

**Considerazioni sul nuovo PRG di Roma**  
*di Roberto Pallottini - Presidente INU Lazio*  
*Giugno 2008*

*Punti di forza e punti di debolezza*

Le osservazioni che l'Inu Lazio fece al PRG di Roma adottato nel 2003 riguardavano almeno tre temi fondamentali: come aumentare la sostenibilità del piano; come aumentare la fattibilità del piano, ovvero come restituire alla città la valorizzazione prodotta dalle trasformazioni immobiliari; come aumentare la capacità del piano di perseguire l'obiettivo della qualità ovvero, dal punto di vista urbanistico, di una maggiore integrazione e coesione sociale.

A distanza di cinque anni, completato l'iter di approvazione del Piano secondo le nuove regole stabilite dalla Regione Lazio, provo a tornare su alcuni degli aspetti che l'Inu Lazio aveva sollevato con le proprie osservazioni. Guardando a quello che si è fatto, o non fatto, nel frattempo con le controdeduzioni e nella conferenza di copianificazione. Dicendo subito che in molte parti il Piano ha dato una risposta positiva alle critiche da noi sollevate, che è ricco di contenuti condivisibili, ma ha conservato alcuni punti deboli. Ma che questi punti deboli sono da addebitare più al tipo di piano che l'attuale legislazione urbanistica nazionale e regionale del Lazio costringe a fare piuttosto che alla cattiva politica, alle debolezze dell'amministrazione e alla imperizia dei suoi tecnici, come sembrano affermare alcune voci critiche.

E confermando le posizioni assunte anche in molte occasioni pubbliche da soci e membri del direttivo dell'INU Lazio sulle scelte strategiche di questo Piano, fra le quali ricordo quelle di sostenere:

- la sostanziale correttezza della scelta del policentrismo;
- il carattere tendenzialmente terziario che dovrebbero avere le centralità;
- la critica alle centralità localizzate lontane dai tessuti più densi (come ad esempio Magliana, La Storta...);
- la critica all'eccessivo numero di centralità, soprattutto sapendo che non c'è una domanda di terziario così robusta da poterle giustificare, né una rete su ferro così estendibile;
- la critica alla scelta di far partire un numero così elevato di centralità, perdendo così la possibilità di realizzarle in fasi successive per rispondere a domande insediative future;
- la sostanziale correttezza delle parziali riconversioni delle centralità alle funzioni residenziali e del loro incremento dimensionale, in base alla congiuntura del mercato edilizio romano e all'emergenza abitativa (se dobbiamo fare più abitazioni, meglio concentrarle nelle centralità);
- la critica ai cedimenti rispetto alla condizione fondamentale per la sostenibilità delle centralità, vale a dire ai tempi di realizzazione dell'accesso alla rete del ferro.

In estrema sintesi una valutazione sulla strategia del policentrismo che ci ha portato a chiedere la riduzione del numero di centralità, lasciando solo quelle collocate all'interno dei tessuti della periferia, attuando subito solo quelle collegate al ferro, ma avendo il coraggio di densificarle, aumentandone la SUL, se necessario anche residenziale, per rispondere alla domanda di alloggi senza consumare altro suolo e per dotare di veri e propri centri urbani anche la città diffusa delle periferie. E ancora:

- la critica alla inefficacia delle norme per il territorio agricolo per sostenere politiche attive di promozione dell'uso integrato (welfare, turismo, cultura...), nonostante il disegno della rete ecologica. Non bastano i parchi agricoli, ne tantomeno i PAMA;
- i limiti ma anche il valore assolutamente positivo degli strumenti innovativi introdotti dal Piano, in particolare:
  - dei meccanismi perequativi con il prelievo di una consistente quota della rendita differenziale prodotta dalle previsioni di piano per destinarla alla realizzazione di opere pubbliche;
  - dei meccanismi premiali e competitivi introdotti (vedi programmi integrati);
  - dei meccanismi di raccordo fra pianificazione e programmazione
- sulla gestione del processo di piano:
  - la correttezza dell'approccio pragmatico scelto nel passaggio dal vecchio al nuovo piano, dovendo comunque prevedere un incremento dell'offerta immobiliare;
  - l'uso estensivo dei programmi integrati ma lo scarso impegno nel potenziamento delle effettive capacità operative dell'amministrazione comunale, soprattutto delle municipalità;
  - l'uso degli accordi di programma per anticipare le scelte, intercettare le opportunità o le emergenze
  - l'introduzione di procedure partecipative per governare l'effetto nimby, per combinare le esigenze della città con quelle locali, ma anche le sue ridottissime applicazioni;
  - il rafforzamento delle pratiche valutative, ancora assolutamente inadeguate, soprattutto quando si attivano giuste pratiche negoziali.

#### *Per la sostenibilità*

Dicevamo nel 2003 come, *per la sostenibilità*, un passo importante fosse la delibera di approvazione del regolamento sulla partecipazione dello stesso anno. Rimangono le perplessità sulla praticabilità dei meccanismi previsti, che sembrano farraginosi e poco adattabili alle differenti caratteristiche dei programmi dell'amministrazione e in generale ad una partecipazione come pratica costante, direi strutturale, delle politiche urbane. Non sembra in ogni caso che, anche con questi limiti, la delibera sia divenuta fino ad ora effettivamente operativa. Mancano soprattutto alcune componenti che definirei strutturali, decisive per dare solidità ed efficacia ai processi partecipativi: la casa o le case (nei municipi) della città, un luogo cioè che garantisca un accesso adeguato alle informazioni sui progetti di trasformazione della città e alla conoscenza della città stessa che ora, con il rilevante apparato di analisi di cui è dotato il piano stesso, è disponibile più che mai almeno per quello che riguarda la dimensione fisica del territorio. Un luogo che realizzi una partecipazione "informata"; dove il gioco fra gli attori possa avvenire con le necessarie garanzie di rappresentanza e di diritto; dove si svolga quella attività di monitoraggio e di valutazione, già prevista nel Piano di Azione Ambientale, approvato dal Consiglio nel 2001 e poi abbandonato, che possa dare conto degli effetti delle politiche e dei progetti dell'amministrazione in tempi medio lunghi, così da sostenere una partecipazione consapevole e capace di visione strategica.

*Per i progetti urbani*, sono state attivate procedure partecipative interessanti per Acilia Madonnetta, Torrespaccata e la Romanina, centralità ancora lontane dall'attuazione, ma non per le altre centralità in corso di progettazione definitiva e realizzazione. E' poi ancora precaria e occasionale la rete dei luoghi di partecipazione locale che potrebbe essere rappresentata dai laboratori di quartiere. Per la più vasta operazione di riqualificazione delle periferie avviata nel 1994 con i 16 programmi di riqualificazione e recupero urbano, questi mesi sono l'ultima occasione per attivare i laboratori e per mettere in opera le procedure di partecipazione. Dando continuità a quella attività di regia, di *governance*

locale a cui, pur informalmente e precariamente, i Pru avevano dato luogo e che forse è stato il contributo più durevole di quella esperienza all'innovazione delle modalità di governo del territorio locale. Perché vale la pena ricordare che i Pru e in generale le politiche per le periferie hanno avuto come obiettivi di fondo l'integrazione, territoriale ed economica, e l'inclusione sociale. E per questo non bastano i programmi urbanistici, ma serve qualcuno che operi concretamente e con continuità per il coordinamento delle politiche che concorrono a questi obiettivi. L'attivazione di pratiche partecipative avrebbe esattamente questo senso, di alimentare un forte presidio di governo locale, più radicato e più attento a raccogliere domande sociali, ad orientare e combinare meglio le risposte dell'amministrazione e in generale degli attori locali. Una regia appunto. Ma non sembra che l'amministrazione abbia le risorse culturali e finanziarie necessarie a mantenere effettivamente questo impegno.

L'altro aspetto della sostenibilità è rappresentato dal contenimento del *consumo di suolo*. La questione del consumo di suolo va rivista alla luce di quello che sta accadendo, sia degli accordi di programma che l'Amministrazione sta prendendo con gli operatori sotto la spinta dell'emergenza casa, sia alla luce dei processi che nella dimensione europea e nazionale stanno coinvolgendo il territorio della diffusione insediativa e agricolo. Trattato soltanto in termini di quantità generiche, il contenimento ci porta molto lontano dagli obiettivi della sostenibilità. Se con quest'ultima intendiamo riferirci alla qualità dell'ecosistema urbano (biodiversità, integrità del paesaggio...) e alla equità sociale (accesso alle opportunità, qualità delle relazioni, processi inclusivi...), non tutto il consumo di suolo è insostenibile, anzi. Le centralità, pur consumando una certa quantità di suolo, quando correttamente localizzate e progettate non ostacolano la funzionalità della rete ecologica, non distruggono paesaggio, possono anzi comprendere e finanziare interventi di riqualificazione ambientale; avvicinano servizi e lavoro alle periferie che ne sono meno dotate, riducendo tra l'altro le necessità di spostamento, quindi il consumo di energia, e migliorando le relazioni locali. Aumentano dunque la sostenibilità. Il problema è che le centralità che svolgono questo ruolo in misura rilevante sembrano stentare a decollare (Romanina, Torrespaccata, Acilia Madonnetta, Ponte Mammolo), mentre altre poco o per niente utili per questi obiettivi, vanno avanti (EUR Castellaccio, Magliana, Bufalotta). Altro discorso sono le ATO (aree di trasformazione ordinaria), in molti casi disperse e isolate, difficilmente in grado di agire da fattori di ricomposizione urbana, spesso puro consumo di suolo.

Poi c'è il tema delle *aree rurali periurbane*, dove la condizione di salvaguardia del paesaggio non è data dai vincoli, ma dalla valorizzazione, dalle opportunità di formazione di nuove economie dovuta alla contiguità con il vasto bacino di utenti della città. Il Piano su questo tema rimane ancora timido, soprattutto sulla vicenda dei parchi agricoli, non coglie appieno le potenzialità di una maggiore integrazione con le funzioni urbane. Avrebbe potuto anticipare nei contenuti quell'approccio, che si va ormai affermando a livello europeo, che vede il territorio rurale come un luogo multifunzionale, a servizio di una domanda sociale in forte crescita (cultura, socializzazione, assistenza alle persone, benessere psicofisico, consumi sostenibili) e presidiato da attività economiche compatibili con i valori del paesaggio. Per questa transizione veramente epocale del territorio agricolo verso la multifunzionalità, il nuovo PRG è inadeguato. La sua attuazione rischia di peggiorare notevolmente le cose da questo punto di vista. Perché il passaggio del territorio rurale periurbano verso un nuovo ruolo funzionale è costoso, ha bisogno di essere sostenuto da investimenti infrastrutturali e politiche attive e la sua associazione con la riqualificazione/valorizzazione della città periurbana, anche quando consuma suolo, potrebbe essere una condizione progettuale e finanziaria fondamentale. Potrebbe garantire una corretta combinazione di luoghi urbani, infrastrutture e paesaggio rurale (*il*

*progetto del limite*), e pagare anche i costi delle politiche attive sostenendo le attività e le aziende agricole multifunzionali. Un Piano che non lascia spazio a questa combinazione di politiche, che fa largo uso dello strumento del programma integrato ma non lo prevede per mettere insieme città e campagna, che separa ancora una volta la progettazione della città da quella del territorio agricolo, diventa un ostacolo invece che un aiuto. L'estensione dello strumento del programma integrato (art.14 delle NTA) alle aree della rete ecologica (art. 66 c.11), può però essere una grande opportunità per rilanciare questa politica.

Per l'emergenza casa, la concessione di nuova edificazione privata è usata come strumento per avere alloggi sociali, come contributi straordinari a carico degli operatori immobiliari, mentre la stessa leva non la si utilizza per la riconversione e qualificazione del territorio agricolo. Con il risultato, nel migliore dei casi, dell'abbandono (quando la natura si riprende da sola il territorio) e nel peggiore dell'abusivismo strisciante, fatto di cambiamenti di destinazioni d'uso che aumentano la, quella sì insostenibile, residenzialità diffusa.

*Riguardo alla sostenibilità del Progetto Urbano (Pu)*, è positiva l'attenzione che viene data, in modo esplicito, al sistema degli spazi pubblici o d'uso pubblico. In questo modo si accentua il ruolo del Pu, che è lo strumento più potente di riorganizzazione urbana messo in campo dal nuovo piano, non solo nel portare funzioni eccellenti nelle nuove parti di città, ma anche qualità ai loro sistemi di relazione e quindi sostegno agli obiettivi di coesione sociale e di sicurezza. E' importante l'aver confermato (art. 13 comma 10c1) la necessità di redazione del documento d'impatto sociale, la cui bozza è stata votata insieme all'adozione del Piano, sia pure rimandandone i contenuti ad un atto successivo. Le stesse attività di progettazione partecipata dei Pu acquistano un altro spessore se sostenute da un documento di analisi e valutazione degli impatti sociali delle trasformazioni urbanistiche. In più la bozza del documento d'impatto sociale impegnava con chiarezza a progettare le centralità insieme al loro contesto, per dare una risposta alla domanda degli abitanti già insediati. Esaltando così il loro ruolo nella ricomposizione morfologica e sociale della periferia diffusa.

Infine va rilevato, ma questo non è imputabile al Piano, il problema dei piani di assetto dei tredici Parchi regionali che sono nel territorio del comune di Roma e che sono ancora fermi all'adozione. E che rappresentano veri e propri buchi neri nella pianificazione della città e della sua rete ecologica. Non è accettabile che una parte così rilevante di territorio venga sottratta alla verifica di coerenza con l'insieme delle scelte di trasformazione. Di problemi ce ne sono molti, ma possono essere affrontati correttamente soltanto avendo piani di assetto coerenti, operativi e pensati insieme ai territori urbani che li circondano.

#### *Per la fattibilità*

Sulla fattibilità del Piano sono stati fatti importanti passi avanti rispetto a quanto emergeva al momento della sua adozione. Esso resta, in assenza di una vera e propria pianificazione strategica, non orientato su precise scelte di sviluppo economico, si presenta piuttosto come "cassetta degli attrezzi". Il compito di identificare la domanda insediativa di funzioni qualificate e in generale di trasformazione urbana rimane affidato al negoziato interistituzionale (stato, enti locali, istituzioni pubbliche) o agli operatori del mercato immobiliare, invece di coinvolgere l'insieme degli operatori economici e della società civile.

Invece l'ultima versione delle Nta è nettamente migliorativa per quello che riguarda i meccanismi della *perequazione*, e in particolare di recupero della valorizzazione prodotta dal Piano, per finanziare infrastrutture e i servizi pubblici. Tutte le più rilevanti valorizzazioni generate dal nuovo Piano vengono sottoposte a contributo straordinario di urbanizzazione, nella misura dei due terzi della valorizzazione stessa. Andrebbe però ripensato il vincolo d'impiego di questo contributo straordinario alla sola realizzazione di

opere pubbliche, almeno nei Pu, prevedendo invece la possibilità di finanziare anche le altre politiche urbane (sostegno all'economia locale, all'occupazione, promozione di attività, contrasto del disagio sociale, animazione culturale...), Altrimenti, senza le risorse finanziarie dei Pu stessi, si depotenzia decisamente la fattibilità delle politiche integrate che pure vengono previste dal documento di impatto sociale.

Sulla cessione compensativa delle aree a destinazione pubblica, l'aumento stimato di carico urbanistico di 400.000 mq è assolutamente irrilevante se confrontato con i benefici della loro acquisizione gratuita (soprattutto dopo la recente sentenza della C.C. che rende l'esproprio una strada impraticabile in forma estensiva) e soprattutto degli effetti in termini di qualità urbana della *mixité* funzionale e pubblico-privata che deriverebbe dall'avere funzioni private, come quelle previste in caso di intervento diretto (piccole attività commerciali, servizi privati, attrezzature collettive...) accanto ai servizi pubblici. Purtroppo la sua applicazione rimane confinata alle aree a destinazione pubblica interne ai Print e questo, come sostiene Campos Venuti, sarà un nodo da sciogliere al più presto.

Ovviamente anche il premio, in termini di potenzialità edificatorie raddoppiate, come nei Print, per chi aderisce alla cessione compensativa, è un incentivo essenziale ed è irrilevante dal punto di vista del carico urbanistico. Oltretutto va a densificare laddove il suolo è già urbanizzato, quindi non consuma suolo, dove esistono già servizi e dove se ne creano di nuovi. E' positiva invece l'introduzione di criteri oggettivi per la determinazione dei premi di SUL nei programmi integrati, così da rendere più trasparente la negoziazione.

#### *Per l'integrazione*

La connessione del Progetto Urbano con il contesto è inserita nelle norme ma rimane vaga. Non si prevedono le modalità di finanziamento delle opere da realizzare nel contesto, non c'è obbligatorietà ma solamente la possibilità di identificarle. Non si parla di compensazione locale dell'impatto della centralità ma di integrazione con il contesto locale, vale a dire che quello che serve alla centralità viene fatto, quello che manca nel contesto come tale non è di pertinenza del progetto della centralità. La centralità andrebbe invece pensata come occasione di riqualificazione del contesto, un po' come nei Pru dove le opere finanziate dalle proposte private sono per il contesto e non (soltanto) per la integrazione delle stesse.

Questa distinzione è molto rilevante se pensiamo al problema di come generare risorse per migliorare la città esistente. Se non sfruttiamo la enorme rendita differenziale che le centralità producono, come troviamo le risorse se ci limitiamo a prelevarle dalle poche occasioni di valorizzazione presenti dentro i tessuti da ristrutturare?

L'obiettivo di facilitare l'integrazione della città da ristrutturare con i tessuti limitrofi, pubblici e privati, o con i sistemi ambientali, richiederebbe maggiore flessibilità nei perimetri dei Print, per esaltare il ruolo del progetto nella ricerca delle soluzioni migliori. Le norme prevedono invece solo la possibilità di reperire gli standard pubblici all'esterno del perimetro del Print, e solo quando risulta impossibile reperirli all'interno, non quindi per gli obiettivi di integrazione territoriale. La cosa è ben diversa. E' passata una visione del Print per la città da ristrutturare come strumento ancora tutto rivolto all'interno del singolo insediamento e non come strumento di connessione fra insediamenti. Questo atteggiamento ha effetti sull'atteggiamento di chi progetta i Print, sulla attenzione che darà alla dimensione territoriale e al problema delle relazioni, alla riaggregazione necessaria a raggiungere soglie dimensionali più efficienti e maggiore qualità in termini di complessità. Con il risultato di favorire la soluzione delle carenze infrastrutturali nei termini un po' riduttivi dell'autosufficienza.

Per raggiungere gli obiettivi della qualità attraverso un maggiore integrazione fra tessuti urbani, l'attuazione dei Print, forse più delle centralità, è evidentemente fondamentale. Importanza confermata dalla larga diffusione di questo strumento attuativo nel nuovo Prg. Ne sono previsti ben 163. Ma qui si rischia l'affondamento del Piano in una delle sue parti più qualificanti se non si comprende che il problema maggiore non sta nella sua approvazione, quanto nella capacità di gestirlo da parte dell'Amministrazione. Negli ultimi tre anni, dei 163 Print, ne sono stati promossi soltanto 5. E a più di un anno e mezzo dalla chiusura del bando per le proposte private, ancora non è chiusa nemmeno l'istruttoria preliminare. Con i tempi prevedibili sulla base dell'esperienza passata, per la fase di negoziazione e le procedure per arrivare all'apertura dei cantieri, è probabile che siano necessari ancora molti anni per vedere i primi risultati concreti. Se ogni 10 anni, ad essere ottimisti, si attueranno 5 Print, l'attuazione completa si avrebbe fra  $163/5 * 10 = 326$  anni. Il problema non sta tanto nelle procedure quanto nelle risorse umane che l'Amministrazione metterà in campo per gestire operazioni così complesse. Non sembra al momento in programma questo potenziamento operativo. Il Piano perde così molta credibilità e molta della sua efficacia proprio negli obiettivi dell'integrazione.

Più in generale, il nuovo PRG è di lettura molto complessa, ricco di prescrizioni e indicazioni, di regole dettagliate, così come dettagliato è il disegno, e allo stesso tempo lascia spazio alla negoziazione e chiede molto di più alla progettazione attuativa. Perché possano convivere positivamente regole e flessibilità, è necessaria più conoscenza e più capacità di gestione, da entrambi i fronti, della pubblica amministrazione e degli operatori. Anche in questo caso l'Amministrazione non sembra andare nella direzione giusta. Ha indebolito a tal punto le strutture tecniche e amministrative interne, che hanno il compito di garantire il controllo e la capacità di iniziativa pubblica, da lasciar prevedere una radicale riduzione di efficacia del Piano e delle sue potenzialità.

Le criticità maggiori per Roma rimangono nelle politiche urbane, incerte o mai attivate. Se il Piano sarà un facilitatore delle politiche, anzi della governance, dell'attività integrazione sul territorio delle politiche e di raccordo fra attori, lo vedremo col tempo. Il Piano non potrà mai surrogare alle politiche. Mi accontenterei che non le ostacolasse.