



www.planum.net
The European Journal of Planning

Sviluppo urbano in Romania

Gabriel Pascariu¹

Traduzione dall'inglese di Flavio Camerata

by *Planum*, ottobre 2009
(ISSN 1723-0993)

¹ Gabriel Pascariu è professore di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura de *Universitatea Bucuresti*, membro del consiglio direttivo dell'associazione degli urbanisti rumeni.

Tra le cause più significative che hanno portato alla situazione attuale dell'urbanistica rumena in questi ultimi diciotto anni, si possono menzionare il regime comunista, la debolezza delle istituzioni pubbliche e del sistema legale, il tipo di istruzione, la mentalità, l'apatia civile, la supremazia del denaro, e la mancanza di una deontologia professionale (quest'ultima probabilmente un risultato di tutte le altre).

Il retaggio del comunismo

Durante gli anni '70, il regime comunista emanò una legge sulla pianificazione territoriale, che ha avuto notevoli conseguenze sull'uso del suolo e sull'attuale configurazione degli insediamenti rumeni. Questa legge introdusse due principali strumenti di controllo: il primo sulle aree costruite (quanto terreno poteva essere utilizzato per l'espansione urbana); l'altro sulla densità degli edifici e degli abitanti. Il cosiddetto perimetro costruibile (*perimetrul construibil*) limitava rigidamente l'espansione di qualsiasi insediamento; e, all'interno di questo perimetro, le densità minime di abitanti ed edifici dovevano essere rispettate. Tutti gli insediamenti si dovevano perciò sviluppare entro un'area ben definita, di solito più piccola di quella già esistente.

C'erano anche, sulle tavole di piano, le cosiddette "aree grigie", cioè aree già costruite e abitate, ma destinate alla demolizione, oppure a un lento deperimento per mancanza di manutenzione: per queste aree non era previsto alcun recupero di strade e infrastrutture esistenti, alcun nuovo edificio o servizio sociale. Gli insediamenti, sia rurali che urbani, dovevano essere costruiti e forniti di tutti i servizi tecnici e sociali soltanto all'interno delle parti "colorate" delle tavole².

L'attuazione delle previsioni di legge ha portato a uno sviluppo "intensivo" degli insediamenti rumeni, per lo più nelle aree urbane e in una serie di villaggi scelti per diventare "nuovi centri urbani". Lo sviluppo urbano veniva in generale percepito come "verticalità": i blocchi intensivi di appartamenti non furono comuni fino agli anni '50, ma nel corso dei successivi trent'anni più della metà della popolazione urbana si trasferì in condomini di altezza compresa fra i cinque e i nove piani.

Gli imperativi delle limitazioni sulle aree da costruire, e quelli sulle densità minime, hanno anche portato in molti casi alla "sostituzione" di parti del patrimonio edilizio esistente, spesso considerato obsoleto e scarsamente rappresentativo. Molte delle nuove città industriali degli anni '50 e '60, specialmente nell'Est e nel Sud del paese (Moldova, Muntenia, Oltenia, Dobrogea) hanno perduto non solo larghe parti del tessuto edilizio, ma anche un patrimonio urbano di valore, centri storici e monumenti architettonici. L'ultima decade del regime comunista è stata particolarmente aggressiva in tal senso, soprattutto in alcune delle grandi città, compresa Bucarest³, dove le aree centrali si erano salvate negli anni precedenti. Come conseguenza di questi ultimi "assalti", in alcuni casi non ancora portati a termine nel dicembre 1989, molti paesi e città, come anche alcuni villaggi, si ritrovarono con un tessuto destrutturato e con un territorio urbanizzato in maniera disomogenea.

² I piani di sviluppo locale erano chiamati "schemi di sistemazione" (*schite de sistematizare*), un equivalente dei Master Plan occidentali.

³ Città come Bacău, Braşov, Constanţa, Craiova, Iaşi hanno sofferto negli anni '80 pesanti interventi nei centri storici. In alcuni casi, come Bucarest o Craiova, i disastrosi effetti del terremoto del 1977 sono stati utilizzati come alibi per la "ricostruzione".

Un'altra caratteristica dell'era comunista, che ha avuto un grande impatto sullo sviluppo urbano, era il sistema della proprietà fondiaria. I terreni ricadenti all'interno del perimetro costruibile potevano essere espropriati e diventare proprietà pubblica, sulla base di un piano attuativo approvato, o nel momento in cui venivano venduti⁴. Questo sistema facilitava la rapida attuazione di grandi progetti di sviluppo urbano, che non incontravano così l'ostacolo della proprietà privata. L'iniziativa privata nello sviluppo urbano era irrilevante, e praticamente scomparve alla fine degli anni '70. Nelle aree rurali sviluppi urbani di grande scala furono previsti per gli anni '90, ma solo pochi ne furono realizzati prima del 1989; in ogni caso, questa minaccia fu ben conosciuta in Europa occidentale, generando forti reazioni contro il regime⁵.

Deregolazione totale

Il sistema urbano basato su pesanti restrizioni, che divennero ancora più drastiche alla fine degli anni '80, generò anche una forte reazione popolare contro la legge sugli schemi di sistemazione, e contro coloro che venivano visti come i suoi esecutori – gli urbanisti. Le misure impopolari degli anni '80 oscurarono fortemente tutti i risultati delle decadi precedenti in fatto di sviluppo territoriale, alcuni dei quali ebbero indubbiamente degli effetti positivi.

Al fine di guadagnare popolarità, i leader politici abolirono nel dicembre 1989 la tanto odiata legge 58, senza però sostituirla con un'altra legge. Nacque così un vuoto legislativo, che fu parzialmente colmato nell'estate del 1991, quando furono redatte alcune linee guida e procedure di base. Tuttavia, l'intero sistema fu totalmente deregolato, fino al 1996, quando un codice di regole urbanistiche (che trattava soltanto alcuni argomenti principali) fu promosso con Decreto Governativo. Fino al 2001, nessun altro atto normativo fu promulgato in materia. Anche se nei primi anni '90 cominciò un dibattito sull'argomento, e ci furono tentativi di emanare una nuova legge urbanistica, solo nel giugno del 2001 la legge fu approvata dal Parlamento rumeno.

Una volta che le restrizioni sullo sviluppo territoriale furono cancellate con l'abrogazione della vecchia legge, tutti si sentirono liberi di agire in libertà, comunque e quasi ovunque. Per anni, durante la prima parte dell'ultimo decennio, i processi di pianificazione ebbero luogo direttamente sul campo, piuttosto che negli uffici urbanistici o sui tavoli da disegno dei progettisti.

La restituzione dei terreni ai vecchi proprietari, sulla base della Legge 18/1991⁶, fu un atteso atto riparatorio del nuovo regime. La restituzione fu accompagnata dalla

⁴ In caso di transazione immobiliare fra privati, l'edificio restava privato, ma il terreno diveniva proprietà pubblica - di fatto un esproprio indiretto. Il terreno poteva rimanere privato soltanto tramite passaggio ereditario.

⁵ Ad esempio, l'operazione "villages roumaines", lanciata in Belgio nel 1988 come reazione agli schemi di sistemazione di Ceausescu che minacciavano di trasformare radicalmente il paesaggio rurale; le azioni prevedevano l'adozione di villaggi rumeni da parte di comuni belgi, francesi, inglesi; dopo il 1989, questo movimento divenne un'organizzazione di aiuti umanitari.

⁶ La legge sui terreni pubblicata nel febbraio 1991 poneva la base legale per la restituzione dei terreni agricoli delle cooperative (in questo caso la proprietà era rimasta privata pur essendo usata collettivamente), e dei terreni di proprietà pubblica non costruiti o aventi speciale destinazione. La legge del '91 fu seguita negli anni successivi da altre leggi

speranza, da parte dei proprietari, di ottenere il massimo profitto dai loro terreni. L'utilizzo del terreno a fini edilizi fu visto come un fenomeno normale dopo un periodo di restrizioni e di limitato diritto a vivere in una casa decente. In alcuni casi, persone le cui case erano state demolite⁷ cominciarono a ricostruirle, nello stesso luogo o altrove (questo fenomeno fu molto intenso intorno alla capitale, durante la prima metà dello scorso decennio).

Dalla precedente situazione di sviluppo vincolato e limitato, la Romania passò così a una fase di cambiamento rapido e incontrollato. Un nuovo tipo di dispersione urbana ebbe luogo a partire dai primi anni '90, ed è continuato, crescendo, fino a oggi. Si possono identificare varie fasi di questo fenomeno: il processo "riparatorio", lento e piuttosto timido, della prima metà dello scorso decennio, seguito da un'aggressione più "organizzata", fino a un fenomeno intensivo e generalizzato dopo il 2000, che ha sfruttato il vantaggio della favorevole congiuntura economica.

Molti degli sviluppi di quest'ultimo periodo hanno avuto luogo in aree rurali, e non sono stati preceduti, né seguiti, da opere di urbanizzazione. A volte, sotto la pressione dei "nuovi ricchi" che abitavano in queste zone, le amministrazioni cominciarono a redigere progetti e a chiedere finanziamenti dai fondi europei, come il Phare.

Un debole sistema urbanistico

Le amministrazioni pubbliche locali non erano preparate, nel 1990, ad affrontare la domanda di espansione e ricostruzione, e sono tuttora incapaci di lottare contro la speculazione immobiliare e di proteggere l'interesse pubblico. Questo stato di fatto è stato alimentato e incoraggiato, negli ultimi diciotto anni, da un sistema legale incompleto e debole, che, in un paese ubicato alle "Porte dell'Oriente", in un'area geografica cioè in cui nepotismo e scarso rispetto per la legge sono più diffusi, ha permesso il proliferare della corruzione a tutti i livelli. Il mercato immobiliare è diventato per molte persone, dopo il 1990, un sistema efficace e rapido per diventare ricchi.

La legge sui terreni del 1991, all'articolo 5, stabilisce che i terreni del demanio pubblico non possono essere venduti, a meno che il loro stato giuridico non venga cambiato (da dominio pubblico a proprietà pubblica di dominio privato⁸); una volta cambiato lo stato giuridico, il terreno può essere venduto, dato in affitto o in concessione. Questo è il modo in cui grandi lotti sono diventati oggetto di azioni speculative. Il meccanismo è stato in generale semplice e inarrestabile: qualcuno, con una certa influenza e certe conoscenze capaci di agire sulle politiche

riguardanti la restituzione di altre categorie di terreni (i terreni agricoli di proprietà pubblica espropriati forzatamente nel '45, le foreste, ecc.)

⁷ Ciò spesso avveniva senza tanto preavviso, e in mancanza di un'indennità o compensazione alcuna. L'unica possibilità era quella di accettare la demolizione e trasferirsi in un condominio appena costruito.

⁸ La legge sulla proprietà in Romania divide la proprietà in due categorie: pubblica e privata. La proprietà pubblica comprende a sua volta due domini: quello pubblico (strade, coste marine, ecc.), e quello privato, che si riferisce ai terreni occupati da istituzioni pubbliche, come ad esempio un municipio. I terreni di dominio pubblico non potevano essere venduti, a differenza di quelli pubblici di dominio privato. La legge sui terreni del 1991 stabilisce ora che lo stato giuridico dei terreni di dominio pubblico può essere cambiato, in modo da permetterne la vendita.

urbanistiche comunali, compra un lotto agricolo più o meno esteso al limitare della città, o da qualche parte in mezzo al nulla, e lo “trasforma”, secondo i dettami di legge, in un’area costruita⁹. Non vi è nulla di sbagliato in questo, in via di principio; tuttavia, nella maggior parte dei casi, queste trasformazioni non hanno nulla a che vedere con una strategia di sviluppo urbano pianificata dall’autorità locale di concerto con la comunità. Negli ultimi decenni, l’urbanistica rumena ha di fatto seguito gli avvenimenti, invece di esserne la causa.

Quasi tutti i nuovi sviluppi urbani perciò sono stati, e sono, nella maggior parte dei casi, il risultato di iniziative private, alle quali le amministrazioni locali non sono in grado di rispondere dal punto di vista urbanistico, economico, sociale o ambientale. Neanche l’amministrazione centrale possiede delle armi efficienti per intervenire, salvo verificare la legalità di questa o quella lottizzazione. Anche qui, il sistema rumeno ha trovato una sua strada: il cosiddetto “processo di legalizzazione”, secondo il quale un edificio costruito in totale mancanza di riguardo nei confronti della legge può comunque, dietro il pagamento di una tassa, diventare legale, seguendo *a posteriori* le necessarie procedure entro un certo tempo. Anche se le mancanze dell’attuale sistema sono state notate e sono discusse da anni, non sono stati presi provvedimenti efficaci per migliorarlo o per cambiarlo. In effetti, la situazione è divenuta ancora più critica negli ultimi sei/sette anni, dal momento in cui è diventato evidente che la Romania sarebbe entrata a far parte della UE. Mentre negli anni ’90 la trasformazione dei terreni da agricoli a *intravilan* veniva portata avanti da attori rumeni su scala piccola e media, dopo il 2000 i capitali stranieri sono arrivati in massa, esercitando una pressione ancora più elevata sui terreni e sulla pubblica amministrazione. La situazione era tale, che uno dei vice-sindaci della capitale, in un’intervista di un paio di anni fa, dichiarò schiettamente che “l’amministrazione non può contrastare la pressione degli imprenditori”. In queste circostanze, pianificare lo sviluppo territoriale a livello locale è praticamente impossibile, e gli impiegati pubblici ancora sorridono quando qualcuno parla di pianificazione strategica, strategie partecipative o altri concetti simili.

Sebbene vi sia una certa consapevolezza riguardo alla criticità della situazione, ci sono molti fattori che impediscono alle amministrazioni di operare un cambiamento: un debole quadro legislativo, la mancanza di professionalità nella gestione urbana e territoriale (la prima scuola di urbanistica ha aperto a Bucarest solo nel 1996, e ci sono ora da 30 a 50 laureati ogni anno), la mancanza di una volontà politica di cominciare a percorrere la giusta strada, e una generale carenza di partecipazione pubblica al *decision making*, quest’ultima chiaramente retaggio del passato.

L’attuale sistema urbanistico rumeno manca di almeno tre elementi: professionalità, partecipazione, e cooperazione fra gli attori; e, soprattutto, è molto sbilanciato per quanto riguarda le varie forze trainanti e le reciproche influenze che in esso agiscono.

⁹ Un terreno non può essere costruito a meno che il PUG (piano regolatore generale) non lo preveda; un terreno che può essere costruito, o che lo è già, è chiamato “intravilan” (cioè “all’interno della città”). Il PUG stabilisce i limiti dell’insieme di terreni *intravilan* per un certo periodo di tempo, che possono però successivamente essere estesi da un PUZ (piano zonale).