



HAL
open science

Roma con tutti i mezzi

Arnaud Passalacqua, Aurélien Delpirou

► **To cite this version:**

Arnaud Passalacqua, Aurélien Delpirou (Dir.). Roma con tutti i mezzi. École française de Rome, 2014, 978-2-7283-0990-0. halshs-04775197

HAL Id: halshs-04775197

<https://shs.hal.science/halshs-04775197v1>

Submitted on 9 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

«Roma con tutti i mezzi»

Evoluzioni urbane e mobilità,
secoli XX-XXI

a cura di **AURÉLIEN DELPIROU**

e **ARNAUD PASSALACQUA**

«ROMA CON TUTTI I MEZZI»

EVOLUZIONI URBANE E MOBILITÀ, SECOLI XX-XXI

COLLECTION DE L'ÉCOLE FRANÇAISE DE ROME

492

«ROMA CON TUTTI I MEZZI»

EVOLUZIONI URBANE E MOBILITÀ,
SECOLI XX-XXI

a cura di Aurélien DELPIROU
e Arnaud PASSALACQUA

traduzione italiana a cura di Franco BRUNI

ÉCOLE FRANÇAISE DE ROME

2014

«Rome par tous les moyens» : évolutions urbaines et mobilité,
XX^e-XXI^e siècles = «Roma con tutti i mezzi» : evoluzioni urbane e mobilità,
secoli XX-XXI / études réunis par Aurélien Delpirou et Arnaud Passalacqua
= a cura di Aurélien Delpirou e Arnaud Passalacqua;

traduzione italiana a cura di Franco Bruni

Rome : École française de Rome, 2014

(Collection de l'École française de Rome, ISSN 0223-5099; 492)

ISBN 978-2-7283-0990-0 (br.)

1. Transports publics -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
2. Transports publics -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
3. Politiques des transports urbains -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
4. Politiques des transports urbains -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
5. Mobilité quotidienne -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
6. Mobilité quotidienne -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
7. Urbanisme -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
8. Urbanisme -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle

I. Delpirou, Aurélien, 1979- II. Passalacqua, Arnaud, 1978-

III. Bruni, Franco, 1963-

CIP – *Bibliothèque de l'École française de Rome*



© - École française de Rome - 2014

ISSN 0223-5099

ISBN 978-2-7283-0990-0

SOMMARIO

	Pag.
Aurélien DELPIROU et Arnaud PASSALACQUA, <i>Er traffico de Roma : una città in deficit di mobilità</i>	1-9
Walter TOCCI, <i>La chiamiamo ancora Roma</i>	11-31
Aurélien DELPIROU, <i>La futura linea C : la terza linea metropolitana di Roma tra sfide urbane e conflitti istituzionali</i>	33-56
Arnaud PASSALACQUA, <i>Renovatio vecturis : i cicli incompleti dei trasporti pubblici nel territorio di Roma</i>	57-76
Vincent GUIGUENO, <i>Roma, città aperta ai motorini?</i>	77-82
Maxime HURÉ, <i>Vélib alla romana? Una sfida europea al territorio romano</i>	83-93
Hélène DANG VU, <i>Dare Roma ai pedoni? Sfide, attori e conflitti attorno alla pedonalizzazione del centro storico</i>	95-109
Denis BOCQUET, <i>Conclusione</i>	111-118
RIASSUNTI	119-121
INDICE DEI NOMI	123

AURÉLIEN DELPIROU E ARNAUD PASSALACQUA

ER TRAFFICO DE ROMA : UNA CITTÀ IN DEFICIT DI MOBILITÀ

«Rome! By all means, Rome»
Audrey Hepburn, *Vacanze romane*, 1951

L'aporia del traffico

Roma, l'*Urbs*, incarnazione dell'urbanità celebrata da scrittori ed artisti : gli omaggi resi alla capitale italiana sono senza dubbio tra i più numerosi che una città abbia mai potuto ricevere. Liberandosi da questa visione mitica fin troppo idealizzata, molti studi hanno tentato di mettere in luce i lati più oscuri di Roma, di queste *altre Rome* (Paolo Portoghesi) che in qualche modo sfuggono ai turisti e ai pellegrini : la Roma laboriosa e banale delle borgate di periferia¹, quella degli immigrati in transito dall'Europa dell'Est², quella dell'incuria municipale e della corruzione³.

Si tratta pertanto di un aspetto di Roma di cui il visitatore di passaggio può facilmente rendersi conto ma su cui la ricerca storica non si è finora veramente soffermata : quello delle interminabili file di auto che opprimono la città; quello delle due uniche linee metropolitane obsolete e sovraccariche; quello degli autobus imbottigliati nel traffico e costretti a cambiamenti di percorso; quello dell'aria irrespirabile durante i mesi estivi, della disgregazione del Colosseo sotto l'effetto dello smog, dei claxon che rimbombano tra le alte mura delle chiese. A quasi due millenni dalle descrizioni di Giovenale, il caos creato dalla circolazione sembra più che mai all'ordine del giorno ai piedi del Campidoglio.

Nella capitale più motorizzata d'Europa, il traffico ha investito

¹ G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Roma, 1976; F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Bari, 1970; C. Vallat, *Rome et ses borgate 1960-1980 : des marques urbaines à la ville diffuse*, Roma, 1995.

² S. Weber, *Des chemins qui mènent à Rome. Trajectoires et espaces migrants roumains, ukrainiens et polonais à Rome, 2000-2004*, tesi di dottorato in Geografia, supervisore V. Rey, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2004.

³ I. Diamanti, M. Lazar, *Politique à l'italienne*, Parigi, 1997; G. Pagnotta, *Sindaci a Roma. Il governo della capitale dal dopoguerra ad oggi*, Roma, 2006.

le piazze, le strade, i vicoli, ma anche frammenti dell'immaginario politico, mediatico e sociale. Evoluzione singolare di una città a cui la rivista *Capitolium* ha consacrato, a partire dagli anni '20 dello scorso secolo, più di un centinaio di articoli sulla questione dei trasporti :

Ottobre 1926 : «Sviluppo e sistemazione delle città nell'interesse della circolazione»;

Agosto 1933 : «Traffico romano. Nuove soluzioni»;

Ottobre 1963 : «Questo traffico terribile»;

Settembre 1970 : «Traffico : è necessario prendere misure adeguate»;

Agosto 1999 : «Il male d'auto e i suoi rimedi».

Una città in cui la stampa quotidiana, acquistata o gratuita, si fa portavoce delle disfunzioni ricorrenti nel sistema dei trasporti e delle lamentele dei pendolari :

«Traffico in Europa. Roma è tra le città più caotiche (*Quattro ruote*, 10 luglio 2012);

«Dalla periferia al centro, l'odissea quotidiana dei pendolari nella città eterna» (*News Roma blog*, 12 dicembre 2012);

«Trasporti pubblici ignorati e inefficienti : Roma muore di traffico» (*La Repubblica*, 11 luglio 2013);

Una città i cui mezzi di trasporto sono oggetto quotidiano di scherno dei Romani e di canzoni contestatarie di gruppi locali pop-rock, come il celebre *Er traffico de Roma* (Radici nel cemento)⁴ :

Ce sei mai stato in mezzo ar traffico de Roma?

Ce l'hai presente? Lo sai come funziona?

T'è capitato già lo sai da te?

Si nun ce sei mai stato te lo dico io com'è!

È 'na caciara 'na vera bolgia, 'na pipinara, è 'na Cambogia

È 'n brulicare de machine 'mpazzite, se voi te lo racconto, damme retta, mò se ride!

Il Grande Raccordo Anulare è come 'na giostra che gira sempre intorno,

Se lo trovi ingorfolato poco male, ma s'è bloccato ce rimani tutto er giorno,

⁴ http://www.angolotesti.it/R/testi_canzoni_radici_nel_cemento_4745/testo_canzone_er_traffico_de_roma_180818.html. Si può consultare gratuitamente su vari siti musicali il videoclip della canzone *ATAC di merda* eseguita dal gruppo punk romano Prophilax, una violenta critica contro la compagnia romana di trasporti pubblici.

La tangenziale lasciala sta, pia nantra strada, nun te sbajà
 Se voi andà dritto nell'occhio der ciclone allora te consijo pia la
 circonvallazione.

Dei mezzi pubblici so' tutti fobici pe' via der prezzo e della
 tempestività

Infatti l'autobus vanno lentissimi, solo 'n pochetto più veloce ce
 va er tram

Poi c'è la metro, bona anche quella! Solo due linee : la terza è la
 più bella!

Rimane er treno : sempre gajardo! Pare fatto apposta pe' chi vo'
 arrivà in ritardo!

Io non ne posso più, io non ce vojo tornà, io non ne posso più...

Ce sei mai stato in mezzo ar traffico de Roma

Ce l'hai presente? Lo sai come funziona?

È 'n delirio, è 'na tortura, è 'n martirio, è 'na congiura

È 'na condanna pe' l'automobilista,

Perché ogni santo giorno lui è costretto a tornà in pista!

Li pizzardoni so' poveracci, a fine turno so' ridotti come stracci,

E pe' sfogasse tu lo sai che fanno?

A me personalmente armeno tre quattro murte l'hanno.

[...] Ce sei mai stato in mezzo ar traffico de Roma?

Ce l'hai presente? Lo sai come funziona?

In mezzo ar traffico de 'na grande città,

Io lo conosco bene e non ce vojo ritornà!

E nun ce torno più, io nun ce vojo torna'

Nun ce ritorno più, io nun ce vojo torna'!

Una città dove i percorsi attraverso il centro storico vengono
 descritti dalle guide turistiche come vere e proprie spedizioni⁵ :

Muoversi a Roma è un'esperienza sgradevole. I bus e i tram sono
 imprevedibili, lenti, sottomessi ai celebri ingorghi romani. [...]
 Nessuna stazione metro serve in maniera appropriata il centro
 storico.

Una città dove gli ingorghi sono divenuti scena ricorrente,
 oggetto di celebri scatti fotografici – da Henri Cartier-Bresson⁶ a
 Paolo Pellegrin – e del cinema : dalle scene minacciose di *Fellini
 Roma* (1972) alle peripezie di Silvio Orlando nel film di Nanni
 Moretti, passando per l'occhio benevolo di Ettore Scola (*Gente di*

⁵ *Rome*, in *Guide Gallimard*, Parigi, 2001, p. 375.

⁶ Si vedano ad esempio le celebri foto *Contrasto* e *Ingorgo a Roma* di
 H. Cartier-Bresson, la cui riproduzione è purtroppo coperta da costosi diritti di
 autore.

Roma, 2004) o, ancora, il film *L'ingorgo. Una storia impossibile*, realizzato da Luigi Comencini nel 1978, che descrive le reazioni di concitati autisti, vittime di un mostruoso ingorgo.

Il catastrofismo come unico discorso?

Luoghi comuni tra i tanti sulla capitale italiana? Rassegnazione di una popolazione che eccelle nell'arte dell'autolesionismo? Nuova mitologia diffusa da spiriti malintenzionati dopo quella di *Roma la devota* o di *Roma ladra*? In realtà, il mondo scientifico sembra concordare con l'espressione politica e del senso comune. Per tutto il XX secolo, grandi figure dell'urbanistica, spesso di fama internazionale, hanno rilasciato dichiarazioni allarmanti :

Gustavo Giovannoni : «Un piano deve essere adottato d'urgenza per decongestionare le strade, razionalizzare un traffico divenuto anarchico e assicurare il servizio ai quartieri periferici⁷»;

Italo Insolera : «Con la ripresa dell'attività cittadina nel dopoguerra si fa sempre più pesante l'inadeguatezza dei trasporti pubblici, soprattutto in periferia⁸»;

Leonardo Benevolo : «La coabitazione tra monumenti e auto si è rivelata impossibile [...]. La coabitazione di uomini e motori, d'altro canto, si rivela insostenibile in tutto il centro-città e nei vasti spazi della periferia. [...] Le infrastrutture dei trasporti sono quasi inesistenti rispetto alle dimensioni fisiche e funzionali della città⁹»;

Pietro Samperi : «Il problema del traffico, strettamente connesso con quello del trasporto pubblico, è divenuto nella città [...] il più assillante¹⁰»;

Paolo Berdini : «Il grande ingorgo metropolitano non risparmia nessuna direttrice. [...] Al mattino, per arrivare a Roma, si assiste sempre allo stesso spettacolo : migliaia di veicoli irrimediabilmente fermi¹¹».

Molti lavori recenti in lingua francese, dedicati alla Città eterna, confermano tale situazione. Quando Christian Lefèvre evoca «l'incubo dei trasporti» nella metropoli romana¹², la storica Cathé-

⁷ G. Giovannoni, *Le questioni edilizie romane attinenti al Piano delle comunicazioni cittadine*, Roma, 1918, p. 27.

⁸ I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino, 1962, rééd. 2011, p. 207.

⁹ L. Benevolo (a cura di), *Roma : l'area archeologica centrale e la città moderna*, Milano, 1988, p. 8.

¹⁰ P. Samperi, *Mezzo secolo di urbanistica romana*, Venezia, 2008, p. 143.

¹¹ P. Berdini, *La città in vendita*, Roma, 2008, p. 183-184.

¹² C. Lefèvre, *Rome, une métropole bloquée*, dans *Pouvoirs locaux*, 65, 2005, p. 101.

rine Brice si domanda, nella sua recente *Histoire de Rome et des Romains*, quando finirà il «grand embouteillage¹³». La costanza nei discorsi e nelle rappresentazioni è impressionante : la città soffrirebbe in maniera cronica di un «deficit di mobilità»¹⁴.

Trasporti : un paradossale oblio

Sebbene la città eterna abbia stimolato numerosi studi nel campo della ricerca urbana, la questione dei trasporti è stata raramente oggetto di serie ed approfondite analisi¹⁵. Sono pochi i lavori che vanno oltre un giudizio soggettivo o le classiche descrizioni degli ingorghi; ancor meno si sono affrontate le cause che determinano il traffico, la natura e l'evoluzione della politica dei trasporti o, ancora, i rapporti tra città e trasporto.

Questa mancanza si iscrive in un triplo contesto : il carattere incompleto e frammentato delle fonti¹⁶; il posto marginale occupato dagli aspetti tecnici negli studi urbani condotti dagli architetti e, secondariamente, dagli storici¹⁷; un diffuso disinteresse per la città eterna nell'ambito delle scienze sociali italiane¹⁸. In particolare, la storiografia romana, a lungo polarizzata da una storia politica e culturale, ha lasciato da parte l'analisi delle realtà spaziali e tecniche¹⁹. Così, *Roma capitale*, opera di riferimento curata da Vittorio Vidotto²⁰, propone una storia sociale e politica della Città eterna senza occuparsi veramente della questione dei trasporti.

¹³ C. Brice, *Histoire de Rome et des Romains, de Napoléon I^{er} à nos jours*, Parigi, 2007, p. 442.

¹⁴ Tanto per parafrasare W. Veltroni, sindaco di Roma tra il 2001 e il 2008, quando parlava di una capitale in «deficit di modernità».

¹⁵ Fatta eccezione per la notevole sintesi (riguardante la prima metà del XX secolo) di recente pubblicata dall'editore Donzelli : G. Pagnotta, *Dentro Roma. Storia del trasporto pubblico nella capitale*, Roma, 2012.

¹⁶ Vedi G. Pagnotta, *Roma in movimento nelle fotografie dell'archivio Atac*, Roma, 2002.

¹⁷ B. Cardinale (a cura di), *Mobilità, traffico urbano e qualità della vita, Politiche e dinamiche territoriali*, Roma, 2004; F. Paolini, *Storia sociale dell'automobile in Italia*, Roma, 2007.

¹⁸ G. Djament, 2005, *Le débat sur Rome capitale*, in *L'Espace géographique*, 3, p. 369-380.

¹⁹ D. Bocquet, *Rome ville technique (1870-1925) : une modernisation conflictuelle de l'espace urbain*, Roma, 2007; A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, tesi di dottorato in Geografia, relatore C. Vallat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

²⁰ V. Vidotto, *Roma capitale*, Roma-Bari, 2002.

Rividere l'eccezione romana

I rari lavori sul tema dei trasporti interpretano le disfunzioni della mobilità come una manifestazione supplementare della pretesa *eccezione romana*. Le grandi dimensioni del centro storico e più in generale dell'area comunale, la presenza di spazi verdi e parchi, la densità delle aree archeologiche, la frequenza di manifestazioni nazionali e internazionali, i privilegi delle élites, l'indisciplina generalizzata sono alla base dei tentativi di spiegazione che ricorrono nei discorsi politici e scientifici²¹. Ma Roma non è anch'essa una grande città occidentale come le altre, alle prese con i problemi del traffico?

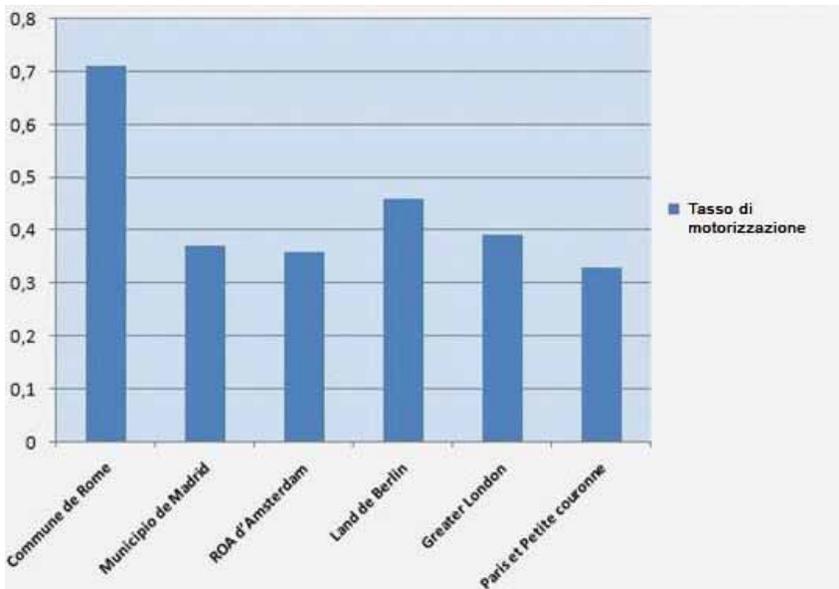


Fig. 1 – Tasso di motorizzazione a Roma, Madrid, Amsterdam, Berlino, Londra e Parigi (metà anni 2000) [fonte : ATAC, UITP].

Tutte le indagini statistiche mostrano che la mobilità urbana a Roma presenta dei caratteri tanto comuni quanto singolari. Con quasi sette milioni di spostamenti quotidiani, la mobilità totale è, in valore assoluto, comparabile a quella delle altre capitali dell'Europa

²¹ U. Mariotti-Bianchi, *I trasporti di Roma. Dal tram a cavallo al metrò*, Roma, 1995.

occidentale, fatta eccezione per Parigi e Londra. Nella stessa maniera, i Romani si spostano come i loro vicini europei tra le tre o quattro volte al giorno. Soffermandoci, però, sulla ripartizione degli utenti tra i diversi mezzi di trasporto, si evidenzia un'originalità tutta romana. Mentre il tasso di motorizzazione è eccezionalmente elevato (fig. 1), la percentuale dei trasporti pubblici nel comune di Roma è la più bassa tra le sei grandi capitali europee (fig. 2); gli spostamenti a piedi sono rari, mentre l'utilizzazione sfrenata delle due ruote è, come lo dimostra Vincent Guigueno, una vera specialità locale²².

Tutto ciò è dovuto alla particolare storia di una città di modeste dimensioni, divenuta nel 1871 capitale? L'ampiezza e il ritmo della crescita demografica e urbana, la conflittualità del contesto istituzionale e politico, il rapporto complesso e contraddittorio con la

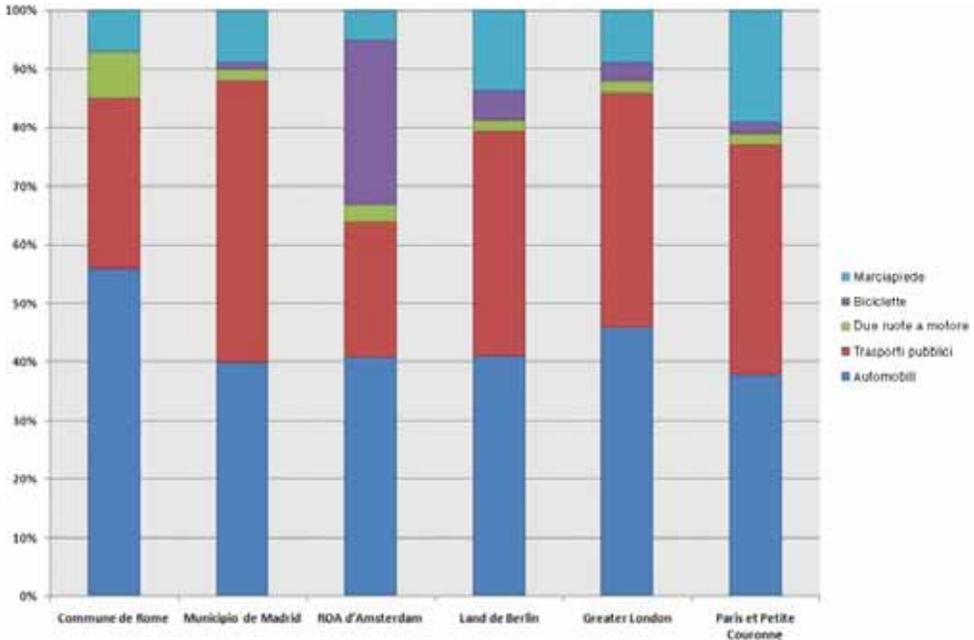


Fig. 2 – Scelta del mezzo di trasporto casa-lavoro nelle ore mattutine a Roma, Madrid, Amsterdam, Berlino, Londra e Parigi (metà anni 2000)
[fonte : ATAC, UITP].

²² Nel 2010, l'ATAC ha stimato che a Roma circolano circa 620 000 motorini. L'obbligo recente di far immatricolare le due ruote avrebbe senz'altro permesso una stabilizzazione nel processo di crescita, ma non si è potuto consultare alcuna fonte statistica affidabile in merito.

modernità sono alcuni dei fattori che consentono di comprendere questa specificità romana nel contesto europeo.

Roma, comunque, non ha sempre sofferto di questa cronica debolezza del sistema dei trasporti collettivi. Durante il periodo fascista, l'esclusione dei tram dal centro-città e il loro spostamento nelle periferie, associato allo sviluppo dei filobus, hanno piazzato la capitale d'Italia tra le città più all'avanguardia. Spesso poco conosciute, queste innovazioni sono state occultate dall'evidenza visuale, sonora e anche olfattiva del traffico automobilistico. A rischio di cadere in un discorso teleologico sul carattere ineluttabile della « conquista » della Città eterna da parte dell'automobilismo²³.

Roma con tutti i mezzi

Questo libro s'interroga sulla difficoltà ricorrente di una politica pubblica che si occupa della mobilità. Avvalendosi di un approccio pluridisciplinare, il lavoro si basa sull'articolazione di una riflessione a lunga durata, in particolar modo su quei progetti caratterizzati da una forte inerzia come la metropolitana, e dallo studio dei progetti contemporanei. I contributi si iscrivono nel quadro dei nuovi approcci sviluppati dagli storici della mobilità. Sorvolando sulle classiche analisi del trasporto come settore industriale, caratterizzato dalla sua produzione, dalla sua organizzazione istituzionale, dal suo funzionamento economico e dalla mano d'opera che gli dà forma, si propone di rinnovare e allargare lo sguardo sulle società motorizzate²⁴. La Città eterna offre un terreno propizio per lo sviluppo di questo tipo di approccio, nella misura in cui essa stessa esaspera i problemi legati alla mobilità su un territorio segnato da continui ostacoli e da un contesto conflittuale delle parti coinvolte²⁵.

Più precisamente, ponendo al centro della ricerca i processi di decisione e di pianificazione nel campo dei trasporti, si tratta di mettere in luce i percorsi amministrativi e tecnici che hanno determinato la creazione delle reti di infrastrutture, ma anche i conflitti politici e istituzionali. Lo studio di questi dispositivi permette di apprezzare, in un'ampia prospettiva, le politiche sulla mobilità, staccandosi da visioni utopistiche e da ideologie sullo spazio pubblico. Le controversie passate, infatti, costituiscono un potente rivelatore sulle sfide contemporanee.

²³ M. Flonneau, *Paris et l'automobile, un siècle de passions*, Parigi, 2005.

²⁴ C. Divall, G. Revill, *Cultures of transport. Representation, practice and technology*, in *The Journal of Transport History*, 26, 1, 2005, p. 99-111.

²⁵ A. Passalacqua, *La Bataille de la route*, Parigi, 2010.

Un'opera multimodale

Il libro è organizzato su capitoli consacrati a ciascuno dei sistemi di trasporto che hanno contribuito allo sviluppo della mobilità romana a partire dell'epoca industriale. Non si occupa strettamente dell'automobile, che comunque è presente nei suoi rapporti di complementarietà con ciascuno degli altri mezzi di trasporto.

Walter Tocci apre la riflessione a partire da un suo articolo : *Avanti c'è posto!*. Ex vice sindaco ed assessore alle politiche per la mobilità durante la reggenza di sinistra che governò Roma negli anni 1990-2000, ci offre la visione stimolante e trasversale di un teorico, pragmatico Romano nonché intellettuale.

Di seguito, Aurélien Delpirou analizza il progetto della terza linea metro, la famosa *futura linea C*, il cui percorso è in gran parte legato ai conflitti politici sorti attorno a questa infrastruttura d'importanza strategica. Da parte sua, Arnaud Passalacqua s'interessa dei trasporti di superficie – tram, autobus e filobus –, mostrando come lo sviluppo di questi sia ciclico e condizionato dall'affermazione dell'auto nello spazio urbano come nelle pratiche di mobilità.

Attraverso un approccio storico-antropologico, Vincent Guigueno si sofferma su un aspetto della mobilità raramente affrontato dalle scienze sociali : il motorino. Se da un lato la Vespa ha finito per identificarsi con il piacere stesso del muoversi a Roma – incarnazione di uno stile di vita tutto italiano, dove la mobilità fa la sua bella mostra (FIAT, Ferrari), – la sua presenza nello spazio romano non è stata comunque meno conflittuale.

A completare lo studio sulla mobilità romana, due studi si soffermano su alcuni recenti progetti. Maxime Huré tratta il tema del *bike sharing* attraverso le postazioni create nel centro storico. A seguito del successo riscontrato in altre città europee, il sistema romano ha incontrato diverse difficoltà che si spiegano con la presenza di alcune specificità del territorio romano e che testimoniano forme di resistenza alla standardizzazione delle soluzioni sulla mobilità. Hélène Dang Vu affronta il tema della pedonalizzazione di alcune aree del centro storico ma anche delle resistenze che tali operazioni hanno suscitato.

Infine Denis Bocquet, specialista di storia urbana, conclude il volume con una riflessione più ampia, inserita in una ottica storiografica sui rapporti tra urbanistica e infrastrutture a Roma.

Aurélien DELPIROU e Arnaud PASSALACQUA

WALTER TOCCI

LA CHIAMIAMO ANCORA ROMA *

Non si piange su una città coloniale

L'incipit ottocentesco ha segnato con la forza di un destino la modernizzazione romana. Tutte le fratture che in quel momento si produssero nella struttura urbana si sono ripetute ad intensità crescente ed hanno segnato la storia successiva fino ai giorni nostri. Da lì cominciano le incongruenze e da quel punto vanno riprese se si vuole portarle a soluzione. Il centro storico è l'inizio del problema Roma sia nello spazio sia nel tempo. Tre motivi lo caratterizzano.

In primo luogo l'innesto del moderno sull'antico. Sbagliata fu la modernizzazione del centro storico e di conseguenza la struttura che gli è stata costruita addosso ha sempre poggiato su una base fragile. D'altro canto i nuovi quartieri sono stati realizzati come se non esistesse una storia lunga con cui confrontarsi. Il rapporto centro-periferia è diventata così la principale patologia urbana.

In secondo luogo, il cambio di scala determinato dall'insediamento delle funzioni di capitale fu talmente brusco da non essere metabolizzato in un'ordinata crescita urbana. Durante la grande espansione novecentesca questa difficoltà a governare il cambio di scala si è ripetuta per ben due volte e in modi più devastanti: prima con la costruzione della grande periferia urbana e poi con l'espulsione dei residenti nell'hinterland.

In terzo luogo, tutte queste trasformazioni sono state regolate secondo il modello inventato dal de Mérode nelle prime lottizzazioni di via Nazionale, con una privatizzazione delle rendite e una socializzazione dei costi. La valorizzazione immobiliare è stata sempre la variabile indipendente dello sviluppo. Case e uffici sono stati sempre realizzati prescindendo dai servizi necessari. Da quel momento in avanti ha cominciato ad accumularsi un deficit infrastrutturale che ha fatto della *capitale statale* la città meno dotata di *capitale pubblico* in Europa.

Se volessimo trovare un filo conduttore in queste tre grandi

* Il testo è estratto dall'Introduzione di Walter Tocci al volume *Avanti c'è posto*, di I. Insolera, D. Morandi e W. Tocci (Roma, Donzelli Edizione, 2008).

patologie – la frattura centro-periferia, la criticità dei cambi di scala e il deficit di infrastrutture – dovremmo ricorrere ad una definizione che Benevolo usa per gli anni settanta del Novecento e Insolera fa risalire ad un secolo prima. Entrambi, infatti, hanno parlato di *città coloniale* per sottolineare l'anomalia tutta romana di una capitale che si sviluppa bruscamente, senza sedimentazione né programmazione :

Nell'Ottocento, in Europa, solo Atene si trova in condizioni politiche analoghe ed ha uno sviluppo urbanistico simile; altrimenti è con le grandi capitali coloniali – da Algeri e Tunisi a New Delhi e Shangai – che si possono trovare delle analogie sia politiche sia dimensionali. Roma non era nel 1870 la più grande città italiana; lo diventò in pochi anni. Le capitali di nuova indipendenza non erano le più grandi città del mondo; lo sono diventate in pochi anni¹.

C'è una singolare coincidenza di linguaggio tra i due studiosi della storia di Roma e il poeta della modernizzazione romana. Anche Pier Paolo Pasolini, infatti, utilizzò l'espressione *città coloniale* per raccontare con la folgorazione di un verso la vicenda storica della capitale, nella poesia *Meditazione orale* scritta per Ennio Morricone, in occasione proprio della celebrazione del centenario² :

Non si piange su una città coloniale
 eppure molta storia passò sotto questi cornicioni
 col colore del sole calante
 e fu spietata.

Il monito del poeta di non piangere sulla città coloniale è anche un programma per chi vuole fare *theoria* sul futuro di Roma. Certo, il peso del passato condiziona pesantemente la trasformazione futura, la inchioda a recuperare ciò che è stato fatto male, senza potersi librare con la fantasia su improbabili disegni pianificatori. La storia urbana di Roma nel Novecento è stata davvero spietata, come dice il poeta. Gli errori e i guasti hanno lasciato un'impronta tanto profonda proprio perché hanno accompagnato il più grande salto di scala realizzato in Europa : dalla piccola città papalina con i vigneti intorno alle basiliche e le vacche ai Fori, a un'estensione metropolitana ampia come quella di Parigi.

Se davvero si vuole mettere mano ad un onesto recupero della città esistente, senza attardarsi a piangere sulla città coloniale, occorre molta franchezza per riconoscere e distinguere le patologie ancora curabili da quelle purtroppo incurabili e proprio queste si

¹ I. Insolera, *Roma moderna*, Torino, 1962, p. 368-370.

² P. P. Pasolini, *Meditazione orale*, Roma, 2005.

deve evitare che continuino a diffondersi. Tale discernimento è mancato anche nel buongoverno dell'ultimo quindicennio. Molta della spietatezza novecentesca è ancora attiva nella trasformazione urbanistica di oggi. Se non fermiamo la causa principale della patologia diventa poco realistico curare i guasti del passato, saremo sempre in ritardo con la cattiva eredità del Novecento.

Eppure il secolo era cominciato bene, con la giunta Nathan, forse la migliore di tutte. Aiutata dalla politica giolittiana aveva introdotto forti elementi di modernizzazione e cominciato a correggere alcuni errori dei decenni precedenti, arrivando, unico caso fino ad oggi, a tentare di spezzare il ciclo speculativo con le regole sulle aree fabbricabili, le quali però non a caso la condussero alla sconfitta.

La Roma del primo dopoguerra è ancora una città compatta, costituita da tessuti urbani continui entro i confini del piano del Sanjust, grosso modo l'attuale anello ferroviario. Negli anni venti comincia a crearsi la frattura tra città consolidata e periferia, in una modalità conflittuale che non ha paragoni in altre città europee. La periferia non si sviluppa come espansione in continuità con il costruito, ma per rottura con esso, per differenza di forma urbana e con una marcata gerarchia sociale. Da lì comincia quel dualismo tra la Roma borghese e la Roma popolare che ha motivato tutte le fratture del secolo: territoriali, politiche, culturali e simboliche. Da lì comincia un rapporto di odio e amore tra centro e periferia, un'esclusione e insieme una dipendenza, una minaccia e insieme un'attrazione, secondo una dialettica che ha il suo archetipo nei primi bivacchi barbarici e lo stile postmoderno nello struscio dei giovani borgatari al Corso.

Questa storia di separazione ha imposto alla periferia una peculiare geometria frattale. È un tessuto slabbrato costituito da tante piccole monadi urbane collocate in modo caotico nello spazio geografico, senza alcun rispetto delle preesistenze culturali e naturali, con densità locali a volte anche alte, ma con una bassa densità a scala vasta. Esse compromettono un territorio molto ampio per insediamenti diradati e circondati da spazi vuoti. Le comunicazioni con la città avvengono solo tramite le vie consolari, senza alternative di percorso. In assenza di una rete urbana le diverse monadi non possono dialogare direttamente tra loro e sono connesse solo attraverso l'asse stradale principale. La povertà relazionale conferisce un senso di isolamento alla vita di borgata, separando le percezioni dei cittadini dai caratteri strutturali dell'insediamento. Nella vita quotidiana, infatti, gli abitanti avvertono una sensazione di chiusura nonostante siano inseriti in uno spazio diradato e aperto verso la campagna.

Questa struttura è quanto di più difficile da servire mediante

trasporti pubblici, poiché la bassa densità a scala vasta impone frequenze di servizio inadeguate. Inoltre, se il collegamento è assicurato da una sola strada, non rimane che prendere l'automobile come unico mezzo capace di assicurare uno spostamento da origine a destinazione senza interruzioni. Il trasporto pubblico, infatti, produce accessibilità mediante lo scambio tra diverse linee, ma essendo questa modalità frenata dalla mancanza delle reti stradali, esso si trova ad operare in un ambiente urbano ostile. Da qui discende la contraddizione fondamentale del trasporto romano, di essere allo stesso tempo uno dei più costosi e uno dei meno efficaci. La causa è prima di tutto urbanistica e finché non verrà rimossa i trasporti continueranno a peggiorare secondo una tendenza strutturale profonda che rende inutili gli sforzi di qualsiasi politica della mobilità.

Il tram è stata la principale vittima di questa storia ed è l'unica soluzione per i problemi che essa ci lascia in eredità. Le soluzioni offerte oggi dalla tecnologia tranviaria alla periferia romana dipendono proprio dalle diverse fasi che ne hanno caratterizzato la patologia. Queste vanno quindi ben distinte nella ricostruzione storica per avere chiara cognizione dei possibili interventi di risanamento.

Se il dualismo è la nota costante di questa storia della periferia, si possono però distinguere tre fasi che hanno lasciato impronte molto diverse nella struttura fisica della città: la periferia *storica*, la periferia *anulare* e la periferia *regionale*. La prima corrisponde alla grande espansione novecentesca, a cavallo del secondo dopoguerra, a partire cioè dai primi anni venti fino alla metà degli anni settanta, una sorta di *Novecento di mezzo*. Nonostante la rottura storica tra Repubblica e fascismo il periodo può essere considerato unitario dal punto di vista della trasformazione fisica. [...]

L'abusivismo è il vettore della grande espansione novecentesca, l'avanguardia di ogni cambio di scala, il catalizzatore dei processi, la forza propulsiva che va oltre le prime borgate pubbliche, oltre i confini del piano del 1931 e di quelli del 1962, che travolge [...] il tentativo di contenimento della cosiddetta ricucitura degli anni ottanta, fino a contaminare l'ultimo piano degli anni Duemila, il quale porta in grembo i cosiddetti *toponimi* che sono i potenziali nuclei di una prossima ondata. C'è sempre stato un rapporto simbiotico tra pianificazione e abusivismo. Le borgate hanno sempre avuto bisogno della copertura di un piano a macchia d'olio, per appoggiarsi alle reti stradali e ai servizi dell'edilizia legale, come il parassita che succhia la linfa dell'albero per alimentarsi. Al contrario, la pianificazione è stata sempre una forza sterile, non è mai riuscita a dare dinamicità allo sviluppo ed ha quindi trovato

nell'abusivismo l'energia irregolare capace di travolgere tutte le tappe, superare le resistenze territoriali e normative, invadere nuovi spazi liberi, anche al di là dei confini da essa stessa stabiliti. L'abusivismo è l'antipiano, ma anche il motore di trascinamento del piano.

D'altro canto il pianificatore ha guardato sempre dall'alto in basso la bestia abusiva, prendendo atto di quanto già costruito e facendo finta di non vederne la forza destrutturante che in seguito avrebbe vanificato il suo progetto. Tutta la vicenda urbanistica del Novecento si spiega in questo gioco di reciproci equivoci. Le grandi idee sono state sempre sommerse dalla palude dell'edilizia non progettata, lasciando a memoria un vaga impronta di come sarebbero potute andare diversamente le cose. Per comprendere appieno il ruolo dell'abusivismo occorre la definizione larga del fenomeno data da Benevolo³, non riducibile semplicemente alla violazione della norma, ma inteso come forma insediativa che viene realizzata senza un progetto organico, cosa che può avvenire sia in forma legale che illegale. In questo senso già via Nazionale è da considerarsi un'opera abusiva, benché dotata delle autorizzazioni amministrative, poiché viene attuata non solo prima del piano formalizzato ma perfino prima di disegnare il tracciato definitivo. Analogamente, i Nuclei edilizi di Virgilio Testa, benché formalizzati, aprono la stura alla frammentazione del dopoguerra. Al contrario, il piano della Cometa, in quanto idea regolativa dello sviluppo verso il mare, seppure non formalizzata, può essere considerata una sorta di pianificazione di fatto, al di là del giudizio di merito e degli esiti. Allo stesso modo, il GRA [grande raccordo anulare] ha svolto un'importante funzione di organizzazione del territorio pur non essendo previsto dal piano regolatore quando fu realizzato.

Da questo peculiare intreccio tra piano e antipiano è scaturita la forma territoriale interrotta, incompiuta e irregolare della periferia. La regola dell'abusivismo ha contaminato l'intera struttura urbana non solo i singoli insediamenti; ha imposto la bulimia nel consumo di territorio, l'incapacità di metabolizzare la trasformazione edilizia, la preminenza dell'interesse proprietario rispetto alla realizzazione delle reti dei servizi. La borgata è cominciata come intervento locale ed è diventata organizzazione a grande scala del territorio. Dalla *colonia* di Acilia si è arrivati ad una città *coloniale*.

³ L. Benevolo, *La distruzione del piano*, in A. Clementi (a cura di), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori del piano*, Bari, 1983, p. 69-74.

Le consolari del tram

Tra tutti i passaggi sopra richiamati è stato decisivo il piano del 1931, che ha di fatto dominato l'intera fase della periferia storica, raccogliendo a ritroso le prime varianti speculative degli anni venti a discapito del modello del Sanjust e in avanti riuscendo a entrare nell'edificio pianificatorio di Piccinato, svuotandolo dall'interno e prolungando quindi i suoi effetti fino agli anni settanta. La capacità camaleontica di quel piano di adeguarsi alle diverse fasi urbanistiche deriva dall'essere stato l'unico coerentemente organizzato secondo lo sviluppo a macchia d'olio, senza infingimenti né fughe in disegni astratti, in corrispondenza evidentemente con le corde profonde della regolazione politico-economica della città. Eppure esso era ancora basato su un disegno continuo dell'edificato e in teoria avrebbe potuto determinare un'espansione, certo in tutte le direzioni seppure con una prevalenza già marcata verso l'est, ma senza strappare il tessuto consolidato. Solo qualche anno dopo la sua approvazione, però, i Nuclei edilizi di Testa danno il via alla parcellizzazione degli insediamenti al di là dei confini dello stesso piano e indicano la regola abusiva come paradigma dell'espansione romana per l'intero secolo. D'altro canto questi insediamenti isolati nell'agro erano possibili solo in quanto il piano a macchia d'olio legittimava tutte le direzioni di sviluppo. In sostanza un piano basato sul principio di continuità diventava funzionale allo sgramento delle borgate, in virtù di quella particolare simbiosi tra legale e illegale che ha caratterizzato la costruzione della periferia romana.

Essendo in gioco la continuità dei tessuti non poteva mancare la questione del tram dentro quella trasformazione. Non a caso proprio nel 1930 il regime attua la riforma della rete, la cui geometria rimarrà intatta per tutto il secolo, essendo modificata solo per allungamenti dei suoi rami esterni. La novità più importante è l'eliminazione della *stolta contaminazione tranviaria*⁴ del centro storico e l'interruzione delle linee periferiche sulla circolare. Nella direzione opposta poi il tram non riesce più a seguire il raggio sempre più lungo dell'espansione e quindi viene sostituito sia dal filobus e più tardi anche dall'autobus, secondo una logica che resiste a tutti i cambiamenti politici e rimane costante fino al 1998, quando i binari ritornano *intra muros*.

Insolera ha evidenziato l'isomorfismo tra il nuovo disegno della rete tranviaria e la logica del piano del 1931⁵ :

⁴ Secondo la celebre formula di Mussolini.

⁵ I. Insolera, *Roma moderna*, cit., p. 386.

Era un sistema rigidamente radiale e perciò aperto agli ampliamenti ed ai prolungamenti che l'espansione ugualmente radiale e in ogni direzione della città richiese nei decenni successivi; ma per essere soddisfacente sottintendeva una prevalenza grandissima degli spostamenti periferia-centro e viceversa, rispetto a quelli da periferia a periferia. Questi spostamenti non erano probabilmente mai stati dominanti a Roma (città [...] sempre priva di un centro unico e di una maglia geometricamente corrispondente).

Il punto di convergenza tra nuova rete tranviaria e piano urbanistico è nel cuore del problema, la frattura tra centro e periferia. La linea tranviaria che si arresta sulle mura aureliane è il simbolo di una frattura urbanistica che si va formando tra la città consolidata e la plaga periferica e della rinuncia, in seguito sempre più marcata, a incardinare lo sviluppo su una potente rete strutturale di trasporti pubblici. La vittoria *borgatara* sbaragliò il principio di continuità e di conseguenza fece pagare il prezzo al suo sostenitore più accanito che era appunto il tram. Per questo la crescita della periferia storica corrisponde anche al lungo ciclo di smantellamento tranviario. Ma per lo stesso motivo il tram è anche l'unico strumento che può ricucire i fili strappati di quella storia, entrare nelle pieghe degli errori commessi per capovolgerne gli esiti.

La prima eredità negativa da ribaltare è la bassa densità della periferia storica. Proprio questa caratteristica rende per certi versi obbligata la strategia di rilancio del tram, non solo [...] nel lungotevere e nell'asse ottocentesco, ma tra il centro e la periferia. Senza il tram verrebbe a mancare uno strumento essenziale per curare il diradamento periferico. Infatti, le quattro linee di metropolitane, quelle in servizio più quelle in costruzione, sono anche le uniche possibili nel sistema urbano. Una volta realizzate non vi saranno altre direttrici con livelli di domanda abbastanza alti da giustificare i forti investimenti delle tecnologie in galleria. Tutte le altre diametrali attraversano infatti settori della periferia a bassa densità, con domande di trasporto tipiche di città intermedie, ma non di grandi metropoli. Eppure si tratta di flussi rilevanti che non possono essere gestiti con la bassa capacità di trasporto degli autobus, se non a prezzo delle disfunzioni evidenti nella situazione attuale. Sono tutte direttrici intermedie che possono essere servite adeguatamente solo dal tram, in quanto mezzo di media capacità. [...].

È possibile curare i guasti del secolo passato. No, *non si piange su una città coloniale*, si può intervenire, ma dovrà essere una cura a carattere urbano. I passanti tranviari sono una grande occasione per ripensare la funzione e l'immagine delle vecchie consolari – la Nomentana, la Casilina e la Prenestina, la Portuense, l'Aurelia, tratti della Flaminia e della Cassia e dell'Ardeatina – facendone i più bei viali di Roma contemporanea. Visto che bisogna aprire le strade per

realizzare gli impianti tranviari, si dovrà risistemare il sottosuolo per fare una buona manutenzione delle vecchie reti urbane – collettori, rete idrica ed elettrica, gas, spesso in condizioni penose – e allo stesso tempo per posare le nuove reti tecnologiche in fibra ottica. In alcuni casi sarà possibile anche realizzare nel sottosuolo parcheggi lineari lungo l'asse stradale, per togliere dalla superficie le automobili dei residenti e restituire spazio pubblico ai pedoni, senza creare offerta di nuovi parcheggi in destinazione che aumenterebbero il traffico⁶. In superficie si dovrà riqualificare l'architettura delle strade e potenziarne l'uso pedonale: rifacimento delle pavimentazioni, nuovo design dell'arredo urbano, uso sapiente del verde e dell'acqua, luoghi di ristoro e di pausa. La segnaletica dovrebbe essere ridotta al minimo, secondo le nuove tecniche inglesi *naked road*, che eliminano gran parte dei segnali per rendere più facilmente percepibili quelli che rimangono. Si dovrebbe evitare il degrado delle affissioni per convogliare la pubblicità nella qualificazione dell'ambiente stradale: servizi informativi, installazioni di arte contemporanea, pensiline del trasporto, illuminazione pubblica e privata coordinate secondo piani organici della luce, sull'esempio di Lione⁷. Anche gli edifici del fronte strada dovranno contribuire alla riqualificazione degli spazi, con il restauro delle facciate e la demolizione di costruzioni fatiscenti o inadeguate per realizzare nuove architetture oppure per creare nuovi spazi pubblici. Per ciascuna strada si dovrà elaborare uno stile architettonico mediante concorso internazionale.

Se fosse applicata questa operazione cambierebbe il volto della città, come non sarebbe possibile in nessun altro modo. Le vie consolari tornerebbero ad essere la trama di lettura dell'intera struttura urbana. Il richiamo antico dei loro nomi risuonerebbe in una coraggiosa interpretazione contemporanea. Tale rinascita si può stimolare solo col tram, in quanto opera in grado di agire contestualmente sui processi strutturali, funzionali e simbolici. Le borgate storiche e abusive, nate per un doppio movimento di distacco dalla città e di separazione tra di loro [...] verrebbero riunificate dal tram come le perle di una collana.

Le vie consolari ritroverebbero l'originario carattere di transito che nell'antichità costituiva l'annuncio della città per chi arrivava e il ricordo per chi partiva. Oggi, invece l'attraversamento senza relazione è divenuto la causa principale del degrado di queste strade,

⁶ Per l'importanza dei parcheggi lineari rinvio a W. Tocci, *Le basi teoriche di un nuovo piano parcheggi*, in *Per un progetto urbano. Dal governo della sosta ad una strategia per Roma*, Roma, 1999.

⁷ C. Terzi, *I piani della luce*, Milano 2001.

appesantite dal doppio peso di un centro ingolfato e di un'immensa periferia. La strada tornerebbe quindi ad essere un segno forte di urbanità, strumento di espressione sia di ciò che unisce sia di ciò che differenzia gli stili di vita. In tal senso si amplierebbero i campi di oscillazione delle funzioni influenti e latenti. Tutto ciò verrebbe esaltato dalla capacità narrativa del tram.

Laddove si affermò la medietà borghese e *borgatara*, con il rispettivo sincretismo della palazzina e della casetta di tufo, il tram potrà creare inediti stili urbani. Le nuove vie consolari tranviarie potranno diventare i cronotopi privilegiati dell'accessibilità, i transiti metropolitani, i momenti di eccezione che rompono la medietà della periferia storica, i racconti di una città non più *coloniale*.

Frammenti di periferia

Se i mali della periferia storica possono essere curati, non altrettanto si può dire per la periferia anulare, né per quella regionale. Le ultime due periferie hanno in comune con la precedente gli effetti di frammentazione e di diradamento, solo aggravati nell'intensità, ma i processi che le hanno determinate sono molto diversi. Nel *Novecento di mezzo*, la capitale era cresciuta vorticosamente, con la sola interruzione della guerra, come se per ciascun decennio si fosse aggiunta una città nuova grande quanto Bologna. La crescita era determinata da una fortissima immigrazione e da consistenti livelli di aumento naturale della popolazione con tassi di natalità e di mortalità rispettivamente superiori e inferiori a quelli italiani. Tutto ciò cambia segno nel giro di pochi anni, nel 1974 per la prima volta il tasso di natalità scende sotto la media nazionale e non solo termina il lungo esodo degli italiani verso la capitale, ma molti cittadini cominciano ad abbandonarla⁸.

Si ribalta il vettore della trasformazione, non più dall'esterno secondo le diverse ondate dell'immigrazione, ma dall'interno come mutazione della funzione residenziale. Questa tende ad espandersi nella periferia in seguito al convergere di diversi processi: a) la rendita differenziale del terziario espelle residenti dai quartieri centrali e semicentrali; b) si riduce la densità abitativa nella separa-

⁸ A. M. Seronde Babonau, *Roma. Dalla città alla metropoli*, Roma, 1983, p. 297. Nel 1971 il tasso di natalità era 17,3 superiore al 16,6 italiano; nel 1974 scende a 15,5 sotto il livello nazionale del 15,7. Negli anni settanta il censimento registra un aumento di popolazione di circa 60 000 abitanti, ma nella realtà tutta la città consolidata perde popolazione e a determinare il saldo positivo sono le tre circoscrizioni collocate prevalentemente nell'extra-GRA - VIII, XII e XIII - le quali aumentano di ben 130 000 abitanti.

zione della vecchia famiglia patriarcale, con i genitori che rimangono in grandi appartamenti centrali e i figli che vanno a abitare in periferia; c) nuovi stili di vita portano all'aumento dei single e all'abbassamento del numero di persone per nucleo familiare; d) l'eliminazione dei borghetti e di un diffuso disagio abitativo richiede la costruzione di case per l'edilizia sociale. Sono tutti fenomeni che tengono alta la domanda di nuovi alloggi anche in condizioni di stazionarietà demografica. Questi processi cambiano il verso della trasformazione, il consumo di territorio e la velocità di esecuzione. La vecchia periferia era di tipo esogeno, la nuova è di tipo endogeno. La prima in mezzo secolo aveva riempito un'area compresa tra l'anello ferroviario e la circonvallazione – attualmente definita dalla via Togliatti, l'Olimpica e la Newton – a fronte di un aumento di due milioni di abitanti. La seconda nella metà del tempo, dalla metà degli anni settanta all'inizio degli anni novanta, raddoppia la superficie urbanizzata, nonostante il calo demografico. La chiamiamo *periferia anulare* perché impegna una fascia immensa che va dalla circonvallazione alle aree a cavallo del GRA, fino al confine comunale, con due affondi nell'hinterland, uno verso i Castelli e l'altro verso il mare in direzione sud-ovest. Come conseguenza di questo cambio di passo del diradamento crolla il valore della densità territoriale, passando da 112 abitanti per ettaro nella periferia storica a 38 abitanti per ettaro nella fascia compresa tra la circonvallazione e il GRA, fino a 13 abitanti per ettaro nell'extra-GRA. Dal basso valore di densità discende il carattere prevalentemente granulare della forma insediativa.

La continuità di questi processi territoriali non è turbata dalle discontinuità politiche, né dal passaggio dalle giunte di sinistra al pentapartito né dalla rottura ben più rilevante tra fascismo e Repubblica, così come le pratiche speculative del de Mérode non si erano interrotte nel passaggio dallo Stato pontificio allo Stato italiano. A Roma la forza unificante dell'economia del mattone ha sempre vinto sulle differenze degli ordinamenti politici.

All'avvento delle giunte di sinistra gran parte dell'edificato era compreso entro il confine del piano del fascismo, grosso modo la prima circonvallazione, anche se già l'ultima ondata abusiva degli anni sessanta era andata oltre verso il GRA, anticipando le politiche successive. La fine del governo democristiano lascia in eredità questo dualismo, una città consolidata senza infrastrutture e una plaga periferica costituita da frammenti abusivi senza alcuna forma urbanistica. Su questa frattura si concentrano il grido d'allarme della Chiesa sui *Mali di Roma*, le analisi della nascente sociologia italiana, le sperimentazioni della cultura d'avanguardia – nella pittura, nel cinema, nel teatro, nella pedagogia, nell'urbanistica – volte a cercare un contatto con le radici popolari, il movimento dei

comitati di quartiere. In questo clima nasce la svolta politica delle giunte di sinistra, con l'obiettivo, come era uso dire allora, di *unificare la città*. Il risultato fu opposto : più o meno consapevolmente si crearono le basi per la proliferazione della seconda periferia, accentuando la spaccatura tra la città consolidata e la corona discontinua di borgate. L'errore fu nella pretesa di sanare i guasti del passato senza mettere in discussione i processi che l'avevano determinata. Quasi orgogliosamente i comunisti al governo dichiararono la netta contrarietà a mettere mano ad un nuovo piano regolatore⁹ e si adoperarono per attuare quello del 1962, che pure avevano osteggiato con energia nell'aula Giulio Cesare. Mancò la regolazione dei processi della nuova espansione residenziale, sia nelle cause sia negli effetti. All'interno della circonvallazione non si fece nessuna politica per attenuare l'espulsione della residenza, né sul terziario, né sul recupero urbano. Nella localizzazione dei nuovi quartieri, all'esterno della circonvallazione, si sprigionò la potenza espansiva del piano del 1962, scandita però dalla geometria interrotta dell'abusivismo. Laddove il secondo aveva lasciato spazi liberi si attuavano i quartieri previsti dal primo, per iniziativa sia privata sia pubblica. Nelle zone devastate dall'edilizia illegale, invece, la pianificazione legale si interrompeva, lasciando campo libero alla frammentazione dei tessuti.

Da questo perverso intreccio tra piano e antipiano scaturì quella tipica costituzione granulare della seconda periferia : un insieme disordinato di monadi urbane, ciascuna chiusa entro i propri confini e priva di relazioni con le altre, per lo più abbarbicate lungo le vie consolari e comunque disseminate in un territorio molto vasto. Dalla giustapposizione di regole diverse nacquero i caratteri irrisolti della *periferia anulare* : legale e abusiva, endogena ed espansiva, pianificata e destrutturata. [...]

La paccottiglia edilizia della periferia si arricchì di un nuovo stile, dopo le case abusive di tufo e gli *stecconi* dei quartieri popolari arrivarono le palazzine in vetro e cemento dei nuovi uffici. Ne venne fuori una sorta di mostra permanente delle brutture realizzate da una sedicente modernità. Tutti questi elementi si depositarono in modo confuso sul territorio, compromettendo la grande fascia

⁹ Solo nel 1984 in un acceso seminario del Pci ad Ariccia si cominciò a discutere, per iniziativa di Campos Venuti, sulla necessità di un nuovo piano regolatore, ma senza un consenso maggioritario. Dopo la sconfitta delle giunte di sinistra si affermò l'esigenza di nuova pianificazione, fino poi a diventare un punto qualificante del programma di Rutelli.

anulare intorno al GRA, con effetti ancora più negativi sulla mobilità. Se, infatti, i quartieri legali e abusivi generavano pendolarismo tra periferia e centro, ora i nuovi poli terziari creavano mobilità da periferia a periferia, che, in assenza di infrastrutture di trasporto, poteva essere soddisfatta solo dall'automobile tramite il GRA. L'anello autostradale viene così ad assumere implicitamente una funzione strategica nell'assetto urbanistico della città, divenendo il vero asse attrezzato che sostiene i nuovi poli terziari e i grappoli di quartieri legali e abusivi¹⁰. All'inizio degli anni novanta si aggiungeranno i grandi centri commerciali con uno sviluppo vorticoso, fino a costituire ai giorni nostri uno dei più grandi sistemi italiani della grande distribuzione.

Il processo non era privo di una logica interna. Proprio in quegli anni il GRA viene potenziato con la terza corsia garantendo una correlazione tra opere pubbliche e nuovi insediamenti che è sempre mancata in tutte le altre vicende dell'urbanistica romana. L'impossibilità di servire con trasporti pubblici gli insediamenti sparsi sul territorio viene risolta con un forte potenziamento dell'infrastruttura ad esclusivo servizio delle automobili.

Il GRA insomma svolge la funzione di una classica riduzione di complessità del caos metropolitano, ma pagata a prezzo di un'accentuazione della gerarchia nelle relazioni. Infatti, aumenta la dipendenza dall'uso dell'automobile, i flussi sono attratti sull'anello e raggiungono la saturazione nei nodi di ingresso e di uscita. Così le intersezioni tra il GRA e le vie consolari sono diventati i luoghi dell'ingorgo, come erano le mura Aureliane negli anni sessanta e le zone dell'anello ferroviario negli anni settanta. Ora non solo si allunga l'onda dell'ingorgo verso l'esterno, ma viene a modificarsi la dinamica del traffico romano. Il tradizionale moto centripeto si appesantisce perché gli spostamenti diventano più lunghi e, non disponendo di reti, rimangono vincolati lungo le anguste vie consolari. Ad esso si aggiunge una mobilità interna alla fascia anulare, costituita da spostamenti asistemati che vorrebbero andare in tutte le direzioni, ma che possono solo salire sul GRA.

La periferia anulare è diventata così l'epicentro del traffico romano; qui esso prende le sembianze di un destino incurabile, poiché la causa essenzialmente urbanistica sfugge al senso comune.

¹⁰ Nel 1946 l'ingegner Eugenio Gra, direttore dell'Anas, ideò l'anello stradale al di fuori del piano regolatore e passò subito all'attuazione, quasi completata in un decennio, senza trascurare di far coincidere il proprio cognome con l'acrostico dell'opera. Si trattò di una straordinaria anticipazione dei processi territoriali che seguirono quasi mezzo secolo dopo. Per una suggestiva descrizione della storia e dell'attualità del GRA: M. De Quarto, *Grande Raccordo Anulare. Alla ricerca dei confini di Roma*, Roma, 2005.

I cittadini sentono peggiorare la situazione lentamente ma inesorabilmente, fino alla paralisi negli orari di punta, senza riuscire a vedere una soluzione. I dati confermano le sensazioni : il crollo del trasporto pubblico, infatti, è avvenuto nella seconda metà degli anni ottanta, con una perdita di circa il 30% degli utenti, proprio quando hanno cominciato a farsi sentire gli effetti della costruenda periferia anulare. In quegli anni avviene qualcosa di molto importante nella forma urbana della capitale, si definisce una geometria a grande scala che condiziona pesantemente il futuro della città e, come una parodia, riprende le grandi utopie fallite del Novecento [...].

Il fu Modello Roma

Con il crollo Tangentopoli finisce l'euforia del mattone degli anni ottanta. I vecchi poteri che avevano guidato la trasformazione vengono sgominati dai magistrati e dall'indignazione dell'opinione pubblica. Per un po' di tempo tutto si ferma. In Campidoglio comincia una nuova stagione politica, l'amministrazione annuncia un nuovo piano regolatore e sembra voler rompere le vecchie logiche dello sviluppo. Alla fine degli anni novanta riparte un nuovo ciclo edilizio mondiale che in Italia nel 2006 raggiunge, nella sola produzione residenziale, un aumento di circa il 40% rispetto al 1993¹¹. Roma partecipa da par suo a questo boom immobiliare, con una nuova ondata espansiva che non solo interessa la periferia anulare, ma allunga il passo verso l'hinterland, superando i confini comunali già molto estesi, coinvolgendo la prima e seconda cintura dei comuni e molte aree della regione. Nasce così la terza periferia, denominata in seguito *periferia regionale* proprio in riferimento alla scala vasta della trasformazione.

Rispetto alle sorgenti dell'espansione questa terza periferia costituisce una sintesi delle due precedenti, intreccia cioè cause endogene ed esogene. Torna infatti la spinta dell'immigrazione, non più dalle province italiane ma da tutte le parti del mondo. All'interno della città Roma i nuovi cittadini con la pelle di mille colori compensano la perdita di popolazione in corso da un ventennio. D'altro canto l'impennata dei valori immobiliari, anche per merito del ritrovato prestigio della capitale, espelle residenti dalla città consolidata, costringendoli ad insediarsi lontano da Roma per abbassare i prezzi

¹¹ Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e dell'arte contemporanea (PARC), *Le città italiane negli anni 2000. Ricerca di base* (a cura del Cresme e coordinata da L. Bellicini), Roma, 2008.

di acquisto o di locazione. A suo tempo i ceti popolari che abbandonavano l'area centrale trovarono risposta nell'edilizia sociale di Petroselli, ora possono solo scegliere un comune dell'hinterland dove andare ad abitare.

La dinamica è iniziata nei primi anni novanta e si è impennata negli anni Duemila. Infatti, i dati del censimento 2001 rivelano un aumento della popolazione dei comuni della provincia di 168 000 abitanti e una perdita di popolazione romana di 228 000. Nel periodo 2001-2007 il Comune di Roma riprende a crescere con un aumento di 147 000 (+5,7%) dovuto all'immigrazione. I comuni della Provincia crescono però di 162 000 con un tasso quasi triplo (+14,1%) a causa del sommarsi della doppia immigrazione sia straniera sia romana. Nell'arco di un quindicennio la città perde circa 6 punti nella ripartizione della popolazione con il territorio provinciale¹². Siamo quindi ormai a una sovrapposizione dei processi endogeni ed esogeni che sostengono i fenomeni di diradamento su area vasta.

La tassonomia che abbiamo scelto nel definire le tre periferie presenta il pericolo di considerarle come tre cerchi concentrici, diacronici e separati tra loro. Invece, la distinzione serve a mettere in evidenza il cambiamento dei processi nelle diverse fasi, ma il territorio è lo stesso e ciascuna contribuisce a trasformarlo in tutte le sue parti. Si possono interpretare come ondate successive che ogni volta ampliano la scala delle relazioni urbane. Ciascuna di esse comprende quindi un trascinarsi delle precedenti, così la *periferia regionale* agisce anche nello spazio di quella *anulare* e questa nel territorio della *periferia storica*. Tuttavia la tendenza di fondo dell'ultimo trentennio [...] ha prodotto nella città consolidata, intesa come rioni più quartieri storici, una perdita di circa 600 000 abitanti di cui una parte si è trasferita nell'hinterland in nuclei a bassa densità, contando quasi esclusivamente sull'infrastruttura del GRA.

Si è creato così uno dei più grandi esempi di *sprawl* in Italia e per certi versi anche in Europa. È paragonabile a quello dell'area milanese e a quello del nord est, ma prende gli aspetti peggiori di entrambi, la forte gravitazione del primo e la bassa densità del secondo. In verità il modello di riferimento non è né italiano né

¹² Per un'accurata analisi delle dinamiche insediative su area vasta si veda P. Berdini, *La città in vendita*, Donzelli, Roma 2008. Per i dati degli ultimi anni : Upi, *Rapporto 2007 sullo stato delle Province del Lazio*. Per gli anni novanta : *Dieci anni di una capitale*, Donzelli, Roma, 2003. L'Istat ha misurato il fenomeno dell'immigrazione solo nell'anno 2007 certificando un aumento brusco di 152 000 unità. Probabilmente questo aumento è distribuito nel periodo precedente fino a ridimensionare la perdita di popolazione degli anni novanta, ma senza modificare la dinamica di fondo.

europeo, ma quello americano delle *inner cities* circondate da immense distese di villette, molto diverso dalla cultura urbana che abbiamo ricevuto in eredità.

Questo agglomerato continuiamo a chiamarlo con il nome storico di *Roma*, che suscita tante suggestioni di civiltà e nasconde lo smarrimento di identità delle monadi anulari. Ma soprattutto tra il nome e la cosa è nato uno scarto¹³. L'oggetto geografico chiamato *Roma* si è dilatato nell'area regionale, ha avuto il terzo salto di scala, più rapido e meno governato dei due precedenti, quello ottocentesco e quello del *novecento di mezzo*. Non sono stati anni normali nella vicenda della capitale. Per tanto tempo si è tenuta in grembo i propri mali, stavolta ha esportato la sua patologia trasferendo la periferia nella provincia. La città compatta all'interno della cintura ferroviaria e l'area racchiusa dal GRA hanno attratto rispettivamente il 53% e il 77% della crescita della domanda di lavoro dell'intera provincia, 178 000 nuovi occupati negli anni novanta. Le case sono andate all'esterno e il lavoro all'interno, gli spostamenti sono diventati più lunghi e hanno creato l'ingorgo sulle consolari all'altezza del GRA.

È sempre stata una grande metropoli con una corona debole intorno a sé, ma nell'ultimo ventennio tale squilibrio storico si è accentuato e costituisce ormai il principale impedimento al suo sviluppo, problema questo di cui c'è scarsa consapevolezza nella classe politica romana. Eppure basterebbe riflettere all'esperienza di grandi città europee che nello stesso periodo hanno realizzato grandi balzi in avanti, ad esempio Barcellona e Monaco, con il sostegno di forti sistemi regionali, come la Catalogna e la Baviera. L'area provinciale si è quindi trasformata in una grande periferia romana, a discapito di marcate identità storiche e delicati caratteri urbani dei paesi vicini, per tanto tempo mantenuti in un relativo equilibrio sociale e urbanistico.

Qui si è misurata la pochezza di quei sindaci corrivi verso il suicidio delle rispettive comunità abbagliate dai successi della valorizzazione immobiliare. Quando paesi carichi di storia e di tradizioni, di risorse civili, naturali ed economiche aumentano la popolazione di 3-4% l'anno, trasformandosi in dormitori per pendolari romani, si produce una devastazione del tessuto comunitario, senza creare nulla di nuovo. Anzi, da qui nasce il risentimento contro Roma, sia da parte degli ex-residenti romani, costretti ad andare ad abitare fuori e a passare ore in automobile per tornare a

¹³ F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino, *L'esplosione della città*, Bologna, 2004. Il mutamento di forma delle città europee è analizzato in questa ricerca universitaria nelle dinamiche generali e in relazione a molti casi particolari.

lavorare in città, sia degli autoctoni memori della tranquillità della vita locale di un tempo passato. Per questo i successi di Roma come grande città della cultura e della modernizzazione terziaria sono stati vissuti con rancore dai residenti dell'hinterland. Gli amministratori locali, dopo aver assecondato tale processo con la speculazione immobiliare, hanno cercato il consenso inasprendo la polemica contro Roma, creando così una contrapposizione anche politica tra la capitale e l'area regionale. Al contrario altri sindaci, come nel caso di Frascati o Ladispoli, hanno puntato sulle risorse locali, curando i patrimoni ambientali e culturali e attraendo funzioni di qualità, riuscendo così ad assicurare prosperità e coesione alle proprie comunità. Ma sono state delle eccezioni.

La regione Lazio che aveva i poteri cogenti per contrastare lo squilibrio è stata assente, a volte baloccandosi in un'ostilità preconcetta verso il capoluogo, altre volte accettandone supinamente il modello di sviluppo territoriale. Clamoroso è il caso della politica ferroviaria, per la quale ha assunto forti competenze in seguito al federalismo, senza svolgere alcun ruolo. Tutto ciò che si è fatto sul tema è dipeso dall'iniziativa politica del Comune di Roma, pur non avendo alcuna competenza in materia. Si era visto per tempo, all'inizio degli anni novanta, che la dimensione metropolitana diventava cruciale e quindi occorreva accompagnare la trasformazione con una rete di trasporto su area vasta recuperando i vecchi tracciati ferroviari. In breve tempo si diede avvio a servizi di trasporto e investimenti su tre nuove ferrovie metropolitane : Monterotondo-Fiumicino, Cesano-Ostiense e Lunghezza-Tiburtina. L'operazione venne accompagnata dall'istituzione del primo sistema integrato tariffario italiano, il *Metrebus*, per consentire ai cittadini di usare indifferente-mente tutti i modi di trasporto. E i risultati non mancarono, in pochi anni raddoppiarono gli utenti delle ferrovie. Oggi si presenta un'occasione formidabile di ulteriore sviluppo perché in seguito alla realizzazione dell'alta velocità si è liberata dal traffico nazionale la Roma-Formi che può diventare quindi una vera metropolitana di superficie tra la capitale e il sud del Lazio. Purtroppo, però, negli anni Duemila questa politica si è interrotta, non solo per l'insipienza regionale, anche per la distrazione del Campidoglio. È rimasto solo Palazzo Valentini a crederci e ad operare per lo sviluppo dei servizi ferroviari, impegnando anche propri finanziamenti, unica provincia italiana a farlo.

La maggiore consapevolezza si è registrata nell'istituzione che aveva meno potere. La Provincia di Roma, infatti, ha proposto fin dagli anni novanta di ricondurre ad una coerenza lo sviluppo del territorio, senza ottenere ascolto dalle altre amministrazioni. Eppure, aumentano ogni giorno i sostenitori dello scioglimento di questa istituzione, l'unica collocata nella scala appropriata per

governare i processi di area vasta. Semmai bisognerebbe fare il contrario, limitare i poteri urbanistici dei singoli comuni che gonfiano le previsioni edificatorie ed eliminare il comune di Roma, ormai troppo piccolo rispetto ai processi dilaganti al di là dei suoi pur ampi confini. Le sue funzioni, insieme a quelle della Provincia, dovrebbero essere assegnate alla nuova città metropolitana, da collocarsi almeno sugli attuali confini provinciali. Si ridurrebbe così il numero delle istituzioni che insistono nello stesso territorio, semplificando le attribuzioni di responsabilità e posizionando la sovranità della pianificazione sulla scala appropriata.

L'urgenza di tale calibrazione tra governo e territorio è dimostrata proprio dal ruolo negativo svolto, più o meno consapevolmente, dal comune di Roma nell'assestare lo *sprawl* su area vasta. Negli ultimi quindici anni gran parte delle nuove costruzioni sono state localizzate tra il GRA e il confine comunale, allungando la periferia anulare fino al saldamento con i comuni dell'hinterland, non solo nelle direttrici già compromesse dagli anni ottanta, ma attuando a scala metropolitana il vecchio modello dello sviluppo a macchia d'olio. Ben il 70% delle edificazioni realizzate facevano parte delle politiche avviate dalle amministrazioni di Sbardella e Carraro. Nonostante la retorica del nuovo non si è riusciti nel corso di tre lustri a modificare la vecchia logica espansiva. Se si prendono ad esempio i tre grandi quartieri avviati negli ultimi anni – Bufalotta, Ponte di Nona e Tor Pagnotta, le vere cattedrali della periferia anulare – si constata una straordinaria continuità amministrativa, nelle decine di delibere necessarie per attuare ciascun piano edilizio, tra le giunte del centrosinistra, quelle precedenti del pentapartito e quelle ancora prima a guida Pci. Si tratta, infatti, delle zone più esterne e non ancora urbanizzate del piano del 1962 che conteneva molti insediamenti sul o extra GRA, i quali però, almeno nel disegno di Piccinato, erano inseriti in una maglia strutturale continua. Ma proprio questa a distanza di anni è stata vanificata dall'abusivismo e dalle mille varianti. Di conseguenza, i nuovi quartieri costituiscono episodi isolati e come tali finiscono per dare un contributo allo *sprawl*. Sono stati realizzati secondo la norma del piano, ma fuori dalla logica del piano, anzi fuori da qualsiasi logica, come se fossero anch'essi dei frammenti prodotti dall'abusivismo, secondo la definizione larga proposta da Benevolo.

Quando poi le amministrazioni di centrosinistra sono passate a scegliere nuove localizzazioni fuori dal piano del 1962 hanno addirittura aggravato la logica espansiva e frammentata. Basti qui considerare il piano di edilizia popolare disegnato attraverso una serie compulsiva di delibere tra il 1997 e il 2006 come un lancio di coriandoli nell'agro romano: una quarantina di piccoli quartieri esterni al GRA, lontani dal ferro e isolati dalla città. Non si potrebbe fare di

più per dare un esempio estremo di come *non* si deve diradare una città. Al contrario, Giovanni Caudo ha dimostrato che una pari quantità di alloggi poteva essere realizzata, solo per l'affitto a canoni calmierati, utilizzando le aree ancora libere dei vecchi piani di zona della 167, già di proprietà pubblica, dotati di servizi e localizzati all'interno del GRA. Certo sarebbe stata un'operazione complessa che avrebbe richiesto un alto grado di condivisione dei cittadini già insediati e un saldo controllo dell'interesse pubblico, ma con enormi vantaggi nella mobilità, nella qualità sociale e nella diminuzione dei costi dei servizi¹⁴.

Un contributo allo *sprawl* è venuto anche da una fonte insospettabile, cioè dalla tutela delle aree verdi che spesso ha portato alla cancellazione di edificazioni semicentrali, a volte perfino collocate vicino alle stazioni, favorendo così inconsapevolmente la disseminazione verso l'esterno. La tutela ambientale di determinate aree è stata pagata a caro prezzo in termini di peggioramento della struttura urbana, come conferma perfino la meritoria cancellazione dell'edificazione di Tor Marancia, con la quale si è salvato uno splendido paesaggio a ridosso dell'Appia Antica, ma trasferendo nell'hinterland più del doppio della cubatura prevista e aggravando così in futuro la mobilità e i servizi. È prevalso un compromesso al ribasso tra la vecchia domanda di costruire a prescindere dalla qualità localizzativa e la povertà della cultura ambientalista italiana, che capisce solo la tutela della singola area, senza neppure accorgersi dei guasti ambientali prodotti da una struttura urbana mal fatta. Così, gli ambientalisti hanno gioito per i tagli e costruttori per i residui, ma nessuno si è occupato della qualità del sistema, cioè lo scopo di una vera pianificazione. Un malinteso *sviluppatismo* e un malinteso *ambientalismo* hanno deformato il progetto urbano.

Non a caso le cose migliori sono state realizzate nella città esistente mediante gli interventi pubblici, basta vedere come si è trasformato l'Ostiense con la nuova università. Gli investimenti privati, invece, sono come l'acqua e vanno dove trovano la strada. Solo bloccando la strada in discesa per l'espansione si potevano trovare le energie per la strada più irta della trasformazione interna. È accaduto invece il contrario, spesso le iniziative pubbliche sono rimaste indietro rispetto alle private, facendo saltare qualsiasi correlazione tra nuove edificazioni e i trasporti, come è evidente, ad esempio, nel bacino Tiburtino. In quindici anni non si è riusciti a realizzare il terziario e il residenziale sulle aree pubbliche di Pietralata, connesse con una stazione ancora inutilizzata della metropoli-

¹⁴ G. Caudo, *Costruire nella città esistente*, in Società Italiana Urbanisti, *Atti del X Congresso nazionale*, Milano, 2006.

tana. Nello stesso tempo, però, sulle aree private della periferia anulare e regionale sono stati attuati molti programmi residenziali, come ad esempio Ponte di Nona, la nuova Settecamini e Guidonia. Ciò ha aggravato il pendolarismo fino alla saturazione dei due assi stradali della Tiburtina e dell'A24, sui quali ora si è deciso di spendere molti soldi per potenziare le corsie. Nel frattempo, nella disattenzione generale, procede lentamente il potenziamento della parallela ferrovia Guidonia-Tiburtina, unica soluzione per drenare i flussi a monte e trasferirli sul trasporto pubblico. Se, invece di costruire quei quartieri isolati nell'hinterland si fossero utilizzate le aree intorno a Pietralata e si fosse accelerato l'investimento sulla ferrovia, oggi avremmo cittadini contenti di andare a lavoro con i mezzi pubblici, costi di gran lunga inferiori per le urbanizzazioni e per la gestione dei servizi e una qualità degli insediamenti certamente più elevata.

Tutto ciò è stato ammantato dalla retorica del *Modello Roma*. È uno slogan che non sono mai riuscito a pronunciare prima, ma da quando è stato battuto nelle elezioni comunali esprime l'errore di impostazione del quindicennio, almeno della sua politica urbanistica. Una forte narrazione sul rinascimento civile della città ha coperto la continuità con la logica espansiva. Da tali processi strutturali scaturisce ciò che banalmente viene chiamato «disagio delle periferie». Questo dicono i risultati del voto [ndr : del 2008] : il centrosinistra perde proprio nei suoi capisaldi, cioè nei municipi all'esterno del GRA che hanno risentito di più del diradamento urbanistico. Questa è la vera causa dell'ingorgo.

Il traffico come patologia urbanistica

Se analizziamo, ad esempio, le strade bloccate regolarmente tutte le mattine, come la Cassia o la Prenestina, costatiamo flussi di traffico non impossibili, poco sopra 1000 auto/ora, alla portata di autobus capienti e frequenti. Se in quelle condizioni si arriva alla saturazione significa che non è un problema di quantità, ma di cattiva disposizione degli elementi nello spazio. Se quelle stesse quantità edilizie fossero disposte nel territorio in modo diverso, con una geometria più reticolare e meno dispersa, non ci sarebbe affatto l'ingorgo.

Siamo soliti rappresentare questi fenomeni sotto l'espressione *problema di traffico*, purtroppo foriera di tanti equivoci. In senso stretto essa sta ad indicare una questione di scarsità dello spazio rispetto alla domanda, come succede nelle alte concentrazioni delle megalopoli gestite a fatica anche in presenza di buone reti su ferro. Ma questo non è il caso di Roma, qui non c'è un problema di quan-

tità, ma di forma, non soffriamo di alta concentrazione, anzi all'opposto di scarsa densità, non facciamo i conti con una struttura urbana, bensì con una conurbazione amorfa.

A Roma il *problema del traffico* non esiste. Sì, mi sento di dire una frase tanto impegnativa per un ex assessore proprio sulla base di quell'esperienza. Semmai esiste il *problema della sosta* che devasta tutti gli spazi pubblici, a causa di uno dei più alti tassi di motorizzazione del mondo occidentale, un mezzo di trasporto (auto o moto) per abitante compresi bambini e anziani. D'altronde, ci salva la nostra idiozia collettiva che porta a tenere fermo il mezzo meccanizzato per la maggior parte del tempo pur avendolo pagato caro, altrimenti se venisse utilizzato per quello che costa sarebbe l'ingorgo permanente. L'automobile esaspera negli italiani la cultura del possesso, una sorta di antropologia della *roba* contadina non metabolizzata nella modernità. Questo muro devono superare le tecniche di *car-sharing* che pure vanno meritoriamente diffondendosi.

Ciò che rappresentiamo come *problema di traffico* è in realtà solo una patologia urbanistica. Se avessimo gestito in modo diverso l'esodo di quei seicentomila, in cerca di più favorevoli condizioni abitative, oggi non avremmo l'ingorgo delle consolari. Prima di un problema di traffico a Roma c'è il problema della casa e non averlo governato da tanto tempo è la ragione principale del disagio attuale.

Inoltre, l'espressione *problema di traffico* appiattisce le differenze tra le parti di città. L'ingorgo non esiste più nella città compatta, costruita prima che iniziasse la frattura periferica. Pur mancando le infrastrutture esiste un tessuto urbano continuo e con densità adatte al trasporto collettivo, che proprio per questo è ancora fruibile. Gli ingorghi del Lungo Senna sono molto più pesanti di quelli del lungotevere. Il traffico della *City* londinese, prima della cura Livingstone con il pedaggio di ingresso, era più intenso di quello interno alle mura Aureliane. Quelle grandi città hanno veri *problemi di traffico*, intesi propriamente come alta densità di automobili in movimento, solo in parte attenuati dalla potente dotazione infrastrutturale. Con meno di un terzo o un quarto di abitanti Roma avrebbe potuto affrontare tranquillamente i problemi di mobilità, se non avesse diradato in modo patologico i suoi tessuti. Da noi il problema non è la dimensione, ma una struttura urbana intrinsecamente ostile ai trasporti pubblici. A ciò ha fatto seguito la bassa dotazione infrastrutturale, ma è stato più un effetto che la causa.

Oggi si procede a sanare quel deficit con i cantieri in corso e i programmi di investimento, ma gli esiti non saranno uniformi nelle diverse parti di città. Nella parte compatta si può arrivare ad ottimi livelli di accessibilità con la realizzazione delle metropolitane e i progetti tranviari del lungotevere e dell'asse ottocentesco. La peri-

feria storica, invece, funziona male poiché risente della prima frammentazione dei tessuti, ma è una patologia ancora curabile e può raggiungere livelli dignitosi di qualità dei trasporti, realizzando le metropolitane, le ferrovie e i passanti tranviari [...]. Le periferie anulare e regionale, invece, sono già oggi al collasso e non si vede all'orizzonte una terapia capace di curarne la malattia. Qui è il grande problema del traffico romano, tanto grave quanto eluso.

Walter Tocci

Vicesindaco di Roma, assessore alla mobilità (1993-2001)

Direttore del Centro per la Riforma dello Stato

(© Donzelli 2008)

AURÉLIEN DELPIROU

LA «FUTURA» LINEA C

LA TERZA LINEA METROPOLITANA DI ROMA,
TRA SFIDE URBANE E CONFLITTI ISTITUZIONALI

Introduzione

La limitatezza della rete metropolitana di Roma costituisce, senza dubbio, una delle cause prime delle difficoltà di mobilità nella Città eterna. Le due linee metropolitane sono state realizzate con ritardo rispetto alle altre grandi capitali europee : iniziata nel 1939, la costruzione della linea B è stata completata soltanto nel 1955, un secolo dopo l'apertura della prima linea londinese. Considerata come prioritaria nel 1959, al contrario, la linea A è stata inaugurata solo nel 1981. Con due linee, 36 chilometri di rete ferroviaria e circa 300 milioni di passeggeri annui, la metropolitana di Roma è tra le più modeste rispetto alle altre città europee¹.

Nell'autunno del 2013, i Romani aspettavano l'apertura della terza linea metropolitana. Se la prima tratta sembrava quasi pronta per l'entrata in servizio nella zona Est della città, per certo bisognerà attendere la sua inaugurazione ufficiale per dissipare ogni dubbio da parte della popolazione. In effetti, le vicende che hanno accompagnato la costruzione della linea C, nonostante i buoni propositi, si sono rivelate piuttosto critiche. Programmata a partire degli anni '60 del secolo scorso e considerata come una priorità delle politiche pubbliche, la costruzione della terza linea è stata oggetto, per alcuni aspetti, di una serie interminabile di consensi e opposizioni, di progetti e contro-progetti, di polemiche e rinunce, al punto di diventare quasi fantomatica nella pianificazione dei trasporti a Roma : condannata a restare, secondo l'ironica formula utilizzata dai Romani, la «futura» linea C.

Studi recenti hanno dimostrato che i ritardi nello sviluppo della metropolitana romana sono stati determinati da una sovrapposi-

¹ Parigi possiede 16 linee per 250 km di lunghezza, Londra ha 12 linee per 380 km, mentre Madrid conta 11 linee per un totale di 270 km.

zione di cause.² Studiando i percorsi amministrativi, politici e tecnici che hanno determinato i successi e gli insuccessi della realizzazione della terza linea, questo studio s'inserisce nel percorso intrapreso da queste ricerche, nella speranza di offrire nuove prospettive di analisi. In effetti, la linea C è testimonianza non soltanto dei dibattiti e dell'inerzia riscontrabili nel campo dei trasporti pubblici a Roma, ma anche dei problemi più attuali legati alla gestione della *cosa pubblica* in Italia, bloccata tra paralisi amministrativa e conflitti istituzionali.

*Quali linee e per quale città? Un consenso irraggiungibile*³

La prima linea (B) : una «linea di apparato»?

Durante i primi anni di Roma Capitale⁴, la riflessione sul trasporto urbano sotterraneo si sviluppò tra la cerchia dei tecnici e degli ingegneri. I progetti presentati negli anni '80 del XIX secolo riguardavano le linee anulari, largamente ispirate ai coevi esempi europei, i cui tracciati erano sviluppati nell'area periferica. Questi progetti furono, però, rifiutati, essendo Roma, nel 1870, una città di provincia con solo 220 000 abitanti, poco industrializzata e sviluppata e, dunque, non pronta ad accogliere un sistema di trasporti come quello della metropolitana : nel processo di modernizzazione a cui andava incontro la nuova capitale la metro non era considerata una priorità.

Un'inversione di tendenza intervenne, invece, durante gli anni '20 del XX secolo, e più precisamente nel dicembre del 1924, quando

² Si veda D. Bocquet, *L'archéologie à Rome après 1870. Une lecture politique et spatiale*, in *MEFRIM*, 113-2, 2001, p. 759-773; A. Delpirou, *Une capitale sans métro? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains*, in *Transports Urbains*, 118, 2011, p. 3-10.

³ Gli archivi dei progetti sulla metropolitana e le cartografie esaminate si trovano principalmente nei fondi dell'Archivio Storico Capitolino (Dibattiti e deliberazioni del Consiglio comunale e della Giunta; Strade ferrate) e dell'Archivio storico ATAC (Ordini di servizio; Monografie aziendali; Carteggio). Si potrà ugualmente consultare i numerosi articoli della rivista municipale *Capitolium* così come diverse monografie che coprono il periodo cronologico in questione : G. Allievi, *La metropolitana di Roma*, Roma, 1885; E. Linotte, *Le ferrovie metropolitane di circonvallazione e le stazioni di Roma*, Roma, 1887; F. Degli Abbatì, *La ferrovia urbana o metropolitana di Roma*, Roma, 1889; Comitato tecnico per una metropolitana, *Relazione generale*, Roma, 1929; V. Perrone, *La ferrovia metropolitana a Roma*, Roma, 1952.

⁴ Unificata nel 1861, l'Italia ha completato definitivamente la sua avventura risorgimentale con la presa di Roma nel settembre 1870 seguita dalla decisione di fare della città la capitale della nuova monarchia.

ormai l'idea di una linea metropolitana sembrava definitivamente tramontata. Un avviso del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici riprese in mano lo studio della questione.⁵ D'altronde la crescita demografica degli anni '20 aveva sensibilmente ampliato l'area urbanizzata che si estendeva, in quegli anni, per sei chilometri a partire dal Campidoglio. Ma l'idea di una metropolitana si andò affermando soprattutto nell'ambito dell'ambiziosa politica fascista: con la costruzione di una metropolitana, la città di Roma avrebbe offerto l'immagine del vitalismo tecnologico e industriale del Regime⁶. Un progetto dettagliato di tre linee fu messo a punto nel 1928 da un Comitato tecnico interministeriale; i lavori sarebbero cominciati nel 1932 e completati nell'arco di un decennio. Ma nel gennaio 1931, il Ministero dei Lavori pubblici spostò a data indefinita il completamento dei lavori.⁷

Fu solo in previsione della futura esposizione universale del 1942, nel quartiere E 42 (l'attuale EUR), che la necessità di assicurare un trasporto rapido ed efficace per i visitatori stranieri impose seriamente la necessità di una linea metropolitana. Avvalendosi delle varie proposizioni del Comitato tecnico interministeriale, il progetto messo a punto dal Ministero dei Trasporti nel 1939 prevedeva un'unica linea che collegasse la stazione Termini all'E 42. Concepito per ragioni strettamente funzionali, il tracciato restava largamente esterno alla struttura urbana della capitale. Interrotto dagli eventi bellici, il cantiere riprese agli inizi degli anni '50, contro l'avviso della maggior parte dei consiglieri municipali romani che denunciavano la mancanza di una razionale connessione tra la nuova metropolitana e i progetti urbanistici previsti per la capitale. La linea fu finalmente messa in servizio nel febbraio 1955; solo le

⁵ Questo organismo, retto da ingegneri delle grandi scuole italiane, resta durante il fascismo l'istituzione principale di controllo e di validazione dei progetti in campo tecnico e urbanistico.

⁶ Vedi sull'argomento A. Cederna, *Mussolini urbanista. Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*, Roma-Bari, 1979.

⁷ In assenza di archivi liberamente consultabili, i motivi di questo cambiamento non sono ben conosciuti e/o facilmente interpretabili. La ragione ufficiale sembra essere stata l'esistenza di molteplici difficoltà tecniche legate all'attraversamento del Tevere. Secondo I. Insolera, il disinteresse personale del Duce per il progetto, le reticenze da parte degli architetti e degli urbanisti e la pressione dell'ATAG, preoccupata di proteggere i suoi interessi legati al trasporto di superficie allora in corso di modernizzazione, sarebbero stati determinanti nella decisione presa dal Ministero dei Lavori pubblici. Inoltre, problemi di natura economica intervennero ad ostacolare il progetto che fu definitivamente abbandonato nel 1935, quando le spese per la guerra d'Etiopia divennero prioritarie nell'interesse della nazione.

stazioni di Garbatella e Cavour erano situate in aree abitate, occupando una posizione marginale all'interno di questi quartieri. La stampa locale e internazionale criticarono severamente quella che poteva definirsi a pieno titolo una «linea d'apparato», che «parte da una parte e arriva da qualche altra»⁸. Dopo una partenza piuttosto lenta, la metro conobbe comunque un importante successo : nove milioni di viaggiatori nel 1955, 15 milioni nel 1965, 25 milioni nel 1975. Realizzata tra i piani regolatori del 1931 e del 1962, in un periodo di massima speculazione edilizia, la linea B contribuì allo sviluppo residenziale spontaneo di Roma sud. Il prolungamento verso il quartiere di Rebibbia nel 1990 fu fortemente criticato a ragione di un tracciato che evitava la maggior parte dei quartieri più densamente popolati del nord di Roma.

La seconda linea (A) : un compromesso tra ingegneri e urbanisti?

Fino alla caduta del fascismo, furono gli ingegneri ad occuparsi dei progetti della metro a Roma. Un'egemonia che iniziò ad essere messa in discussione in maniera crescente a partire dal 1945, quando la questione della metropolitana cominciò a porsi in un ambito più largo nei dibattiti urbanistici del dopo guerra. La realizzazione di una metro coincideva, infatti, con questioni cruciali per lo sviluppo della capitale d'Italia, mettendo in gioco lo statuto del centro storico o le direttrici preferenziali dell'espansione urbana. Diviso da *querelles* ideologiche, il mondo dell'urbanistica romana difendeva comunque la necessità di utilizzare la metro come un mezzo suscettibile di influenzare l'urbanizzazione e favorire il decentramento residenziale e funzionale. In questa prospettiva, i tracciati privilegiati dalla corrente di pensiero detta *progressista*⁹ erano suburbani e tangenziali, rendendo in questo modo la metropolitana «la guida delle operazioni urbanistiche della capitale»¹⁰ (fig. 1). Al contrario, un gruppo eterogeneo costituito da promotori immobiliari e da ingegneri si mobilitò per difendere la causa di una metropolitana urbana e radiale, capace di farsi carico delle grandi correnti di traffico senza avere un forte impatto sullo sviluppo urbano della città (fig. 1). Gli urbanisti furono così accusati

⁸ *Passenger Transport*, 2, 1955, p. 18.

⁹ In questo studio, il termine è utilizzato in senso ampio e indica l'insieme delle correnti politiche e culturali che si rifacevano a diverso titolo alla Sinistra italiana.

¹⁰ INU, Sezione laziale, *La politica del traffico urbano e la metropolitana a Roma*, Roma, 1954, p. 9.

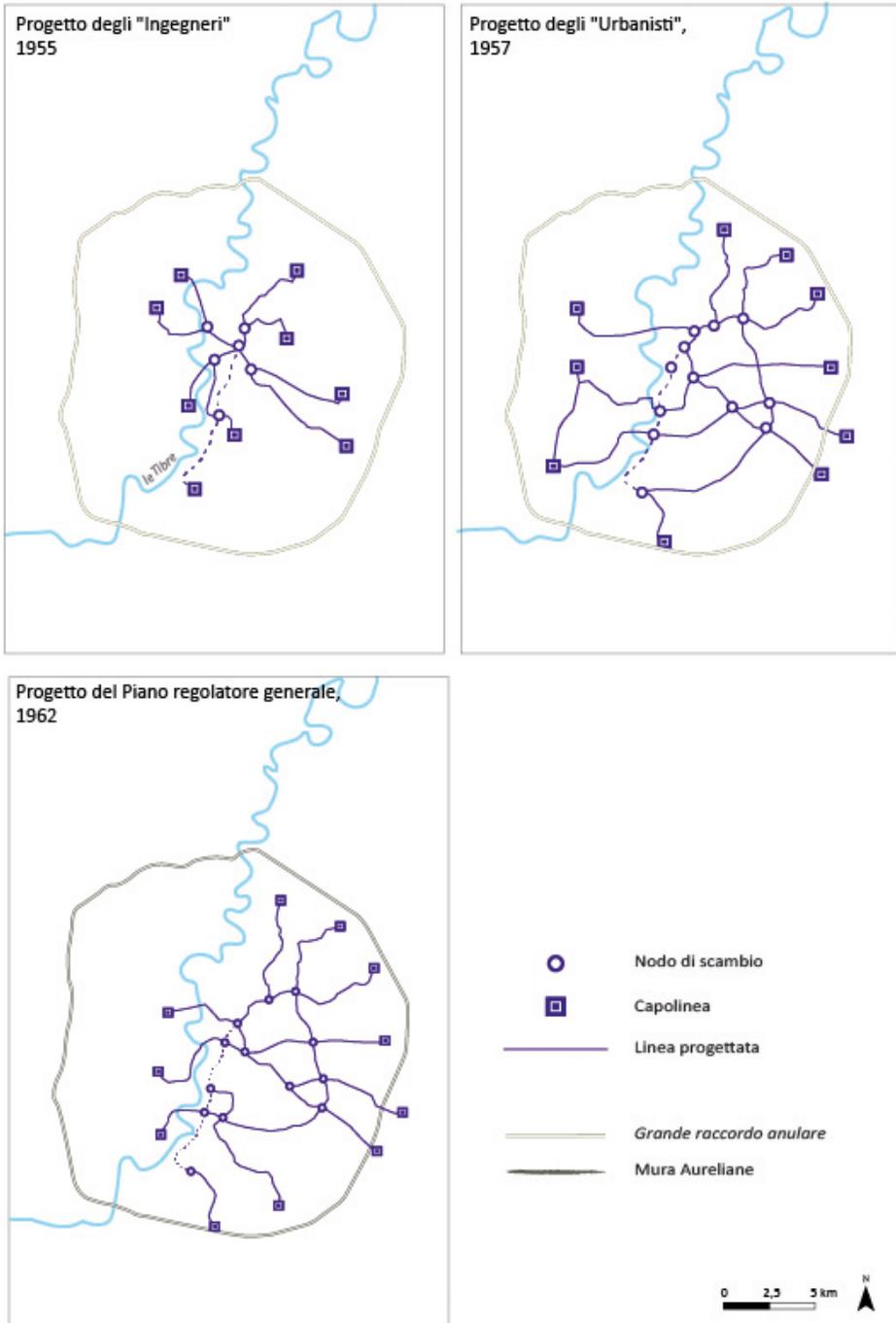


Fig. 1 – Progetti della metropolitana negli anni 1950 e 1960 : concezioni divergenti.

di «trascurare i bisogni reali, concreti, della città»: «se la metro passa troppo lontano dal centro, avrà un impatto quasi nullo sulla riduzione del traffico radiale e di transito»¹¹.

Il dibattito prese una piega piuttosto accesa nel quadro dell'elaborazione del nuovo piano regolatore generale (PRG) della capitale¹². Le differenti possibilità di sviluppo difese dalle diverse correnti trovarono eco nei progetti di trasporto: lo statuto della metropolitana nel nuovo piano regolatore, l'ampiezza e la configurazione della rete, il ruolo che l'infrastruttura doveva svolgere nell'orientamento della crescita urbana romana furono oggetto di numerosi conflitti. Dopo anni di polemiche e negoziati, un progetto globale accettato da più parti fu adottato nel 1962 durante un periodo di instabilità politica alla guida della città e dello Stato. Venivano previste quattro linee e 60 chilometri di percorso, divise tra tracciati radiali (linee A e C) e collegamenti tangenziali (linea D). Gli urbanisti avevano ottenuto la realizzazione di una linea tangenziale ad est (linea D), al servizio dei nuovi centri terziari e amministrativi prevista dal piano regolatore generale¹³ (fig. 1); gli ingegneri potevano essere finalmente soddisfatti in previsione della futura metropolitana che avrebbe evitato la congestione del traffico di superficie. Malgrado ciò, lo Stato impose in via prioritaria il finanziamento della linea A, per ottenere un beneficio immediato sul traffico automobilistico, a scapito della linea D, pertanto più strategica per l'attuazione del piano.

¹¹ A. Patrassi, *Cenni sulla metropolitana di Roma*, in *Politica dei trasporti*, 12, 1959, p. 243.

¹² Sul resoconto dell'elaborazione del PRG del 1962 si veda I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino, 1962, rééd. 2011; A.-M. Séronde-Babonnaux, *De l'Urbs à la ville. Rome, croissance d'une capitale*, Aix, 1980. Sul progetto della metro integrata al piano: S. Rebecchini, *La metropolitana di Roma*, in *Capitolium*, 7, 1959, p. 27-30; A. Patrassi, *Cenni sulla metropolitana di Roma*, in *Politica dei trasporti*, 12, 1959, p. 239-248.

¹³ Il progetto maggiore del piano regolatore del 1962 era l'*asse attrezzato*, denominato in seguito «Sistema Direzionale Orientale» (SDO). Ispirato da Luigi Piccinato, questo sistema urbano unitario era volto a rispondere in maniera radicale ai principali problemi della città: riorganizzazione delle infrastrutture e decongestione del traffico radiale; decentramento funzionale (riguardante essenzialmente le amministrazioni pubbliche situate nel centro storico); organizzazione della crescita lungo un'asse strutturante di ampio raggio; riqualificazione e sviluppo del settore orientale. Le previsioni iniziali, colossali, prevedevano su 200 000 abitanti 26 milioni di metri cubi di attività direzionale e 16 milioni riservati alla residenza privata.

La difficile conversione al pragmatismo

L'adozione di questo progetto mise un termine provvisorio all'entusiasmo scaturito intorno alla metropolitana. Ma nel momento in cui ci si accorse, a metà degli anni '70, che tale pianificazione non si sarebbe mai realizzata, i dibattiti ripresero in maniera vigorosa. In effetti, il cantiere della linea A incontrò un considerevole numero di ostacoli, a causa di una inadeguata preparazione tecnica del progetto, ma anche dell'inerzia dell'apparato burocratico e della conflittualità nelle procedure di decisione e di realizzazione¹⁴. A seguito della modifica, a più riprese, del tracciato originale, tre leggi speciali furono adottate per stabilire un finanziamento di 89 miliardi di lire. Il fiasco della linea A contribuì non solo a rafforzare la convinzione dei Romani che la metro non era adeguata alla città, ma anche a bloccare la messa in opera della rete pianificata dal PRG. In particolare, la realizzazione della linea D fu continuamente rimandata *sine die* a causa dei ritardi e dei costi accumulatisi; tutto ciò giocando a favore del prolungamento della linea B, tecnicamente più semplice e meno costosa. Opponendosi così, fin dall'inizio, alla costruzione di una terza linea – tangenziale –, lo Stato precludeva definitivamente la possibilità di sviluppo di un nuovo centro direzionale ad est di Roma.

In questa situazione, svariati progetti alternativi furono elaborati negli anni '80. Anche se erano ancora intrisi delle divergenze che avevano caratterizzato le passate stagioni, questi segnarono nuovi orientamenti nel ruolo attribuito alla metropolitana. Dal 1974, nel quadro dell'adozione di una variante generale al PRG del 1962, il piano della metropolitana fu aggiornato tenendo conto delle evoluzioni urbane e della necessaria integrazione tra la metro e i trasporti di superficie dell'ATAC (fig. 2). Nel 1986 il consorzio Intermetro¹⁵, già incaricato del prolungamento della linea B, pubblicò un progetto di rete di 116 chilometri, di cui 30 di prolungamento e 70 costituito da nuove linee sotterranee a grande profondità, che avevano per obiettivo lo snellimento dei principali nodi di traffico della città¹⁶ (fig. 2).

¹⁴ Si veda G. Tirincanti, *La metropolitana di Roma. Venti anni perché?*, Roma, 1978; A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, tesi di dottorato in Geografia, relatore C. Vallat, Paris, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

¹⁵ Intermetro era un consorzio di lavori pubblici costituito dai grandi imprenditori romani, molti dei quali legati all'amministrazione municipale. I numerosi favori di cui andò beneficiando furono oggetto d'inchiesta nel quadro di *Tangentopoli* tanto da provocarne il totale fallimento.

¹⁶ Intermetro, *Roma capitale: lineamenti di un progetto di rete metropolitana a Roma*, Roma, 1986.

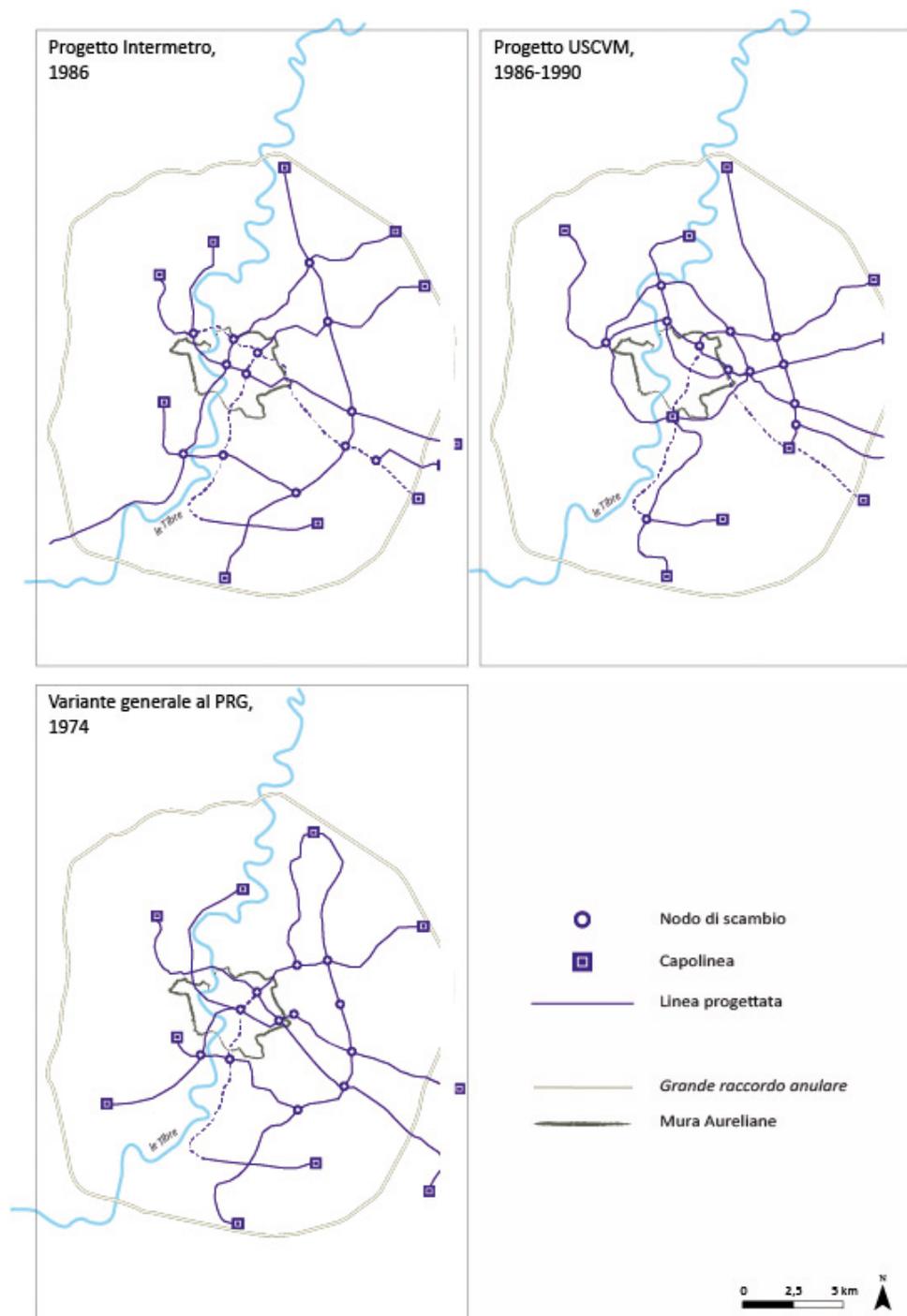


Fig. 2 – Progetti della metropolitana negli anni 1970 e 1980 : eredità e innovazioni.

Il progetto Intermetro suscitò vivaci critiche da parte dell'area progressista, che denunciava la concentrazione eccessiva di linee nel centro storico (17 stazioni erano previste nel cuore della città), e antinomica rispetto all'obiettivo di decentramento funzionale. In effetti, la linea tangenziale D veniva mantenuta, sebbene relegata in ultima posizione nel calendario, dopo la linea C (ribattezzata G), il cui tracciato radiale era stato modificato per penetrare sino al cuore della città. A dispetto del sostegno del sindaco di Roma, il democristiano Nicola Signorello, il progetto non fu mai formalmente approvato.

Lo stesso anno, l'*Ufficio speciale coordinamento e vigilanza metropolitana* del Comune di Roma presentò dal canto suo, nel quadro della *Terza Conferenza Urbanistica*, un proprio progetto di rete metropolitana (fig. 2). Con un'ampiezza sensibilmente equivalente a quello proposto da Intermetro (110 km di linee), ma con una minore precisione tecnica, questo progetto, più volte modificato tra il 1986 e il 1990, voleva essere una «ipotesi ragionevole di rete» destinata a «rilanciare il dibattito»¹⁷. Il riutilizzo delle linee ferroviarie regionali poco sfruttate era per la prima volta preso in seria considerazione; le linee formavano un insieme di cinque assi radiali e una tangenziale (linea D), riunite da una linea circolare di raccordo e di corrispondenza (linea O). Presentata come la struttura portante del progetto, la linea O segnava il ritorno alle linee circolari proposte agli inizi del XX secolo. La maggior parte delle autorità politiche e scientifiche romane criticarono questa opzione, il cui costo era giudicato troppo alto rispetto ai benefici che avrebbero avuto sull'alleggerimento del traffico e sullo sviluppo urbano¹⁸.

La linea O ricevette agli inizi degli anni '90 un sostegno inaspettato da parte dello Stato italiano. In effetti, l'elaborazione di un programma di interventi straordinari nel quadro della legge su *Roma Capitale*¹⁹ stimolò il Ministero dei Trasporti a proporre da parte sua un progetto di rete. Questo si rifaceva ad uno schema strettamente radiale, abbandonando le connessioni tangenziali,

¹⁷ USCVM, *Linee guida per la progettazione della metropolitana a Roma*, Roma, 1988, p. 4.

¹⁸ W. Tocci, *Roma che ne facciamo*, Roma, 1993.

¹⁹ Richiamata da molti anni dagli imprenditori edili romani, questa legge era destinata a finanziare una parte degli investimenti che la città doveva realizzare per il suo statuto di doppia capitale e per arginare il ritardo infrastrutturale rispetto alle altre metropoli. A partire dalle oltre 2000 proposte iniziali, la legge approvò 400 provvedimenti prioritari da realizzarsi in un piano quinquennale.

giudicate costose e obsolete, e prevedendo per il suo sfruttamento un sistema di metro leggera del tipo VAL²⁰.

La terza linea (C) : la rinuncia ad una metropolitana strutturante

Questa situazione di confusione riguardo al progetto della metropolitana fu ereditata dal neo eletto sindaco Francesco Rutelli nel 1993. L'elezione inattesa di questo giovane architetto, co-fondatore del partito dei Verdi Arcobaleno, mise termine a quasi quaranta anni di presenza democristiana al Campidoglio inaugurando così una lunga stagione di giunte di sinistra (1993-2008). Il desiderio di rottura e di riforma mostrata dalla nuova *équipe* municipale si manifestò proprio nel campo delle politiche relative ai trasporti pubblici. In effetti, uno degli interventi maggiori del «quindicennio» della sinistra al Campidoglio fu il vasto programma di sviluppo e modernizzazione delle infrastrutture ferroviarie romane, che prese il nome da uno degli slogan elettorali del candidato a sindaco Rutelli : la *Cura del ferro*.

Le manovre fondamentali di questa «terapia» furono definite nel 1994²¹. Si trattava di prolungare la metro esistente e di sfruttare le numerose infrastrutture abbandonate o poco sfruttate del nodo ferroviario romano – circa 300 chilometri di ferrovie fra cui un anello ferroviario quasi completo del XIX secolo che circondava la città – convertendole in metropolitane leggere di superficie. In ogni caso, una realizzazione sotterranea, la linea della metro C, era considerata prioritaria e richiedeva investimenti più consistenti. Ispirandosi alla linea G del progetto d'Intermetro, questa linea avrebbe assicurato un collegamento di 26 chilometri tra due quartieri ad alta densità abitativa della periferia romana (Cassia e Casilino), creando una importante rete grazie a tre corrispondenze con le linee esistenti (fig. 3). Affidati ad esperti di fama internazionali, gli studi realizzati e i rapporti costi-benefici tendevano a mostrare che «le altre direttrici per la mobilità non giustificano a Roma la costruzione di una metropolitana in galleria»²². Come ci conferma Walter Tocci²³ :

²⁰ Questo sistema di veicoli automatici leggeri su pneumatici era stato già utilizzato a Lille.

²¹ Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche della mobilità, *Agenda dei trasporti pubblici*, Roma, 1995.

²² *Ibid.*, p. 8.

²³ Intervista (Roma, 2008). Walter Tocci è stato vice sindaco di Roma e assessore alle politiche della mobilità, tra il 1993 e il 2001.

Realizzate dai migliori specialisti, le nostre simulazioni hanno permesso di ridefinire le priorità di realizzazione della metropolitana [...]. Si è arrivati alla conclusione che a Roma le nuove linee dovevano essere, in via prioritaria, radiali onde recuperare i ritardi accumulati [...]. La linea D aveva senso trenta anni fa, ma il suo modello era divenuto totalmente obsoleto. [...] Quanto alle linee circolari, volute dal governo per ragioni di prestigio, gli studi mostravano che esse si svuotavano completamente in corrispondenza della linea A.

L'esistenza di due progetti rivali, l'uno municipale e l'altro governativo, stimolò una viva polemica tra il Comune di Roma e il Ministero dei Trasporti, che prese una piega particolarmente conflittuale durante gli otto mesi del governo di Silvio Berlusconi (maggio 1994-gennaio 1995). In seguito, la partenza del presidente del consiglio a favore di un governo tecnico di transizione, ma anche e soprattutto la prospettiva del Giubileo del 2000, spinsero finalmente lo Stato ad accettare il progetto municipale. In effetti, l'accoglienza di 30 milioni di pellegrini alimentò la paura di uno *scenario catastrofico*, ovvero una paralisi totale del sistema dei trasporti, che avrebbe screditato in maniera imperdonabile l'immagine di Roma e dell'Italia²⁴.

Trenta anni dopo l'adozione del piano regolatore generale, con il decentramento funzionale seriamente compromesso e le condizioni della mobilità considerevolmente peggiorate, le priorità si concentrarono al recupero dei ritardi accumulati. Venivano condannati, così, non solo la vecchia linea D del piano del 1962, originariamente destinata a diventare la spina dorsale del futuro sistema direzionale orientale, ma anche i progetti di linee circolari degli anni 1980 e 1990. Il progetto della linea C rinunciava dunque alla secolare aspirazione di una metro come *asse strutturante* a favore di un sistema funzionale al servizio della città esistente. Paradossalmente questa decisione fu presa dagli eredi della corrente progressista, arrivati dopo numerose battaglie al Campidoglio.

²⁴ Un secolo prima a Parigi, fu l'organizzazione di un altro evento internazionale (l'Exposition universelle del 1900) che permise di dare un taglio definitivo al dibattito secolare fra Stato e Municipalità sulla questione delle metropolitane.

*La metro C nel cuore dei conflitti istituzionali*²⁶

Il controllo storico dello Stato : l'eccezione romana

La questione della metropolitana è stata fin dalla fine del XIX secolo al centro del conflitto di competenze tra lo Stato e la municipalità di Roma. Le prime iniziative a favore della metropolitana furono, come si è detto, opera di tecnici e ingegneri. I progetti, esaminati in un primo tempo da commissioni municipali, furono sottomessi, a partire dal governo Crispi (1893-1896), alla valutazione di una commissione speciale del Ministero dei Trasporti pubblici che comprendeva rappresentanti del Comune di Roma, della Provincia e delle società ferrotranviarie. Questo iniziale trasferimento allo Stato della competenza sui progetti contribuì a mettere termine ai dibattiti municipali e a favorire la soluzione di una rete ferroviaria circolare a scapito della metropolitana urbana.

Agli inizi degli anni '20, la crescente aspirazione verso la creazione di una metropolitana sotterranea rimise in discussione la questione delle competenze : chi si sarebbe fatto carico della pianificazione e dello sfruttamento della metropolitana che avrebbe attraversato la capitale? Il 29 dicembre 1924, un parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici chiarì la situazione : la concessione e la realizzazione delle linee metropolitane erano definite di « competenza comunale, ad esclusione del Comune di Roma »²⁷. La capitale era collocata sotto la dubbia tutela del Ministero delle Comunicazioni e del Consiglio superiore dei Lavori pubblici. Questa decisione va intesa, ovviamente, nel contesto della politica fascista degli anni '20 di nazionalizzazione della politica urbana a Roma²⁸. Sotto il Regime c'era non tanto la volontà di riconoscimento dallo Stato dei problemi particolari della capitale, ma piuttosto la volontà di mantenere il controllo di un progetto sensibile e strategico, dalle molteplici implicazioni economiche, urbane e tecniche.

Dopo la Seconda Guerra mondiale, mentre gli scenari urbani per il futuro di Roma erano in corso di elaborazione, la divergenza

²⁶ Questa sezione si basa sulla consultazione di testi legislativi e giuridici, ma anche su una ventina di interviste tenutesi a Roma nel 2008 con molti dei protagonisti del progetto metro C. Vedi A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, tesi di dottorato, relatore C. Vallat, Paris, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

²⁷ La maggior parte dei pareri del Consiglio superiore dei Lavori pubblici sono liberamente consultabili sul sito internet : <http://www.infrastrutture.gov.it/consumplp>. Questo parere fu confermato con decreto reale del 10 luglio 1925.

²⁸ Si veda A. Cederna, *op. cit.*

tra pianificazione urbanistica (comunale) e pianificazione infrastrutturale (ministeriale) pose dei problemi sempre più crescenti. Il tracciato delle linee metropolitane doveva essere, infatti, coerente con gli orientamenti del piano regolatore. Il Ministero dei Trasporti giocò un ruolo notevole nella ricerca e nel raggiungimento di un compromesso sul progetto di rete e sui tracciati delle linee. Comunque, finanziando in maniera prioritaria la linea A a scapito della linea B, lo Stato mise ancora una volta il Comune di Roma davanti al fatto compiuto, mantenendo così il controllo del progetto dei tempi di realizzazione. Le tensioni tra le due amministrazioni si esasperarono nel corso della realizzazione di questa linea : sui ventuno anni che separano l'inaugurazione dalla decisione iniziale, quattordici furono dedicati all'iter istituzionale e solamente sette ai lavori veri e propri.

La decentralizzazione *en trompe-l'œil* sulla questione della metropolitana

Nel dicembre 1969, la legge quadro per la metropolitana (n° 1042) procedette ad una profonda riforma delle procedure. La competenza di pianificazione, costruzione e sfruttamento della metro fu attribuita a «Comuni o consorzi da costituirsi, compresa la città di Roma»²⁹. I consorzi che raggiungevano oltre 400 000 abitanti potevano sollecitare una richiesta di contributo economico allo Stato e beneficiare di prestiti e sovvenzioni per gli studi e la realizzazione. Infine e soprattutto, le procedure furono semplificate e i ruoli del Consiglio superiore dei Lavori pubblici e del Ministero dei Trasporti, principali organi decisionali da un secolo, furono rispettivamente circoscritti. Due anni più tardi, nell'aprile del 1972, una nuova legge trasferì la competenza di attribuzione delle sovvenzioni nazionali per le metropolitane alle Regioni, secondo una politica di decentramento amministrativo dello Stato.

In questo modo, secondo varie interpretazioni, con un'abile mossa lo Stato, avendo avuto l'esperienza del disastroso cantiere della linea A di Roma, si sbarazzava di progetti dispendiosi e complessi, pur mantenendo una posizione di controllo degli stessi³⁰. In effetti, anche se le regioni italiane erano dotati di risorse tecniche e finanziarie proprie, la possibilità di realizzare una linea metropolitana dipendeva ancora strettamente dalla generosità dei contributi governativi.

²⁹ Legge n° 1042/1969.

³⁰ Si veda su questo aspetto U. Mariotti Bianchi, *I trasporti a Roma*, Roma, 1995.

La legge sui trasporti interni del 1981 procedette ad una rinazionalizzazione parziale del finanziamento del trasporto urbano, ma i progetti dipendevano comunque dall'approvazione, caso per caso, di leggi speciali. Nel 1992, infine, la legge n° 211 fu la prima ad istituzionalizzare una fonte di finanziamento specifico per il «trasporto rapido di massa» su scala nazionale. Ma i fondi attribuiti alla legge furono ripartiti in maniera del tutto irregolare, in funzione delle congiunture e degli arbitraggi governativi, tanto da spingere i consorzi a perenni dispute sulle modalità di ripartizione dei crediti.

Il finanziamento della linea C : dal fallimento della soluzione giubilare all'*accordo di Stresa*

Nel corso del decennio 1990, i considerevoli investimenti richiesti per la modernizzazione delle infrastrutture romane beneficiarono della prospettiva del Giubileo dell'anno 2000. In nome della legge speciale n° 651 sul Giubileo e dei vari decreti complementari adottati in vista dell'aumento delle spese, lo Stato italiano accordò quasi due miliardi di euro alla preparazione dell'evento. Una parte di questa somma fu messa a disposizione dello sviluppo delle infrastrutture³¹ : circa un quarto delle spese, 450 milioni di euro, hanno riguardato direttamente e indirettamente il trasporto pubblico urbano.

In questo contesto, l'obiettivo di Francesco Rutelli, sindaco di Roma in quegli anni, fu quello di far rientrare in queste spese anche quelle per il finanziamento totale o parziale della metro C. Fu così che nell'ottobre del 1996, la terza linea fu definita dal Comune di Roma come «progetto prioritario» tra le realizzazioni previste per l'anno 2000. Allo stesso tempo, una società pubblica, Roma Metropolitana, fu creata onde mettere a punto la progettazione operativa della metro. Il progetto fu elaborato in tempi record e suscitò un reale entusiasmo popolare e mediatico. Il problema fu che lo Stato non avanzò di pari passo : i fondi giubilari non furono realmente sbloccati che alla fine del 1997. Queste risorse erano sottoposte a condizioni di utilizzazione molto ridotte : la totalità dei

³¹ Queste trasformazioni urbane rimontano ad una lunga tradizione che ci riporta ai cantieri della Roma cristiana destinati all'accoglienza dei pellegrini e alla «messa in scena» dell'elemento religioso nello spazio urbano : l'effimero ha sempre partecipato alla costruzione della città. Anche i programmi straordinari hanno da sempre tentato di mettere un riparo alle carenze dell'amministrazione ordinaria del territorio; si veda su questo punto C. Vallat (a cura di), *Autres vues d'Italie. Lectures géographiques d'un territoire*, Parigi, 2004.

crediti doveva essere spesa entro il gennaio dell'anno 2000, e, nel caso non fossero stati rispettati i tempi, la somma sarebbe stata restituita al Governo. Un calendario giudicato impossibile da rispettare per la municipalità, come ci ricorda Walter Tocci³² :

La metro C è stata inserita nel programma del Giubileo. Era una operazione rischiosa, ma si è voluto assolutamente tentare di far finanziare attraverso i fondi giubilari. Si è lavorato velocemente, ma il progetto presentato non era di minor valore. Il problema è che il denaro stanziato non arrivò che nel secondo semestre del 1997! Ci restavano appena poco più di due anni per realizzare i lavori, e ciò era irrealizzabile [...] In questa situazione, si è preferito rinunciare e rivolgersi ai finanziamenti della legge n° 211.

Preso atto di queste difficoltà, Francesco Rutelli manifestò agli inizi del suo secondo mandato l'intenzione di finanziare la metro C con i fondi della legge n° 211. Il progetto del sindaco suscitò un'impegnata di cori di protesta sul tema ricorrente della *città parassita*. In effetti, la capitale aveva già ottenuto in occasione dell'esame dei progetti da parte del CIPE³³, 250 milioni di euro per il prolungamento delle metro A e B e la creazione di una nuova linea tranviaria, quando molti altri progetti relativi ad altre città non erano stati ancora approvati. A Roma come altrove, comunque, i «crediti 211» non erano ancora disponibili a causa della lunghezza e della complessità delle procedure previste dalla legge.

Dietro iniziativa del Comune di Roma, fu organizzata una conferenza con i responsabili delle grandi città italiane durante la quale si raggiunse un compromesso, detto *accordo di Stresa*³⁴ : i comuni avrebbero preteso finanziamenti speciali dallo Stato per i progetti in attesa, impegnandosi da parte loro ad accrescere la propria partecipazione. Dal canto suo, Roma *scambiò* la promessa di uno sblocco generale ed immediato dei fondi della legge «211», che il governo non poteva rifiutargli in vista del Giubileo del 2000, in cambio di un finanziamento comunale di 250 milioni di euro. I fondi furono effettivamente resi disponibili nel 1998 ma, piuttosto che dilapidarli in un progetto sprecato, l'amministrazione romana preferì non utilizzarli e attendere il rifinanziamento della legge previsto nel 2000.

³² Intervista a Roma, 2008.

³³ Creato nel 1967, il Comitato interministeriale per la programmazione economica è un organo direttamente dipendente dalla Presidenza del Consiglio, formato da più ministri e rappresentanti tecnici (governatore della Banca d'Italia, direttore dell'ISTAT etc.). Si occupa di definire le grandi linee della politica economica nazionale e di istruire e controllare i progetti strategicamente più rilevanti sulle infrastrutture.

³⁴ Solo il Comune di Milano rifiutò di firmare il protocollo d'accordo.

Questa rinuncia strategica poneva termine alle speranze nate agli indizi del decennio : Roma sarebbe entrata nel terzo millennio senza la terza linea metropolitana.

Un progetto fallito?

Le illusioni perdute

Nell'estate del 2000, il governo di centro-sinistra di Massimo D'Alema rifinanziò come previsto la legge n° 211. A quella data, il Comune di Roma disponeva poco più di un miliardo di euro per la realizzazione delle tre prime tratte della metro C, T3, T4, e T5, tra il Colosseo e il Grande Raccordo Anulare (fig. 4)³⁵. Il progetto fu sensibilmente migliorato grazie ad una serie di studi complementari prima di essere approvato dal CIPE. La fase operativa sembrava infine sul punto di essere lanciata, ma l'inasprimento di rivalità partigiane dopo la vittoria del centro-destra alle elezioni regionali del 2000 e nazionali del 2001 contribuì ancora una volta ad ostacolare il progetto.

Come per ogni realizzazione pubblica di grande ampiezza in cui sono coinvolte varie amministrazioni, il progetto della metro C, in effetti, doveva essere l'oggetto di un accordo di programma (Stato, Regione, Provincia, Comune, Sovrintendenze). A capo della regione Lazio c'era Francesco Storace, in quel momento appartenente ad Alleanza Nazionale³⁶, che adottò durante il corso del suo mandato una linea di opposizione frontale alla politica municipale romana guidata dalla Sinistra. Molti mesi di negoziazione si resero necessari per ottenere l'approvazione regionale.

Il rinnovo delle amministrazioni locali e nazionali cambiò ancora una volta le carte in tavola : la capitale restava in mano ad una coalizione di sinistra, diretta da Walter Veltroni, allora leader del centro-sinistra e figura di opposizione nazionale a Silvio Berlusconi, che era stato eletto alla presidenza del Consiglio. Il confronto tra le due personalità contribuì ad un peggioramento dei rapporti tra la Città e lo Stato. Con il pretesto delle reticenze da parte della

³⁵ I tronconi T6 e T7, che prolungano la linea C fino al centro suburbano di Pantano, riutilizzano una vecchia linea ferroviaria regionale di superficie e necessitano di fatto investimenti meno gravosi.

³⁶ Ritrasformando simbolicamente il partito neo-fascista MSI di Pino Rauti, questo partito di destra nazionale, guidato da Gianfranco Fini, si è trasformato negli ultimi 5 anni in Futuro e libertà per l'Italia.

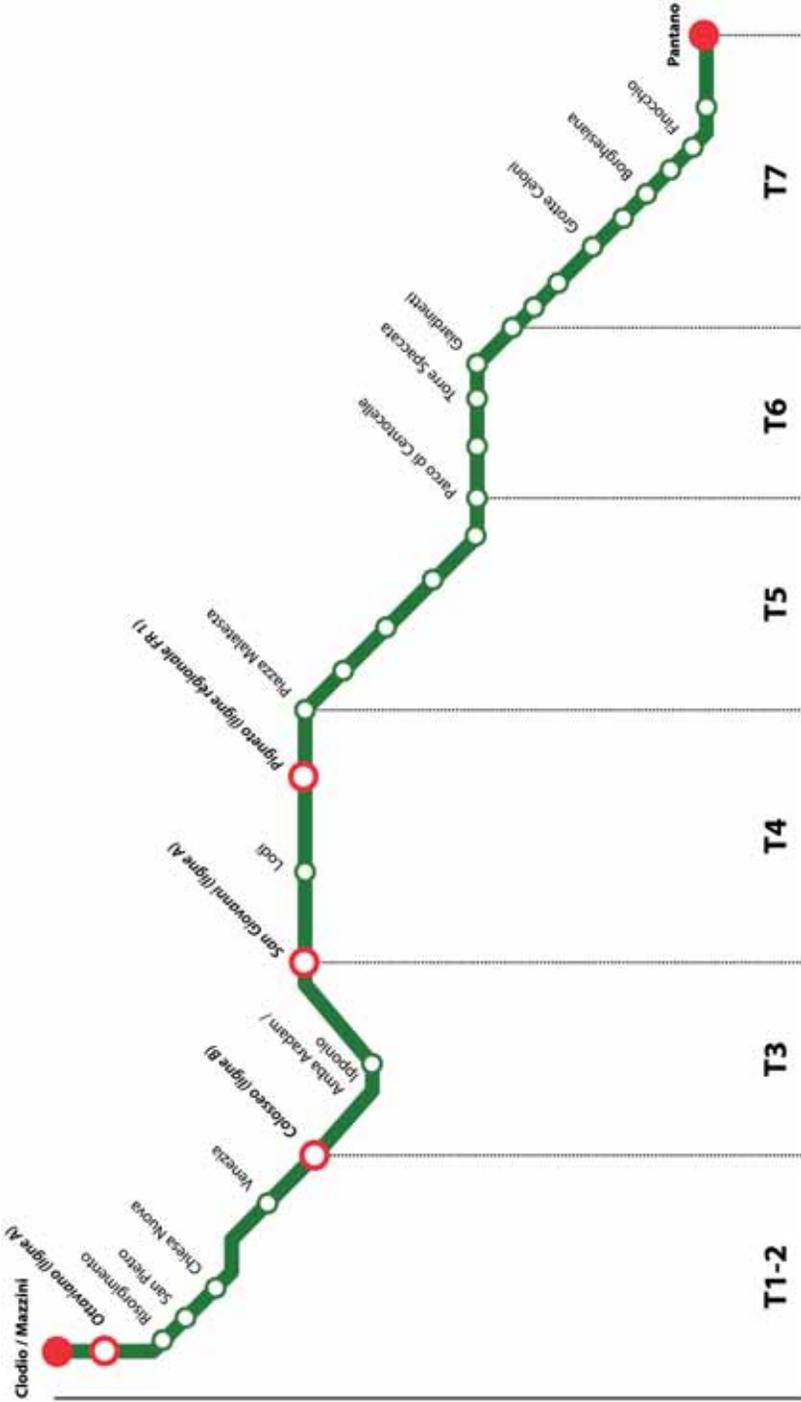


Fig. 4 – Percorsi e tronconi della metro C*.

* Fonte : Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche per la mobilità, *Attraverso Roma. Programmi e strategie per la mobilità*, Roma, 2000.

Sovrintendenza ai beni culturali sulla localizzazione delle future stazioni della linea C nel centro storico, il governo Berlusconi sospese l'esecuzione del finanziamento della «211». Dopo varie battaglie mediatiche, iniziarono le negoziazioni informali: Silvio Berlusconi propose di sbloccare i fondi e di accordare dei sussidi complementari e anche una «corsia preferenziale» per la costruzione del resto della linea, a patto di integrare la metro C nel quadro della *legge obiettivo*³⁷, ossia una grande legge di programmazione economica che occupava un ruolo centrale nel programma elettorale del Cavaliere. Lo scoglio era rappresentato dal fatto che tutto doveva ripartire da zero; la «legge obiettivo» condizionava, infatti, l'attribuzione dei fondi all'esistenza di un progetto operativo *completo e definitivo*. Dal canto suo, la Regione propose finalmente il suo concorso finanziario al progetto, condizionandolo però all'adozione di tecnologie innovative e automatizzate.

Fedele alla sua reputazione di uomo del compromesso, Walter Veltroni accettò le proposte. Mesi supplementari furono necessari per adattare il progetto e programmare i restanti tronconi, prima di arrivare ad un accordo definitivo nel dicembre del 2002. Quest'ultimo prevedeva un investimento totale di quasi tre miliardi di euro, ripartiti tra Stato (70%), Comune (18%) e Regione (12%). La terza linea della metro romana diventava la più grande opera pubblica d'Italia; la sua inaugurazione era, allora, prevista per la fine dell'anno 2007.

Presentato come un avanzamento decisivo dalla maggior parte degli attori politici e mediatici, questo accordo fu descritto da Walter Veltroni come «uno sforzo coerente delle istituzioni per dotare finalmente Roma di un sistema metropolitano degno di una capitale³⁸». Secondo Francesco Storace, si era giunti ormai quasi al traguardo in cui «ci saranno solo questioni tecniche, non certo politiche³⁹». Comunque, furono varie le voci discordanti che criticarono

³⁷ Incarnando le nuove ambizioni del governo di centro-destra, dopo l'arrivo alla presidenza del Consiglio di Silvio Berlusconi, questa legge-quadro (n° 443/2001) era destinata a rilanciare le grandi opere infrastrutturali e ad accelerare le procedure amministrative, riaffermando la tutela del Governo centrale sui progetti. Un «programma di interventi strategici di preminente interesse nazionale» (PIS) selezionò 235 progetti, considerati dal CIPE come prioritari per la competitività del paese, per un costo totale di 260 miliardi di euro. Circa il 40% di questi riguardava le infrastrutture ferroviarie urbane e regionali.

³⁸ *L'assalto alla metro C*, dans *La Repubblica Inchieste*, online : http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/07/09/news/l_assalto_alla_metro_c_62665176/

³⁹ *Idem*.

sia le modalità che i termini dell'accordo, come spiega Walter Tocci, «padre» della linea C⁴⁰.

La scelta della mediazione fu un errore tecnico e politico. L'accordo firmato tra il Comune di Roma e lo Stato era un *grande bluff*. In sostanza, l'accordo era questo : il governo finanzia il progetto della metro C se questo è inserito nella Legge Obiettivo. Il Comune non aveva alcun bisogno di inserire questo progetto nel quadro di quella legge : aveva già un progetto approvato e finanziato dal governo precedente! Il governo Berlusconi si è certo impegnato a finanziare i tronconi mancanti, ma qualsiasi altro governo l'avrebbe fatto : nessuno avrebbe lasciato terminare una linea metropolitana al Colosseo! In più si trattava soltanto di un impegno politico che non dava alcuna garanzia sull'ottenimento effettivo dei fondi. E, di fatto, i fondi non sono mai arrivati.

In un contesto segnato dalle incomprensioni tra Governo e Comune, Walter Veltroni pensava che il fatto di organizzare un'unica gara d'appalto ed una sola procedura per tutto il progetto avrebbe permesso di assicurargli il finanziamento, ma anche di accelerare la messa in opera : «risparmieremo due anni e mezzo di tempo, e 160 milioni di euro⁴¹». Non era, purtroppo, che un'illusione.

Da una parte l'attribuzione dei finanziamenti statali accordati dalla Legge Obiettivo era condizionata dal parere favorevole del CIPE⁴², organo sotto la diretta tutela del capo del governo. Il CIPE deliberò una politica di ostruzione sistematica : riunioni rimandate, esclusione della metro C dall'ordine del giorno, esami interminabili del progetto, ripetute domande di revisione del progetto.

Senza l'approvazione definitiva del CIPE, la gara d'appalto non poteva essere bandita. Un accordo definitivo arrivò solo nel dicembre 2004⁴³, dieci anni dopo i primi studi. La gara fu vinta nel febbraio del 2006 dal consorzio italiano di lavori pubblici Astaldi che aveva già costruito le metropolitane di Milano e di Genova. I lavori e gli scavi archeologici furono iniziati nell'estate del 2006⁴⁴, in previsione di una apertura per gli inizi del 2011.

D'altra parte, il programma di finanziamento complementare adottato per i tronconi T1 e T2 non era stato rispettato : i fondi

⁴⁰ Intervista a Roma, 2008.

⁴¹ *L'assalto alla metro C*, cit.

⁴² La Legge Obiettivo fece del CIPE il principale organo decisionale sui progetti infrastrutturali di importanza strategica.

⁴³ Delibera del CIPE n° 105 del 20/12/2004.

⁴⁴ Un ultimo ricorso depositato dall'associazione ambientalista Italia Nostra al TAR aveva ulteriormente ritardato di qualche mese l'apertura della gara d'appalto.

governativi non erano stati effettivamente sbloccati, lo Stato si accontentava di impegnarsi formalmente a trovare le risorse necessarie, senza precisare né la natura dei crediti disponibili, né la tempistica sulla loro disponibilità. Di fatto, solo le partecipazioni regionali e comunali furono iscritte nei rispettivi budget. Ciò non impedì a Berlusconi di presentare, in più occasioni, la ripresa del progetto della metro C come una propria realizzazione.

La litania dei ritardi e l'ombra della mafia

La situazione è profondamente peggiorata nel corso del mandato del sindaco postfascista Giovanni Alemanno (2008-2013). Sui tre tronconi finanziati, si sono accumulati ritardi importanti a causa di una serie di problemi tecnici legati al perforamento delle gallerie e a disfunzioni all'interno del consorzio. Dall'estate del 2008, le imprese hanno richiesto un'ulteriore proroga di due anni per la chiusura del cantiere. Nell'aprile del 2009 il sindaco si esprimeva con tono rassicurante⁴⁵ :

Stiamo avanzando più rapidamente del previsto e stiamo pagando i lavori puntualmente, questo è l'unico caso in Italia [...] C'è un legittimo orgoglio nel vedere che l'opera sta procedendo : è la più importante infrastruttura di trasporto pubblico che si sta realizzando in Italia e lo stiamo facendo con le migliori tecnologie disponibili.

Ma le irregolarità e i malfunzionamenti hanno continuato ad accumularsi nel periodo 2009-2011, costringendo a rivedere un piano di finanziamento che da una parte era sempre più esigente, mentre dall'altra venivano soppressi alcuni tracciati : varie stazioni, tra cui Largo Argentina e Tevere, di fronte al Castel S. Angelo, furono soppressi (fig. 5). Il sindaco, infine, ha annunciato un nuovo programma nella primavera del 2011 : i primi treni avrebbero circolato dagli inizi del 2014 sul troncone T5 (Centocelle-Piazza Malatesta); l'apertura del troncone T4 (Piazza Malatesta-San Giovanni) era previsto per la fine dello stesso anno; infine, il troncone T3, il più strategico, servendo il Colosseo e offrendo la connessione di corrispondenza con la linea B, sarebbe stato completato entro la fine del 2016 (fig. 4).

Si sa già che queste scadenze non potranno essere rispettate, a causa di nuovi ritardi, che hanno portato all'arresto del cantiere e alle dimissioni di Federico Bortoli, amministratore delegato di Roma Metropolitane, nel mese di ottobre del 2012. Poche settimane dopo, diverse indagini hanno rivelato l'infiltrazione mafiosa

⁴⁵ *L'assalto alla metro C*, cit.

e di reti di estrema-destra nel progetto, attraverso centinaia di subappalti di *outsourcing* affidati ad una serie di società di dubbia provenienza⁴⁶.

Sollecitato nell'aprile del 2013 per un finanziamento supplementare di 500 milioni di euro per il progetto (in particolare per la costruzione della stazione di Piazza Venezia), lo Stato ha chiesto l'accelerazione dei lavori e l'apertura della tratta Pantano-Centocelle prima del 31 dicembre del 2013⁴⁷. Il 10 settembre del 2013, un accordo tra il consorzio e il comune di Roma, ormai guidato da Ignazio Marino, ha reso possibile la riapertura dei cantieri e l'annuncio dell'ennesimo calendario⁴⁸, prevedendo inoltre delle penalità in caso di nuovi ritardi. Ma, allo stato attuale, il cantiere non suscita alcun sentimento di ottimismo.

TABELLA 1 – Caratteristiche ed evoluzioni del progetto della linea C

	Fase del progetto (1995-2004)	Attribuzione delle gare d'appalto (2006)	Messa in opera (2006-?)
Lunghezza del tracciato (km)	42	25	24
Numero di stazioni	42	30	26
Costo totale (milioni di euro)	3,4	3,1	3,8
Costo al km (euro)	80 000	124 000	160 000

Le prospettive sono ancora più incerte riguardo il completamento dei tratti restanti della linea, la cui inaugurazione è stata annunciata dal sindaco per il 2018! I tracciati e la localizzazione delle stazioni hanno subito svariate modifiche a causa degli scavi archeologici e della candidatura di Roma alle Olimpiadi del 2020, candidatura abbandonata a causa della crisi finanziaria. Nessuna progettazione operativa è stata ancora approvata, mentre i costi sono aumentati sensibilmente⁴⁹ e i contributi statali sono stati

⁴⁶ Si veda per esempio l'inchiesta de *La Repubblica* su questo tema : http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/07/09/news/l_assalto_alla_metro_c62665176.

⁴⁷ Articolo 18 del decreto del fare, serie di misure adottate dal Governo Letta per rilanciare l'economia italiana.

⁴⁸ Si veda, tra gli altri, l'articolo online del quotidiano *Il Tempo* : <http://www.iltempo.it/roma-capitale/cronaca/2013/09/10/la-metro-c-arrivera-a-piazza-veneziana-1.1170557>.

⁴⁹ Gli scavi hanno portato alla luce numerose testimonianze preziose. Ad

drasticamente ridotti, tanto da rendere più che mai ipotetica la possibilità di riunire l'insieme dei finanziamenti, al momento sospesi e in attesa di eventuali sovvenzioni europee e di partenariati con il settore privato sotto forma di *Project financing*⁵⁰. In un rapporto del febbraio del 2012⁵¹, che metteva sotto accusa le modalità delle gare d'appalto, le scelte tecnologiche e i tempi di realizzazione della metro, la Corte dei Conti ha riassunto il generale sentimento dei Romani: il progetto è, a tutt'oggi, fallimentare, suscitando «rabbia dei pendolari traditi dalla metro fantasma⁵²».



Fig. 5 – Scavi archeologici presso la futura stazione di Piazza Venezia (foto dell'autore, 2009).

esempio, sotto piazza Venezia, un imponente edificio d'epoca imperiale dovrà essere preservato.

⁵⁰ Il finanziamento di grandi progetti, o *Project financing*, si applica a progetti il cui costo sia superiore ai cento milioni di euro. È un'operazione di finanziamento a lungo termine consistente nell'utilizzo di una società neocostituita che mantenga separati gli assetti finanziari del progetto dai promotori che hanno proposto l'iniziativa.

⁵¹ Si veda su questo tema: http://www.abitarearoma.net/index.php?doc=articolo&id_articolo=25423.

⁵² *L'assalto alla metro C*, cit.

Conclusion

La storia della terza linea della metropolitana romana ci ricorda come le scelte tecniche sono innanzitutto delle scelte urbane, legate al contesto cittadino e alle politiche di sviluppo. Dall'inizio degli anni '60 alla fine degli anni '90, la coscienza di potenziali «effetti strutturanti» del trasporto sullo spazio urbano di Roma ha reso complicato l'unanime consenso sul progetto. Con la cristallizzazione di concezioni urbanistiche concorrenziali assimilabili a vere correnti ideologiche opposte, la terza linea metropolitana ha costituito un campo di battaglia tra i protagonisti delle politiche urbane di Roma.

Ma la difficile «coproduzione» dello spazio urbano e delle infrastrutture nella Roma di oggi è anche testimonianza di disfunzioni strutturali nella gestione del territorio. La confusione di competenze, la complessità di procedure e la modesta disponibilità di risorse hanno contribuito a rendere l'azione pubblica asservita alla fluttuazione del gioco istituzionale attorno al progetto della metropolitana di Roma. Questa incapacità della *governance* è al centro del dibattito contemporaneo sulla riforma del statuto metropolitano della capitale italiana.

Aurélien DELPIROU

Institut d'urbanisme de Paris
(Université Paris Est-Créteil / Laboratoire Lab'Urba)

ARNAUD PASSALACQUA

RENOVATIO VECTURIS

I CICLI INCOMPLETI DEI TRASPORTI PUBBLICI NEL TERRITORIO DI ROMA

Introduzione

A partire dall'epoca fascista l'idea del rinnovo dei trasporti pubblici ha costituito un tema ricorrente. Quando Roma fu eletta capitale d'Italia non era che una città di modeste dimensioni, a cui il nuovo statuto impose la creazione di una rete di trasporti adatta alle esigenze della vita industriale e soprattutto dell'attività terziaria. Prima dello scoppio della Prima Guerra mondiale, Roma si era dotata di treni suburbani, di tram e di omnibus. A questa fase, ne seguirono altre nel corso delle quali un sistema di trasporti doveva riuscire ad avere la meglio prima di cadere nel disinteresse generale. Ad ogni modo, questi cicli hanno tutti la particolarità di presentarsi in qualche modo incompleti : i sistemi impiantati tendono a perdersi nelle arterie romane, anche se in forma attenuata, dato che ogni smantellamento pareva inconcepibile in una città dove per conservazione del patrimonio s'intende anche conservazione degli impianti tecnici.

È così che si susseguono discorsi su questo o quel sistema di trasporto, per denunciarne la vetustà o il ritardo di attuazione rispetto al nuovo statuto di capitale o, al contrario, per glorificarne le qualità evidenti che ne fanno la soluzione ai problemi di una città in rapida espansione. Al contrario, le azioni messe in atto da parte dei Romani come dai responsabili politici, non riflettono se non in modo parziale questi discorsi, tanto che il panorama della mobilità romana assomiglia più ad una sovrapposizione di strati che ad una successione di paesaggi distinti l'uno dall'altro.

Per comprendere questi cicli incompiuti e lo scarto tra la teoria e la pratica, è possibile soffermarsi principalmente sui trasporti di superficie che, a loro volta, si confrontano tanto con lo sviluppo dell'automobile tanto con i molteplici progetti della metropolitana la

cui realizzazione si manifesta piuttosto lenta¹. Non è un caso se a Roma si sia forgiato il termine «autofilotramviario» incarnando su di sé il concetto di autobus, di filobus e di tram².

L'ambizione fascista, tra teoria e pratica

La memoria collettiva serba in memoria, dell'epoca mussoliniana, la volontà di ricreare una Roma fiera delle sue antiche origini, nonché la visione di modernità del progetto fascista. In questo contesto i trasporti collettivi hanno rappresentato una sfida importante in un'epoca in cui l'automobile era ancora riservata all'élite.

La riforma del 1930

Rispetto all'intensificazione degli scambi tra il centro della città e la periferia, le vie tranviarie furono le prime ad ostacolare la circolazione, sia pedonale che motorizzata. A partire della metà degli anni '20, si iniziò il processo di spostamento dei capolinea dal centro verso la periferia, come accadde per le stazioni centrali di Largo Chigi e di Piazza Venezia. Simultaneamente, la necessità di offrire alle periferie in corso di ampliamento dei collegamenti efficaci portò all'apertura di nuove fermate, come avvenne a Nord-Est, verso il quartiere Montesacro.

Nel 1927, l'Azienda Tramvie e Autobus del Governatorato (ATAG) riunì tram e autobus. Fu dunque per decongestionare il centro ed evitare la sovrapposizione di due sistemi che una riforma profonda della rete dei tram entrò in vigore nel gennaio del 1930³. Il tram fu soppresso nella zona delimitata dalle mura Aureliane a favore dell'autobus. Tuttavia la nuova rete ne favorì la sua presenza nelle periferie, lungo le 24 strade radiali che si collegavano a due nuove linee circolari concentriche. Questa struttura traduceva una visione gerarchica e razionale della superficie cittadina.

¹ Sulla metropolitana romana si veda A. Delpirou, *La Fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, tesi di dottorato in Geografia, relatore C. Vallat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

² Questo articolo si basa sui resoconti delle riunioni del Consiglio municipale, noti come Verbali. Le fonti utilizzate sono state principalmente consultate presso l'Archivio Capitolino e nella sede della CGIL (ACGIL).

³ Vedi G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Roma, 1976, p. 100.

Veniva così applicata l'ordinanza che Benito Mussolini aveva espresso al nuovo governatore di Roma, il 31 dicembre 1925⁴ :

Voi toglierete dalle strade monumentali di Roma la stolta contaminazione tramviaria, ma darete modernissimi mezzi di comunicazione alle nuove città che sorgeranno ad anello, attorno all'antica.

La volontà di smantellare le linee tranviarie fu dunque limitata alle zone monumentali e centrali; scelta legata più ad esigenze patriomionali ed estetiche che realmente di circolazione. Il dibattito sui modi di trasporto giocò il suo ruolo all'interno della messa in scena del Regime e, nel 1930, si arricchì anche di un nuovo arrivato : il filobus.

Fascismo e modernità elettrica

Lo sviluppo del filobus si spiega attraverso vari fattori. Innanzitutto gli autobus che rimpiazzavano i tram offrivano un servizio carente a causa della loro scarsa capacità. In seguito, le pressioni internazionali che gravavano sull'Italia, a seguito del suo intervento militare in Etiopia negli anni 1935-1936, costituivano una minaccia per l'approvvigionamento di idrocarburi, tanto da favorire la ricerca di nuove fonti di energia. Infine, l'esempio di Londra, che scelse di rimpiazzare i suoi tram con i filobus a partire dagli anni '30, mostrava che questa scelta poteva offrire un servizio vincente rispetto ad una grande agglomerazione urbana⁵. Le prime linee romane furono così aperte nel gennaio del 1937, con l'intervento di veicoli della Fiat. Queste linee furono fortemente pubblicizzate, specialmente quella a servizio del nuovo Foro Mussolini. La rete fu estesa nel corso degli anni seguenti. Per il piano previsto per l'Esposizione universale del 1942, che prevedeva l'apertura della prima linea metropolitana, si prevede ugualmente di assegnare al filobus i collegamenti di superficie all'E 42 (attuale EUR).

Più in generale, il periodo fascista conobbe la volontà dell'ATAG di modernizzare il suo parco auto elettrico. La mancanza di carburante e di pneumatici giocò a favore delle linee tranviarie che riconquistarono terreno, tanto da rimpiazzare, su alcune linee, il filobus⁶. Nel 1940, l'ATAG e il costruttore Stanga svilupparono, a scapito dei filobus, un tram articolato di notevole modernità, dal punto di vista

⁴ M. R. Chiapparo, *Le mythe de la Terza Roma ou l'immense théâtre de la Rome fasciste*, in *Nuovo Rinascimento*, 17 maggio 2004, p. 21-22.

⁵ Vedi H. Taylor, *London Trolleybuses, a class album*, Harrow, 2006.

⁶ V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma. Storia dalle origini*, Cortona, 1999, p. 83.

della capacità, della sua forte accelerazione e della sua articolazione centrale⁷. L'ATAG fu dunque in grado di rispondere alle esigenze di un sistema di circolazione la cui costante intensificazione fu descritta nella rivista municipale *Capitolium* dal 1941⁸. L'utilizzo del mezzo elettrico fu così partecipe dell'autocelebrazione del regime fascista.

La Roma fascista non ha dunque conosciuto uno smantellamento della sua rete di tram, contrariamente a quanto accadeva negli stessi anni a Parigi⁹. Mentre esisteva un largo consenso contro il tram come mezzo di trasporto nella capitale francese, le circostanze in tema di energia ed economia in particolare, alla fine del periodo fascista, spinse l'ATAG ad interessarsi a questo mezzo, tanto che la modernizzazione dei suoi veicoli è un fatto degno di nota che non lasciava presagire un loro abbandono dopo il conflitto mondiale. Contrariamente da quanto sia ritenuto dalla memoria collettiva – segnata dal discorso mussoliniano – il ventennio fascista fu sicuramente un periodo di modernizzazione delle linee tranviarie piuttosto che del loro smantellamento: in questo senso, questo primo ciclo presenta un carattere ambivalente. Vide ugualmente la nascita di un nuovo mezzo largamente utilizzato: il filobus. Malgrado ciò il filobus resta assente nella memoria e nelle immagini della città, come lo testimonia il film *Avanti c'è posto*¹⁰, la cui azione si svolge all'interno di un filobus ma in cui gli attori parlano esclusivamente di tram e autobus!

Gli anni 1950 : il periodo delle sostituzioni forzate

L'impatto dell'automobile, marginale negli anni precedenti la guerra, divenne sempre più forte nel trasporto pubblico a partire dagli anni '50. Lo si può constatare nelle dislocazioni delle installazioni fisse dell'Azienda Tramvie ed Autobus del Comune (ATAC),

⁷ Vedi in proposito *Una «corsa» nel passato, Mostra retrospettiva fotografica dell'Azienda delle Tramvie e Autobus del Comune di Roma*, ATAC, Cortona, 1990, p. 16 e V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 81.

⁸ Vedi R. Saglio, *Le nuovissime motrici tranviarie e filoviarie articolate dell'A.T.A.G.*, in *Capitolium*, 16, 11, 1941, p. 343.

⁹ Sulla sostituzione dei tram parigini, J. Robert, *Les Tramways parisiens*, Neuilly-sur-Seine, 1959, riedizione del 1992, p. 185-204 e D. Larroque, M. Margairaz, P. Zembri, *Paris et ses transports, XIX^e-XX^e siècles, deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Parigi, 2002, p. 95-135.

¹⁰ M. Bonnard (regista), *Avanti c'è posto*, 1942, 82 min.

che rimpiazzò l'ATAG e il cui nome ignora la presenza del filobus. Alla fine del decennio, l'accelerazione del traffico stradale costrinse l'ATAC a deviare le sue linee, aumentando così la lunghezza dei suoi itinerari.

Sostituzioni di singole linee...

Gli spostamenti di linea minori non incontrarono alcuna obiezione da parte del Consiglio municipale. Un consenso si era creato, d'altronde, attorno al fatto che lo sviluppo dell'urbanizzazione e della circolazione imponeva di procedere con alcuni cambiamenti¹¹. Al contrario, per le modifiche di più ampia portata, come l'allungamento di alcune linee, si levarono grida contrarie, come accadde per la creazione dei sensi unici di Piazza Ungheria nel 1960¹².

La questione delle vie tranviarie, della loro creazione e del loro degrado divenne centrale. La scusa del loro invecchiamento fu, a volte, usato strumentalmente dagli oppositori. Ma quanto la questione fu posta in maniera generale nel maggio del 1951, l'assessore Natale Addamiano spiegò che non c'erano fondi per il mantenimento delle linee¹³. Esisteva una volontà di alcune parti di lasciare nel degrado un sistema giudicato vetusto? Le vie tranviarie erano pertanto all'origine di incidenti¹⁴, che erano alla base dei delicati problemi di responsabilità tra il Comune e l'ATAC, dando spesso luogo a processi. Questi incidenti furono abbastanza numerosi perché si negoziasse un accordo su una ripartizione eguale delle responsabilità¹⁵. Nonostante ciò, nel corso degli anni '50 furono compiute opere di sviluppo e di miglioramento delle linee tranviarie¹⁶.

Le trasformazioni della rete del trasporto pubblico non si ridussero agli spostamenti delle installazioni fisse. Queste presero soprattutto la forma di sostituzioni complesse¹⁷. Il caso più ricorrente era quello della sostituzione tra filobus, tram e autobus, che mirava all'impiego di diversi tipi di veicolo a seconda della linea. L'idea di uno sgombero del centro storico fu sostenuto da coloro che credevano in una soluzione tanto nell'uso dell'auto che nell'autobus, tanto che in periferia, certe linee di tram furono rinforzate. Anche il

¹¹ Vedi, ad esempio, *Verbale* 8, 28 gennaio 1959, p. 663.

¹² *Verbale* 51, 21 luglio 1960, p. 3092-3094.

¹³ *Verbale* 34, 21 maggio 1951, p. 6.

¹⁴ *Verbale* 22, 11 aprile 1957, p. 1984-1985.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Verbale* 26, 23 aprile 1954, p. 2594-2595.

¹⁷ Sulla sostituzione dei tram e dei filobus si veda V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 101-103 e 403.

filobus fu coinvolto, come nel giugno del 1954, quando il Comune prestò all'ATAC la somma corrispondente all'acquisto di 90 autobus, «per eliminare al più presto le linee filoviarie attualmente circolanti nel quadrilatero centrale della città»¹⁸, ciò di cui si rallegra il consigliere comunista Luigi Gigliotti.

.... alle sostituzioni pianificate

È difficile comprendere le dinamiche senza analizzare le reciproche relazioni tra il centro e la periferia e le limitazioni del parco auto dell'ATAC, sullo scenario di una pressione sempre più crescente dell'automobile¹⁹. Agli inizi degli anni '50, l'idea della sostituzione non deve essere intesa come il rimpiazzamento da parte degli autobus, ma come l'adozione di una soluzione ottimale in funzione dei bisogni specifici di ogni linea. Così, la sostituzione tra i tre sistemi, tram, filobus e autobus, entrò in azione²⁰.

Questo gioco di sostituzioni assomiglia a quei rompicapo in cui bisogna spostare una dopo l'altra le tessere rinchiusi in una cornice se si vuole ricomporre la figura iniziale. Così nel luglio del 1953, il Consiglio approvò all'unanimità il prolungamento della linea del filobus 46 da Boccea a Primavalle, una zona abusiva in pieno sviluppo²¹. Uno degli scopi era quello di reimpiegare gli autobus recuperati dal servizio del centro-città²². Al tempo stesso si affermava l'idea secondo cui gli autobus dovevano servire il centro storico mentre le tramvie erano destinate alla periferia, riprendendo la vecchia ottica del ventennio fascista, segno che una certa continuità è ben presente tra un periodo e l'altro, malgrado la storiografia abbia, a lungo, messo a tacere tali evidenze²³.

Nel luglio del 1955, quando alcuni consiglieri sottolinearono che le linee 3 e 4 non erano ancora state trasformate in filobus, il sindaco democristiano Salvatore Rebecchini rispose che tale sostituzione non era più considerata urgente, dato che alcuni tram erano stati recuperati con la soppressione della linea di Monte Mario, per servire il prolungamento della linea 12²⁴. L'argomento della ridu-

¹⁸ *Verbale 36*, 3-4 giugno 1954, p. 3247-3250.

¹⁹ *Verbale 27*, 30 luglio-1 agosto 1956, p. 2189-2191 e *Verbale 22*, 11 aprile 1957, p. 2012-2014.

²⁰ *Verbale 58*, 30 luglio 1951, p. 95-96, *Verbale 32*, 14 luglio 1953, p. 2242-2244 e *Verbale 2*, 14 gennaio 1954, p. 792-793.

²¹ *Verbale 34*, 21 luglio 1953, p. 2513-2514.

²² *Verbale 61*, 2 dicembre 1954, p. 5511-5513.

²³ *Verbale 1*, 12 gennaio 1954, p. 268-269, *Verbale 21*, 25 marzo 1954, p. 1858-1859 e *Verbale 61*, 2 dicembre 1954, p. 5514-5515.

²⁴ *Verbale 43*, 7 luglio 1955, p. 2786-2787.

zione della circolazione per lasciare via libera all'automobile non era più sufficiente. La spinta ad effettuare questa sostituzione non era soltanto l'automobile, ma un gioco di puzzle che metteva in relazione modalità di trasporto e spazi cittadini.

Ad ogni modo, nel momento in cui i progetti della prima metà degli anni '50 prevedevano la modernizzazione del materiale su ruota o installazioni di linee tramviarie, progressivamente, l'idea della sostituzione da parte di veicoli su ruota si impose come la soluzione più idonea per far fronte al logoramento della rete ferrata.

Il tram non fu brutalmente eliminato. Estensioni di linea vennero ugualmente effettuate fino al 1958²⁵. Ciononostante, perse poco a poco la sua importanza e visibilità nell'area del centro, a causa dello sviluppo delle linee d'autobus, e anche perché la prima metropolitana fu inaugurata nel 1955. Se la Giunta capitolina propose numerose migliorie per la rete viaria, l'avvicinarsi di un evento maggiore, le Olimpiadi, rese indispensabile, agli occhi di tutto gli attori, compresa la CGIL²⁶, l'attuazione di un piano generale di miglioramento della mobilità romana.

I Giochi Olimpici e l'intensificazione delle automobili

Nel 1959 fu adottato un piano generale della riorganizzazione della rete ATAC che intendeva rimpiazzare i veicoli su binario, fino a quel momento mai attuato e giudicato irrealistico dal punto di vista economico²⁷. Se gli imminenti Giochi Olimpici furono la molla ispiratrice alla realizzazione del piano, il livello di congestione del traffico automobilistico, percepito come difficilmente accettabile dalla fine degli anni '50, costituì ugualmente un fattore decisivo²⁸.

Riorganizzazione della circolazione romana e riduzione della rete tramviaria

Il programma della Giunta, in parte già avviato, combinava una politica che riguardava i parcheggi, la regolazione del traffico, la riconfigurazione dello spazio pubblico e la trasformazione della

²⁵ Nel 1953, l'ATAC completò la linea tramviaria verso Piazza Mancini per servire il nuovo stadio olimpico e la STEFER mise in servizio sulle linee urbane i tram della serie 7000.

²⁶ *Proposte e suggerimenti per un migliore servizio*, in *La nostra voce*, 2, 30, 15 aprile 1956.

²⁷ *In attesa di un piano regolatore del traffico*, in *Capitolium*, 32, 1, 1957, p. 29.

²⁸ *Verbale 74*, 3 luglio 1959, p. 3987-4002.

rete dell'ATAC. La logica dominante era quella separazione dei flussi, in particolare la creazione di passaggi sotterranei per le auto, i sottopassaggi, anche se la soppressione di numerose linee tranviarie per liberare lo spazio alla circolazione automobilistica, implicava la dispersione dei nuovi autobus nella circolazione generale, quando invece le linee dei tram procedevano, in parte, su percorsi dedicati.

Questo programma che prevedeva la sostituzione dei tram con linee di autobus e filobus era il primo del genere della Giunta capitolina. In più luoghi della città, questo rimpiazzo si poteva leggere come la conseguenza della riorganizzazione dello spazio a favore dell'automobile. Un programma ambizioso doveva essere applicato sino al 1967; prevedeva diverse misure di meccanizzazione, di razionalizzazione delle funzioni, dell'utilizzazione dell'elettronica e dell'organizzazione scientifica del lavoro, come la soppressione della figura del bigliettaio²⁹. Ma il principale scopo del piano era una profonda trasformazione del parco autobus dell'ATAC. Il tram dovette lasciare il posto all'autobus e al filobus, mentre le rimanenti linee dovevano necessariamente essere ammodernate³⁰. Le sostituzioni furono denominate *trasformazioni del sistema di trazione*, conferendo loro un carattere tecnico che non rifletteva il cambiamento di sistema urbano che esse richiedevano. La messa in opera si scontrò pertanto con la disponibilità di veicoli nuovi, sia che riguardasse il parco auto dell'ATAC, l'industria meccanica che l'offerta di imprese di noleggio.

L'operazione più eclatante fu il rimpiazzo parziale dei tram sulla linea circolare del Lungotevere, che fu modificata con la creazione di un senso unico da Ponte Garibaldi a Ponte Cavour. Così a partire dal 16 agosto 1960, in senso antiorario, sulla riva sinistra, nuovi autobus Alfa Romeo andarono sostituendo le vecchie tramvie delle linee ES e 28, mentre in senso orario, sulla riva destra i tram furono mantenuti sulla linea ED³¹. Questa scelta è rivelatrice dei costi della sostituzione: ogni tram dovette essere rimpiazzato da due autobus. Per affrettare i tempi, alcune sostituzioni furono compiute con l'impiego di autobus presi in affitto da aziende private. Le nuove linee, più lunghe, furono ugualmente rincarate: il biglietto ordinario passò dalle 25 alle 35 lire³².

²⁹ Il «Piano di riordino» dell'ATAC all'esame del Comitato Direttivo del Sindacato, in *Vita Sindacale*, 14, 335, 20 ottobre 1959.

³⁰ Per il parco autobus dell'ATAC era previsto che il numero di tram fosse ridotto da 494 a 295 unità e quello dei filobus da 419 a 325 unità e che il numero di autobus aumentasse da 689 a 1257 unità.

³¹ *Verbale 5*, 31 luglio 1961, p. 3025-3026.

³² *Verbale 41*, 28 giugno 1960, p. 2286-2289.

Ma fu piuttosto l'impatto sullo spazio stesso che modificò profondamente la rete lasciando il primato all'autobus. La Giunta promosse numerose modifiche sulla circolazione della città, con interventi più leggeri, come i sensi unici, o più pesanti come la creazione di intersezioni a livelli sfalsati. Quasi tutte queste modifiche presentavano un carattere definitivo. Lo smantellamento di alcune installazioni tranviarie e di filobus furono la diretta conseguenza dei lavori sulla viabilità, come ad esempio la creazione di sottopassaggi nei dintorni di Piazzale Brasile, Ponte Margherita e Ponte Cavour nel luglio del 1960³³. Ma le principali vittime delle Olimpiadi furono i «tipici marciatram romani, efficaci e di ridottissimo impatto»³⁴. Agli inizi del 1960, la Giunta approvò la soppressione di tutti i tracciati riservati ai tram in maniera sistematica: «il criterio è quello di abolire i marciatram anche nelle zone non strettamente centrali per migliorare il traffico ovunque questo sia migliorabile»³⁵, spiegava l'assessore DC Agostino Greggi nel febbraio del 1960.

La giustificazione delle gare di appalto successive per l'eliminazione dei marciatram si basava sull'idea di ottimizzare la circolazione generale³⁶. Ciò era motivato dal fatto che smantellando queste corsie riservate, veniva rispettato un principio di eguaglianza rispetto al marciatram esclusivamente riservato alla linea tranviaria³⁷. Ad ogni modo, in più postazioni, il marciatram sopravvisse agli stessi tram, malgrado occupasse lo spazio, come ad esempio in via Oslavia!

Nonostante il considerevole numero di interventi, furono pochi quelli completati prima dell'apertura dei Giochi Olimpici il 25 agosto del 1960. Solo due sottopassaggi furono aperti in tempo, a Ponte della Libertà e a Ponte Cavour. Però, a conclusione dei Giochi Olimpici, la rete tramviaria era considerevolmente ridotta e spostata verso la parte orientale della città, in direzione della principale estensione urbanistica.

³³ *Verbale 51*, 21 luglio 1960, p. 3092-3094.

³⁴ G. Bellei, A. Budoni, P. Maurelli, *La città e le sue reti. L'evoluzione del sistema tram a Roma*, in A. Budoni (a cura di), *Tutti in tram. Trasporti collettivi e progetto della città*, Napoli, 1997, p. 238.

³⁵ *Verbale 11*, 25 febbraio 1960, p. 386-387.

³⁶ *Verbale 59*, 30 settembre 1958, p. 4049-4050, *Verbale 42*, 23 aprile 1959, p. 2576, *Verbale 43*, 28 aprile 1959, p. 2877-2895, *Verbale 37*, 17 giugno 1960, p. 1920-1924 e *Verbale 41*, 28 giugno 1960, p. 2234-2237.

³⁷ *Verbale 37*, 17 giugno 1960, p. 1861

Dalle realizzazioni alla disillusione della dottrina automobilistica

Non di meno, i Giochi Olimpici fecero ugualmente sorgere nei ranghi comunisti i primi dubbi, se non un sentimento di ostilità riguardo a questa nuova politica della circolazione³⁸, anche tra i componenti della Giunta, poiché dall'aprile del 1961, l'assessore DC Rinaldo Santini affermava che la sua amministrazione stava studiando il reintegro in servizio del tram sul Lungotevere (riva sinistra)³⁹. I rappresentanti della CGIL avevano votato contro il piano alla Commissione amministratrice dell'ATAC⁴⁰. Ne criticavano la mancata comprensione della situazione dei trasporti pubblici in una città in pieno sviluppo e caratterizzata dalla crescente congestione del centro storico. Queste critiche si estendevano anche in seno al consiglio comunale, dove alcuni consiglieri di sinistra reputarono assurdo aggravare lo stato della circolazione inserendo gli autobus, quando i tram stessi ne erano esclusi⁴¹. Nel 1961 *L'Unità* pubblicò delle proposte alternative di facile e rapida applicazione, che riguardavano lo spostamento dei capolinea, il prolungamento di linee e la modifica di itinerari⁴².

È dunque una fase di profondo rimaneggiamento che caratterizza la politica della mobilità urbana seguita alla fine degli anni '50 dalla Giunta⁴³. Si calcolano 223 provvedimenti sulla viabilità tra il 1956 e il 1960⁴⁴. Il tram non cadde in proscrizione in maniera definitiva ma, in caso di mantenimento, sotto una veste modernizzata ed in area periferica⁴⁵.

Come era accaduto in precedenza che la riforma della rete tramviaria del 1930 aveva anticipato l'adozione del piano regolatore del 1931, il piano di riorganizzazione dell'ATAC del 1959 precedette il piano regolatore generale (PRG) del 1962. Nella Roma del dopoguerra, coinvolta in un boom di estensione ed urbanizzazione, la necessità di adottare un documento che permettesse di pianificare questo sviluppo era condivisa dall'intero scacchiere politico. L'urgenza riguardava innanzitutto le borgate abusive: agglomerati urbani sviluppati in maniera casuale senza alcuna connessione con

³⁸ *Verbale* 76, 9 luglio 1959, p. 4029.

³⁹ *Verbale* 11, 11 aprile 1961, p. 649-650.

⁴⁰ R. Palleschi, L. Ventura, *I motivi di opposizione al Piano*, in *Vita Sindacale*, 14, 335, 20 ottobre 1959.

⁴¹ *La discussione in Consiglio Comunale sul Piano di riordinamento dell'A.T.A.C.*, in *Vita Sindacale*, 14, 446, 20 novembre 1959.

⁴² *Come si può provvedere per le zone trascurate*, in *L'Unità*, 25 giugno 1961.

⁴³ *Quattro anni di lavoro per Roma, Relazione generale dell'Amministrazione Comunale sul quadriennio 1956-1960*, Roma, 1960.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 105.

il resto della città⁴⁶. Il piano sperava dunque di apportare risposte macroscopiche ai problemi romani, riformando la ripartizione delle abitazioni e delle attività della città. La nuova città fu ripartita in blocchi funzionali che avevano ciascuno una propria logica e una propria trama⁴⁷. Questa organizzazione si articolò attorno alle linee della metropolitana pesante ma anche e soprattutto ad una rete gerarchizzata di infrastrutture stradali. Comunque, la realizzazione del PRG, così laboriosa, non giunse mai a termine, tanto che l'abusi-
vismo ebbe la meglio su qualsiasi velleità di pianificazione.

Dalla relegazione alla priorità

Se i Giochi Olimpici e il PRG segnarono il trionfo dell'automobile in tutti i sensi, la realtà del traffico si impose progressivamente nello spirito dei Romani, con l'idea che la città fosse divenuta una sua vittima. Da allora, i trasporti collettivi attirarono nuovamente l'attenzione attraverso la novità costituita dalla corsia preferenziale.

Un cambio di sguardo

Apparve presto che le soluzioni sulla circolazione adottate nel 1960 avevano avuto una efficacia limitata. Tale constatazione si rese possibile grazie alla creazione di una commissione per l'indagine sul traffico per conto dell'assessore Antonio Pala nel 1963, proposta dalla sinistra socialista con la quale la DC era stata costretta a condividere il governo municipale a partire dal 1960. Il clima che si era creato attorno al progresso tecnico andò affievolendosi con la diffusione dell'automobile e la crescita del traffico. Questa evoluzione non riguardava solo Roma, come testimonia il Convegno sulla crisi dei trasporti pubblici urbani del 1965⁴⁸. Nell'autunno del 1966, quando la saturazione di auto sembrava aver raggiunto l'apice, si rafforzò l'idea di una «città malata»⁴⁹. Per guarire Roma, la terapia di Antonio Pala si fondava su quattro punti : priorità ai trasporti

⁴⁶ G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, cit., p. 188-191.

⁴⁷ R. Casseti, *L'evoluzione dell'idea di centro storico nelle politiche della città nell'ultimo secolo*, in R. Casseti, G. Spagnesi (a cura di), *Il centro storico di Roma, Storia e progetto*, Roma, 2004, p. 23.

⁴⁸ E. Cameleone, *Trasporti collettivi e bilancio comunale : un contrasto insanabile*, in *Capitolium*, 41, 2, 1966, p. 106.

⁴⁹ *Verso un nuovo ritmo dell'attività cittadina*, in *Capitolium*, 41, 11, 1966, p. 546.

pubblici, nuovi parcheggi per il centro, estensione dei semafori coordinati (onda verde) e spostamento degli orari⁵⁰.

I trasporti pubblici occupavano ormai il primo posto, almeno nei discorsi della Giunta. Questa priorità fu una rivendicazione del PCI, dopo aver organizzato il *Convegno nazionale sui trasporti e le vie di comunicazione* tenutosi a Firenze nel novembre del 1965, nel corso del quale fu ribadito che il partito non provava alcuna ostilità di principio verso l'automobile⁵¹. Una posizione sostenuta da studi stranieri, dal rapporto Buchanan a quelli dell'Institut d'aménagement et d'urbanisme della regione parigina.

La corsia preferenziale, una nuova soluzione?

Se la realizzazione della metro e l'applicazione del PRG erano i principali obiettivi, il miglioramento della situazione dei trasporti pubblici di superficie fu ugualmente considerata fondamentale nella misura in cui sembrava poter essere facilmente raggiunta, attraverso una soluzione-chiave: la corsia preferenziale. A menzionare per la prima volta questa idea, in sede di consiglio municipale, fu la discussione del 1959, durante la quale la consigliera di sinistra Aurelia Del Re aveva fatto a titolo personale una proposta in tal senso⁵². Ma fu soltanto con la discussione del piano previsto da Antonio Pala tra la fine del 1966 e l'inizio del 1967 che la discussione sulle corsie preferenziali venne affrontata. Questa mise in opposizione la sinistra comunista e socialista alle forze liberali e l'MSI, che avanzavano il problema di uguaglianza che doveva essere rispettato tra coloro che utilizzavano l'automobile e i passeggeri dei mezzi pubblici. La DC sostenne il piano, affermando che questa soluzione non poteva essere che provvisoria, attendendo la realizzazione dell'*asse attrezzato*⁵³ previsto dal PRG per rendere fluida la circolazione romana⁵⁴.

Le tre prime corsie furono inaugurate nell'agosto del 1968. Come accaduto a Parigi, dove operazioni simili erano state sperimentate dal 1964, queste si rivelarono efficaci dal punto di vista della crescita commerciale, che progredì rapidamente dal 10 al 15% e

⁵⁰ *Il dibattito sul traffico*, in *Capitolium*, 42, 3, 1967, p. 11.

⁵¹ *Documento e proposte del P.C.I. sul traffico a Roma*, 1966 (ACGIL, Sezione Trasporti 5/29).

⁵² *Verbale* 89, 17 novembre 1959, p. 4426-4437.

⁵³ L'*asse attrezzato* prevedeva lo sviluppo ad Est della città lungo il grande asse Nord-Sud capace di accogliere le attività metropolitane e dotato di una rete viaria di grande capacità e in grado di proteggere il centro storico.

⁵⁴ *Verbale* 19, 7 marzo 1967, p. 2501-2508.

della frequentazione, che riprese un ritmo crescente⁵⁵. Da allora, si crearono nuove corsie preferenziali nella città, anche se una certa confusione permaneva tra gli *itinerari preferenziali semaforizzati* destinati alle automobili e gli *itinerari preferenziali* destinati agli autobus⁵⁶. La maggior parte delle grandi assi romane (Tiburtina, Nomentana, Prenestina ecc.) furono equipaggiate di corsie preferenziali dagli anni '70. Lo smantellamento dei marciatram che avrebbero offerto spazi facilmente rimpiazzabili dalle corsie riservate, fu motivo di rimpianto da parte di Luigi Pallottini, consigliere socialista dal 1967⁵⁷. Sembra però che Pallottini rimanesse relativamente isolato nel suo atto di denuncia contro le divagazioni della decisione pubblica. Queste misure si accompagnavano alla crescita della rete dell'ATAC, come tentativo di risposta alla rapida crescita della periferia romana.

Questo ciclo che vide l'emergere dell'idea di precedenza, venne attenuandosi paradossalmente con la scomparsa – l'unica nella storia di Roma – dei filobus, motivata dalla difficile coabitazione con il flusso automobilistico. L'ultimo veicolo circolò sulla linea 67 il 2 luglio 1972, prima di essere sostituito da un autobus⁵⁸. Comunque, con la sua scomparsa, si tornò a parlare di un suo reimpegno.

L'era dei ritorni

La fine del XX secolo fu effettivamente l'epoca dei ripensamenti, annunciati, testati o attesi. Così il quotidiano *Il Tempo* annunciò, nel 1981, che «presto si tornerà a filobus integrati da accumulatori, idonei per una marcia autonoma almeno per brevi tragitti»⁵⁹.

Controversia sulla linea 30

La vecchia idea che prevedeva l'apertura di una nuova linea circolare fu promossa dall'ATAC ma suscitò un vivo dibattito implicante aspetti sociali, politici e culturali. La sfida era costituita dall'i-

⁵⁵ *Verbale 11*, 4 marzo 1969, p. 2885-2894.

⁵⁶ *Verbale 34*, 17 aprile 1970, p. 7267-7278.

⁵⁷ *Verbale 12*, 14 febbraio 1967, p. 2051-2065.

⁵⁸ G. Pagnotta, *Roma in movimento nelle fotografie dell'archivio ATAC 1900-1970*, Roma, 2002, p. 37.

⁵⁹ G. Castelli, *Filobus batte autobus nel traffico del 2000?*, in *Il Tempo*, 28 maggio 1981.



Fig. 1 – Fermate di autobus e installazioni della tramvia sul Viale Regina Elena (foto dell'autore, marzo 2008).

stallazione di un tram a viale Parioli, una delle vie più prestigiose della città. Una opposizione borghese e ambientalista – in ragione del possibile sradicamento di alcuni alberi – si oppose all'itinerario proposto, contribuendo paradossalmente a dare a questa tranvia una nuova visibilità nello spazio pubblico. Gli attori scelsero le rispettive posizioni e la Giunta prese le parti dell'ATAC. Sulle colonne della rivista *Capitolium* furono pubblicati articoli a favore di tale progetto: «nelle maggiori città della Germania, della Svizzera, del Belgio, dell'Olanda, dell'Austria, dei Paesi Scandinavi, ecc., le tramvie non soltanto vengono mantenute, ma ammodernate e potenziate»⁶⁰.

Pertanto, l'appoggio sui cui poggiavano anche gli interessi del quartiere fu sufficientemente vigoroso da ispirare al ministro socialista dei trasporti, Luigi Mariotti, un testo indirizzato a tutti i

⁶⁰ *Validità della linea «30»*, in *Capitolium*, 44, 1-2, 1969, p. 25.

comuni e in particolare a Roma. Si stabiliva, nel gennaio 1969, «di non concedere per il futuro concessioni per nuove linee tramviarie, dal momento che anche le linee esistenti andranno in breve tempo smantellate»⁶¹. Questo tentativo di controllo testimonia dell'ambiguità nella quale si trovava il paese, diviso tra smantellamento e rinnovamento delle tramvie.

La linea 30 fu finalmente aperta il 3 marzo del 1975, evitando il passaggio in viale Parioli, e simboleggia il ritorno, se non del tram, almeno delle rotaie di tram. Il tram, nella sua accezione moderna, mezzo di grande capienza, ecologico e beneficiante di una propria viabilità e del diritto di precedenza ai semafori, poteva incarnare la fierezza romana rispetto alle volontà dello Stato. Si faceva portavoce ugualmente di un discorso di difesa dell'ambiente, e aveva cristallizzato una opposizione tra una dottrina marxista che gli era favorevole ed una opposizione liberale. Il progetto della linea 30 incarna anche l'evoluzione di questo mezzo. Questa prima riapparizione del tram a Roma è singolare nel contesto europeo per la sua precocità. Altre reintegrazioni furono quindi progettate, quelle della linea 225, nel 1990, e della linea 8, nel 1998, mentre quelle esistenti beneficiarono di diversi prolungamenti e miglioramenti a partire degli anni '70.

Quale ripensamento per il tram romano?

I tram 30, 225 e 8 differiscono sensibilmente per la loro concezione. Se il primo riprende le forme dei vecchi tram romani, il secondo si distacca totalmente dalla circolazione automobilistica lungo la via Flaminia, esaltando la logica separatista, mentre l'ultimo risulta essere una versione romana di ciò che è divenuto lo standard europeo alla fine del XX secolo. Così appariva progressivamente la preoccupazione per la creazione di un nuovo tipo di spazio pubblico, in contrasto con quello dell'architettura moderna e funzionale, rappresentata principalmente dalle infrastrutture specificamente automobilistiche. Il tram, pur essendo soltanto un oggetto meccanico, diviene il fulcro di questa evoluzione⁶². Il suo successo si fonda sul fatto di detenere i due ruoli nel gioco del «bastone e della carota»⁶³, che caratterizza la politica sulla mobilità perseguita dalle

⁶¹ V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 129.

⁶² Vedi, per esempio, A. Magnaghi, *Modelli urbanistici per la città senz'auto*, in A. Budoni (a cura di), *Tutti in tram*, cit., p. 3-8.

⁶³ B. Cori (a cura di), *La città invivibile. Nuove ricerche sul traffico urbano*, Bologna, 1997, p. 147-202.

municipalità europee : migliora l'offerta del trasporto pubblico riducendo lo spazio riservato alle automobili.

Resta il fatto che ancora una volta «il ritorno del tram»⁶⁴, promesso dalla città di Roma con l'inaugurazione della linea 8, sembra non aver avuto seguito, poiché nessuna altra linea è stata aperta da allora. Ancora una volta, il ciclo resta allo stato embrionale, quando non sia abortito del tutto.

Delle costanti «romane» all'origine dei cicli e del loro fallimento?

I trasporti collettivi romani di superficie hanno conosciuto cicli successivi, iniziati ma raramente completati, anche se la memoria non ne serba che le grandi tendenze dominanti. Questa costruzione particolare di una storia della mobilità romana si spiega con tre caratteri specificatamente romani.

La tentazione della metropolitana

Questa è innanzitutto caratterizzata dall'attrazione ricorrente esercitata dalla metropolitana. Quali ne siano le appartenenze politiche, la metro risulta una via di salvezza per far uscire la città dagli schemi nei quali sembra essersi impantanata sin dagli anni '50⁶⁵. Così, nel 1954, *Capitolium* stimava che solo la metropolitana sarebbe stata capace di «sfollare la città dall'ingombro eccessivo degli autobus e dei filobus»⁶⁶. I comunisti si appellavano ugualmente a questa soluzione durante la discussione del piano dell'ATAC del 1959⁶⁷. I difensori della metro erano poco inclini a consentire investimenti a favore della circolazione di superficie⁶⁸. Il favore incontrato dalla metropolitana favoriva anche l'idea di uno smantellamento dei tram, poiché le linee ferrate erano destinate a circolare sotto terra⁶⁹. I limiti incontrati dai piani di miglioramento dei trasporti di superficie furono spiegati dal fatto che solo la metro poteva rappresentare una soluzione efficace⁷⁰. La realizzazione delle

⁶⁴ *Il ritorno del tram, Attraverso Roma, Programmi e strategie per la mobilità*, Roma, Comune di Roma, 1997.

⁶⁵ *Proposte e suggerimenti per un migliore servizio*, in *La nostra voce*, 2, 30, 15 aprile 1956.

⁶⁶ N. Ciampi, *Per la metropolitana*, in *Capitolium*, 29, 2, 1954, p. 33.

⁶⁷ *Verbale 84*, 22 ottobre 1959, p. 4306-4320.

⁶⁸ *Verbale 74*, 3 luglio 1959, p. 3987-4002 e *Verbale 84*, 22 ottobre 1959, p. 4306-4320.

⁶⁹ *Verbale 85*, 3 novembre 1959, p. 4335-4345.

⁷⁰ *Verbale 11*, 25 febbraio 1960, p. 386-387.

prime corsie riservate fece sorgere nel discorso del consigliere comunista Giulio Bencini, nel luglio del 1972, l'idea di una metropolitana di superficie⁷¹.

La metropolitana fu al tempo stesso percepita come una delle presenze necessarie per lo statuto di una metropoli, ciò che una automobile schiava della congestione provocata dalla sua stessa diffusione, non permetteva più⁷². La soluzione doveva, necessariamente, passare per la via ferrata. Le origini della *cura del ferro* degli anni '90 sono d'altronde già leggibili nel pensiero dell'assessore Antonio Pala che auspicava nel 1986 al «potenziamento delle infrastrutture su ferro»⁷³, infrastrutture intese nel senso di metropolitane e treni urbani e non linee tranviarie.

La metropolitana diventa dunque un polo d'attrazione nel pensiero degli imprenditori edili romani, che determina il futuro dei trasporti di superficie. Ciò si combina con un altro tratto della loro storia : il loro legame originale al carattere provvisorio delle disposizioni prese in materia di mobilità.

Il provvisorio iscritto nella durata

L'istituzionalizzazione del *provvisorio*, che diventa così definitivo, è un fenomeno ripetitivo nel contesto romano, la cui influenza sulla configurazione della città è significativa. Così, l'origine delle trasformazioni è nella maggior parte dei casi dovuta a lavori sulla viabilità, particolarmente in vista di un miglioramento della circolazione automobilistica. Disposizioni provvisorie debbono essere prese, onde assicurare la continuità del servizio durante il periodo di lavori : ciò che implica la sostituzione di un modo flessibile ad uno che lo è meno⁷⁴. In maniera molto regolare, queste differenti modificazioni non danno luogo a un ritorno alla situazione iniziale.

Il consigliere social-democratico Carlo Farina aveva ben compreso questo meccanismo, quando richiamava nel 1959 il fatto che i lavori sulla viabilità fossero eseguiti il più rapidamente possibile, onde sventare ogni tentazione di istituzionalizzare le disposi-

⁷¹ *Verbale* 37, 14 luglio 1972, p. 7402-7403.

⁷² B. Palma, *Il tronco in costruzione della metropolitana*, in *Capitolium*, 39, 3, 1964, p. 129-130.

⁷³ 3^a Conferenza sui problemi urbanistici. *Innovazione del piano e progetti per Roma capitale*, Relazione di Antonio Pala, Comune di Roma, 11-13 dicembre 1986, p. 27.

⁷⁴ *Verbale* 49, 28-30 luglio 1954, p. 4097-4098, *Verbale* 48, 4-6 ottobre 1955, p. 3444-3445 e *Verbale* 20, 4 aprile 1956, p. 1649.

zioni provvisorie⁷⁵. Farina non fu ascoltato e, nel luglio del 1960, la Giunta decise la sostituzione a titolo definitivo degli autobus con i tram sulle importanti linee circolari CS e CD, già sfruttate dagli autobus durante i lavori di costruzione dei sottopassaggi per le automobili⁷⁶.

Nel momento in cui si faceva strada l'idea di una sostituzione dei tram, là dove ciò doveva rappresentare una soluzione provvisoria legata a lavori sulla viabilità, quest'idea finiva per diventare parte integrante del piano di lavori, fino al sovrapporsi di due temi in realtà disgiunti: la circolazione automobilistica e la rete dei trasporti di superficie. Il punto più perseguito della logica romana fu raggiunto quando i tram, impediti di circolare su una linea a causa di lavori in corso, furono spostati ad un'altra linea, temporaneamente, per rinforzare il servizio. La tentazione di mantenere la situazione così come era all'inizio dei lavori era tale che il ritorno alla normalità costituisse l'eccezione.

Il difficile dialogo tra centro e periferia

Infine, i dibattiti sulle forme romane della mobilità sono caratterizzati da una tensione continua che esiste tra il centro e le sue periferie, senza che quest'ultime siano state ben delineate. Più che nel centro, dove il tessuto urbano era già costituito, i tram avevano svolto un ruolo importante nello sviluppo urbano dell'agro romano dalla fine del XIX sino agli inizi del XX secolo⁷⁷. È senza dubbio una delle cause maggiori della fortuna dei tram nelle periferie rispetto al centro storico.

Il filobus, d'altra parte, fu vittima della realizzazione del *quadrilatero di scorrimento* nel 1954. Nel febbraio di quell'anno, la zona centrale era giudicata dalla Giunta «appesantita dai filobus»⁷⁸. I filobus furono dunque progressivamente trasformati in autobus. Nel 1956, la giustificazione dell'intervento sulla linea 52 era chiara: «la sempre crescente congestione veicolare nella zone del centro rende necessario proseguire la trasformazione in autobus delle linee filoviarie ivi transitanti»⁷⁹. L'antica questione delle relazioni tra centro e

⁷⁵ *Verbale 74*, 3 luglio 1959, p. 3987-4002.

⁷⁶ *Verbale 47*, 14 luglio 1960, p. 2799-2802.

⁷⁷ Vedi G. Ascarelli, *Ferrovie e tramvie nello sviluppo dei trasporti urbani ed interurbani*, in *Architettura e urbanistica, Uso e trasformazione della città storica*, Venezia, 1984, p. 135-137 e A. Delpirou, *La Fin de la ville loin du fer?*, cit.

⁷⁸ *Verbale 14*, 26 febbraio 1954, p. 1313-1315.

⁷⁹ *Verbale 27*, 30 luglio-1 agosto 1956, p. 2672-2674.

periferia fu così rinnovata da una presenza dell'automobile che andava intensificandosi.

La circolazione nel centro non poteva effettivamente essere presa in considerazione senza affrontare la questione dei movimenti causati dal pendolarismo. A partire degli anni '60, gli organi della sinistra comunista – *L'Unità*, la CGIL, la CDL... – avanzarono cifre impressionanti anche se la base quantitativa utilizzata non è verificabile⁸⁰.

Queste tensioni tra centro storico e periferia evolsero all'alba degli anni '70 con un cambiamento di prospettiva nelle questioni relative alla mobilità. Nell'aprile del 1973, la stampa annunciò che il Comune era allo studio di un nuovo progetto : «chiudere [la zona centrale] al traffico privato»⁸¹. Questo progetto si basava su una serie di soluzioni in cui figuravano principalmente la creazione di corsie riservate e di parcheggi. Il timore era comunque legato al fatto che il centro avrebbe potuto svuotarsi dei suoi abitanti e delle sue attività. Effetto della congestione? Rischio di perdita d'importanza del centro o possibilità che la congestione si sarebbe risolta da sola? Le origine dell'attuale ZTL sono dunque antiche. Si può intendere ciò come l'inizio di un nuovo ciclo, di cui i pedoni ne sono i beneficiari?

Conclusione

La storia dei trasporti romani è stata contraddistinta da periodi ciclici ognuno dei quali mai giunto veramente a conclusione; piuttosto si è trattato di fasi che si sono sovrapposte l'una all'altra. Quale che sia l'adozione di nuovi sistemi, mai portati a termine o lo smantellamento di vecchi, la mobilità romana si caratterizza per i suoi variegati aspetti dalla complessa lettura. Ciò per differenti ragioni : principalmente l'espansione demografica e l'estensione spaziale di una città molto antica divenuta una giovane capitale; ugualmente l'ingerenza di altri sistemi, come la metropolitana e l'automobile. I ritardi di un governo urbano che sembra incapace o poco desideroso di tenere una linea chiara e costante in termini di mobilità collettiva sono ugualmente una delle origini del panorama romano.

Comunque, malgrado l'elevato tasso di utilizzo dell'automobile, non bisogna necessariamente concepire questa situazione in una ottica negativa. Mantenendo le diverse tipologie di trasporti, Roma ha saputo ugualmente conservare una diversità di soluzioni, fatta

⁸⁰ *Gli emigranti pendolari*, in *L'Unità*, 19 marzo 1961.

⁸¹ E. Malgeri, *Nella trappola del Centro*, in *Il Messaggero*, 2 aprile 1973.

anche di recuperi, come ne testimonia il riciclaggio delle tramvie, attuatosi precocemente nella capitale. Alla stessa maniera, i limiti del contesto romano – patrimonio, alimentazione energetica... – hanno spinto imprenditori edili ed esperti ad una inventiva specifica, come testimonia lo spiegamento massiccio dei filobus a metà del XX secolo. Lungi dall'essere una città affidata alle automobili, Roma presenta dunque una fisionomia complessa e variegata, che potrebbe addirittura essere fonte di una certa efficacia operativa.

Arnaud PASSALACQUA

Université Paris Diderot, Laboratoire ICT

VINCENT GUIGUENO

ROMA, CITTÀ APERTA AI MOTORINI?

Roma paradiso della Vespa...

Progetto controverso della passata giunta municipale di centro-sinistra, affidato all'architetto Richard Meier, il Museo dell'Ara Pacis ha di recente dedicato una superba mostra a Audrey Hepburn, «Audrey a Roma»¹. Tra gli oggetti esposti, il visitatore non poteva non aspettarsi di vedere la Vespa 125 modello 1951 color verde con la quale Gregory Peck porta la sua principessa d'operetta in giro per Roma. Vittima dello charme di Roma, e contro ogni regola diplomatica, la principessa dichiara in una conferenza data alla stampa internazionale che Roma è la sua capitale europea favorita : «Roma ... con tutti i mezzi, Roma». Roma dunque, con ogni mezzo – questa affermazione ha ispirato il titolo di questo volume –, ma soprattutto grazie alla famosa Vespa del 1951, capace, con le sue peculiari virtù, di penetrare nel cuore della città. Tutti i visitatori di Roma degli anni '50 non hanno, malgrado ciò, apprezzato il mitico scooter. Uno scrittore francese, Henri Calet, scriveva all'epoca che «la Vespa ha impedito di gustare del tutto il piacere della Città eterna»².

Le *Vacanze Romane* di William Wyler (1953) segnano l'atto di nascita cinematografica di un potente mito sociale e industriale, un feticismo spesso adorato dai «motorizzati»³. Allora la Vespa era giovane. Ideata nel 1946 dall'ingegnere Corradino D'Ascanio negli stabilimenti della Piaggio, specialista nella produzione di aeromobili – bombardieri e idrovolanti –, simboleggia il miracolo economico e l'accesso di massa degli Italiani ad una mobilità motorizzata che passa, tuttavia, dalle due alle quattro ruote, quest'ultime incarnate da un altro mito, la Fiat Cinquecento⁴. La Piaggio non è la sola

¹ L. Damiani e L. Dotti, *Audrey a Roma*, Milano, 2011.

² H. Calet, *L'Italie à la paresseuse. Journal de voyage*, Parigi, 1950.

³ B. Latour, *Petite réflexion sur le culte moderne des dieux fétiches*, Parigi, 1996.

⁴ F. Paolini, *Un paese a quattro ruote. Automobili e società in Italia*, Venezia, 2005. Sul successo industriale della Vespa, si legga A. Rapini, *La Vespa : histoire sociale d'une innovation industrielle*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 2007, p. 72-93.

marca di scooter negli anni '50 : anche la Lambretta o la Rumi Formichino sono oggi molto ricercate dai collezionisti. L'Italia domina commercialmente, ma anche culturalmente, il mercato; fatto che spiega, senza dubbio, il nome scelto dalla casa tedesca Maico per il suo modello di punta, la Maicoletta.

Per il quotidiano *Le Monde*, Roma è, senza alcun dubbio, una città «aperta agli scooter» : e i riferimenti al cinema sono onnipresenti, quasi che le due ruote intrattengano un rapporto privilegiato con la Città eterna⁵. La mobilità dei turisti è in effetti un mercato molto concorrenziale ed aperto ad ogni mezzo di trasporto : dalla passeggiata a piedi all'escursione in Segway, passando per il calesse o i bus con i colori della bandiera vaticana di Roma Cristiana⁶. Il cinefilo sceglierà però la Vespa. Molte agenzie propongono l'affitto di scooter vintage per una passeggiata avventurosa e romantica. Montando sulla sua Vespa, attraversa lo schermo del reale per raggiungere Gregory Peck e Audrey Hepburn, o Nanni Moretti. Nella prima scena di *Caro Diario* (1993), il protagonista attraversa in Vespa la città deserta durante l'estate, alla ricerca dell'eroina di *Flashdance*, o di una scenografia attraverso i quartieri popolari per una commedia musicale che mette in scena un pasticcere trotskista, o del luogo dove fu assassinato Pier Paolo Pasolini. Il marchio transalpino racchiude questo mito cinematografico, perseverandone il ricordo in prestigiose pubblicazioni o in esposizioni come «la Vespa e il Cinema», organizzata nel 2011 al museo Piaggio di Pontedera⁷.

... o inferno delle due ruote?

Oggi la presenza massiccia delle due ruote, e non solamente della Vespa, non ha nulla di cinematografico : nelle ore di punta, ogni semaforo romano si trasforma in una linea di partenza di un *grand prix* motociclistico. Al di là delle impressioni che ognuno può provare, pedone, ciclista o automobilista che sia, è opportuno fornire qualche dato numerico per una valutazione del fenomeno. Usciamo dal centro storico per visitare la sede dell'Azienda Tramvie ed Autobus del Comune di Roma (ATAC), per interrogare gli specialisti della mobilità⁸. Situata nel quartiere Ostiense, la sede dell'ATAC

⁵ D. Psenny, *Rome, ville ouverte... aux scooters*, in *Le Monde*, 31 mai 2012.

⁶ Si veda il sito www.romebysegway.com.

⁷ Si veda sull'esposizione il sito del Museo Piaggio : www.lavespaeilcinema.it.

⁸ Intervista dell'autore a Marco Surace, impiegato ai Servizi per la Mobilità Srl, Roma, 26 ottobre 2011.

rende un discreto omaggio a Audrey Hepburn e alla Vespa raffigurata su un poster affisso sul muro di un triste ufficio che ritrae una scena di *Vacanze romane*...

Secondo le statistiche fornite all'ATAC dall'Automobile Club d'Italia (ACI), Roma ha conosciuto nell'ultimo quindicennio una grande crescita delle due ruote di più di 50 cm³, passando da poco più di 100 000 a circa 400 000 unità⁹. Allo stesso tempo, il numero di motorini è quadruplicato nella regione Lazio, passando da 171 640 (1990) a 687 140 unità (2011). La Campania e la Sicilia, con volumi equivalenti e indici rispettivi di 425 e 416 (base 100 nel 1990) non sono da meno, sorpassando in proporzioni comparabili al Lazio la media nazionale, stabilita a 256. In totale sono ormai più di 6,5 milioni di due ruote che attraversano le strade delle città italiane: una crescita rimarchevole, ampiamente superiore a quella dell'auto (indice 165 per una base di 100 nel 1985), in un paese dove il tasso di motorizzazione si stabilisce ormai al livello record di 600 veicoli per ogni mille abitanti. Il fenomeno non è, sicuramente, solo romano ma mondiale e metropolitano, come sottolinea Jean-Pierre Orfeuill in un recente articolo; per il ricercatore francese le due ruote motorizzate rappresentano l'avvenire delle grandi città¹⁰. Nei paesi emergenti, come lo fu a sua volta l'Italia, l'accesso alla motorizzazione passa per le due ruote. Quanto all'Italia, l'ipotesi formulata dai tecnici dell'ATAC è quella di un paese a 4+2 = 6 ruote, con lo scooter utilizzato come mezzo alternativo alla macchina, garantendo tempi di percorrenza più brevi e il parcheggio gratuito, sempre accessibile, fosse anche anarchico o illegale.

La Vespa non si tocca

Come hanno reagito le amministrazioni pubbliche all'incremento smisurato delle due ruote nello spazio pubblico romano? Nel corso di successivi mandati della sinistra che ha cercato di risolvere i problemi dei trasporti a Roma, la parola d'ordine sembra essere stata quella di non toccare i motorini, manifestando loro una simpatia culturale e politica¹¹. Nel 1993, il giovane e promettente sindaco, appena eletto della coalizione del centro-sinistra, Francesco Rutelli, scelse lo scooter. Sono gli anni di Tangentopoli: lo scooter rinvia ad una immagine di normalità, lontano dalle sirene

⁹ L'insieme delle statistiche utilizzate proviene dal sito dell'ACI: www.aci.it.

¹⁰ J.-P. Orfeuill, *L'explosion des deux-roues motorisés dans le monde: enfer ou paradis*, in *Urbanisme*, 385, 2012, p. 45-46.

¹¹ Intervista dell'autore con Walter Tocci, Roma, 27 ottobre 2011.



Fig. 1 – Parcheggio anarchico dei motorini all'ex capolinea dell'8 a Largo di Torre Argentina (foto dell'autore, 2011).

urlanti e dai segnalatori delle auto blu; queste lussuose berline con autista di cui la classe politica italiana si bea; erano più di 600 000 nel 2008, dieci volte più della Francia. Anni più tardi, un candidato socialista alla Presidenza della Repubblica francese adotterà lui stesso lo scooter come segno di ritorno alla «normalità»¹².

In un periodo durante il quale la municipalità romana limita l'accesso alle automobili nel centro-città, tutto accade come se la tolleranza verso le due ruote venisse a compensare il rigore applicato altrimenti agli automobilisti. Così, le moto e gli scooter possono entrare liberamente nella zona a traffico limitato – «le moto e i ciclomotori hanno libero accesso alla ZTL di Roma tutti i giorni, in tutte le ore del giorno e della notte» (regolamento della ZTL) – benché la normativa relativa ai veicoli inquinanti dovrebbe riguardare anche loro.

¹² B. Roger-Petit, *L'incroyable et véritable histoire du scooter de François Hollande*, in *Le Nouvel Observateur*, 3 juin 2011.

In mancanza di una normativa sui motorini in circolazione, l'amministrazione pubblica concentra gli sforzi sulle questioni della sicurezza stradale, visto che Roma detiene un triste record europeo per il numero di incidenti, nel quadro di un programma europeo chiamato ESUM¹³. In concreto, il Comune si limita ad informare, in particolare i giovani, sui pericoli delle due ruote grazie al programma «Pilota per la vita», e a far rispettare la legislazione nazionale sui veicoli: limitazione del numero di persone trasportate, uso del casco obbligatorio (1992). Il Comune e l'ATAC si adoperano ugualmente, da qualche anno, a migliorare le infrastrutture: su 35 km di corsie riservate ai trasporti pubblici, i bordi spartitraffico sono stati sostituiti con dischi in plastica ad alta visibilità, ribattezzati *frisbee*. Il Comune ha ugualmente contattato i produttori di motorini per stimolare la produzione di motorini elettrici, senza però riscontrare successo. Non si tratta di regolare solo il numero delle due ruote ma di limitarne il disturbo, organizzando una forma di «congestione pulita» della città.

Dalla tolleranza alla convivenza, un passo avanti sembra essere stato fatto dall'*équipe* municipale eletta nel 2008. Gianni Alemanno, sindaco di destra eletto alla testa dell'esecutivo romano, non è stato riluttante nel mostrarsi con la sua moto, durante le retate della polizia contro la prostituzione. È accusato dall'opposizione e dagli ecologisti per la tolleranza nei confronti del parcheggio in doppia fila, una delle piaghe della mobilità romana. Nel luglio 2011, a favore delle due ruote ha autorizzato il parcheggio gratuito sulle strisce blu, già motivo di contestazione da parte di numerose associazioni. Il Comune ha giustificato questa scelta spiegando naturalmente che la mobilità su due ruote diminuisce il traffico automobilistico nel centro, come se i motorini non fossero in alcun modo pericolosi. In assenza di zone specifiche, il parcheggio anarchico si estende sul territorio pubblico romano, colonizzando le strisce blu... anche le postazioni di biciclette in libero servizio. Questa politica più che benevola verso le due ruote fu appoggiata dalla maggioranza municipale¹⁴, come testimonia la reazione positiva di Alemanno all'articolo de *Le Monde* sulla sua città «aperta alle due ruote»¹⁵, malgrado le costanti polemiche tra Comune, intellettuali e professionisti riguardo degrado urbanistico e paesaggistico del centro storico.

¹³ European Safer Urban Motorcycling (<http://www.esum.eu/>).

¹⁴ Con le elezioni municipali dell'11 giugno 2013 Ignazio Marino (centro-sinistra) è il nuovo sindaco di Roma (ndr).

¹⁵ S. Carboni, *Le Monde*: «Bella Roma con la Vespa». Alemanno contro Verdone «Sei depresso», in *Repubblica Roma*, 1 giugno 2012.

La Vespa non rappresenta l'intero fenomeno della motorizzazione su due ruote di Roma ma è l'icona popolare di un fenomeno che i poteri pubblici, nazionali e municipali, tollerano nell'incapacità di formulare una regolamentazione. La Vespa di *Vacanze Romane* è oggi nel cuore della memoria urbana di Roma. Alcuni poster dei «Luoghi e Personaggi della memoria Cinema» segnalano al turista le scene-chiave del film, creando confusione tra realtà e finzione, tra la realtà filmica e lo spazio urbano pubblico nel quale vivono migliaia di Romani che non sono in vacanza. Il cinema non è, e non lo è mai stato, una rappresentazione della realtà urbana. Ma partecipa all'egemonia culturale, nel senso gramsciano, che rende accettabile una transizione fondamentale nelle pratiche della mobilità urbana. «Roma, con tutti i mezzi...» e soprattutto grazie alle due ruote motorizzate che, in mancanza di una benedizione papale, hanno ricevuto l'unzione hollywoodiana di Audrey Hepburn, Gregory Peck e William Wyler.

Vincent GUIGUENO

Ministère de l'Écologie, Paris

MAXIME HURÉ

VÉLIB¹ ALLA ROMANA? UNA SFIDA EUROPEA AL TERRITORIO ROMANO

A lungo riconosciuta come una delle punte di diamante dell'industria italiana, e simbolo di identità culturale, resa popolare dal film di Vittorio De Sica nel 1948², la bicicletta è stata progressivamente emarginata nella pratica urbana e relegata a rappresentazioni di un nostalgico folklore italiano.

A Roma, i tragitti effettuati in bicicletta rappresentano solo lo 0,4% degli spostamenti, lontano dalle cifre pubblicate da Amsterdam o Copenaghen, che raggiungono il 40%³. Mentre città come Parigi e Barcellona, – che hanno conosciuto il fenomeno dell'abbandono della bicicletta –, si sono impegnate in politiche attive per lo sviluppo di questo mezzo, la bicicletta non rappresenta ancora una priorità per il comune di Roma nei primi anni del terzo millennio. Tuttavia, dietro la spinta di fattori esterni all'ambiente romano, un originale sistema di *bike sharing*⁴ è stato recentemente installato nel centro storico della Città Eterna. Un sistema che prevede la fornitura di biciclette da stazioni completamente automatiche e ripartite in modo tale da coprire l'intero territorio. L'utilizzo è, spesso, gratuito per la prima mezz'ora, poi a pagamento, in modo da generare un rientro rapido delle biciclette costituendo al tempo stesso una forma di auto-regolamentazione.

Il caso romano offre dunque l'opportunità di esaminare il ruolo innovativo di questo processo esogeno nell'innovazione della mobilità urbana e, più in generale, i cambiamenti nella politica delle grandi metropoli⁵. Così, si tratterà non tanto di studiare i protagonisti tradizionali della mobilità urbana, ma di concentrarsi sulla

¹ Vélib è un servizio di biciclette in libero servizio, attivo a Parigi dal 15 luglio del 2007.

² V. De Sica (regista), *Ladri di biciclette*, 1948.

³ ATAC, Environmental Policies Department, *Development of Cycling in the city*, Roma, 2009.

⁴ Termine inglese impiegato per designare il servizio di biciclette in condivisione.

⁵ Una panoramica sui temi relativi alla problematica del cambiamento nell'azione pubblica è offerta da J. Fontaine, P. Hassenteufel (a cura di), *To*

circolazione transnazionale come portavoce di innovazione, sperimentazione di politiche pubbliche e trasformazione dei quadri dell'azione urbana.

Dopo una descrizione del contesto in cui ha avuto sviluppo la bicicletta a Roma, l'analisi si concentrerà sul sistema *Roma'n'bike*: la nascita di una politica di *bike sharing*, nel 2008, va intesa nel quadro di un programma europeo (Sustainable Planning and Innovation for Bicycles) e di una strategia di sviluppo internazionale della società spagnola Cemusa per le affissioni pubblicitarie e l'arredo urbano.

Dal car sharing al bike sharing, o viceversa

Tra il 1993 e il 2008, una politica deliberatamente volta allo sviluppo del trasporto pubblico e alla limitazione delle automobili nel centro della città è stata portata avanti dal Comune di Roma⁶. Tra le misure impiegate nell'ambito della «mobilità sostenibile»⁷, una delle esperienze più originali è il *car sharing* (auto condivisa), che prevede l'introduzione di veicoli a noleggio a breve termine, con stazioni di parcheggio ripartite riservate agli abbonati. L'obiettivo era di cambiare le modalità di utilizzo dell'auto, ma anche l'immagine stessa dell'automobile a Roma. Inaugurato nel 2005 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente, nell'ambito di una collaborazione tra l'agenzia comunale per la mobilità ATAC⁸ e alcuni sponsor privati, il progetto ha ricevuto l'appoggio dell'organizzazione ambientalista Legambiente⁹. Nel 2009, dopo la riuscita della prima fase sperimentale del progetto, che ha visto accrescere rapidamente il parco mezzi disponibile, il sistema è stato completamente municipalizzato ad affidato all'ATAC. Un servizio comunale *ad hoc* è stato creato per assicurarne la gestione. Dopo l'esperienza romana, il sistema del *car sharing*, municipalizzato o meno, si è sviluppato in

change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain, Rennes, 2002.

⁶ Vedi A. Delpirou, H. Nési, *Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme*, in *Flux*, 75, 2009, p. 69-79.

⁷ Espressione impiegata per indicare politiche alternative all'utilizzo dell'auto in città.

⁸ Agenzia del trasporto autoferrotranviario del Comune di Roma.

⁹ Legambiente Lazio è la sottosezione regionale di Legambiente, la più grande associazione in difesa dell'ambiente, fondata in Italia nel 1980 e raggruppante nel 2009 più di 115 000 iscritti.

altre città europee, come Lione (2008) e Parigi (2010), facendo di Roma una pioniera in questo settore¹⁰.

Al contrario, e nonostante l'importanza delle correnti ecologiste all'interno della municipalità, lo sviluppo della bicicletta non è stato considerato come una priorità. Solo a partire del 2003 il Comune si è impegnato a realizzare una mappa delle piste ciclabili esistenti; ciò ha rivelato l'esistenza di 110 chilometri di piste ciclabili, sparse e discontinue, principalmente destinate a scopi ludici, come sulle rive del Tevere¹¹. L'anno seguente, l'organizzazione di incontri sul tema del trasporto intermodale ha riunito i responsabili dei trasporti e le associazioni ciclistiche, segnando la premessa all'inserimento della bicicletta nell'agenda politica municipale romana.

Se l'iniziativa romana di *car sharing* era dovuta in parte all'intervento dello Stato, questo ultimo impulso fu in gran parte determinato dalle politiche europee. In effetti, i documenti prodotti dal Comune di Roma si riferiscono a tre iniziative comunitarie: la decisione del Parlamento europeo (1600/2002/CE) sulla necessità di incoraggiare nelle aree urbane gli spostamenti a piedi e in bicicletta; il *Livre vert des transports urbains*, pubblicato nel 2007; infine, il programma europeo *Spicycles* che mira ad analizzare le diverse esperienze dei sistemi di *bike sharing* in Europa, a cui Roma ha aderito nel 2006.

Il programma europeo Spicycles come spazio transnazionale di circolazione

Dalla fine del 1990, il tema della transnazionalità è regolarmente al centro dei dibattiti nei lavori riguardanti la storia e le scienze politiche. Per transnazionale intendiamo un livello d'azione e di analisi che interagisce con altri livelli (nazionali, locali), creando una sua propria logica con effetti sullo sviluppo dello spazio e dell'azione pubblica¹². In primo luogo utilizzato per superare i limiti di lavoro comparatisti¹³, il tema della transnazionalità ha permesso di rinno-

¹⁰ M. Flamm, *L'industrialisation de l'auto-partage en Suisse*, in *Flux*, 2, 2008, p. 152-160.

¹¹ M. Contadini, A. Fuschiotto, V. Mastrangelo, *Anche la bicicletta per una città più vivibile*, in *Ondaverde*, 92, 2007, p. 10-16.

¹² Vedi M. Werner, B. Zimmermann, *Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1, 2003, p. 17.

¹³ Vedi P. Hassenteufel, *De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques*, in *Revue française de science politique*, 55, 2005, p. 113-132.

vare gli approcci nei cambiamenti delle politiche pubbliche e della circolazione dei modelli¹⁴. Esso ci permette di rendere conto dell'emergere di scambi tra città e tra attori nei settori della politica urbana.

Il programma *Spicycles* ha un ruolo significativo in questo nuovo scenario : organizza, a partire dal 2006, scambi regolari tra sei città europee e la Direzione Generale per l'Energia della Commissione europea. Parte del programma è quello di favorire gli scambi di idee sulle esperienze condotte nel campo del *bike sharing*¹⁵. In questa prospettiva, la scelta delle città è stata fatta sulla base di una grande varietà di situazioni : alcune di loro avevano già avviato l'installazione di un sistema di biciclette self-service (Barcellona e Berlino); altre si trovavano in una fase di riflessione preliminare (Göteborg e Roma); le ultime due città rumene erano nuove *entry* dell'Unione europea (Bucarest e Ploiesti).

Questi scambi sono stati caratterizzati da viaggi di studio nelle diverse città e da un convegno sulla presentazione delle iniziative intraprese nei vari comuni per fare il punto della situazione sulle modalità di installazione di sistemi di bicicletta in libero servizio¹⁶.

Nell'ambito del programma, ogni città persegue obiettivi diversi al fine di migliorare le proprie politiche in tema di ciclabilità in funzione del contesto locale : a Barcellona e Berlino, l'obiettivo è quello di rafforzare la copertura territoriale e la fluidità del sistema già esistente; a Roma e Göteborg, la riflessione si sposta sulle condizioni per la creazione di servizi di questo tipo; a Bucarest e Ploiesti, si tratta di analizzare più in generale le possibilità di sviluppo della bicicletta, in accordo con le politiche dei parcheggi e lo sviluppo delle associazioni.

Tuttavia, *Spicycles* agisce essenzialmente come stimolo all'armonizzazione ossia standardizzazione delle politiche pubbliche. La partecipazione al programma si riflette anche nell'adozione del termine inglese *bike sharing* nella terminologia delle politiche urbane locali. La circolazione di idee punta non tanto sulle soluzioni da apportare, quanto sui mezzi cognitivi e sugli strumenti del-

¹⁴ Vedi P.-Y. Saunier, *Circulations, connexions et espaces transnationaux*, in *Genèses*, 57, 2004, p. 110-126; R. Payre, *L'espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-années 1950)*, in F. Audren, P. Laborier, J. Vogel, P. Napoli (a cura di), *Les sciences camérales*, Parigi, 2011, p. 283-306.

¹⁵ Vedi H. Mlasowsky, *Spicycles. Bike sharing – key findings and recommendations*, Bruxelles, 2008.

¹⁶ Precisamente si è trattato di due conferenze organizzate all'interno del programma *Spicycles*, svoltesi a Ploiesti, dal 29 al 30 novembre 2007 e a Bucarest dal 18 al 19 dicembre 2008.

l'azione pubblica¹⁷, permettendo di applicare altrove il modello già collaudato a Barcellona e a Berlino. Una particolare attenzione è dedicata ai vari tipi di partenariato con imprese private, che si trovano legittimate come attori a pieno titolo della mobilità sostenibile. In questa prospettiva, il programma europeo contribuisce ad organizzare il mercato del *bike sharing* in Europa. Nel 2008, un progetto di *bike sharing* è stato elaborato a Roma su iniziativa della società Cemusa.

Roma, una opportunità per Cemusa

L'azienda, fondata in Spagna nel 1984, è oggi uno dei principali protagonisti nel mercato mondiale dell'arredo urbano. Si è sviluppata a livello internazionale, in particolare nelle città del Messico, degli Stati Uniti (New York), del Brasile, del Portogallo e dell'Italia (Genova, Parma e Bologna). Questa esperienza gli permette di mobilitare risorse e conoscenze al servizio del suo sviluppo nei vari contesti in cui opera.

Dal 1998, le due principali concorrenti di Cemusa, l'americana Clear Channel e la francese JCDecaux, hanno sviluppato un'offerta di biciclette in libero servizio. Dato il successo di Vélo'v a Lione nel 2005, la maggior parte delle città europee¹⁸ che dispongono di un tale sistema hanno adottato un particolare tipo di gestione pubblico-privata: i contratti uniscono la fornitura e lo sfruttamento del sistema di biciclette in libero servizio alla concessione di spazi pubblicitari¹⁹. JCDecaux e Clear Channel hanno fatto di Lione e Barcellona il loro biglietto da visita²⁰ per la conquista di nuovi

¹⁷ Nel senso di Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, ossia «un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur» (trad. : un dispositivo tecnico e sociale che organizza i rapporti sociali specifici tra il potere pubblico e i suoi destinatari in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui è portavoce), (P. Lascoumes, P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Parigi, 2004, p. 13).

¹⁸ Con la creazione del primo sistema di biciclette in libero servizio su grande scala a Lione nel 2005, la maggior parte delle grandi città europee si sono lanciate nello stesso progetto. Tra le circa sessanta città coinvolte, possiamo ricordare Bruxelles (2006), Marsiglia (2006), Barcellona (2007), Parigi (2007), Dublino (2007), Milano (2010), Londra (2011).

¹⁹ Vedi M. Huré, *La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires*, in *Métropoles* [online], 6, 2009. URL : <http://metropoles.revues.org/4010>.

²⁰ Intervista con il direttore regionale Rhône-Alpes della società JCDecaux, Lione, 17 novembre 2006 e l'incaricato al servizio di biciclette in libero servizio

mercati. Tuttavia, queste aziende non hanno il monopolio delle biciclette in libero servizio poiché alcuni comuni, sollecitando le associazioni, selezionano aziende specifiche al termine di una gara d'appalto per la gestione del servizio²¹.

In questo contesto, la società spagnola Cemusa ha sfruttato il progetto romano come occasione per affermarsi, sulla scia delle società concorrenti, nel settore del noleggio di biciclette in libero servizio. Nel giugno 2007, la società spagnola aveva creato il suo primo sistema di *bike sharing* a Pamplona (Spagna); ma con sole 350 biciclette distribuite in 20 stazioni, non costituiva certo un programma all'altezza delle sfide che il nuovo servizio imponeva.

È così che a Roma, per la prima volta in Europa, le tre principali imprese specializzate nella comunicazione pubblicitaria e nell'arredo urbano si trovano in competizione per un servizio di *bike sharing*. In seguito alle discussioni iniziali, il progetto romano non sembra convincere nessuna delle tre società: la città di Roma non vuole finanziare il progetto; l'arredo urbano e la pubblicità esterna sono ripartiti tra più società già sotto contratto, quartiere per quartiere, e fortemente limitati da vincoli patrimoniali; la municipalità cerca di limitare i cartelloni abusivi e la moltiplicazione non autorizzata di pubblicità; i tempi di installazione dei servizi sono ridotti grazie al calendario elettorale mentre il sindaco Walter Veltroni spera di inserire il *bike sharing* tra le conquiste del suo mandato prima delle elezioni municipali del 2008. Meno esigente rispetto alle sue concorrenti, e pronta a fare concessioni onde conquistare un mercato internazionale, Cemusa è l'unica azienda ancora in trattativa col Comune²². Propone, sul modello del *car sharing*, una sperimentazione gratuita di sei mesi in una zona ristretta del centro. Il sistema *Roma'n 'bike* viene finalmente inaugurato con sei mesi di ritardo nel giugno del 2008. Il nuovo sindaco, Gianni Alemanno, che si era inizialmente opposto, ne perseguirà comunque la politica adottata.

nell'ambito della direzione delle operazioni dell'Europa del Sud (Francia, Spagna, Belgio, Italia) della società Clear Channel, Digione, 29 giugno 2010.

²¹ È il caso di Bordeaux che, nel 2010, ha affidato la gestione del servizio di biciclette in libero servizio alla società Kéolis nel quadro di una gara d'appalto comprendente la gestione dei trasporti pubblici.

²² Allo stesso tempo, nel 2006, la città di Milano bandisce una gara d'appalto per rinnovare il mercato dell'arredo urbano con un servizio di biciclette in libero servizio.

Cemusa al centro delle tensioni su scala transnazionale e locale

Il servizio *Roma'n'bike* è volto principalmente ai residenti del centro storico²³ con un totale di 19 stazioni e 200 biciclette, e un utilizzo gratuito della prima mezz'ora. Esistono corrispondenze tra le stazioni di *bike sharing* e *car sharing*, come la loro ubicazione e la segnaletica. Un utilizzo da parte dei turisti non è sicuramente incoraggiato: a differenza del sistema istituito dal JCDecaux a Lione o Parigi non vi è alcuna possibilità, nel caso romano, di accesso al sistema tramite carta di credito e non esiste alcun punto vendita per acquistare un abbonamento. I primi risultati sono deludenti: un mese dopo l'inaugurazione, si contano solo 1 200 iscritti per un totale di 7 500 viaggi²⁴, tanto che le entrate compensano a malapena il costo della prestazione di Cemusa.

Tuttavia, con l'introduzione di nuove competenze tecniche e modalità d'azione pubblica proposta ai responsabili della municipalità urbana, Cemusa ha dotato la città di una nuova modalità di spostamento collettivo. È quindi necessario concepire il ruolo dei grandi gruppi a partire dalle implicazioni economiche, istituzionali e politiche che attraversano l'organizzazione delle società urbane²⁵. A Roma, il programma *Spicycles*, da un lato, e l'avvicinarsi delle elezioni comunali, dall'altro, hanno costituito delle «finestre di opportunità»²⁶ per l'attuazione del progetto *Roma'n'bike*. Cemusa è stata in grado di proporre un progetto adatto al contesto locale recuperando il modello di *car sharing* basato sulla sperimentazione del progetto in partenariato con società private. La società si diffonde sul territorio romano strutturando la sua azione attorno alle tensioni su scala locale e transnazionale.

²³ Il Comune di Roma è suddiviso in 19 municipi che dispongono, ciascuno, di un presidente. Il sistema del servizio di biciclette in libero servizio è stato installato nel primo municipio, il cuore storico di Roma concernente circa 120 000 abitanti. Altri municipi hanno, di propria iniziativa, sviluppato altri sistemi di locazione di biciclette su scala più ridotta.

²⁴ <http://www.ecoblog.it/post/6457/bike-sharing-a-roma-bilancio-del-primi-mese>, consultato il 7 giugno 2010. Per fare un confronto, il sistema parigino Vélib' contava, dopo un mese di utilizzo, 45.000 abbonati per 1,5 milioni di spostamenti effettuati.

²⁵ Si veda in particolare D. Lorrain, G. Stocker, *La privatisation des services urbains en Europe*, Parigi, 1995.

²⁶ J. W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, 1984.



Fig. 1 – La stazione e il piano di sistema *Roma'n'bike* (foto dell'autore).

Municipalizzazione del bike sharing e la resistenza istituzionale ai cambiamenti

Dopo sei mesi di sperimentazione, Cemusa ha richiesto di ottenere spazi pubblicitari per colmare le perdite accumulate onde poter continuare a gestire lo sviluppo del sistema²⁷. È stato stipulato un accordo per prorogare la sperimentazione di altri sei mesi. Tuttavia, le relazioni tra il Comune e la società spagnola si sono inasprite: mentre Cemusa si rammarica della mancanza di ambizione da parte della politica comunale e dei vincoli imposti sulle pubblicità nel centro storico, la città mette in evidenza la responsabilità tacita della società verso la comunità²⁸. In mancanza di un accordo sulla riconfigurazione del contratto, il Comune ha deciso di acquistare il

²⁷ Intervista con Sandro Bartolucci, responsabile del *bike sharing* e *car sharing* presso l'ATAC, 30 novembre 2009.

²⁸ *Bike sharing: Alemanno punta a rilancio, Cemusa sospende il servizio, in il Velino*, 12 marzo 2009.

sistema *Roma'n'bike* per circa 600 000 euro²⁹. La gestione è affidata all'ATAC, sostituendo il nome del sistema in *Roma bike sharing*; vengono modificati la segnaletica e il colore delle biciclette³⁰ e vengono creati tre sportelli di abbonamento in luoghi strategici del centro, presso stazioni metro o degli autobus.

Il problema è che il trasferimento del servizio da un'azienda all'altra non è stato accompagnato da un uguale trasferimento di competenze per la gestione del sistema, e ciò porta a molte difficoltà tecniche per gli abbonati durante il passaggio avvenuto nel giugno 2009. Per l'amministrazione, la sfida principale è quella di reclutare personale qualificato: non deve solo acquisire nuovi responsabili e ingegneri, ma anche riorganizzare il personale amministrativo interno per garantire il controllo. A questo riguardo, il potere pubblico è obbligato a rinnovarsi, dato che Roma è l'unica città europea a gestire questo tipo di sistema in maniera diretta.

La municipalizzazione ha portato anche ad una riappropriazione politica del progetto. Da un lato, i politici dimostrano il loro impegno per la «mobilità sostenibile». Infatti, al contrario del *car sharing*, amministrato dal VII reparto della mobilità, il *bike sharing* è legato al Dipartimento X, responsabile per l'ambiente. Mentre il finanziamento e la gestione sono di pertinenza dei trasporti pubblici, i requisiti di copertura territoriale del sistema sono ora considerati alla luce di quanto possono offrire come servizio pubblico. D'altra parte, al termine di molte polemiche tra il pubblico e gli utenti, gli obiettivi e la natura del sistema sono cambiati in modo significativo a favore della fruizione turistica del *bike sharing*. Infatti, la municipalizzazione segna la fine della gratuità del sistema, con la tariffazione anche della prima mezz'ora di utilizzo e dell'estensione del servizio che si estende alle 24 ore. Nel 2010, nuove stazioni sono aperte nel quartiere Nomentano e sul litorale ad Ostia. Questa vera traduzione cognitiva e ideologica, nel senso di Michel Callon³¹, non è comunque pensata che in maniera transitoria: si prevede un periodo di gestione comunale di 18 mesi, prima di indire una nuova gara d'appalto.

Questo spostamento degli obiettivi del *bike sharing* ha suscitato molte resistenze al cambiamento. Le associazioni hanno denunciato

²⁹ Intervista con Marco Contadini, direttore del servizio «biciclette e ciclabilità» del Comune di Roma, 1 dicembre 2009.

³⁰ Delibera comunale n° 112 del 16 aprile 2009 relativa al «Servizio Bike Sharing. Affidamento ad ATAC S.p.A. della gestione del servizio»; intervista con Marco Contadini, 1 dicembre 2009, già citato.

³¹ M. Callon, *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc*, in *L'année Sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

la «politica di facciata» per riprendere le parole dell'*Associazione i Ciclonauti*³², ma anche la perdita di una visione funzionale della bicicletta come mezzo di trasporto credibile al servizio dei Romani. Lo dimostra la mancanza di una politica di sviluppo globale e coerente a favore dello sviluppo e della sicurezza nell'uso di questo mezzo (itinerari protetti, piste ciclabili).

Inoltre, le decisioni in tema di «mobilità sostenibile» restano in gran parte dominate da eredità politiche e da quanto già intrapreso in materia di *car sharing*³³. La bicicletta non sembra aver ancora trovato un suo ruolo nella capitale italiana.

Conclusioni

L'analisi del *bike sharing* romano ricorda quanto incidente sia la tempistica dovuta a motivi politico-elettorali nella trasformazione dei servizi urbani. I periodi pre-elettorali, come i rinnovi della maggioranza, sono favorevoli ai cambiamenti nella condotta della politica pubblica. Possono permettersi di istituzionalizzare gradualmente nuovi strumenti – gestione diretta del *bike sharing* – o sviluppare nuovi obiettivi politici – l'uso turistico del sistema, estensione della rete.

Il caso romano dimostra anche che l'innovazione si accompagna allo sviluppo di una base di conoscenze e di strumenti di azione comune con le altre città europee, testimonianza di una forma di europeizzazione della politica della mobilità urbana: inscrivere negli spazi transnazionali può quindi essere inteso come un modo per accedere a nuove risorse.

Tuttavia, nonostante i tentativi di Cemusa, il *bike sharing* romano si differenzia dai sistemi legati a forme di visualizzazione pubblicitaria, come quelli sviluppati da JCDecaux a Parigi e Clear Channel a Milano. Ciò ci ricorda che, anche se il settore privato costituisce un canale di trasformazione delle politiche sulla mobilità, questo deve fare i conti con il contesto territoriale, il suo patrimonio e i suoi vincoli. Bisogna forse interpretare ciò, come fa Dominique Lorrain³⁴, come un limite dell'estensione di un capita-

³² *Associazione i Ciclonauti* è una associazione urbana di cicloamatori fondata nel 2007. Intervista con Ilaria Ponato, *Associazione i Ciclonauti*, Rome, 30 novembre 2009.

³³ *Idem*.

³⁴ D. Lorrain, *Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures*, in *Entreprises et histoire*, 30, vol. 2, 2002, p. 7-31.

lismo urbano standardizzato in alcuni contesti europei? A Bruxelles, anche JCDecaux si è scontrata con l'impossibile tentativo di armonizzazione del mercato delle affissioni pubblicitarie e del decoro urbano tra i 19 comuni della regione³⁵.

Nel 2011, al termine della fase di sperimentazione, l'ATAC ha lanciato, come previsto, una gara d'appalto per un nuovo sistema di 1 000 bici distribuite su 80 stazioni in cambio di concessioni di spazio pubblicitario. Ma il Tribunale Amministrativo Regionale ha respinto il ricorso, considerando lo scambio «bicicletta contro la pubblicità» inopportuno nel contesto romano.

Maxime HURÉ

Laboratoire Triangle (UMR 5206 – CNRS)
Sciences Po, Lyon

³⁵ Bruxelles ha la particolarità di avere un doppio statuto come regione (Région de Bruxelles-Capitale) e come comune.

HÉLÈNE DANG VU

RESTITUIRE ROMA AI PEDONI?

SFIDE, ATTORI E CONFLITTI ATTORNO
ALLA PEDONALIZZAZIONE DEL CENTRO STORICO

Introduzione

Delimitata dalle antiche mura Aureliane costruite nell'anno 270, il centro storico di Roma è uno dei più estesi d'Europa (1300 ettari), anche se copre solo circa l'1% della superficie totale del comune. In controtendenza con quanto è avvenuto in altre città europee, le aree centrali delle principali città italiane hanno mantenuto un forte valore simbolico e di identità culturale, pur conservando una certa pluralità sociale e funzionale. Nel centro della capitale, la presenza delle attività produttive e commerciali ha contribuito a mantenere una vita cittadina ancora attiva, incarnata dalla tradizionale passeggiata. Ma il centro di Roma non è solo un luogo per passeggiare. Il suo tessuto urbano, denso e compatto, è caratterizzato da alte densità abitative (più di 16 000 abitanti / km²). Come capitale d'Italia e sede del Vaticano, Roma ospita, inoltre, molte organizzazioni nazionali e internazionali, in gran parte concentrate nell'area prestigiosa del primo municipio¹. Infine, con quasi la metà della capacità alberghiera totale e la presenza dei maggiori siti appartenenti al patrimonio culturale, il centro storico costituisce il principale richiamo del turismo e delle attività ricreative.

A livello regionale, l'attrattiva del centro si esercita su un territorio particolarmente esteso, segnato da una crescente suburbanizzazione. Dagli anni '80, molti Romani hanno lasciato il centro per la periferia della città o altre città della provincia². Così, il primo municipio non conta oggi che 132 000 contro i 370 000 abitanti del

¹ Il Comune di Roma è ripartito in 19 municipi, strutture amministrative di gestione create nel 2001 sul modello degli *arrondissements* parigini. Il primo municipio raggruppa le aree del centro storico.

² P. Berdini, *Roma : Sempre meno residenti nei centri storici, sempre più cemento e asfalto nelle campagne*, pubblicato da eddyburg.it, 16 giugno 2005.

1951³. Questi fenomeni hanno notevolmente alimentato il flusso di «pendolari» che si recano ogni giorno in centro per lavorare, o altre attività, a volte utilizzando un sistema di trasporti carente, spesso attraversando le strade congestionate del Lazio.

In questo contesto, la pedonalizzazione del centro storico, lanciata nel 1995 dal sindaco Francesco Rutelli, costituisce una risposta volontarista ai problemi di mobilità di Roma. Con pedonalizzazione intendiamo tutti i dispositivi atti a limitare l'uso dell'auto attraverso la riorganizzazione dello spazio pubblico a favore dei pedoni e della mobilità «dolce». In questo modo, la pedonalizzazione non si limita alla creazione di aree pedonali, ma include tutta una serie di misure, tra le quali le zone a traffico limitato (ZTL), la gestione dei parcheggi o la creazione di aree a velocità limitata. La giustificazione di questa politica è soprattutto di natura ambientalista : si tratta non solo di combattere l'inquinamento atmosferico e acustico, ma anche di riqualificare e valorizzare il patrimonio architettonico e storico della città. Anche se riguarda una limitata superficie, la pedonalizzazione non è esente da polemiche e tensioni tra gruppi di interesse che desiderano investire il centro di Roma.

Una politica globale per la riduzione dell'automobile

Dall'area pedonale ad una rete pedonale

Nel 1995, solo il primo municipio comprendeva zone pedonali su una superficie totale di circa 50 000 m². Si trattava essenzialmente di grandi piazze chiuse al traffico per motivi patrimoniali (Piazza Navona, Piazza della Rotonda) e le stradine del Campo Marzio. Quindici anni dopo, queste aree sono sette volte più estese e coprono ben quattro distretti aggiuntivi (fig. 1). L'ampliamento è stato rapido tra il 1997 e il 2001, durante il secondo mandato Rutelli, prima di stabilizzarsi nella seconda metà degli anni 2000.

³ Dati : ISTAT.

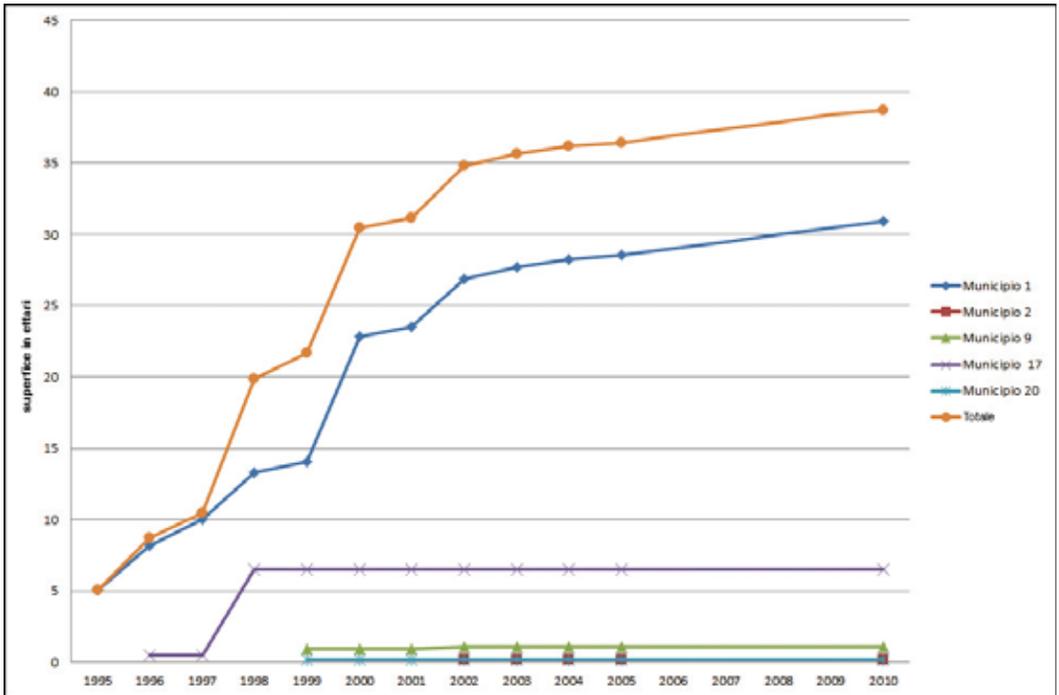


Fig. 1 – Evoluzione della superficie delle aree pedonali a Roma tra il 1995 e il 2005⁴ e le stime per il 2010⁵.

Come mostra la figura 2, le aree pedonali disegnano una rete che si sviluppa intorno a due assi principali : quello orientato a nord-ovest / sud-est, collega Piazza del Popolo al settore dei Fori Imperiali passando per Piazza Vittorio Emanuele; l'altro perpendicolare al primo, parte dal Tevere, passa per Piazza Navona e Campo de' Fiori, prima di raggiungere l'itinerario tra fontana di Trevi e il Pantheon.

A questa struttura reticolare, sono state aggiunte altre aree pedonali più piccole in alcune aree specifiche del primo municipio (Trastevere, Monti). I vari documenti di programmazione adottati nella seconda metà degli anni 2000, come il Piano regolatore generale (2008) e il piano di sviluppo strategico di Roma Capitale (2010),

⁴ Dati : Comune di Roma, Dipartimento VII.

⁵ Fonte : R. Bridda, S. Brini et F. Moricci, *La mobilità urbana sostenibile*, in *Qualità dell'ambiente urbano, VIII Rapporto*, Roma, 2008 p. 276.

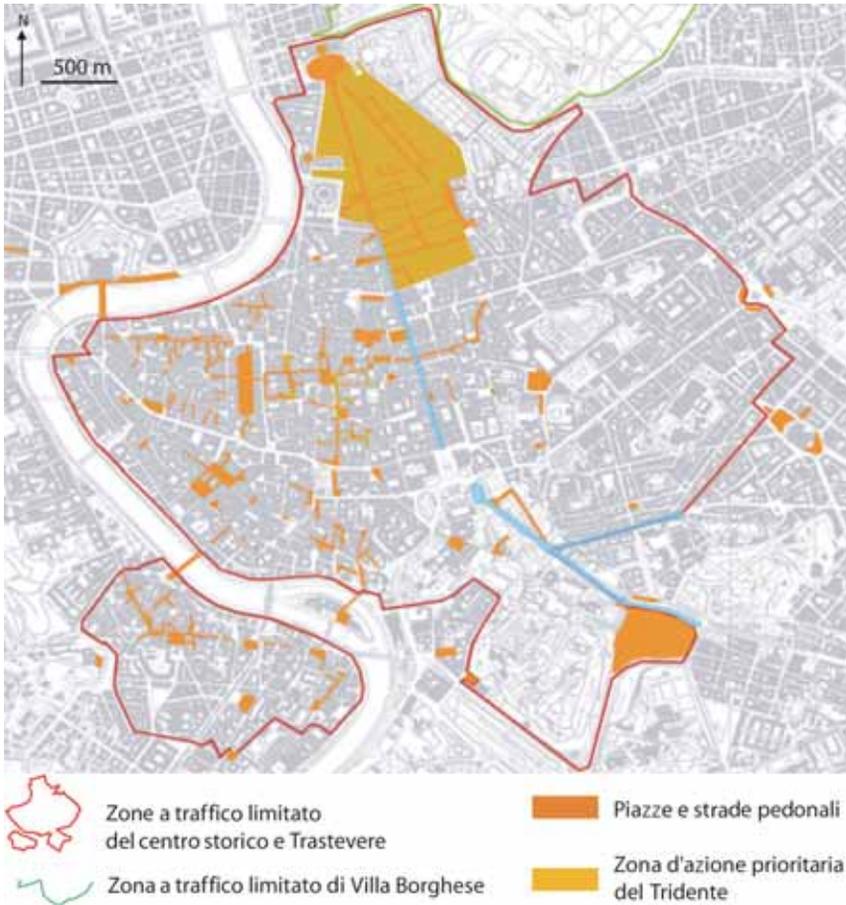


Fig. 2 – Strade, piazze e principali aree pedonali nel centro di Roma (2010).

prevedono, alla fine, la creazione di una vera e propria rete pedonale continua nel centro storico, con i principali snodi collocati nei luoghi iconici della città: Piazza Navona, Fontana di Trevi, Pantheon e Fori Imperiali; alcune estensioni sono previste per collegare Castel Sant'Angelo al Vaticano (fig. 3).

Il modello a quattro anelli

La pianificazione di questa rete pedonale non deve essere considerata come una politica isolata del Comune di Roma. Riguarda, al contrario, una politica volontarista generale destinata a disciplinare

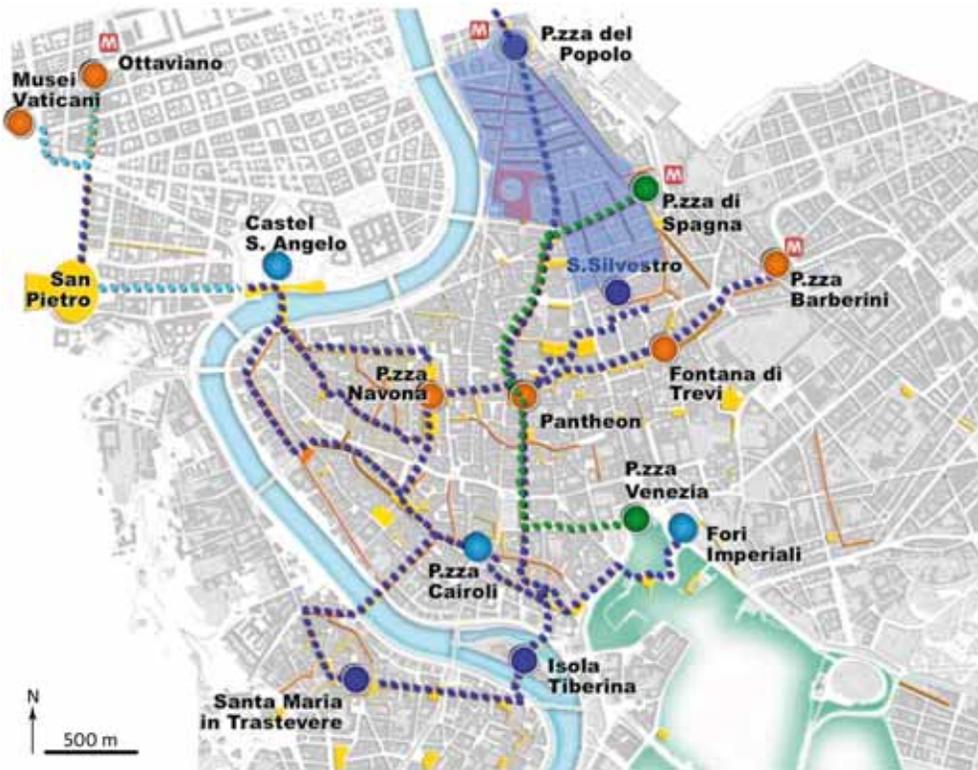


Fig. 3 – La rete pedonale all'interno del piano strategico di sviluppo di Roma Capitale (2010)⁶.

l'uso e il ruolo dell'automobile in città. Essa si basa su un sistema di filtraggio progressivo del traffico motorizzato, attuato dal piano generale del trasporto urbano (PGTU), il documento principale di pianificazione in materia di mobilità urbana, adottato nel 1999 e rivisto successivamente nel 2004 e nel 2008. Roma si vede ripartita in quattro anelli concentrici, in cui la regolamentazione nell'uso della vettura diventa progressivamente più restrittiva, man mano che ci si avvicina al centro storico (fig. 4). Nell'anello più esterno,

⁶ Comune di Roma, *Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale: dalla porta dei tempi al nuovo progetto*, in *Progetto millenium 2010-2020 Roma*, Roma, 2010, p. 9. I tracciati puntinati corrispondono ai percorsi pedonali mentre i cerchi colorati alle piazze; il giallo e l'arancione segnalano le realizzazioni già completate.

tutti i veicoli senza eccezione hanno il diritto di circolare. Nel successivo, si definisce un'area in cui le misure restrittive vengono applicate in alcune condizioni, come in casi di elevato tasso di inquinamento⁷.

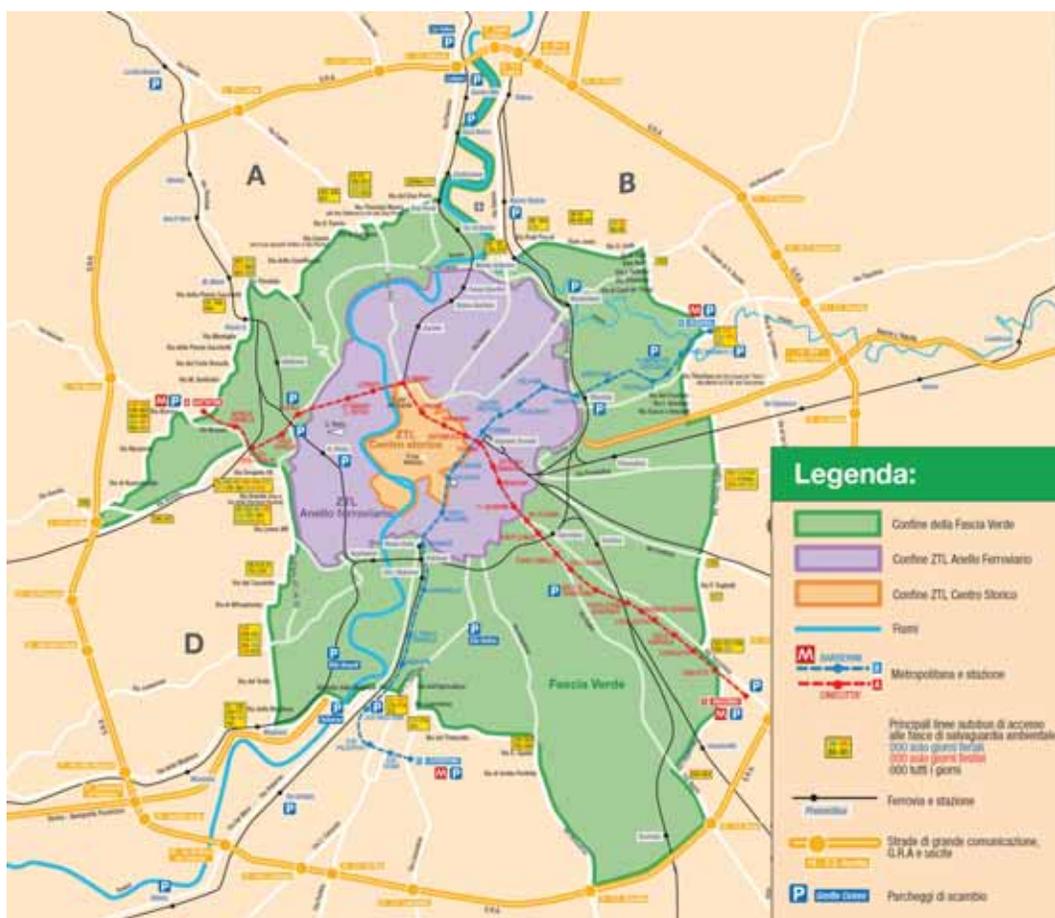


Fig. 4 – Il modello con quattro anelli di regolamentazione del traffico a Roma⁸.

⁷ Queste misure possono rilevare la circolazione alterna (circolazione autorizzata ad auto con targhe pare o dispare) o il divieto totale della circolazione (unicamente la sera e la domenica).

⁸ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Roma, 2005, p. 118. In verde, la zona di regolamentazione del traffico in caso di allerta per l'inquinamento elevato; in viola, la zona dell'anello ferroviario: la circolazione è vietata ai veicoli troppo

All'interno dell'anello ferroviario – il terzo anello – i veicoli più vecchi o troppo inquinanti sono vietati e, in particolare, il parcheggio diventa in parte a pagamento⁹. Infine, nell'ultimo anello del centro storico, la presenza di zone a traffico limitato e aree pedonali limita pesantemente la circolazione. Tuttavia, queste zone impediscono solo parzialmente e temporaneamente l'accesso al centro, senza mai interdirlo completamente. Durante la settimana e il giorno, come anche nel pomeriggio del sabato, una ZTL è stabilita per gran parte del centro storico (5,5 km²); solo alcune categorie di conducenti sono quindi autorizzati a circolare¹⁰. Le sere durante il fine settimana, altri ZTL, più circoscritti ma più restrittivi della ZTL diurna, vengono applicati ai quartieri identificabili come luoghi di passeggio: Trastevere (2,5 km²), San Lorenzo (0,8 km²), Monti (a pochi isolati) e la zona ricca di bar e discoteche del Testaccio (0,8 km²). Queste aree diventano pedonali a tutti gli effetti il venerdì e il sabato sera. In tal modo, la mappa notturna della ZTL coincide con i quartieri della capitale più frequentati dalla *movida* romana.

Queste diverse ZTL sono, dunque, destinate a diventare aree pedonali permanenti? Alcuni gruppi ambientalisti, come Legambiente, sostengono da molto tempo la chiusura al traffico dei principali quartieri storici, simbolo di Roma. Ma la maggior parte delle rappresentanze politiche come il personale dei servizi tecnici del Comune ritiene un tale progetto irrealistico a causa della massiccia presenza nel centro di amministrazioni, uffici ed attività commerciali. L'affiliazione tra creazione di ZTL e aree pedonali non è dunque né ovvia né esplicita. Questi due dispositivi non sono nemmeno intimamente legati in relazione alle loro implicazioni spaziali e al groviglio delle parti coinvolte e degli obiettivi della politica della mobilità di Roma.

inquinanti; in marrone chiaro, la ZTL del centro storico nella quale gli spostamenti «dolci» e su trasporti pubblici devono essere privilegiati.

⁹ Da quindi anni il parcheggio a pagamento si è rapidamente esteso nella capitale. Il PGU del 1999 aveva previsto di creare 10 000 posteggi a pagamento. Ne sono stati recensiti 75 000 nel 2008.

¹⁰ Queste categorie di automobilisti, così come le tariffe d'accesso, sono oggetto di numerose trattative. Al primo gennaio del 2010, erano autorizzati ad entrare nella ZTL diurna le seguenti categorie di automobilisti: i residenti, gli handicappati, gli impiegati di ambasciate e di servizi tecnici del Comuni, gli operai impiegati nei cantieri e gli artigiani.

Una politica «ambientale»?

Dalla tutela del patrimonio allo sviluppo sostenibile

Le misure di restrizione al traffico motorizzato, in Italia, sono storicamente legate alle sfide poste dal problema della tutela del patrimonio. A Roma, sono i danni causati al Colosseo da auto inquinanti che hanno stimolato la presa di coscienza politica del problema a partire dal 1978. Pochi anni prima, la prima chiusura dei centri storici aveva interessato città d'arte di medie dimensioni, come Lucca e Arezzo. Il principio di «zona a traffico limitato» (ZTL) si è affermato gradualmente nel nord del paese nel corso degli anni '80, mentre le città del sud preferivano la soluzione del traffico a targhe alterne. Il divieto poteva variare significativamente secondo le aree interessate (da alcuni quartieri a tutta l'area centrale), secondo tempi e modalità di controllo (dalle semplici multe al controllo elettronico).

È su questa linea che si inserisce la volontà di limitare l'uso della macchina proclamata dall'ambientalista Francesco Rutelli, in seguito alla sua candidatura al Campidoglio nel 1992. Il suo programma sottolinea la necessità di «preservazione degli edifici storici e dei monumenti dalle particelle sottili prodotte dai tubi di scappamento»¹¹. Ma va oltre, usando la pedonalizzazione come uno strumento a servizio di una riqualificazione complessiva del centro. Più che lottare contro la congestione e l'inquinamento, la pedonalizzazione avrebbe lo scopo di rivalorizzare il centro dopo l'esplosione delle periferie; un'occasione per realizzare una nuova organizzazione dello spazio a beneficio dei pedoni e del trasporto pubblico e mettere in scena il patrimonio e i paesaggi urbani. Innovative per i suoi tempi, queste idee caratterizzano immediatamente la politica romana in materia di sviluppo urbano sostenibile. Così deve essere considerata come una politica «ambientale», che partecipa delle preservazioni di tutte le «risorse rare» che fanno parte della vita cittadina.

Quindici anni più tardi, i pochi studi, non politicizzati, sulla pedonalizzazione forniscono un bilancio scarso rispetto alla politica comunale in tema di pedonalizzazione. Infatti, se il traffico automobilistico si è ridotto nelle zone soggette alla ZTL, il livello complessivo di congestione della città è rimasto particolarmente elevato¹². La questione dello «spostamento» della congestione

¹¹ F. Rutelli, *Progetto per Roma*, Roma, 1993, p. 17.

¹² Secondo un recente rapporto della società di logistica Tom Tom, Roma si classificava nel 2011 al terzo posto tra le città con più ingorghi d'Europa.

diventa sempre più spinosa : tra il 1996 e il 2006, il traffico motorizzato è aumentato di circa il 15% in diverse vie tangenziali del centro storico, come via XX Settembre e Viale del Muro Torto¹³. Anche nel cuore della città, la relativa flessibilità e la parcellizzazione del controllo fanno in modo che il traffico sia intenso durante tutto il giorno : la ZTL consente l'entrata di una media di 1 500 veicoli ogni ora¹⁴, senza contare le due ruote, il cui numero di immatricolazioni è cresciuto in maniera vertiginosa nel corso degli ultimi quindici anni¹⁵. Nel 2008, il 52% dei veicoli che entravano nella ZTL erano motorini¹⁶. L'impatto sull'inquinamento è difficile da valutare : modesto e localizzato per alcuni, trascurabile per altri¹⁷. Infine, gli effetti positivi della pedonalizzazione sulla qualità della vita urbana sono oggetto di numerose polemiche.

La pedonalizzazione come esempio della territorializzazione delle politiche di mobilità?

Roma non è l'unica grande città del mondo industrializzato che vuole limitare l'accesso automobilistico ai quartieri del centro. In Europa, Stati Uniti o il Giappone, sono state intraprese diverse politiche nella regolamentazione del traffico motorizzato. Gli obiettivi perseguiti non sono sempre gli stessi, o, più specificamente, non riguardano la protezione delle stesse «risorse rare». François Mirabel ha identificato quattro tipi di «risorse rare» prodotte dal traffico urbano¹⁸ : la «risorsa-tempo» (gli ingorghi costituiscono una perdita di tempo e quindi uno sperpero economico per la società), la «risorsa-ambiente» (essenzialmente le emissioni di gas a effetto serra e l'inquinamento acustico causati dall'uso dell'automobile), la «risorsa-spazio» (la viabilità associata al traffico automobilistico), la «risorsa-energia» (il consumo di energia in rapporto al numero di passeggeri trasportati).

In questa prospettiva, quattro modelli di regolamentazione dell'automobile in città sono stati individuati da Jean-Pierre Orfeuill e Alain Bieber¹⁹. Un primo approccio «olistico», come accade a

¹³ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Roma, 2007.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Si veda il testo di Vincent Guigueno *infra*.

¹⁶ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Roma, 2008.

¹⁷ G. Giarda, *Analisi sul parco veicolare nelle principali realtà metropolitane italiane*, in *Rapporto APAT sulla qualità dell'ambiente urbano*, Roma, 2005, p. 165-180.

¹⁸ F. Mirabel, *Les péages urbains : une solution pour un développement durable des villes?*, in *Actes du colloque MONDER*, Québec, 2004.

¹⁹ J.-P. Orfeuill, A. Bieber, *La mobilité urbaine et sa régulation. Quelques*

Singapore e in Giappone, impone forme di regolamentazione e di divieto completo e restrizioni a prescindere dell'opinione pubblica. L'approccio «modernista» mira essenzialmente a ridurre il tempo di viaggio. Questo si è sviluppato in molte città anglosassoni che incoraggiano le imprese a riorganizzare gli orari di lavoro o sviluppare il telelavoro per distribuire meglio i flussi nel corso della settimana e durante il giorno. L'approccio «economico ortodosso» consiste nel finanziare nuove infrastrutture grazie all'introduzione di un pedaggio di circolazione.

Modelli	Riduzione dei costi				Finanziamento
	Tempo	Ambiente	Spazio	Energia	
Olistico	Giappone				
	Singapore				Singapore
Territoriale		Roma			
		Parigi			
		Monaco			
			Woonerfs (Amsterdam)		
Economico ortodosso	Pedaggio urbano Londra		Smarter streets		Pedaggio urbano Londra Oslo
Modernista	Telelavoro				

Fig. 5 – Quattro modelli di politiche di controllo delle automobili in città.

In una certa misura, la ZTL Roma potrebbe essere considerata una forma di pedaggio urbano, tante sono, infatti, le categorie autorizzate – più di 200 000 permessi sono stati rilasciati nel 2008 – e dato che, nella maggior parte dei casi, l'ottenimento del permesso avviene dietro pagamento. Inoltre, chi è disposto a pagare può entrare (pagando la multa) nella ZTL. Nel 2008, poco meno di 6 000 automobilisti hanno optato per questa soluzione²⁰. Tuttavia, a differenza del pedaggio pagato a Londra o a Milano, la ZTL e la pedonalizzazione romana hanno per obiettivo la riduzione non solo del «costo-tempo», ma anche del «costo ambientale» e del «costo-spazio» dell'auto (fig. 5). Anche se percepita in maniera implicita, questa differenza è stata rivendicata ripetutamente dai sindaci di Roma a partire dal 1993²¹.

comparaisons internationales, in *Les Annales de la recherche urbaine*, 59/60, 1993, p. 127-139.

²⁰ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Roma, 2009.

²¹ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni di Walter Veltroni in seguito all'a-

Difatti, la politica romana rientra in un quarto approccio, detto territoriale, che punta al miglioramento complessivo della «qualità» delle aree urbane. In questa prospettiva, lo spazio ha la precedenza sulla circolazione. Questo approccio può tradursi in dispositivi di separazione spaziale del flusso oppure in una ripartizione razionale e condivisa dello spazio pubblico. A lungo predominante, la prima soluzione tende a diminuire a favore di quest'ultima, come dimostra il successo della formula, attuata in modalità diverse a seconda delle città, degli «spazi pubblici condivisi». Così, le «zone di incontro» (*woonerfs*) di Amsterdam o le zone a «traffico diminuito» di Monaco designano aree limitate in cui tutte le modalità di trasporto coesistono: lo spazio pubblico per quanto possibile, è «alleggerito» per incoraggiare gli utenti ad appropriarsi dei luoghi e ad adattarsi a seconda della situazione²².

La pedonalizzazione è in qualche modo un'interfaccia tra queste due soluzioni. Se aspira, infine, ad una totale separazione tra flusso motorizzato e flusso pedonale attraverso la completa esclusione delle auto dal centro storico, si è tradotta, ad oggi, in una ripartizione spaziale e temporale della viabilità: in certe ore dei giorni della settimana, i pedoni hanno la priorità; in altre, la macchina occupa nuovamente il ruolo centrale. In alcuni quartieri, come ad esempio Prati, le misure applicate sono comunque direttamente ispirate all'esperienza olandese e tedesca: l'abbassamento dei limiti di velocità è un requisito indispensabile per una migliore convivenza tra diversi utenti dello spazio pubblico.

Benché il controllo sulle auto in città da qualche tempo è all'ordine del giorno di tutte le principali città europee, si constata una grande diversità negli obiettivi perseguiti e nelle modalità di attuazione. Diversi studi hanno dimostrato che se le politiche proposte sono quasi tutte costruite sul concetto di sviluppo sostenibile – sia esso la ricerca di un compromesso tra sviluppo economico, sociale, ambientale – l'intervento delle municipalità locali è rimasto fortemente influenzato da considerazioni locali²³. La pedonalizzazione non è quindi certamente un semplice strumento per il controllo del traffico. Le nuove pratiche sviluppatasi in relazione alla trasformazione del tessuto urbano ne offrono una dimostrazione lampante.

dozione del pedaggio urbano a Milano (*Quel pedaggio urbano piace*, in *Il mattino di Padova*, 22 novembre 2005).

²² F. Martin, *Espaces partagés et marchabilité à Londres*, in J. Terrin (a cura di), *Le piéton dans la ville: l'espace public partagé*, Marsiglia, 2011, p. 94-117.

²³ Così, Bertrand Delanoë, sindaco di Parigi dal 2001, ha affermato in più occasioni il suo disaccordo all'adozione di un pedaggio urbano intorno Parigi, onde evitare di «dichiarare guerra alla periferia».

Zona residenziale pedonale contro zona pedonale ricreativa?

Chi trae vantaggio dalla pedonalizzazione?

La regolazione del traffico automobilistico a favore delle zone pedonali o a prevalenza pedonale non ha lasciato indifferenti gli attori locali. Diversi gruppi d'interesse si sono mobilitati per negoziare le modalità e le condizioni per l'attuazione e il controllo dei vari dispositivi²⁴. I sostegni alla pedonalizzazione consistono in un insieme eterogeneo che coinvolge strutture istituzionali (ATAC), uffici di ricerca indipendente (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA) e varie associazioni, ambientaliste (Legambiente, ItaliaNostra) e non. Tra quest'ultime, i residenti del centro storico formano un gruppo d'interesse particolarmente organizzato e attivo. Fin dalla sua istituzione nel 1992, la loro associazione, l'AACS²⁵ ha fatto della difesa della ZTL uno dei suoi principali elementi di azione e di rivendicazione. Nel 2004, l'associazione ha raccolto quasi 3 500 firme per ottenere una ZTL notturna nel centro.

Ma i residenti dei quartieri centrali sono stati anche i primi a criticare i nuovi utilizzi delle aree liberate dal traffico. In effetti, la maggior parte delle principali piazze simbolo di Roma, tra cui il Pantheon, Piazza Navona e Piazza Campo de' Fiori, sono state gradualmente «colonizzate» dalle pedane riservate ai bar e ai ristoranti. Questo sviluppo non è un fatto solo «romano» né del tutto nuovo, ma sembra essere stato favorito grazie alla pedonalizzazione. Questo è il motivo per cui alcuni esponenti delle associazioni romane credono che, dietro le questioni ambientali indicate dal comune, esista il desiderio di promuovere i settori economici che da una quindicina di anni contribuiscono maggiormente allo sviluppo della città: il turismo e la ristorazione.

Così, i principali beneficiari della pedonalizzazione sarebbero i commercianti e ristoratori. Il paradosso è che la maggior parte di quest'ultimi hanno da tempo «dipinto» la pedonalizzazione come un «disastro politico» di una «amministrazione [che] si ostina su di [loro] per dare ragione a residenti intolleranti»²⁶. Le principali paure si concretizzano intorno alla perdita di accessibilità e al conse-

²⁴ H. Dang Vu, *La zone à trafic limité à Rome, Régulations et conflits pour des territoires sous tensions*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, 120-1, 2009, p. 49-59.

²⁵ Associazione degli abitanti del centro storico di Roma.

²⁶ Proposte raccolte dal quotidiano *Il Messaggero*, luglio 2005.

guente calo dell'attività commerciale. Le loro associazioni sono tanto organizzate e influenti quanto quelle dei residenti. Ad esempio, i commercianti del centro di Roma, nel 2006 hanno fatto abrogare l'ordinanza che vietava la vendita di bottiglie di vetro tra le 22:30 e le 03:00. Ordinanza stabilita in seguito ad incidenti notturni durante i quali alcuni gruppi di giovani si sono scontrati lanciando bottiglie a Campo de' Fiori. Così, la pedonalizzazione ha scatenato un vero e proprio scontro tra questi due gruppi d'interesse, guidati da visioni contrastanti, in particolare sull'occupazione delle aree libere dal traffico automobilistico.

Lotta per il controllo del centro e conflitti generazionali

Dal 2005, la protesta dei residenti si è focalizzata sull'estensione illegale delle pedane e soprattutto sull'apertura di bar e di ristoranti non autorizzati. Per le associazioni, queste pratiche deturpano il patrimonio architettonico e tendono a trasformare i quartieri del centro in un grande «parco divertimenti». Così, l'AACS ha costatato un costante aumento del numero di questo tipo di attività²⁷, benché fosse stato fissato per delibera municipale a protezione del centro un limite, nel settembre 2003²⁸. Questo paradosso apparente si spiega con la nuova normativa relativa alla ristorazione²⁹: fino al 1998, i ristoratori dovevano ottenere la licenza A e i bar la licenza B; erano in molti all'epoca ad avere entrambi. Nel 1998, il comune ha semplificato le procedure di rilascio creando un unico tipo di licenza. Pertanto, coloro che avevano ottenuto le due licenze prima del 1998, hanno potuto vendere una delle due, consentendo l'apertura di nuove strutture. Questi comportamenti sono stati oggetto di sistematiche denunce da parte delle associazioni di residenti: immagini di pedane illegali e di luoghi aperti abusivamente sono regolarmente pubblicate sui loro siti web. L'AACS auspica che strumenti di monitoraggio siano messi direttamente a disposizione dei residenti³⁰:

Occorrerebbe tracciare sul suolo i limiti delle pedane utilizzate dai bar all'aperto. In questo modo la polizia può immediatamente

²⁷ Rappresentanti del dipartimento del commercio e l'artigianato, come anche l'assessore alla mobilità, hanno richiamato all'attenzione questo fenomeno del raddoppio delle licenze in seguito alle interviste con l'autore nel 2006.

²⁸ Deliberazione del Consiglio comunale n° 187 del 29 settembre 2003, relativa al «Programma di tutela e riqualificazione del commercio, dell'artigianato e delle altre attività di competenza della Città Storica».

²⁹ Decreto legislativo n° 114 del 31 marzo 1998 relativo alla «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio».

³⁰ Intervista con un responsabile dell'AACS, aprile 2006.

effettuare controlli che potrebbero, del resto essere effettuati da chiunque, segnalando alle autorità competenti nel caso si scopra un abuso. È necessaria la partecipazione. Abbiamo già chiesto alla polizia di fornire un numero verde per rendere più facile la segnalazione di abusi.

Onde mettere fine a questo sfruttamento turistico, i residenti del centro storico vorrebbero diversificare la natura dei nuovi servizi consentiti dalla pedonalizzazione. Sostengono, ad esempio, la creazione di luoghi d'interesse culturale, come teatri o sale da concerto. In questa mobilitazione, al di là delle costanti lotte tra residenti e commercianti, è possibile vedere la manifestazione di un conflitto generazionale : mentre la popolazione del primo municipio è la più anziana di Roma, le attività diurne e notturne che si sviluppano nelle zone liberate dalla pedonalizzazione sono invece destinate principalmente alla gioventù romana e ai turisti. Così, a Trastevere, si è assistito negli ultimi quindici anni ad un importante rinnovamento dell'offerta commerciale a favore di insegne che richiamassero i turisti o giovani nottambuli. L'alta concentrazione di queste due categorie scoraggia le altre generazioni ad uscire la sera. Un dipendente del Comune di 50 anni confida di non uscire la sera per queste ragioni³¹ :

Le persone della nostra generazione non vanno a Trastevere quando c'è troppo caos. Scegliamo invece di andare altrove, perché qui c'è troppa confusione [...]. Il quartiere non può ricevere così tante persone.

Specializzazione funzionale e gentrificazione : effetti sconosciuti?

Più in generale, contribuendo a definire e istituzionalizzare i territori di svago e ricreazione, promuovendo il traffico pedonale di turisti e nottambuli, – «pedoni-consumatori» essenziali per l'economia romana –, la pedonalizzazione avrebbe accentuato la specializzazione funzionale del centro di Roma. La chiusura della via dei Fori imperiali alle automobili e alle due ruote, annunciata con grande sfarzo, il 3 di agosto 2013 dal Comune, suona come un nuovo atto simbolico di questo processo.

Diversi rapporti in questi ultimi anni mostrano vari aspetti di questo fenomeno : scomparsa rapida dei piccoli commercianti (17% nel primo municipio, tra il 2000 e il 2008); progressivo aumento del numero di alberghi e ristoranti (+ 11%); inaugurazione di centri culturali in ex edifici industriali o amministrativi.

³¹ Intervista con un impiegato dell'amministrazione comunale di Roma, aprile 2006.

In alcuni casi, la pedonalizzazione può essere deliberatamente utilizzata come strumento che permette di orientare le persone e le attività verso aree specifiche. Così, la creazione di «zone a circolazione ridotta» nel popolare quartiere dell'Esquilino, vicino alla stazione Termini, era stata esplicitamente voluta dalla precedente giunta come strumento per aumentare il valore immobiliare del quartiere e diversificare l'offerta commerciale, in gran parte dominata da negozi cinesi e africani. Al fine di limitare questa specializzazione che, contrariamente a quella del turismo e del divertimento, non aveva ottenuto i favori del Comune, si è previsto di valorizzare il patrimonio storico e architettonico, di riqualificare gli spazi pubblici, di creare nuovi spazi verdi e di rendere pedonali le principali assi del quartiere. Scopo del miglioramento complessivo dei servizi urbani è stato quello di attirare in ultima analisi, nuove persone (e di allontanarne altre), in un tipico processo di gentrificazione.

Per concludere, l'esempio romano dimostra come il desiderio di controllare l'uso delle automobili all'interno delle città non si accompagna spesso ad una reale considerazione delle conseguenze che potrebbero conseguirne sul tessuto socio-economico della città. In molte altre città come Roma, le politiche di dissuasione contro il traffico automobilistico, grazie alla rivalorizzazione dei centri storici, hanno portato ad una diminuzione della loro accessibilità, ad una esagerata specializzazione commerciale, ma anche, a volte, ad un rafforzamento dell'attrattiva verso le periferie. Perché questi problemi restano nascosti? C'è molto dell'azione pubblica che andrebbe più ampiamente messo in discussione.

Hélène DANG VU

Université de Nantes, Laboratoire ESO

RIASSUNTI

Walter Tocci, *La chiamiamo ancora Roma*, p. 11-31.

L'articolo propone una rilettura della storia di Roma dopo la sua elezione a capitale, sottolineando i ritardi e le fragilità di una città in rapidissima crescita : una vera «città coloniale» caratterizzata dalla frattura tra centro e periferia, cambi di scala mal gestiti, e una ricorrente debolezza delle infrastrutture. Frammentato a causa dell'abusivismo, il tessuto urbano che ne risulta non ha reso facile il trasporto pubblico. In particolare, il tram, se fosse stato installato sulle grandi vie consolari avrebbe potuto esprimere un potenziale che gli è stato fino ad oggi negato. Le periferie più distanti sono territori ostili al trasporto pubblico e la macchina vi gioca una funzione decisiva. Si torna, infine, sul ruolo dell'assessorato alla mobilità nell'amministrazione comunale dal 1993 al 2011, fornendo uno sguardo critico, retrospettivo e prospettico particolarmente stimolante.

Aurélien DELPIROU, *La futura linea C : la terza linea metropolitana di Roma tra sfide urbane e conflitti istituzionali*, p. 33-56.

Per l'estate del 2013, i Romani si aspettavano l'apertura annunciata della terza linea della metro che avrebbe permesso una estensione sostanziale di una delle reti più modeste d'Europa. Programmata dagli anni '60 dello scorso secolo, e considerata una delle priorità della politica pubblica, la costruzione della terza linea è stata oggetto di una interminabile serie di consensi ed opposizioni su alcuni aspetti, di polemiche e rinunce, al punto di diventare l'arlesiana della pianificazione dei trasporti a Roma. Esaminando i percorsi amministrativi e politici che ne hanno determinato i successi ma, soprattutto, le sconfitte, questo contributo dimostra che le scelte fatte in materia di trasporti sono innanzi tutto scelte urbane, articolate alle visioni della città e alle politiche di sviluppo. La vicenda della metro C è testimonianza, al tempo stesso, dell'inerzia del sistema di attori nella capitale d'Italia.

Arnaud PASSALACQUA, *Renovatio vecturis : i cicli incompleti dei trasporti pubblici nel territorio di Roma*, p. 57-76.

Tra le metropoli europee, Roma si distingue per la debole offerta nel campo dei trasporti pubblici. È vero anche che la sua tardiva nomina a capitale d'Italia

non ha favorito la costituzione di una rete adatta ad una rapida e incontrollata crescita urbana. L'articolo si occupa dei trasporti di superficie, proponendosi di analizzare i differenti cicli socio-tecnici che si sono succeduti, dal tram alle corsie riservate agli autobus. Questi cicli presentano la peculiarità di essere incompleti, a ragione delle esitazioni e delle tergiversazioni da parte delle istituzioni pubbliche romane. La sovrapposizione più che la successione delle varie fasi di questo processo ha contribuito a creare un gioco labile tra le diverse soluzioni scelte, che testimonia comunque una reale capacità romana a sperimentare e a far coabitare sistemi diversi nel settore dei trasporti.

Vincent GUIGUENO, *Roma, città aperta ai motorini?*, p. 77-82.

Dall'uscita del film *Vacanze Romane* (1953) di William Wyler e la fuga di Gregory Peck e Audrey Hepburn in Vespa, quest'ultima è divenuta onnipresente nell'immaginario dei Romani. Il mito industriale dell'Italia del dopoguerra è divenuto una icona, simbolo di libertà di movimento senza limiti nella Città eterna. Il mito cinematografico si scontra, però, con una realtà quotidiana sicuramente meno attraente e caratterizzata dalla proliferazione fuori da ogni regola delle due ruote. Roma ha infatti conosciuto una forte crescita nella presenza delle due ruote negli ultimi quindici anni, passando da 100 000 a quasi 400 000 unità. Se il fenomeno non è esclusivamente romano, riveste comunque una importanza particolare nel contesto di chiusura parziale del centro della città alle automobili. Di fronte alla colonizzazione delle due ruote dello spazio pubblico, «la Vespa non si tocca» sembra essere la parola d'ordine di un potere municipale comprensivo, se non compiacente.

Maxime HURÉ, *Vélib alla romana? Una sfida europea al territorio romano*, p. 83-93.

L'articolo analizza la creazione di un sistema di *bike sharing* nel cuore di Roma. Rispetto al successo che questo servizio ha avuto nelle altre città europee, nella capitale italiana ha incontrato, non di meno, varie difficoltà legate non solo alle specificità del contesto romano, in particolar modo quello patrimoniale, ma anche alla complessità del sistema di attori coinvolti nel progetto. Infatti, questa innovazione si è sviluppata con il coinvolgimento di un programma europeo di diffusione del *bike sharing* e la strategia di un operatore privato, l'azienda spagnola Cemusa, che sperava di fare di Roma la vetrina internazionale che gli avrebbe assicurato un ruolo di prim'ordine nel settore. Il caso romano permette dunque di sollevare il problema della circolazione e degli attori coinvolti nel campo della mobilità urbana, ma anche quello della territorializzazione dell'azione pubblica.

Hélène DANG VU, *Restituire Roma ai pedoni? Sfide, attori e conflitti attorno alla pedonalizzazione del centro storico*, p. 95-109.

Dalla metà degli '90 del secolo scorso, la municipalità romana ha iniziato una politica della pedonalizzazione del centro storico : la creazione di zone a traffico limitato per le automobili si è accompagnata alla creazione di zone pedonali negli spazi patrimoniali e ricreativi più simbolici di Roma. Ispirata alle numerose esperienze straniere, questa iniziativa nasce nel quadro di una politica globale di lotta contro l'inquinamento atmosferico e sonoro, ma anche come riqualificazione e valorizzazione del patrimonio architettonico e degli spazi pubblici cittadini. Benché interessata ad una piccola porzione della superficie cittadina, la pedonalizzazione non è stata, comunque, esente da polemiche e tensioni tra gruppi d'interesse che aspirano a diventare, o meglio definire, il pedone legittimo del centro storico di Roma.

INDICE DEI NOMI

- Addamiano, Natale 61
Alemanno, Giovanni 53, 81-82, 88
- Bencini, Giulio 73
Benevolo, Leonardo 4, 12, 15, 27
Berdini, Paolo 4
Berlusconi, Silvio 43, 51-53
Bieber, Alain 104
Bortoli, Federico 53
Brice, Catherine 4
- Cadolini, Giovanni 115
Calet, Henri 77
Callon, Michel 91
Carraro, Franco 29
Cartier-Bresson, Henri 3
Caudo, Giovanni 28
Comencini, Luigi 4
Crispi, Francesco 45
- D'Alema, Massimo 49
D'Ascanio, Corradino 77
Degli Abbatì, Francesco 113
Del Re, Aurelia 68
De Sica, Vittorio 83
- Farina, Carlo 73
- Giolitti, Giovanni 13
Giovannoni, Gustavo 4
Giovenale 1
Greggi, Agostino 65
- Hepburn, Audrey 1, 77-79, 82
- Insolera, Italo 4, 12, 16
- Lefèvre, Christian 4
- Mariotti, Luigi 70
Meier, Richard 77
- de Mérode, Frédéric-François-Xavier
Ghislain 11, 20
Mirabel, François 103
Moretti, Nanni 3, 78
Morricone, Ennio 12
Mussolini, Benito 59
- Nathan, Ernesto 13, 113
- Orfeuill, Jean-Pierre 79, 104
Orlando, Silvio 3
- Pala, Antonio 67-68, 73
Pallottini, Luigi 69
Pasolini, Pier Paolo 12, 78
Peck, Gregory 77-78, 82
Pellegrin, Paolo 3
Petroselli, Luigi 24
Piccinato, Luigi 16, 27
Portoghesi, Paolo 1
- Rebecchini, Salvatore 62
Rutelli, Francesco 42, 47-48, 80, 96,
102, 116-117
- Samperi, Pietro 4
Sanjust di Teulada, Edmond 13, 16
Santini, Rinaldo 66
Sbardella, Vittorio 27
Scola, Ettore 3
Signorello, Nicola 41
Storace, Francesco 49, 51
- Testa, Virgilio 15-16
Tocci, Walter 42, 48, 52
- Veltroni, Walter 49, 51-52, 88
Vidotto, Vittorio 5
- Wyler, William 77, 82