rapporto tra ridefinizione della scala territoriale, conflitti e potere nei processi di pianificazione.

Il ruolo della pianificazione come forma di redistribuzione (di reddito, privilegi e potere attraverso la rendita), è argomento consolidato (Mazza 1997; per il caso di Roma: Insolera 1962, 2011; Berdini 2008). La pianificazione, e nello specifico il Piano Regolatore, è stato spesso interpretato come un modo per legittimare questa redistribuzione determinando quindi, più o meno direttamente, situazioni di conflitto, ma anche – da una diversa prospettiva – come uno strumento 'inutile' e inefficace per guidare lo sviluppo urbano (quindi 'neutrale' rispetto ai conflitti).

¹ planning /conflict - Critical perspectives on contentious urban developments - Berlin 27-28 October 2011

² "I percorsi della neoliberalizzazione a Roma: una prospettiva di analisi interpretive" – B. Pizzo e G. Di Salvo con E. D'Albergo, G. Moini, et al. – ricerca finanziata, in corso.

Dal nostro punto di vista, queste prospettive sono entrambe incomplete e insoddisfacenti, poiché non considerano la pianificazione come un contesto di interazione dal quale i conflitti possono scaturire, nel quale possono svilupparsi ed essere trattati (ed eventualmente risolti), o, come 'scacchiera' sulla quale i giochi di potere vengono giocati³. In questo caso specifico, il conflitto che la pianificazione aveva generato e che attraverso il processo di pianificazione si è tentato di trattare, è stato risolto attraverso un passaggio di scala.

Il contesto e il problema

La tenuta di Tor Marancia è un'area verde ai confini del Parco dell'Appia antica, di 200 ettari, posizionata in una zona centrale e strategica della città, dalle riconosciute valenze ambientali e paesaggistiche.

La sua lunga vicenda urbanistica deriva dalle previsioni di sviluppo del piano regolatore del 1962, nel quale erano individuate numerosissime aree di espansione (nuova urbanizzazione) a forte densità abitativa, tra cui quella all'interno della tenuta. Nonostante alcuni significativi prodromi, è solo negli anni novanta, ovvero all'inizio del processo di definizione del nuovo piano, che la presentazione di una proposta di urbanizzazione da parte del consorzio dei proprietari della tenuta ha reso chiare le implicazioni di questa previsione e ha scatenato il conflitto in questione. Le compensazioni sono state utilizzate per risolvere un conflitto tra sostenitori e oppositori al progetto che, di fatto, stava bloccando e mettendo a rischio il processo di pianificazione in corso.

Sebbene siano trascorsi quasi 10 anni dalla soluzione giuridica delle controversie su Tor Marancia, le conseguenze territoriali alla scala urbana e metropolitana sono a nostro avviso sottostimate e poco trattate, sia da un punto di vista disciplinare che del dibattito pubblico sulla città.

Sinteticamente, si può dire che le origini della controversia sono riconducibili a tre principali fattori: 1) il sovradimensionamento del prg del '62, che si basava su una previsione per Roma di 6 milioni di abitanti: contraddetto dalla crescita effettiva che si è verificata negli anni, non ha però comportato un radicale ripensamento e una effettiva revisione delle previsioni di sviluppo urbano; 2) l'incoerenza tra gli obiettivi di tutela ambientale e del paesaggio espressi nei documenti preliminari per il nuovo Piano Regolatore Generale tra la fine degli anni 90 e il 2000, e il mantenimento di una parte comunque consistente delle previsioni di urbanizzazione del vecchio piano regolatore presentato come 'inevitabile'; 3) l'alto valore paesaggistico attribuito al sito di Tor Marancia, insieme al suo elevato potenziale economico come area edificabile.

A partire da queste considerazioni, il caso potrebbe essere definito come un 'tipico' conflitto sull'uso del suolo e sui diritti edificatori: pensiamo invece che esso abbia delle implicazioni molto più complesse.

In particolare, ci interessa qui evidenziare come attraverso un'interpretazione fondata sugli approcci costruttivisti alla scala (Swyngedouw 1996, Marston 2000, Jessop 2002), sul discorso di Brenner (2001) sulle "politics of scale" e, più specificamente, sul "political re-scaling", sia possibile leggere la vicenda anche per il suo significato di ridefinizione della scala territoriale e del territorio.

Il 'caso' di Tor Marancia: una cronologia critica

Sebbene la storia di Tor Marancia sia piuttosto nota, quantomeno nelle sue linee generali, e sia stato un caso di cui si è molto discusso sia a livello disciplinare che sulla stampa, riteniamo necessario in questa sede ripercorrere le tappe principali dell'intera vicenda, fino ai giorni nostri, per poter ancorare adeguatamente la nostra interpretazione del conflitto rispetto al processo di pianificazione e per poter chiarire in che senso intendiamo lo strumento delle compensazioni (strumento fondamentale all'interno del nuovo piano regolatore, e in generale della nuova stagione di piani) come forma di *political re-scaling*. Una ricostruzione che vede la fine degli anni '90 densa di avvenimenti, in un susseguirsi di decisioni su Tor Marancia, e che principalmente vuole capire l'origine della questione e mostrare come implicazioni e conseguenze non sono ancora adesso, a distanza di quasi quindici anni, pienamente comprensibili né valutabili.

Sono stati molti i progetti di lottizzazione presentati e approvati per Tor Marancia dagli anni '70 agli anni '90, che prevedevano, in aderenza alle norme del Piano Regolatore generale vigente (1962) una edificazione di 4 milioni di mc, prevalentemente residenziali. Questa forte densità va inquadrata nel periodo di redazione del Prg del 1962, quando il boom economico e demografico giustificava la previsione, oggi contraddetta, di un aumento della popolazione di Roma a 6 milioni di abitanti. Uno dei problemi di fondo è, quindi, quello del

³ Questa interpretazione è stata oggetto di discussione nell'ambito della conferenza 'planning /conflict' sopra citata. Al centro, il fatto che la pianificazione è il campo in cui l'azione si svolge ma anche (come parte di un 'sistema' - di pianificazione, appunto) quello in cui le 'regole del gioco' sono stabilite - che comprende il modo formale/istituzionale in cui i conflitti sull'uso del suolo (che riguardano la proprietà, la possibilità e i modi di trasformazione) sono definiti e "mediati".

sovradimensionamento dei piani appartenenti a quella stagione, e del radicarsi dell'idea che i diritti edificatori stabiliti non possano essere successivamente non riconosciuti.

I primi progetti di urbanizzazione della tenuta di Tor Marancia, presentati e approvati negli anni, si sono fortemente ridimensionati all'inizio degli anni '90, in seguito all'adozione delle due Varianti di Salvaguardia⁴ e al vincolo archeologico imposto dal Ministero nel 1998⁵ (Figura 1).

Pianificazione e conflitti sull'uso del suolo

1991-1997 : Prime fasi del processo di redazione del nuovo PRG

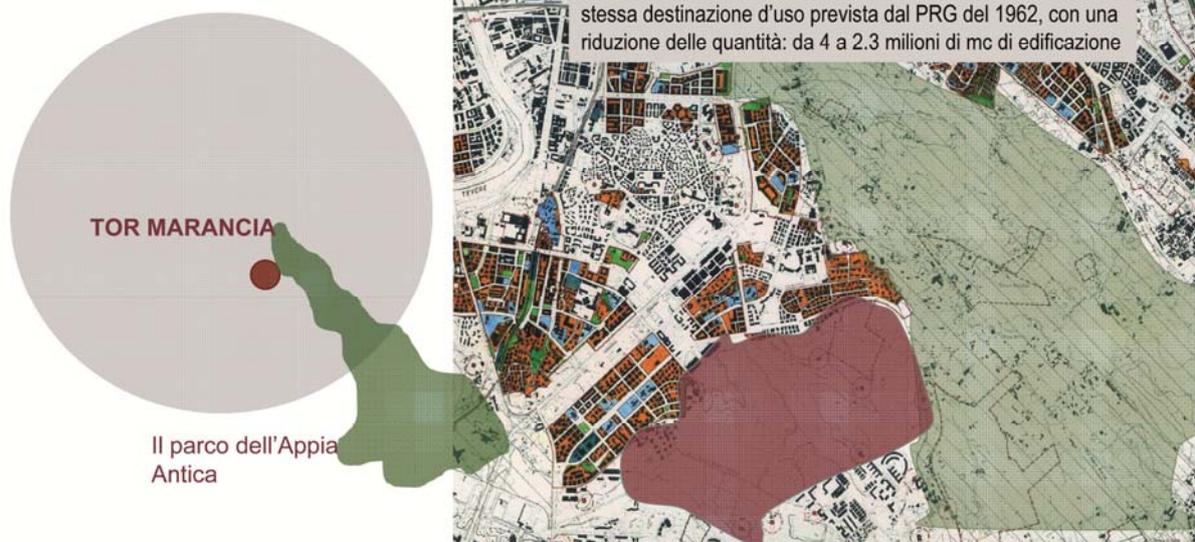


Figura 1. L'area della tenuta di Tor Marancia e il Parco dell'Appia Antica nelle varianti di Salvaguardia.

Negli stessi anni si rafforza l'opposizione al progetto di edificazione, estendendosi anche all'esterno della cerchia di intellettuali collegati a Italia Nostra e ad Antonio Cederna, che per primi si erano dimostrati contrari. L'opposizione assume un carattere "trasversale", e trova sostegno in particolare negli abitanti dei quartieri circostanti, motivati dalla carenza di spazi aperti fruibili e dalle già elevata densità edilizie esistenti. Tale istanza viene raccolta e fatta propria anche dai partiti politici del Municipio.

Contemporaneamente le diverse opposizioni al progetto acquisiscono forme e caratteri complessi e articolati, dove le parti in gioco non assumono un ruolo sempre lineare e costante, ma talvolta ambiguo o poco chiaro, in particolare se osservato rispetto agli equilibri politici ai vari livelli istituzionali coinvolti (municipi, comune, regione)⁶.

⁴ I progetti presentati datano 1962, 1974, 1987. Tutti sono stati approvati dal comune. Le varianti di salvaguardia del 1991 e 1994, adottate all'inizio del processo di definizione del nuovo Prg, e approvate solo nel 2002, tutelavano le componenti fondamentali del sistema ambientale romano. Insieme a una serie di intese tra Comune, Regione e Soprintendenza, hanno ridotto la previsione di cubatura edificabile nell'area di Tor Marancia da 4 milioni a 1,9 milioni di mc (il 50% in meno rispetto alle previsioni del Prg del 1962), da concentrare nei 114 ha di suolo caratterizzato da un valore ambientale meno elevato.

⁵ Il vincolo venne richiesto a gran voce dalla Soprintendenza ai beni archeologici di Roma, e nello specifico da Adriano La Regina, che coprì il ruolo di Soprintendente per quasi trent'anni fino al 2005, e che giocò un ruolo decisivo per la tutela dell'area, così come per altre aree di valore archeologico nella città di Roma, tanto da essere sottoposto a pesanti critiche sia da parte dei costruttori che da numerosi amministratori, che negli anni vedevano bloccati progetti di trasformazione urbana.

⁶ Il primo segnale di ambiguità all'interno del dibattito e di confusione tra il ruolo delle parti in gioco è stata la campagna contro il progetto immobiliare per Tor Marancia portata avanti subito dopo il voto in consiglio comunale da il Messaggero, il più diffuso quotidiano locale, il cui proprietario, F. Gaetano Caltagirone è notoriamente uno dei principali immobilariisti romani. Il motivo di tale opposizione era legato alla mancanza di interessi diretti sui suoli della tenuta e alla competizione che questo progetto immobiliare avrebbe potuto provocare a discapito di altre sue operazioni immobiliari in zone adiacenti.

La riduzione di cubatura della previsione di trasformazione, dopo l'inserimento ad opera della Regione di parte dell'area di Tor Marancia nel Parco dell'Appia antica⁷, e la sottomissione dei diversi progetti a due Studi di Impatto Ambientale⁸ che avevano lo scopo di verificarne la compatibilità con le istanze di tutela ambientale, non portò ad una discussione sulla sostanza del progetto. Gli oppositori non mutarono la loro posizione in seguito a queste modifiche, che fornivano garanzie di tutela ambientale e di riqualificazione urbana. Nonostante questo il progetto riuscì a passare al vaglio del Consiglio Comunale dopo una strenua battaglia in assemblea, per un solo voto⁹. Questa delibera è il momento centrale di una delle più intense e contraddittorie fasi di dibattito a livello politico e della società civile rispetto alla vicenda di Tor Marancia.

L'anno successivo, nel 2001, la Soprintendenza ai beni archeologici di Roma dichiara però la non compatibilità di qualsiasi progetto di sviluppo edilizio con i valori storico-paesaggistici della tenuta. A questa decisione segue la delibera dell'amministrazione Regionale che include l'intera area in oggetto nel perimetro del Parco Regionale dell'Appia antica, annullando di fatto la sua edificabilità. Questa delibera non comportava la necessità di una acquisizione pubblica dell'area, che sarebbe potuta rimanere un'area verde privata, come è di fatto una gran parte del parco dell'Appia Antica. Rispetto al ridimensionamento del progetto, questa decisione scontentava in maniera molto forte i proprietari e costruttori poiché il solo inserimento dell'intera area nel parco non avrebbe comportato diritto al risarcimento, e quindi la compensazione di diritti edificatori negati. Mentre questo sarebbe avvenuto nel caso di vincolo urbanistico preposto all'esproprio per acquisizione pubblica dell'area invece i proprietari avrebbero avuto.

Si può affermare che la discussione intorno a questa vicenda molto complessa e articolata si sia incentrata molto poco sulla sostanza dei diversi progetti e ancor meno sull'analisi delle possibili implicazioni rispetto alle alternative in gioco. Le questioni erano relative agli equilibri politici e ai rapporti di potere, che si evidenziavano anche tra i livelli amministrativi per l'adozione del futuro nuovo piano regolatore.

Né la versione del 2000, né tanto meno il Prg adottato nel 2003, rappresentavano a pieno titolo gli obiettivi dei movimenti ambientalisti di frenare l'espansione edilizia, la rendita urbana e gli interessi dei grandi attori immobiliari. Al contrario, dietro gli obiettivi di tutela ambientale trapelava la difficoltà – in termini politici (problemi di consenso) e di strumenti/mezzi (scarsità risorse finanziarie pubbliche) – dell'Amministrazione di frenare le istanze di quegli attori immobiliari che a Roma, nella storia della città, hanno sempre avuto posizioni e ruoli predominanti.

All'interno di questo quadro più generale, questa specifica ipotesi di trasformazione giocava un ruolo decisivo nel processo di pianificazione: il suo potere di influenzare le scelte urbanistiche dell'Amministrazione è stata tale da essere considerata un "grimaldello" per l'intera politica romana.

In particolare l'Amministrazione, nel tentativo di mantenere gli equilibri politici, ha cercato di soddisfare sia le esigenze dei proprietari e dei costruttori (che rappresentavano una parte forte dell'elettorato e del potere economico per Roma) che le istanze di tutela della tenuta di Tor Marancia portate avanti dagli ambientalisti (i Verdi facevano parte della Giunta comunale), dalla Soprintendenza e dai cittadini (che ponevano questioni di consenso). Questo obiettivo è stato raggiunto con lo strumento delle compensazioni e con gli accordi che confluirono nella Delibera del Consiglio Comunale 53/2003 per definire l'entità delle compensazioni dei diritti edificatori e i luoghi di atterraggio di tali trasferimenti in cambio della cessione delle aree di Tor Marancia¹⁰. Nel

⁷ La Giunta regionale di centro sinistra in carica tra il 1995 e il 2000 (Presidente Piero Badaloni) si era dimostrata molto sensibile alle istanze di tutela del sistema ambientale di Tor Marancia. Inserendo nel 1997 parte dell'area di Tor Marancia nel perimetro del Parco regionale dell'Appia Antica aveva definito la seguente articolazione dell'area: dei 220 ettari totali 106 ettari sarebbero stati ceduti e attrezzati dagli investitori privati per destinarli a Parco pubblico, localizzati sulla via Ardeatina in continuità con il Parco dell'Appia Antica, e 114 ha in area edificabile.

⁸ Secondo questo studio, che riconosceva il fortissimo valore ambientale dell'area, il progetto di urbanizzazione approvato non avrebbe compromesso l'integrità ambientale, storica e paesaggistica delle parti di maggior valore della tenuta, andando a concentrare l'edificato nella parte di minor rilevanza ambientale e ai margini delle parti già urbanizzate. L'intervento immobiliare privato, inoltre, avrebbe garantito l'attrezzamento e la manutenzione del parco pubblico localizzato in una ampia porzione della tenuta. "Studio di Impatto Ambientale applicato al progetto di piano di lottizzazione del comprensorio residenziale di Tor Marancia, in Roma - Relazione di sintesi", Consorzio Tormarancio, Roma 1999 – consulenza professionale: F. Karrer.

⁹ 27 voti a favore e 26 contrari. Seduta del Consiglio Comunale del 25 novembre 1999

¹⁰ Questo strumento, inserito nelle norme tecniche di attuazione del nuovo PRG, e già dal Piano delle Certezze del 1997, permette di trasferire le previsioni edificatorie, in caso di trasformazione della destinazione d'uso in aree protette o per la localizzazione di funzioni di interesse generale, dai suoli d'origine ad altri (che vengono definite 'aree di atterraggio'). I proprietari dei suoli vengono risarciti attraverso una quota di diritti edificatori valutata in relazione allo spostamento che subiscono (lo spostamento da aree centrali a aree periferiche necessita una valutazione economica che si traduce in un aumento di cubatura a disposizione). Questo strumento è un'alternativa all'esproprio per pubblica utilità, in Italia ormai difficilmente eseguibile dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 1980 (A. Bartolini, 'I diritti edificatori in funzione premiale -le c.d. premialità edilizie-', in: Atti del Convegno promosso dall'Aidu su 'I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale', Verona, 10-11/10/2008). Il costo stimato per l'esproprio dell'area di Tor Marancia era allora intorno ai 35 miliardi di euro, un prezzo troppo alto per le risorse pubbliche locali. Il meccanismo delle

2002 viene reso pubblico il risultato del lungo processo di negoziazioni che viene presentato come una vittoria per tutti¹¹.

E' in questo momento che la controversia ha mostrato più chiaramente la sua natura, a partire dai comportamenti ambigui di una parte di attori coinvolti, incominciando dalla Giunta comunale, e in particolare proprio rispetto alla questione delle compensazioni.

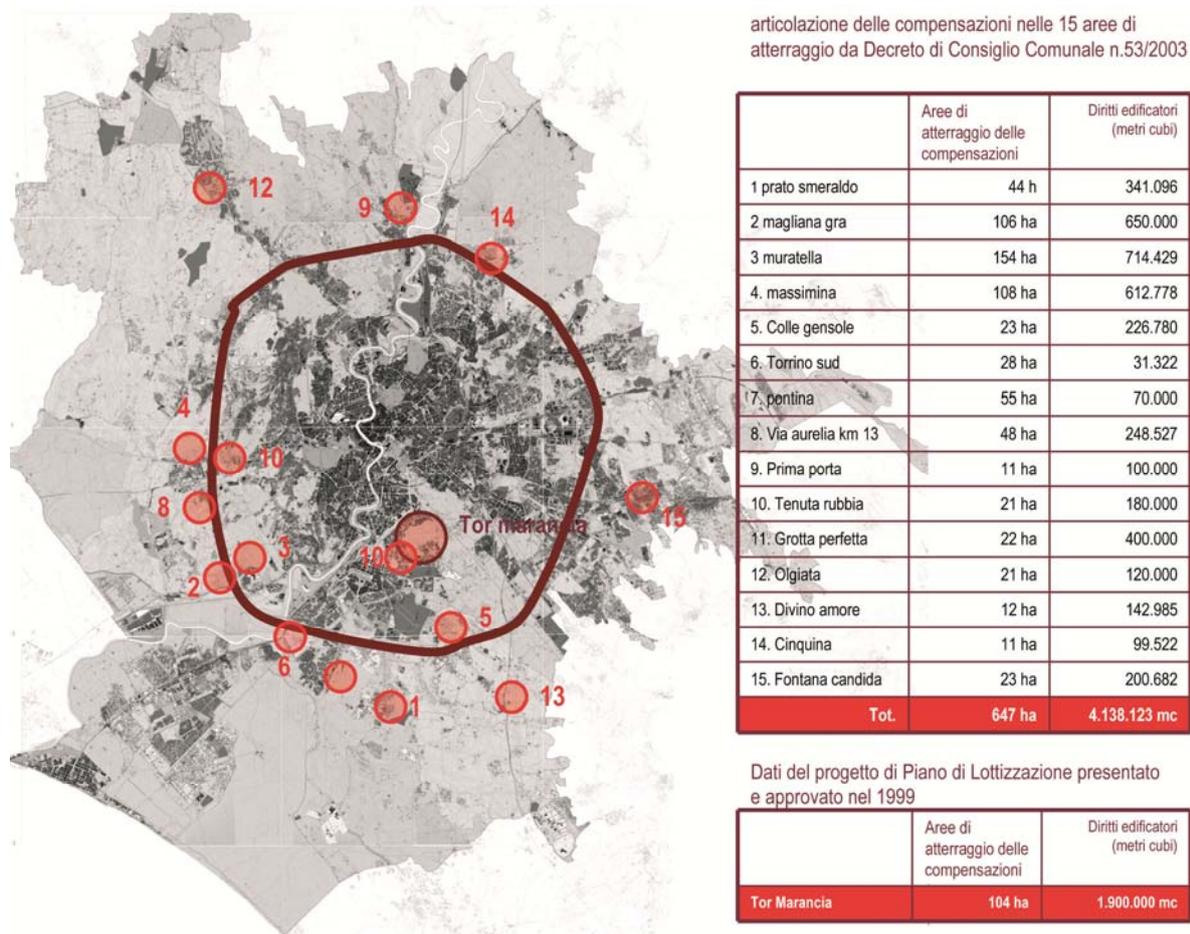


Figura 2. Le 15 aree di atterraggio delle compensazioni di Tor Marancia secondo la Delibera del Consiglio Comunale n. 53 del 2003. Confronto tra totale delle cubature delle 15 aree e del Piano di Lottizzazione del 1999.

Il ricorso alle compensazioni ha occupato il dibattito pubblico in maniera molto più debole rispetto alla questione della edificazione dell'area. Chi si era opposto nettamente a qualsiasi forma di edificazione a Tor Marancia non era neppure favorevole allo strumento delle compensazioni ma, di fatto, la questione era posta in modo da non lasciare spazio alla formulazione di alternative. Con la delibera del Consiglio Comunale 53 del 2003, le cubature di Tor Marancia vengono trasferite in 15 programmi di sviluppo (Programmi di Trasformazione Urbanistica¹²), tutti localizzati nelle aree periferiche di Roma, lungo l'anello del Gran Raccordo Anulare (Figura. 2).

E' proprio sulla scelta delle 15 aree in cui sarebbero atterrate le compensazioni che risiede il problema, che riguarda in particolare: i criteri di scelta delle aree, la subordinazione dei criteri 'urbanistici'(relativi alla

compensazioni determina cambi di destinazioni d'uso che vengono attuati attraverso delle procedure semplificate rispetto a quelle di Variante al PRG e cioè attraverso gli 'Accordi di Programma' (L. 142/90; D.lgs. 267/2000 art. n. 34): strumenti negoziali che, per l'abuso che ne ha fatto l'amministrazione pubblica romana in questi anni, sono stati sottoposti a pesanti critiche (Berdini 2008, Insolera 2011)

¹¹ Nel corso di un dibattito pubblico presso l'XI Municipio, l'assessore all'urbanistica della giunta Veltroni, Roberto Morassut annuncia la conclusione delle trattative (di cui erano a conoscenza però solo l'amministrazione e i diretti interessati). Ad avvalorare il risultato, nella stessa occasione pubblica viene annunciato dal WWF che un Piano di utilizzo per il parco sarebbe stato presentato all'amministrazione per rendere fruibile il parco e tutelarne le parti di maggior pregio.

¹² I siti di atterraggio sono: Prato Smeraldo, Magliana GRA, Muratella, Massimina, Colle delle Gensole, Torrino Sud, Pontina, Aurelia 13 km, Prima Porta, Tenuta Rubbia, Grottaperfetta, Olgiate, Cinquina, Bufalotta, Divino Amore, Fontana Candida, Pescaccio, quest'ultimo con una capacità edificatoria di 70.000 mc.

correttezza della localizzazione, all'accessibilità, alla disponibilità – effettiva o programmata – di aree), a criteri di altra convenienza. Le compensazioni infatti hanno portato dei vantaggi in termini di diritti edificatori anche ai proprietari della aree di atterraggio. L'elemento che appare più contraddittorio, in particolare perché queste decisioni sono state prese parallelamente al processo di redazione del piano regolatore generale, è che si è trattato di singoli accordi, senza definire un quadro di verifica complessivo. Sebbene il piano regolatore fosse stato appena adottato, con le zone e destinazioni d'uso definite, la maggior parte delle compensazioni sono state localizzate in aree agricole, anche di pregio, contraddicendo quanto precedentemente dichiarato¹³.

Solo nel 2006, quando si avviano le prime procedure di attuazione dei programmi urbanistici mediante Accordo di Programma, emerge quali sarebbero stati gli effetti delle compensazioni a distanza di Tor Marancia sulla crescita edilizia della corona periferica della città.¹⁴ Considerando il totale delle 15 aree (diventate 16 nel 2006, con l'aggiunta dell'area del Pescaccio), la volumetria totale che potrà essere edificata è di 4 milioni 180 mila mc. Pur se frazionata su 16 aree, il totale supera le previsioni di edificazione per Tor Marancia del PRG del '62, il cui sovradimensionamento era stato riconosciuto.

Mentre in periferia aumentano per frammenti i suoli edificabili, nella città consolidata le sorti del parco pubblico di Tor Marancia, sono legate all'attuazione dei programmi di trasformazione urbanistica oggetto delle compensazioni. Sebbene infatti Tor Marancia sia oggi interamente parte del 'Parco dell'Appia Antica', e nel 2009 il Comune abbia concordato con i proprietari delle aree le opere che questi ultimi dovranno portare a termine per attrezzare e rendere fruibile il parco¹⁵, la cessione prevista delle aree da parte dei privati è ancora incompleta e il parco uno spazio aperto in stato di semi abbandono.

Le questioni più rilevanti che la vicenda evidenzia, sono riconducibili a tre punti, che sintetizziamo qui di seguito e che ci permettono poi di trarre delle conclusioni anche rispetto all'ipotesi interpretativa:

- Non sono state esplicitate le dimensioni e la configurazione dell'operazione incentrata sulle compensazioni rispetto alle previsioni generali di sviluppo e tutela del territorio comunale. La soluzione adottata, in particolare, ha spostato il conflitto da una dimensione e scala locali verso un territorio più ampio e meno definito; per cui l'attenzione degli attori impegnati nella mobilitazione, peraltro convinti di aver conseguito una importante, storica vittoria, non si è attivata sulle conseguenze che tale operazione avrebbe avuto per la città: l'incapacità di cogliere il problema è stata connessa al passaggio di scala.
- Gli accordi tra amministrazione e proprietari sono stati definiti singolarmente e non sono stati verificati all'interno del quadro delle previsioni generali di trasformazione del territorio comunale e di sviluppo infrastrutturale e dei servizi, ma hanno risposto prevalentemente ad altre logiche.
- La soluzione delle compensazioni come soluzione del conflitto viene presentata come unica soluzione possibile, e rafforzata come esempio di quel modello Roma che andava diffondendosi e radicandosi attraverso il discorso politico e programmatico del sindaco Veltroni. Non c'è stata alcuna discussione sulle possibili alternative, come ad esempio quella di lasciare la tenuta di Tor Marancia a verde privato e acquisire per uso pubblico solo la parte più sensibile e di pregio dal punto di vista storico e paesaggistico. Questa soluzione avrebbe tutelato l'area senza necessitare la quantità di compensazioni individuate. Come si è già osservato, infatti il vincolo archeologico apposto dalla Soprintendenza non avrebbe comportato diritto a risarcimenti per i proprietari.

Conclusioni

Proponiamo qui una sintesi critica delle questioni emerse nell'ottica della riconfigurazione scalare, nei significati che tali questioni assumono, anche come aperture verso ulteriori ipotesi di lavoro.

1. Lo spostamento del problema dalla scala locale/di quartiere alla scala urbana/metropolitana ha permesso di risolvere un conflitto locale che di fatto stava bloccando il processo di redazione del PRG. Di fatto, si è 'allontanato' il problema da un luogo in cui si addensavano opposizioni e conflitti, ad un territorio più vasto e per molti versi 'indefinito': certamente non al centro dell'attenzione pubblica, e con un implicito 'squilibrio

¹³ Dalla rappresentanza ambientalista della maggioranza che sosteneva l'amministrazione viene dichiarato in quella occasione che le compensazioni sarebbero state localizzate in contesti da riqualificare, senza sprecare nuovo suolo agricolo. Ed è quello che viene dichiarato nella Delibera stessa, ma osservando nel dettaglio le localizzazioni bisogna constatare che nella maggior parte dei casi questo non corrisponde a realtà. Infatti, tra tutte, solo le aree di Colle delle Gensole e di Grottaperfetta, nel XII e XI Municipio avevano una destinazione interamente a nuova urbanizzazione.

¹⁴ In particolare, la dimensione degli effetti si è capita già con il primo accordo di programma, relativo all'area di atterraggio più vicino alla tenuta stessa, l'area di Grottaperfetta, sull'omonima via, ai margini meridionali della tenuta (nel PRG adottato, questa si configura come Ambito a Trasformazione Ordinaria Integrato 60, nel PRG approvato, come Ambito a Pianificazione Particolareggiata Definita 75 Grottaperfetta). L'atterraggio di parte delle compensazioni per Tor Marancia ha provocato su quest'area l'aumento della volumetria edificabile da 180.000 mc a quasi 400.000 mc.

¹⁵ Entro la fine del 2012

- di rappresentanza'. L'asimmetria di potere alla nuova scala del problema si manifesta come una riduzione dell'arena alle sole élites politiche ed economiche (Amministrazione Comunale, investitori immobiliari e proprietari delle aree), mentre non si danno le condizioni per la formazione di opposizione da parte della società civile. In questo caso è evidente l'uso 'politico' del processo di ridefinizione scalare, sebbene da un punto di vista amministrativo il territorio era e resta quello compreso all'interno dei confini comunali. Si pone quindi la questione del significato e delle implicazioni (eventualmente: della 'compatibilità/coerenza') del ricorso allo strumento delle compensazioni nella forma in cui qui è stato utilizzato, all'interno di uno strumento, il PRG, in cui territorio e 'scala' (comunali) sono pre-definiti.
- Lo spostamento dei diritti edificatori e del conflitto dalla scala locale ad una più vasta, non ha comportato una revisione e ridefinizione dell'assetto complessivo alla nuova scala del territorio comunale, né un ripensamento a scala metropolitana (forse la più adeguata a trattare il problema nella nuova configurazione). La ridefinizione della scala del problema è, da un certo punto di vista, solo 'strumentale' al raggiungimento di uno specifico obiettivo (la soluzione del conflitto) e mette in luce come, di fatto, il territorio sia stato trattato come 'supporto neutro' alle attività economiche (in questo caso, quello dell'edilizia). Questo mette in luce la 'resistenza' di una definizione 'non-thick' di territorio nei processi di pianificazione come processi redistributivi, che si evidenzia tanto più quanto più gli interessi sono a-spaziali (o non legati a specifici luoghi). E' quasi ovvio che questo fenomeno assume una rilevanza specifica all'interno del discorso sulle forme e sui modi che in cui il neo-liberismo si manifesta. Le compensazioni a distanza, che implicano uno 'scollamento' del diritto edificatorio dal suolo specifico che lo aveva generato, contribuiscono a sostenere e legittimare tale fenomeno.
 - La società civile e le associazioni che si battevano per la tutela della tenuta di Tor Marancia, e che hanno considerato una vittoria la sua non-edificazione non hanno percepito il significato dell'operazione per la città: per far questo sarebbe stata necessaria la capacità di cogliere il problema nel passaggio di scala. Si tratta pertanto, a nostro parere, di un caso emblematico di 'trappola scalare' (D'Albergo e Moini 2011), che da un lato è parte (più o meno premeditata) del processo di "political rescaling", dall'altro dimostra di un limite di capacità 'strategica' da parte degli attori impegnati nelle mobilitazioni: questa non riguarda solo la capacità di individuare i giusti interlocutori alla scala adeguata, ma anche il saper interpretare significato e implicazioni di una questione alle diverse scale.

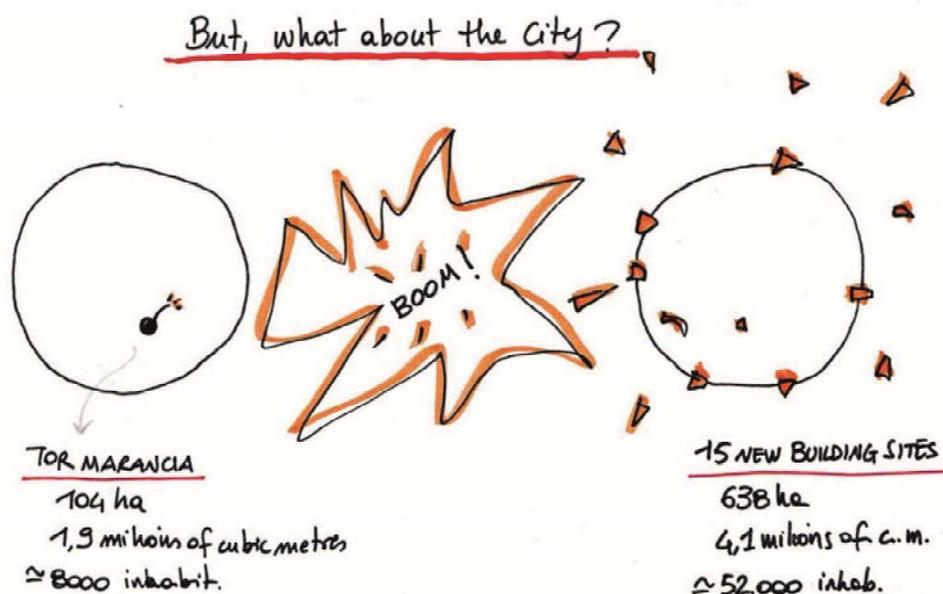


Figura 3. L'effetto 'esplosivo' delle compensazioni di Tor Marancia.

Bibliografia

Libri

D'Albergo E. (2001), 'Gli interessi socio-economici e il cambiamento del governo metropolitano a Roma', in: D'Albergo E. e Proverbio V. (eds.), *Città metropolitana e attori socio-economici. Roma e le altre città europee*. Roma: Fratelli Palombi editore

- D'Albergo E., Moini G. (eds.) (2011), *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*. Roma: Ediesse
- Berdini P. (2008), *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*. Roma: Donzelli
- Brenner N., Theodore N. (2002), 'Cities and the Geographies of «Actually Existing Neoliberalism»', in: Brenner N. e Theodore N. (eds.), *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell
- Gualini E. (2010), 'Il progetto come arena contesa: Entitlement, responsabilità e riflessività della partnership in pratiche di governance urbana', in: Codecasa G. (ed.), *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*, Milano: Maggioli Editore
- Insolera I. (1962¹), *Roma Moderna*, Torino: Einaudi. ¹New edition: Insolera I., Berdini P. (2011), Torino: Einaudi
- Le Galès P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Logan J., Molotch H. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Mazza L. (1997), *Le trasformazioni del piano*. Milano: Franco Angeli
- Swyngedouw, E. (1997) 'Neither Global nor Local: "Glocalisation" and the Politics of Scale', in: K. Cox (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York and London: Guilford/Longman
- Vitale T. (2003), 'Conflitti e produzione normative: un approccio pragmatico. Tre casi di conflitto sulla destinazione di aree pubbliche', *PhD Thesis in Sociology*, Università degli studi di Milano
- Vitale, T. ed., (2007), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*. Milano: Franco Angeli

Articoli

- D'Albergo E., Moini G. (2006), "Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma", *Rivista delle politiche sociali*, No. 2
- Brenner N. (2001), "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", *Progress in Human Geography* 25/4, pp. 591-614
- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010), "After neoliberalization?". *Globalizations*, vol. 7, No. 3, pp. 327-345
- Crosta P.L. (2002), 'Pubblici locali. L'interattività del piano rivisitata', *Urbanistica* 119
- De Lucia V. (2005), 'Il nuovo P.R.G. di Roma e la dissipazione della campagna romana', *Meridiana*, No. 4
- Innes J. (1996), 'Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal', *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, No. 4
- Jessop B. (2002), "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode* 34/3, pp. 452-472
- Marston S. A. (2000), "The social construction of scale", *Progress in Human Geography* 24/ 2, pp. 219-242
- Mazza (1996), 'Funzioni e sistemi di regolazione degli usi del suolo', *Urbanistica* No. 116
- Molotch H. (1976), 'The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place', *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, pp. 309-332
- Pizzo B. (2010), 'Space, time and planning'. *Paper delivered at 24th AESOP Annual Conference*, Helsinki, 7 – 10 July 2010 (Track 1: Planning Theory and Methods)
- Pizzo B., Di Salvo G. (2011), "A Muddled Landscape of Conflicts. What we can learn about planning /conflict relationship from the story of Tor Marancia, Rome, and its unexpected shift". *Paper delivered at: planning /conflict. Critical perspectives on contentious urban developments*, Berlin 27-28 October 2011 - www.planningtheory.tu-berlin.de/planningconflict2011
- Violante A., Annunziata S. (2011), 'Rome-Model: rising and fall of an hybrid neo-liberal paradigm in Southern Europe', *Paper presented at RC21 International Conference*, Amsterdam 7-9 July 2011

Siti web

- <http://www.repubblica.it/2008/04/sezioni/cronaca/repubblica-ricerca-archivio/repubblica-ricerca-archivio/repubblica-ricerca-archivio.html>
- <http://archivistorico.corriere.it/>
- <http://www.ilmessaggero.it/>
- <http://www.romanotizie.it/tormarancia.html>
- <http://www.wvfroma11.it/documenti/Tormarancia/torma%20oggi.htm>
- <http://eddyburg.it/article/archive/39/120>
- http://web.tiscali.it/parcodinumisia/karrer/rel_gen/p011.pdf
- <http://web.tiscali.it/parcodinumisia/numisia/presenta.htm>
- <http://www.urbanistica.comune.roma.it/>