

“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*