

(Paola Carobbi, Massimo Giammusso, Daniel Modigliani, Maurizio Moretti, Irene Poli, Chiara Ravagnan)

INDICE

- 1. Stato di attuazione: procedure completate e in corso**
  - 1.1. I Programmi attivati
  - 1.2. Il caso di Pietralata
  - 1.3. Le procedure in corso e le questioni aperte
- 2. Criticità procedurali e normative**
  - 2.1. L'iter di approvazione dei Print romani
  - 2.2. L'approccio perequativo e l'attribuzione degli indici
  - 2.3. Interventi privati e standard urbanistici
  - 2.4. Partecipazione e partenariato nella città da ristrutturare
  - 2.5. Il ruolo e le competenze dei Municipi
- 3. Rigenerazione urbana: i programmi integrati e le leggi post-2008**
  - 3.1. I *Print* romani: un'occasione mancata per la rigenerazione urbana
  - 3.2. Interventi derogatori ammessi nei Print
  - 3.3. La L.R. 7/2017 e i programmi complessi
- 4. Proposte per la riattivazione dei Programmi integrati**
  - 4.1. Aspetti procedurali
  - 4.2. Incentivazione dei processi partecipativi
  - 4.3. Revisione di premialità e incentivi
  - 4.4. Nuovi temi per la rigenerazione: gli obiettivi di sviluppo sostenibile
  - 4.5. Opportunità di finanziamento: i bandi nazionali e europei

## **1. Stato di attuazione: procedure completate e in corso**

### **1.1. I Programmi attivati**

Con riferimento ai 165 *Ambiti per Programmi integrati di intervento* (*Print*) prevalentemente residenziali (n. 85) e per attività (n. 80) della Città da ristrutturare previsti dal PRG 2008 del Comune di Roma, alla data odierna risultano 15 procedure approvative avviate e 3 Programmi definitivamente approvati.

In particolare, come si evince dalla *Tabella* in allegato:

- per 3 *Print* sono stati intrapresi atti formali propedeutici alla definizione del Programma preliminare;
- per 2 *Print* sono stati approvati i Programmi Preliminari;
- per 10 *Print* sono stati approvati i Programmi Preliminari e i relativi Bandi;
- per 3 *Print* si è concluso l'iter approvativo (di cui 1 prevalentemente residenziale e 2 per attività).

### **1.2. Il caso di Pietralata**

Considerato come il prototipo dei *Print* del Nuovo Piano Regolatore, quello che stava sperimentando e anticipando la procedura di approvazione di questo nuovo strumento attuativo, ancor prima dell'approvazione del Piano stesso, di fatto è risultato essere tra le pagine più controverse dell'urbanistica romana.

Pochissime date e dati per orientare il ragionamento:

- Maggio 2006: approvazione del Programma preliminare e del bando di sollecitazione delle proposte di intervento e dei contributi partecipativi, con scadenza per la presentazione al 31 marzo 2007;
- Primavera 2008: termina l'istruttoria delle proposte: ammesse 36 proposte con circa 57,5 milioni di euro di contributi e oneri di urbanizzazione per le opere pubbliche;
- Febbraio 2010: il TAR Lazio annulla e sospende l'efficacia di alcuni articoli delle NTA del Nuovo PRG relative al contributo straordinario e alla cessione compensativa, con evidente riferimento alla procedura dei PRINT;
- Giugno 2010: il Consiglio di Stato riabilita le norme che, con la legge Sblocca Italia N. 164/2014 vengono poi inserite nella legislazione nazionale;
- 4 aprile 2013: adozione del Programma definitivo;
- 31 ottobre 2019: approvazione del Programma definitivo con 29 interventi e circa 53,4 milioni di euro.

In questi 13 anni si sono avvicendate quattro consiliature, si è operata una riscrittura infinita della delibera di approvazione alimentando una diffidenza diffusa nell'Amministrazione, allontanando i proponenti, decimando le risorse e perdendo nel tempo la cognizione stessa degli obiettivi del Programma. Tutto ciò senza che si sia modificato nulla di quel territorio se non al di fuori e contro le indicazioni del *Print*, anche se approvato nel Preliminare o adottato nel Definitivo.

### **1.3. Le questioni aperte**

La ricognizione dello stato di attuazione dei *Print*, a dodici anni dall'approvazione del Piano, evidenzia come tali strumenti non siano stati ancora sufficientemente sperimentati.

Questo è dovuto alla concomitanza di diversi fattori, non solo «di rilevanza esterna, primo fra tutti la sfavorevole congiuntura economica, ma anche elementi "endogeni", legati ai caratteri propri del programma, quali la complessa sperimentazione delle procedure attuative e dei suoi istituti operativi» (Carobbi, Poli, Ravagnan, 2018).

Pesano, inoltre, sulla mancata attuazione anche l'inerzia dimostrata dall'Amministrazione nelle fasi di *start up*, così come in quelle di supporto e di guida della procedura, nonché «l'incapacità di rispettare le scadenze temporali prefissate ed i propri impegni finanziari» (Modigliani, 2018). Nonché ulteriori elementi relativi ai caratteri specifici dei contesti insediativi della Città da ristrutturare, in particolare l'ampiezza dei perimetri degli Ambiti dei *Print* e l'elevata frammentazione delle proprietà coinvolte, che rende difficoltoso il raggiungimento della necessaria massa critica per la sostenibilità economica del programma stesso (Poli, 2014).

A questi fattori endogeni ed esogeni si somma, infine, l'emanazione di alcuni provvedimenti derogatori, come il "Piano Casa" regionale, di cui alla L.R. n. 21/2009<sup>1</sup>, avvenuta subito dopo l'approvazione del Piano, che ha definitivamente spostato dai programmi ai singoli interventi privati l'attribuzione di incentivi e premialità, consentendo l'edificabilità attraverso il rilascio di titoli abilitativi diretti (Modigliani, 2018).

## **2. Criticità procedurali e normative**

### **2.1. L'iter di approvazione dei *Print* romani**

Le principali criticità riscontrate nel processo attuativo dei Programmi integrati sono legate alla complessità delle norme che ne regolano l'iter procedurale di formazione, approvazione e attuazione, così come delineato dagli articoli 13,14 e 53 delle NTA del PRG.

Per ovviare a tali criticità è stato introdotto<sup>2</sup>, successivamente all'approvazione del Piano, un iter "semplificato" di formazione e approvazione dei *Print* che, dettagliando nelle fasi e nei soggetti coinvolti quanto già prescritto dall'art. 14 delle NTA, concentra sull'Amministrazione centrale sia la responsabilità programmatica che il controllo gestionale dell'intero processo e relega il ruolo decisionale dei Municipi, di cui è comunque garantito il costante coinvolgimento, al provvedimento di avvio del procedimento. È stata inoltre resa esplicita la possibilità<sup>3</sup> di attuare i *Print* per fasi e stralci successivi, riferiti ad ambiti di dimensione tale "da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano"<sup>4</sup>, individuati secondo criteri di omogeneità morfologica, di autonomia funzionale e di coerenza rispetto agli obiettivi pubblici da conseguire.

Continuano tuttavia a permanere le difficoltà procedurali legate alla complessità di un iter urbanistico che, dopo una prima fase di avvio, elaborazione, pubblicità e aggiornamento del Programma, con le necessarie iniziative partecipative, sottopone l'approvazione dello stesso<sup>5</sup> alle procedure ordinarie previste dalla Legge Regionale n. 36/1987, che tuttora governa l'approvazione di un qualunque "piano attuativo dello strumento urbanistico generale"<sup>6</sup>, ivi compresi i "programmi integrati di intervento di cui alla legge regionale 26 giugno 1997, n. 22"<sup>7</sup>.

### **2.2. L'approccio perequativo e l'attribuzione degli indici**

Il Piano Regolatore vigente assume come principio la necessità di ripartire le previsioni edificatorie tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, orientati ad obiettivi di interesse pubblico o generale (Art.17 comma 1 delle NTA). Per questo si tiene conto della edificazione esistente legittima e della disciplina urbanistica previgente. Tuttavia i *Print* romani, sia quelli residenziali che quelli per attività, interessano vastissimi ambiti che si caratterizzano per un elevatissimo frazionamento fondiario che deriva da antiche lottizzazioni di origine spontanea e abusiva e da una distribuzione discreta delle aree ancora libere, spesso presenti in notevole quantità. Su uno stato di fatto di una proprietà parcellizzata in piccoli lotti ci si trova in presenza di lotti edificabili e lotti destinati a servizi pubblici locali nel piano previgente, senza che tuttavia, a distanza di molti decenni, si siano determinati valori dei suoli significativamente diversi. Sono quasi tutti ambiti nei quali, sempre da molti decenni, sono state realizzate le opere di urbanizzazione primaria. Ci si trova quindi con lotti adiacenti che a distanza di pochi metri hanno oggi valori sperequati. Sicuramente nella attribuzione dei diritti edificatori si deve tener conto della destinazione urbanistica precedente, quando le aree erano destinate a servizi pubblici. Ma oggi le rilevanti differenze degli indici edificatori, passate quasi due generazioni senza che le amministrazioni pubbliche o i privati siano riusciti a rilanciare la pianificazione locale, potrebbero essere oggetto di una riconsiderazione, sempre però con criteri perequativi. L'obiettivo da raggiungere resta quello di attivare,

---

<sup>1</sup> Il periodo di vigenza della Legge, più volte integrata e modificata, è stato da ultimo prorogato al 01/06/2017.

<sup>2</sup> Con Del. G.C. n. 192 del 27/07/2014.

<sup>3</sup> Peraltro già prefigurata dall'art. 14 delle NTA.

<sup>4</sup> Cfr. L.R. Lazio 22/97 e ss. mm. e ii., art.2 comma 1.

<sup>5</sup> qualora non si ricorra all'Accordo di Programma di cui all'art. 34 del D. Lgs n. 267/2000, peraltro previsto sia dalla L.R. 22/1997 all'art.4 che dalle stesse NTA del PRG (art. 14, commi 7 e 8).

<sup>6</sup> L.R. Lazio 2 luglio 1987 N. 36 e ss. mm. e ii., art.1 comma 1.

<sup>7</sup> *ibidem*.

una volta disegnato un *Print*, tutti gli strumenti per realizzarlo, incentivando i privati a contribuire alla realizzazione delle opere pubbliche, favorendo il coordinamento tra i privati e agevolandone l'attuazione. La stima comparata del valore dei suoli dei lotti oggi introdurrebbe un altro elemento di fatto (ancora stato di fatto), che può aiutare a riequilibrare i diritti.

### 2.3. *Interventi privati e standard urbanistici*

Appare utile portare all'attenzione come la "disarticolazione" del *Print*, interpretato nella Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 81/2019 di approvazione del *Print* di Pietralata come la somma dei Piani attuativi corrispondenti alle singole proposte private, abbia avuto il significativo esito negativo di frammentare il progetto della città pubblica. Un progetto che, invece, doveva trovare nel coordinamento partenariale, proprio dello strumento, la risposta alla carenza di continuità e alla frammentazione delle relazioni che connotano gli insediamenti di origine spontanea o abusiva ricompresi nella Città da Ristrutturare, per i quali il PRG individua gli Ambiti dei *Print*. Ambiti che rischiano, in questo modo, ancora una volta, di essere privati di un progetto unitario e integrato di matrice pubblica.

### 2.4. *Partecipazione e partenariato nella città da ristrutturare*

Ristrutturare, rigenerare la città significa ripristinare la sua urbanità, quella qualità della vita urbana e quelle relazioni sociali che definiscono la città in quanto entità fisica e sociale.

Tutto ciò si realizza non solo con interventi materiali di intervento urbanistico o di rivalutazione immobiliare, ma anche con azioni politiche che riconoscano i diritti di base dei cittadini: lavoro, educazione, salute, abitazione, partecipazione alla sfera pubblica, riconoscimento delle diverse identità culturali.

In definitiva il vero indicatore della riuscita e sostenibilità sociale di questi programmi è la capacità di attivare risorse e stimolare la partecipazione, di promuovere l'imprenditoria locale e di generare comunità, il che richiede un'azione abilitante e sussidiaria da parte dell'amministrazione pubblica e la vicinanza delle esperienze migliori del terzo settore e dell'impresa sociale.

Da questo punto di vista l'Amministrazione si è mostrata fortemente carente:

- Il Regolamento per la partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana è di fatto disatteso; la Casa della Città è sostanzialmente vuota e priva di attività, le Case dei Municipi sono inesistenti; la necessaria informazione sul sito internet di Roma Capitale non è sufficiente ad attivare partecipazione.
- La Carta Municipale degli obiettivi, prevista dall'art. 13 delle NTA per attivare il processo di partecipazione dei cittadini ai fini di migliorare la struttura urbana della città, la qualità della vita e produrre inclusione sociale non è attivata in alcun Municipio.
- Le riunioni di partecipazione attuate sono prevalentemente esposizioni di decisioni già prese e per questo spesso si risolvono in bagarre rivendicative e sfoghi di scontento da parte dei cittadini.
- I potenziali investimenti privati attivabili tramite i Bandi e i Progetti preliminari risultano scoraggiati dalla tempistica delle approvazioni (come mostra il caso emblematico di Pietralata) e distratte dalla presenza di provvedimenti derogatori che ne assorbono le risorse.

### 2.5. *Il ruolo e le competenze dei Municipi*

La competenza per il governo del procedimento di approvazione e di gestione dei *Print* è oggi inefficacemente ripartita tra i Municipi e la Amministrazione Centrale. I *Print* sono strumenti che interessano un territorio locale, anche se oggi i loro perimetri racchiudono parti di città molto vaste. Ma fin dall'inizio si sapeva che avrebbero dovuto essere suddivise ed affrontate dove le condizioni urbanistiche, economiche e sociali potessero far prevedere positivi interventi. Sono comunque sempre interventi locali, che, come tutti gli strumenti attuativi della pianificazione generale, possono essere governati dagli organismi locali eletti che possono meglio conoscere le esigenze, le risorse e le potenzialità dei loro cittadini. La delega ai Municipi per la attuazione dei piani attuativi non in variante, o non in variante sostanziale, sta diventando sempre più urgente. Forse non è neppure necessaria una riforma istituzionale, come quella di rendere i Municipi i futuri comuni della città metropolitana, ma si potrebbe

intervenire in via ordinaria con una legge Regionale. I continui salti da una assemblea locale al centro hanno bloccato e bloccano l'iter attuativo dei *Print*. Certo ci deve essere, concordata, una cessione di potere. Nonostante le dimensioni demografiche dei Municipi, grandi come le città capoluogo, ed in molti casi di più, i cittadini dei Municipi infatti non possono governare come si fa in ordinario nei comuni di analoghe dimensioni demografiche. L'autonomia municipale non può più essere procrastinata e va normata in tutti i suoi aspetti (ad esempio il bilancio) oltre che nella gestione del proprio territorio.

### **3. Rigenerazione urbana: i programmi integrati e le leggi post-2008**

#### **3.1. I *Print* romani: un'occasione mancata per la rigenerazione urbana**

Più che la crisi dello strumento urbanistico, è la manifestazione dell'inadeguatezza di una classe e generazione politico-amministrativa e imprenditoriale, che non ha colto il valore e la potenzialità di uno strumento che cambiava le modalità e le finalità stesse delle trasformazioni urbane.

La rigenerazione urbana, infatti, richiede la messa in campo di interventi finalizzati alla costruzione della città pubblica, servizi, spazi pubblici, mobilità, quale armatura urbana per garantire la qualità della vita, ma anche politiche immateriali, di sostegno e coesione sociale, di creazione di occasioni di lavoro e crescita economica, di produzione e integrazione culturale; tutto ciò presuppone una forte regia pubblica e una fattiva integrazione tra azioni, soggetti, risorse e istituzioni.

Nell'integrazione e condivisione degli obiettivi è più importante quello che si deve fare piuttosto che chi lo fa, ma ognuno deve fare quello che è necessario, per cui, cosa è mancato?

- La politica, nonostante ad ogni elezione abbia proclamato la necessità della riqualificazione, in realtà non ha dato chiarezza di obiettivi e dell'interesse pubblico e tanto meno una *governance* chiara, autorevole e condivisa, che desse anche continuità amministrativa;
- L'Amministrazione (gli uffici) per non aver capito la novità del processo in atto, incartandosi in regole che non capiva fino in fondo e non cogliendo l'unitarietà del programma (il perseguire l'unità dello spazio pubblico e/o del verde), concentrandosi unicamente sugli interventi privati e quasi disarticolando il *Print* in tanti Piani Particolareggiati.
- La classe imprenditoriale, abituata a non confrontarsi con la complessità della città esistente, è stata, al di là delle apparenze e certamente nella fase iniziale, sostanzialmente ostile al *Print*, forse anche impegnata a risolvere pregresse inerzie di programmazione e attuazione e, successivamente, impegnata a mantenersi a galla nella crisi.

#### **3.2. Interventi derogatori ammessi nei *Print***

Sulla scarsa applicazione dello strumento ha influito anche la possibilità di attingere a più vantaggiose modalità di intervento, alternative al *Print*. legate ad iniziative regionali che, in un'ottica urbanistica deregolamentatoria, hanno introdotto politiche di rinnovo urbano basato su interventi episodici e non coordinati, da attuarsi in modalità diretta anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, e destinati a sortire effetti, ad oggi ancora non completamente quantificabili, sulla trasformazione degli insediamenti ricadenti nei *Tessuti* dei *Print*.

In quest'ottica si inserisce il cosiddetto "Piano Casa regionale", di cui alla L.R. n. 21/2009, che, nonostante il carattere straordinario e l'efficacia temporale limitata, ha introdotto l'ammissibilità, in deroga alle norme urbanistiche comunali, di interventi di ristrutturazione, di sostituzione edilizia e di riconversione funzionale, con ingenti premialità, degli edifici esistenti, ivi inclusi buona parte degli edifici dismessi ricadenti nei *Print per attività*.

Approvata subito dopo la decadenza del Piano Casa regionale, la L.R. n. 7/2017, nonostante la dichiarata finalità di ricondurre gli interventi di rigenerazione urbana e recupero edilizio nell'alveo della pianificazione ordinaria di livello locale, contiene evidenti rimandi al precedente provvedimento, soprattutto laddove, agli articoli 4, 5 e 6, disciplina gli interventi puntuali sul patrimonio edilizio esistente. Mentre tuttavia gli articoli 4 e 5 subordinano gli interventi in essi disciplinati ad un preventivo atto pianificatorio da parte del Comune (variante normativa), l'articolo 6, stabilendo la generale ammissibilità

(“sono sempre consentiti”<sup>8</sup>), “previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo”<sup>9</sup>, di interventi di ristrutturazione edilizia e demolizione e ricostruzione con premialità, assume una valenza fondamentalmente “derogatoria”, solo in parte mitigata dall’obbligo di rispetto delle destinazioni d’uso previste dagli strumenti urbanistici vigenti.

### 3.3. La L.R. 7/2017 e i programmi complessi

La Legge Regionale sulla rigenerazione urbana<sup>10</sup> introduce disposizioni ordinarie e a tempo indeterminato finalizzate, oltre che alla regolamentazione degli interventi puntuali sul patrimonio edilizio esistente, anche e soprattutto alla promozione di azioni complesse di riqualificazione e di recupero edilizio, riconsegnando ai Comuni un ruolo centrale nella promozione e nel governo delle politiche di rigenerazione del proprio territorio e individuando nei Programmi integrati lo strumento urbanistico privilegiato per il coordinamento e l’attuazione di tali azioni.

L’art.2 in particolare introduce i “Programmi di rigenerazione urbana”, definiti in modo generico ed onnicomprensivo con le seguenti caratteristiche:

- perseguimento di finalità di interesse generale, con possibilità di promozione su iniziativa privata, con il coinvolgimento di soggetti pubblici
- coordinamento di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici su insediamenti urbani degradati e/o dismessi.

Ai Comuni è demandato il compito di approvare tali programmi e di specificarne i contenuti. Come precisato al comma 6 di questo articolo “i programmi di rigenerazione urbana si attuano attraverso i programmi integrati di intervento o di recupero di cui alla l.r. 22/1997”.

Né nel testo di legge né nella successiva circolare esplicativa è specificato se l’approvazione dei programmi di rigenerazione da parte del Comune, nelle forme di una variante urbanistica, debba riguardare singoli ambiti o essere frutto di una visione urbanistica di carattere strategico e sistemico, avente ad oggetto tutto il territorio comunale, né sono precisate le modalità di attivazione e coordinamento dei singoli Programmi integrati, salvo un generico accenno al relativo iter urbanistico: se non approvati mediante Accordo di programma, i programmi vengono approvati secondo le procedure di cui alla L.R. 36/1987, ai sensi degli artt. 1 o 4 a seconda che siano in variante sostanziale o meno rispetto agli strumenti urbanistici generali.

## 4. Proposte per la riattivazione dei Programmi integrati

### 4.1. Aspetti procedurali

Ferma restando la configurazione del Programma integrato come strumento di attuazione ordinaria del piano regolatore, già prefigurata dalla L.R. n. 22/1997, il rilancio di tale strumento è prioritariamente legato ad una modifica in senso semplificativo degli aspetti normativi e procedurali, che consentano il superamento del modello di pianificazione-attuazione tradizionale e una più razionale ed univoca individuazione dei soggetti coinvolti e delle forme e strutture di *governance*.

In attesa che la piena attuazione del decentramento amministrativo legato all’attivazione della Città Metropolitana di Roma Capitale conferisca la necessaria autonomia ai Municipi, si impone preventivamente una riforma dell’ordinamento di Roma Capitale, che consenta di ovviare al problema del mancato trasferimento delle competenze in materia di urbanistica ai Municipi<sup>11</sup>. Questo consentirebbe di attribuire la responsabilità dell’avvio e della formazione dei Programmi e l’individuazione degli obiettivi pubblici da perseguire direttamente ai soggetti istituzionalmente più idonei a intercettare i bisogni dei cittadini e le esigenze degli operatori economici attivi sul proprio territorio.

<sup>8</sup> L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”, art.6 comma 1.

<sup>9</sup> *ibidem*.

<sup>10</sup> Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”

<sup>11</sup> il comma 8 dell’art. 13 delle NTA del PRG, richiamato all’art. 53, comma 4, prevede che “i Programmi Integrati della Città da ristrutturare [...] sono promossi e formati, se di iniziativa pubblica, o istruiti, se di iniziativa privata, dai Municipi interessati e quindi sottoposti all’approvazione dell’Organo centrale comunale” ma solo, come recita il comma 10 dello stesso articolo “dopo i necessari atti di trasferimento delle competenze ai Municipi”

Nonostante il tentativo di semplificazione compiuto con l'emanazione della Del. G.C. n. 192/2014, le perduranti criticità legate alla complessità ed all'ambiguità delle procedure necessarie all'approvazione del Programma definitivo e degli organi ad esse preposti potrebbero in parte essere superati dalla novazione della L.R. 36/87, i cui continui e sconsiderati rimaneggiamenti<sup>12</sup> ne rendono difficile l'applicazione, a seguito della mancata distinzione tra le due categorie procedurali dell'approvazione di un nuovo strumento attuativo e della modifica di uno strumento attuativo già approvato, dell'ambigua definizione delle procedure richieste nei vari casi e degli organismi istituzionali coinvolti.

Un ulteriore aspetto procedurale su cui intervenire è rappresentato da un aggiornamento delle norme che regolano i meccanismi partecipativi, anche allo scopo di rendere i Programmi più idonei ad accogliere le esigenze del mercato ed a soddisfare i bisogni della comunità insediata.

#### 4.2. *Incentivazione dei processi partecipativi*

La procedura di attuazione dei programmi integrati prevede infatti la partecipazione sul Programma preliminare approvato, mentre potrebbe essere la stessa fase di formazione del Programma preliminare a svilupparsi in un processo di partecipazione, o meglio di *co-design*, non solo per avere cognizione delle motivazioni e aspirazioni di chi, secondo varie modalità, abita quei contesti, ma proprio per sondare la possibilità/capacità di fare emergere soggetti che non siano solo beneficiari ma co-produttori di soluzioni (non bisogna dare risposte a domande che non si pongono).

Il difficile punto di equilibrio da trovare è quello tra la messa sul tavolo di una proposta preconfezionata, che il più delle volte genera avversione, e la chiamata ad un vuoto confronto (come spesso è successo ultimamente) in cui le aspirazioni e richieste più varie non riescono a confrontarsi con la loro realizzazione.

Se la rigenerazione urbana è necessariamente un'azione che coinvolge più soggetti e si attua con operazioni di partenariato pubblico-privato, è necessario che quel binomio diventi il trinomio pubblico-privato-comunità (il terzo pilastro) per generare valore condiviso.

L'amministrazione pubblica attraverso nuove forme di partecipazione più adeguate ai contesti dovrebbe svolgere un'azione maieutica (abilitante si dice ora) dei cittadini verso progettualità tese a erogare servizi e generare valore d'uso, mettendo in campo nuove forme di *governance* basate sul partenariato e su politiche collaborative, nello spirito della riscoperta di un'economia civile.

#### 4.3. *Revisione di premialità e incentivi*

La rimodulazione delle premialità per incentivare i privati a partecipare alla rigenerazione urbana per il tramite dei *Print* è ineludibile, seppur sulla base di alcuni criteri di interesse pubblico imprescindibili. Il primo criterio consiste nel controllo degli effetti urbanistici delle premialità. Se si tratta di aumenti dei pesi insediativi è necessaria la garanzia che gli aumenti siano misurati su densità ammissibili e coerenti con le previsioni urbanistiche generali. Se si tratta di cambi di destinazione d'uso si tratta di favorire tutte le destinazioni non residenziali nei *Print* residenziali e la residenza nei *Print* per attività. Incentivare la multifunzionalità favorisce un miglior funzionamento sia dei quartieri prevalentemente residenziali con una iniezione di servizi, soprattutto di vicinato, sia delle zone a destinazione produttiva oggi in gran parte in crisi, che hanno bisogno invece di una iniezione di abitanti con i relativi servizi di standard.

Il mix funzionale va cercato soprattutto nel dotare i quartieri di servizi e/o di attività necessarie a rivitalizzare la qualità urbana anche introducendo forme di incentivi non sui manufatti edilizi, ma sull'adesione agli obiettivi pubblici e sulle politiche della riqualificazione, spostando la valorizzazione dall'immobiliare ad un processo di sviluppo più complesso ed articolato.

#### 4.4. *Nuovi temi per la rigenerazione: gli obiettivi di sviluppo sostenibile*

Le Norme tecniche (NTA) e la Relazione del PRG richiamano, in termini generali, il principio della sostenibilità ambientale (art.1 comma 1). Un principio che ha permeato le scelte della pianificazione e che

---

<sup>12</sup>La Legge Regionale 2 luglio 1987, n. 36 "Norme in materia di attività urbanistico - edilizia e snellimento delle procedure" è stata ripetutamente integrata e modificata con le LL. RR. nn. 15/2008, 21/2009, 10/2011, 12/2012, 10/2014, 12/2016, 7/2017, 7/2018 e, da ultimo, con L.R. n. 1/2020

ha anticipato e che si pone in coerenza con i temi dell'Obiettivo 11 *Città e comunità sostenibili* dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* (ONU, 2015).

In particolare, le norme del *Print* richiamano il Target 11.1<sup>13</sup> relativamente alla realizzazione e all'adeguamento dei servizi, anche con riferimento alla previsione di riservare una quota pubblica all'interno degli indici di edificabilità, mentre richiamano il Target 11.7<sup>14</sup> relativamente alla realizzazione di spazi verdi pubblici di livello locale. Al tempo stesso le previsioni relative al completamento e al potenziamento delle infrastrutture per la mobilità richiama il Target 11.2<sup>15</sup>.

Ancorché non riconducibili espressamente alle norme dei *Print*, il perseguimento di alcuni altri Target è individuabile nella sperimentazione svolta nell'ambito dei seppur pochi *Print* ad oggi avviati. Questi, in particolare, come si evince dal caso del *Print* di Pietralata, fanno riferimento alla protezione del patrimonio culturale e naturale (Target 11.4) e al supporto offerto ai legami economici, sociali e ambientali tra le zone urbane, periurbane e rurali (Target 11.a).

Appare, invece, utile porre l'attenzione su ulteriori tematiche, sempre contenute nell'Obiettivo 11, quali la gestione del rischio e delle vulnerabilità ambientali (connessione dei reticoli, rigenerazione dei cicli naturali, ecc), la mitigazione degli impatti, la centralità delle categorie vulnerabili (anziani, bambini, donne e persone con disabilità), la resilienza, l'uso di materiali locali e di risorse endogene.

#### 4.5. Opportunità di finanziamento: i bandi nazionali e europei

Finora i *Print* attivati si sono basati sulle risorse generate dagli interventi privati, sottoforma di oneri ordinari e straordinari, secondo le regole indicate nei rispettivi bandi di sollecitazione.

Questa modalità va incontro sostanzialmente a due rischi (o minacce):

1. Seppure in alcuni casi, come per Pietralata, il totale delle risorse è risultato superiore a quanto preventivato per le opere pubbliche del Programma, il più delle volte non si riesce a raggiungere l'importo necessario per le opere, oppure, al momento di passare alla fase esecutiva del programma, i proponenti non sono più in grado di confermare gli impegni determinando una condizione di impasse dell'attuazione.
2. Peraltro, per mettere in atto politiche di rigenerazione più articolate e adeguate ad obiettivi di sviluppo, crescita sociale ed economica, le azioni del programma non dovrebbero essere limitate alla sola realizzazione di opere di urbanizzazione o meglio, laddove siano previste urbanizzazioni secondarie o servizi, siano già individuate le modalità di gestione degli stessi.

Per quanto riguarda la prima minaccia, forse sarebbe utile realizzare un sistema di finanziamento che, basandosi sulla valenza pubblica e condivisa del programma, permetta un accesso facilitato al credito, garantito dall'azione di rivalutazione dei beni, ma soprattutto dalla qualità e determinazione di tutti alla realizzazione.

Per ciò che invece riguarda il secondo punto è necessario che i programmi nella loro configurazione unitaria possano essere riconducibili a differenti tipologie di azioni (strutturali, sociali, culturali, economiche ecc.) tali da poter accedere ai tanti fondi di finanziamento (regionali, nazionali o comunitari) molti dei quali hanno proprio come finalità la riqualificazione urbana e il sostegno alla vita nelle città.

Ciò che va considerato è che il più delle volte questi finanziamenti sono in realtà cofinanziamenti in cui la quota finanziata sia parte dell'investimento a cui associare altri fondi, pubblici o privati, e se consideriamo che finora le risorse dei programmi integrati sono private, è evidente l'effetto moltiplicatore di questa operatività.

Attualmente sono sempre più numerose le possibilità di finanziamento (la UE, iniziative governative, varie istituzioni pubbliche, fondazioni private); la capacità di chi promuove e gestisce il programma, sia esso pubblico o privato o un mix innovativo, dovrà essere allora non solo quella di individuare la fonte di finanziamento più utile, ma di mantenere l'unitarietà del Programma per avere la maggiore possibilità di coordinamento e di gestione dello stesso.

---

<sup>13</sup> Target 11.1: *Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e l'eliminazione delle baraccopoli.*

<sup>14</sup> Target 11.7: *Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi sicuri, inclusivi e accessibili, verdi e pubblici, in particolare per le donne e i bambini, anziani e persone con disabilità.*

<sup>15</sup> Target 11.2: *Entro il 2030, fornire l'accesso ai sistemi di trasporto sicuri, accessibili, e sostenibili per tutti, migliorare la sicurezza stradale, in particolare ampliando i mezzi pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili, donne, bambini, persone con disabilità e le persone anziane.*



La necessità e attualità è naturalmente quella di attivare programmi che vadano nella direzione indicata dall'Agenda 2030 e dal Programma *Next Generation UE*.

### **Bibliografia**

Carobbi P., Poli I., Ravagnan C. (2018), "I Programmi integrati nell'esperienza romana", in Buttarelli G., Cappuccitti A., a cura di, *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU Edizioni.

Modigliani D. (2018), "La strategia dei Programmi integrati", in Buttarelli G., Cappuccitti A., a cura di, *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, INU Edizioni.

Poli I. (2014), "I Programmi integrati nell'esperienza romana. Lo stato di attuazione e l'analisi dei Bandi", in Cecchini D., a cura di, *Roma: Programmi integrati per la rigenerazione diffusa*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254.

ONU (2015), *Agenda 2030*. Disponibile in: <https://unric.org/it/agenda-2030/>