

**Oggetto: Consiglio Direttivo INU Lazio del 9 Ottobre 2017.
Invito a partecipare rivolto a tutti i Soci***Introduzione*

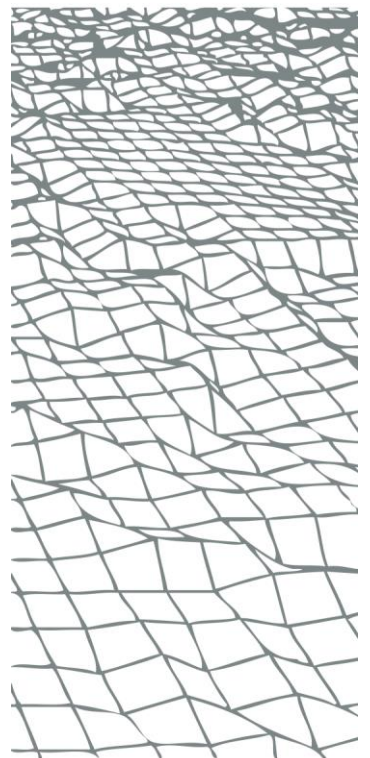
La riunione del Consiglio Direttivo cade in un momento particolarmente impegnativo per l'Urbanistica nella nostra regione. Il 18 luglio scorso è stata approvata la LR n 7 *Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*. INU Lazio si è pronunciata criticamente sul testo: alcune (poche) osservazioni sono state recepite, molte altre no. Più grave però è che sia stato fermato il percorso per l'approvazione in Consiglio regionale del Testo Unico in materia urbanistica ed edilizia, che pure era stato varato dalla Giunta regionale e che affrontava con ben maggiore ampiezza e rigore i temi della pianificazione urbanistica e territoriale nel Lazio.

D'altro canto la crisi sociale e quella ambientale (*climate change*), tutt'altro che superate, mordono più duramente e rendono inesorabili le sfide cui devono far fronte le nostre città. Per affrontare quelle sfide l'urbanistica deve superare meccanismi procedurali troppo intricati e strumenti tecnici spesso obsoleti per tornare ad occuparsi delle condizioni reali della gestione e della trasformazione delle nostre città. Deve rinnovare i modi della sua attenzione alla vita di ogni giorno delle persone, nei contesti urbani e metropolitani. I compiti dell'INU e della Sezione Lazio si fanno pertanto ancor più impegnativi.

La riunione del 9 ottobre p.v. è volta a definire il programma di attività attraverso la formazione dei nuovi gruppi di lavoro della Sezione secondo i temi e le linee già discussi dal Consiglio Direttivo, illustrati ed approfonditi nei tre documenti che seguono.

Il prossimo Direttivo è quindi aperto a tutti i Soci interessati a rilanciare l'attività della Sezione, attraverso la partecipazione ai gruppi di lavoro di prossimo avvio, inviando sin d'ora una manifestazione di interesse alla Segreteria della Sezione (alla mail lazio@inu.it).

Invitiamo inoltre coloro che volessero contribuire alla definizione del programma di lavoro con proprie proposte ad inviare un contributo scritto alla stessa mail entro il 6 ottobre p.v.



Temi significativi per la prossima attività della Sezione

“Istituzioni e piani per l’area vasta”

a cura di Carmen Mariano e Anna Laura Palazzo

Premessa

Il processo di riforma istituzionale avviato con la legge 56/2014, a circa tre anni dalla sua approvazione, presenta diverse questioni aperte che richiedono risposte immediate e a diversi livelli.

In particolare, le questioni riguardano alcuni aspetti fondamentali, di carattere strategico ed operativo, necessari per garantire la piena funzionalità e l’efficienza dei nuovi enti di governo dell’area vasta. Decisive sono l’effettiva formazione di una *governance* dei processi, la chiara definizione delle funzioni attribuite ai nuovi enti, alle province, ai Comuni e alle loro forme associative, il reperimento delle risorse finanziarie disponibili per attuare gli obiettivi della riforma.

Le Città Metropolitane sono chiamate a *“sostanziare la “missione” di essere centri propulsori dell’economia e dell’innovazione, dei servizi avanzati ai cittadini e alle imprese e dei progetti di sostenibilità urbana, ponendo al contempo grande attenzione alla promozione del territorio, all’integrazione e alla lotta alla marginalizzazione”*¹.

Ma per rendere concretamente attuabile questo obiettivo è necessario attribuire alle Città Metropolitane competenze chiare ed esclusive sui temi chiave per lo sviluppo, come la pianificazione strategica e la pianificazione territoriale, il sistema infrastrutturale e dei trasporti e tutti i servizi di base quali la sicurezza, la gestione dei rifiuti e delle acque etc e, al contempo, garantire le risorse finanziarie e attribuire specifici poteri in materia fiscale in funzione delle competenze attribuite.

La Città metropolitana di Roma Capitale e i rapporti con il territorio regionale

Il contesto regionale del Lazio rappresenta senza dubbio un territorio di grande interesse e complessità, in primo luogo per la presenza della Città metropolitana di Roma Capitale, istituita il 1 gennaio 2015 ai sensi della L. n. 56/2014 (legge Delrio)², che comprende nel suo territorio 121 comuni; in secondo luogo per la presenza, all’interno del territorio della Città metropolitana, del comune di Roma Capitale con la sua autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria³ e, infine, per la presenza di un’alta percentuale di comuni (67%) con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, che dovranno, in futuro, costituirsi obbligatoriamente in Unione di Comuni⁴.

L’esperienza, assai problematica, dei primi tre anni del governo metropolitano contribuisce alla percezione diffusa di un generale stallo sulla operatività del nuovo ente, da attribuire almeno a tre ordini di motivi: in primo luogo alla

¹ StartCity, *Città metropolitane, il rilancio parte da qui*, Fascicolo 3 *La riforma metropolitana in Italia e le questioni aperte*, The European House, Anci, Intesa Sanpaolo, 2016.

² L’accelerazione del percorso di riforma istituzionale, avvenuta con l’approvazione della Legge n. 56 del 2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, ha di fatto concretizzato il processo di costituzione (dopo ben 25 anni dalla legge 142/1990) della Città metropolitana di Roma Capitale, con l’approvazione, il 22 dicembre 2014, dello Statuto della Città metropolitana e la successiva elezione del Consiglio metropolitano, avvenuta il 5 ottobre 2015. A seguito dello scioglimento degli organi di governo del comune di Roma Capitale, avvenuto il 31 ottobre 2015, e del conseguente commissariamento, il rinnovo del Consiglio metropolitano è avvenuto il 9 ottobre 2016.

³ Il comune di Roma Capitale si estende su una superficie di 1290 kmq, pari a circa ¼ dell’intera superficie territoriale della Città metropolitana, con una popolazione residente di 2.863.322 abitanti, pari al 66,3% della popolazione complessiva dell’intera Città metropolitana.

⁴ Come previsto dall’art 19 della Legge 135/2012.

sovrapposizione territoriale (anche se parziale) dei due enti, la Città metropolitana di Roma Capitale e il Comune di Roma Capitale, con funzioni specifiche tra loro difficilmente coordinabili e, allo stesso tempo, alle vicende politiche recenti che hanno interessato gli organi di governo del comune di Roma Capitale; in secondo luogo, alla mancata approvazione da parte della Regione della legge regionale sul riordino delle funzioni degli enti locali e alla mancanza di chiarezza sulla attribuzione delle risorse finanziarie, strumentali e professionali alla Città metropolitana; in terzo luogo al mancato avvio del processo di costruzione di una effettiva *Governance metropolitana*, processo la cui importanza è sottolineata dal *Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale*.

Obiettivi del Gruppo di lavoro

Sulla base di queste considerazioni e nella prospettiva del riassetto istituzionale e funzionale delle amministrazioni locali, nella quale potranno essere perseguiti, con maggiore successo che nel passato, obiettivi di semplificazione ed efficacia nella pianificazione e nel governo del territorio e nella gestione di servizi essenziali, il CdR della sezione Inu Lazio ha proposto la formazione di un gruppo specifico di lavoro "**Istituzioni e piani per l'area vasta**" che potrà affrontare due temi principali:

- il primo riguarda l'operatività della *Città Metropolitana di Roma Capitale*, con particolare riferimento agli obiettivi di semplificazione, efficacia ed efficienza che si intendono perseguire e alla elaborazione degli strumenti di pianificazione previsti dallo Statuto (pianificazione strategica, territoriale e ambientale);
- il secondo riguarda lo scenario più vasto delle forme di aggregazione intercomunale, che nel Lazio riveste un interesse e una complessità tali da farne momento importante ed emblematico per la riorganizzazione dell'assetto istituzionale e per il governo del territorio, con particolare riferimento alla costituzione delle Unioni di Comuni previste per i Comuni con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti.

Le attività del gruppo di lavoro dovrebbero prevedere una prima fase dedicata ad alcuni momenti seminariali tematici di discussione e confronto, aperti alla partecipazione dei principali interlocutori esterni (Regione Lazio, Città metropolitana di Roma Capitale ed in particolare Comuni dell'hinterland, Comune di Roma Capitale con riferimento anche ai Municipi, Camera di Commercio, Unioni di comuni già costituite nel Lazio) e una seconda fase dedicata alla elaborazione di contributi operativi utili a definire un possibile supporto alle amministrazioni della Città metropolitana, ai fini della elaborazione degli strumenti di pianificazione previsti dallo Statuto, e alla Regione Lazio per la individuazione di metodi e criteri per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali della cooperazione intercomunale.

Il lavoro del gruppo sarà supportato dal rapporto con le Università dove sarà possibile attivare iniziative culturali (convegni, seminari etc) di approfondimento su temi specifici e workshop progettuali, nonché tesi di laurea, su specifici ambiti territoriali di studio.

“Mobilità urbana e territoriale”

a cura di Roberto Pallottini e Nicolò Savarese

La prima fase del lavoro di gruppo dovrebbe essere mirata a risultati concreti e legata a scadenze reali e ravvicinate, senza tuttavia cadere nel localismo.

- (1) Preliminare è l'acquisizione e l'analisi di tutta la pianistica esistente in materia di mobilità e trasporti: Roma, Provincia/Area Metropolitana, Regione.
- (2) In particolare va visto e discusso il Piano Mobilità Trasporti e Logistica della Regione Lazio (prossimo all'adozione ed alla pubblicazione), nonché il PGTU (approvato due anni fa) e soprattutto il PUMS, la cui redazione è stata avviata qualche mese fa e che è in questa fase il principale terreno di confronto e valutazione. INU Lazio non può esimersi dal presentare eventuali osservazioni a questi piani su alcuni punti già ora problematici e controvertibili.
- (3) Il completamento della Linea C della Metro costituisce una priorità per la mobilità romana. E' peraltro prevista una visita guidata al cantiere della stazione di S. Giovanni e in discussione sono anche le sistemazioni archeologiche delle stazioni centrali (Fori Imperiali, Piazza Venezia). Più in generale va discussa la politica in materia di TPL a livello romano, laddove la proposizione di linee tramviarie e funiviarie come alternativa a metro e bus, va analizzata e discussa approfonditamente, anche tenendo conto di esperienze internazionali al riguardo.

La seconda fase del lavoro di gruppo dovrebbe essere invece mirata ad una riflessione generale sul modello di mobilità delle città prossime venture, anche ripartendo dalle analisi e dai risultati raggiunti nel corso della Biennale dello Spazio Pubblico 2015 sul tema de “La Strada” e della successiva edizione del 2017.

- (4) Il modello emergente in quella sede, era e resta quello di uno *spazio pubblico a mobilità condivisa*. Le sottotematiche trattate sono attualissime e riguardano: (i) accessibilità e fruibilità, (ii) sostenibilità ambientale, (iii) inclusività e sicurezza, (iv) nuove tecnologie smart, (v) partecipazione e co-progettazione, (vi) identità, qualità, creatività. In altri termini, il problema della mobilità urbana non riguarda solo l'assetto ottimale delle reti di trasporto pubblico e privato, ma anche la ristrutturazione stessa della città e delle sue parti in funzione di una diversa concezione della mobilità, che rimetta in gioco tutte le possibili modalità di spostamento (mobilità alternativa, dolce o soft, ecc.).
- (5) L'applicazione di tale modello alla Città Metropolitana di Roma – anche solo nei criteri e nelle linee generali di indirizzo – costituirebbe indubbiamente un risultato di grande interesse e risonanza. INU Lazio dovrebbe subito analizzare e valutare i progetti in corso di redazione delle isole ambientali, a partire da quella del Rione Monti.
- (6) Le scadenze esterne, a questo livello, sono molteplici, già a partire dal prossimo mese di settembre (dedicato alla mobilità sostenibile). Per poter essere presenti è però necessario confrontarsi con altri soggetti (singoli esperti ed enti), con cui peraltro l'INU Lazio intrattiene da tempo rapporti di scambio e collaborazione (Consulta sicurezza stradale, mobilità dolce e sostenibilità, AIIT, ACI, ISFORT, Regione Lazio, AREMOL, Università, ecc.). L'organizzazione di un momento seminariale, o addirittura convegnistico, potrebbe essere utile ed auspicabile, ma andrebbe preparato molto bene e per tempo.

“Rigenerazione urbana e rilettura degli strumenti”

a cura di Lucio Contardi, Daniel Modigliani, Simone Ombuen

Proposta di temi ed azioni, considerata la recente legislazione regionale in materia.

Tema: la pianificazione comunale

Della pianificazione comunale si evita di parlare. Quel che c'è c'è. Nel Lazio fare un nuovo piano regolatore o una variante generale è praticamente impossibile nei tempi di un mandato amministrativo, per tanti fattori. Gli elaborati richiesti per legge sono numerosissimi e complessi. Il costo per la loro predisposizione non è compatibile con le risorse comunali. I procedimenti, tutti obbligatori, si accavallano coinvolgendo tutti gli Enti competenti a tutti i livelli sia per la disperata ricerca dei dati di conoscenza, sia per la condivisione delle scelte di pianificazione. Le competenze specialistiche sono sempre più necessarie. I confini tra legislazioni settoriali sovraordinate e poteri residui in capo ai comuni sono labilissimi. La Regione mantiene il suo ruolo egemone e di arbitro in ogni decisione. Gli uffici tecnici comunali non sono in grado, né per dotazione organica né per competenza specifica di affrontare i temi della pianificazione, sommersi dalla responsabilità della amministrazione ordinaria (rilascio o controllo dei titoli abilitativi, progettazione e gestione delle opere pubbliche minori, manutenzione urbana).

La legislazione urbanistica e quella ambientale duplicano procedimenti per gli stessi oggetti e sullo stesso territorio. Tuttavia la possibilità di pianificare, anche a legislazione invariata, c'è ancora, ed i comuni, soprattutto quando si rinnovano gli organi politici e si esplicitano i programmi delle nuove amministrazioni, possono comunque affrontare i temi dell'urbanistica valutando realisticamente gli accidentati percorsi che hanno davanti. La situazione attuale non impedisce alcuna iniziativa comunale. Vanno però valutate le strade da intraprendere per garantire di raggiungere in tempi accettabili gli obiettivi prefissati sia di pianificazione sia di interventi operativi. I tempi di un mandato amministrativo sono sufficienti solo per avviare e decidere, e solo nel secondo mandato si possono vedere le prime attuazioni. I tempi della trasformazione urbana sono oggettivamente più lunghi dei tempi che ama sbandierare la politica. La chiarezza degli obiettivi si raggiunge lavorando e l'attuazione dei programmi è sempre possibile scontando gli impedimenti procedurali e valutando realisticamente i tempi necessari.

Serve un incentivo ad alzare lo sguardo oltre il contingente, a valutare le situazioni socio economiche e territoriali contemporanee. Semplici documenti preliminari e semplici schemi di assetto territoriale, se fondati e condivisi, possono essere la base della nuova pianificazione. Un lavoro di coinvolgimento dell'imprenditoria locale, offrendo prospettive di trasformazioni urbanistiche più consistenti al di là dei microinterventi sulle singole proprietà, vede sicuramente delle potenziali alleanze tra pubblico e privato.

Un sostegno ai comuni, impegnati a rivedere le proprie strategie di pianificazione e di razionalizzazione istituzionale è quindi comunque dovuto, privilegiando i contenuti rispetto alla formalizzazione degli atti.

Azioni: - *raccogliere, commentare e comunicare ai soci ed all'esterno i dati sulla pianificazione generale nel Lazio, a partire dall'ultimo Rapporto sul Territorio (2016 a cura dell'INU)*

- *tabellare gli adempimenti formali per la redazione di un PUOC e verificare se è possibile semplificare i procedimenti;*

- *promuovere deliberazioni consiliari di indirizzi e schemi di piano come avvio di una nuova stagione di pianificazione basata sui contenuti, come base condivisa per i PUOC;*
- *concordare con ANCI Lazio e con alcuni comuni la sperimentazione di azioni-pilota.*

Tema: la sussidiarietà orizzontale e le risorse per il rinnovo urbano e la città pubblica

Oggi le iniziative private di trasformazione urbana sono valutate dai comuni quando sono presentate, in mancanza di qualsiasi azione di indirizzo o di promozione da parte dei comuni stessi. I comuni arrancano nelle istruttorie delle proposte private più rilevanti giocando solo in difesa con azioni interdittive. Quando si raggiunge negli organi politici il consenso sulle proposte un poco più complesse, le procedure per la approvazione sono quasi sempre derogatorie. Ma con un adeguato lavoro di preparazione degli amministratori e dei tecnici i comuni possono riprendere in mano gli indirizzi di pianificazione e gestire le trasformazioni.

La legge regionale n. 365/2017 del 18 luglio 2017 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio” non si occupa se non marginalmente di pianificazione urbanistica, come se la rigenerazione urbana potesse nascere per partenogenesi senza pianificazione adeguata e senza programmazione. La conseguenza è che gli incentivi e le premialità non possono essere decisi dai comuni, ma sono dovuti per legge. Mentre rende ordinari incentivi e premialità per gli interventi privati già previsti dal “piano casa”, la legge non prevede né incentivi né premialità per le amministrazioni comunali che intendono adeguare la propria strumentazione urbanistica o adeguare i propri uffici tecnici.

La legge raggiunge solo in parte gli obiettivi attesi. Vedremo, anche in mancanza di riscontri sugli effetti del piano casa, quando saranno noti i risultati quantitativi e qualitativi, se effettivamente si è aiutata la piccola imprenditoria locale e quanti guasti sono derivati dalla distribuzione degli incentivi potenzialmente a tutti. Quanti sono stati i privilegiati che hanno potuto investire ancora una volta sul mattone? Sicuramente il mondo della piccola industria delle costruzioni ha avuto ed ha un vantaggio, ma non sappiamo a quale costo rispetto ad un ordinato sviluppo urbanistico ed edilizio. Il dibattito nazionale sulla rigenerazione, che ha avuto esiti formali in numerosissime leggi regionali, non ha però prodotto significativi risultati di rinnovo delle città italiane, che si sono qualificate, nei pochi migliori casi e negli ultimi anni, per le politiche urbane lungimiranti di poche amministrazioni locali, sempre sostenute da deroghe e non basate su nuove legislazioni urbanistiche. C'è, in generale, ancora una impostazione nazionale e regionale dirigistica che penalizza l'autonomia comunale, regolando perfino il diritto-dovere del rilascio dei titoli abilitativi.

Tuttavia, anche a legislazione invariata, valutate le difficoltà procedurali ed operative, si deve e si può pianificare e programmare perché senza queste attività si perde la capacità di progettare il futuro.

Riguardo alle risorse economiche per sostenere il rinnovo urbano, considerando che le trasformazioni si concretizzano solo quando le valorizzazioni remunerano gli investimenti, è necessario che i comuni imparino ad esigere le quote di rendita che loro stessi autorizzano. I programmi delle opere pubbliche possono essere sostenuti dalle entrate derivate dalla trasformazione urbana. Tutte le norme più recenti in materia di contributi straordinari consentono ai comuni di avere adeguate disponibilità per le opere pubbliche da realizzare previste nei piani

operativi. I comuni si devono però attrezzare per poter essere attiva controparte dei privati, per poter quantificare le valorizzazioni attese, arrivare a stipulare eque convenzioni urbanistiche e a farle rispettare.

Nella nuova legge regionale n. 365/2017 una formulazione a dir poco ambigua scarica sui comuni la responsabilità della determinazione del contributo straordinario, peraltro fissato dalla legislazione nazionale (art.16 comma 4 lettera d-ter) del D.p.R. 380/2001), evitando alla Regione la responsabilità di determinarsi su un campo storicamente suo proprio. I criteri per la determinazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione sono infatti stabiliti da deliberazioni regionali. L'introduzione del contributo straordinario è l'unica novità legislativa, pur già largamente sperimentata a livello nazionale e regionale, per quantificare con oggettività le rendite attese dalle trasformazioni urbane e per restituirne parte ai comuni.

Ancora di più la determinazione esatta dei contributi privati (oneri ordinari e straordinari) è necessaria quando, come nel caso della rigenerazione urbana, la formazione della rendita avviene non per addizione alla città di aree e di nuovi immobili, ma attraverso la valorizzazione della città esistente. La stessa legge che per un verso rende ordinari gli interventi diretti incentivati conferma dall'altro la attuabilità e la percorribilità procedurale degli strumenti operativi complessi. Tuttavia senza un quadro di pianificazione aggiornato, si costringono le amministrazioni ed i privati all'uso dello strumento dell'accordo di programma in variante.

Azioni: - ribadire che per l'INU la legge raggiunge solo in parte gli obiettivi attesi;

- monitorare gli effetti dell'attuazione della nuova legge

- monitorare le capacità delle amministrazioni di prevedere realisticamente le entrate di provenienza privata conseguenti alle trasformazioni urbane;

- sollecitare il sostegno economico ed organizzativo della Regione Lazio

all'attività pianificatoria dei comuni, anche attraverso una riscrittura delle norme in materia di oneri di urbanizzazione

- preparare una raccolta di esempi di procedimenti di selezione e di

convenzioni urbanistiche utilizzate in casi esemplari in altri contesti

regionali, validarla con la Regione e metterla a disposizione dei comuni

Tema: promuovere la rigenerazione urbana e i programmi complessi

I programmi complessi si potranno avviare, come è ormai prassi consolidata, e poi forse anche approvare, esattamente come si faceva prima della approvazione della recente legge. Resta, come prima, la necessaria guardiania regionale per le procedure di VAS e per l'assenso alle varianti.

Le modifiche ulteriori alla legge 36/1987, che ha una certa età, previste negli articoli finali della legge sulla rigenerazione, che ampliano i poteri comunali (delle giunte e dei consigli) e che tagliano i tempi dei procedimenti, sono positive, ma non incidono sostanzialmente sulla maggior parte dei programmi operativi comunali in corso, che prevedono varianti a strumenti urbanistici generali solo formalmente esistenti. Basta solo ricordare che gli insediamenti abusivi hanno stravolto i territori comunali. La legge regionale 28/1980, ancora più antica, dove è stata utilizzata ha ottenuto grandi risultati per la regolarizzazione dei singoli nuclei, ma non ha certo portato all'adeguamento delle pianificazioni generali. Questo è avvenuto solo per il nuovo Piano Regolatore Generale di Roma. E non è certo con il solo recupero urbanistico locale che si può affrontare la nuova pianificazione generale post abusivismo.

Azioni: - *definire azioni formative per l'attuazione dei programmi di rigenerazione, in particolare per la formazione e gestione degli schemi preliminari di assetto e delle fasi di rimodulazione a valle delle prime fasi dei bandi;*
- *approfondire i temi della fattibilità tecnica, operativa ed economico-finanziaria*

Tema: l'approvazione del nuovo Testo Unico

In conclusione se la proposta legge regionale urbanistica licenziata dalla giunta regionale a metà dello scorso anno non verrà approvata, continuerà a mancare per i comuni la possibilità di dotarsi di piani adeguati ed aggiornati e quindi anche di prospettive di sviluppo. E se anche la proposta di legge venisse approvata così come è ora, sconta ancora tutti i limiti imposti dalle leggi nazionali, a partire da quelli della 1150/1942. La legge urbanistica nazionale 1150/1942 fa infatti ancora da tappo più che da cornice. Nel frattempo una babele di leggi regionali ha condotto alla perdita di principi e regole condivisi a livello nazionale. Il quadro legislativo è ancora carente sia a livello nazionale che regionale, ma si può pianificare e progettare mantenendo la fiducia di poter migliorare lo stato delle città e del territorio.

Azioni: - *sollecitare l'approvazione del Testo Unico;*
- *sfidare la diffusa inerzia delle forze politiche e impegnarle ad assumere azioni di governo effettivo delle trasformazioni insediative*