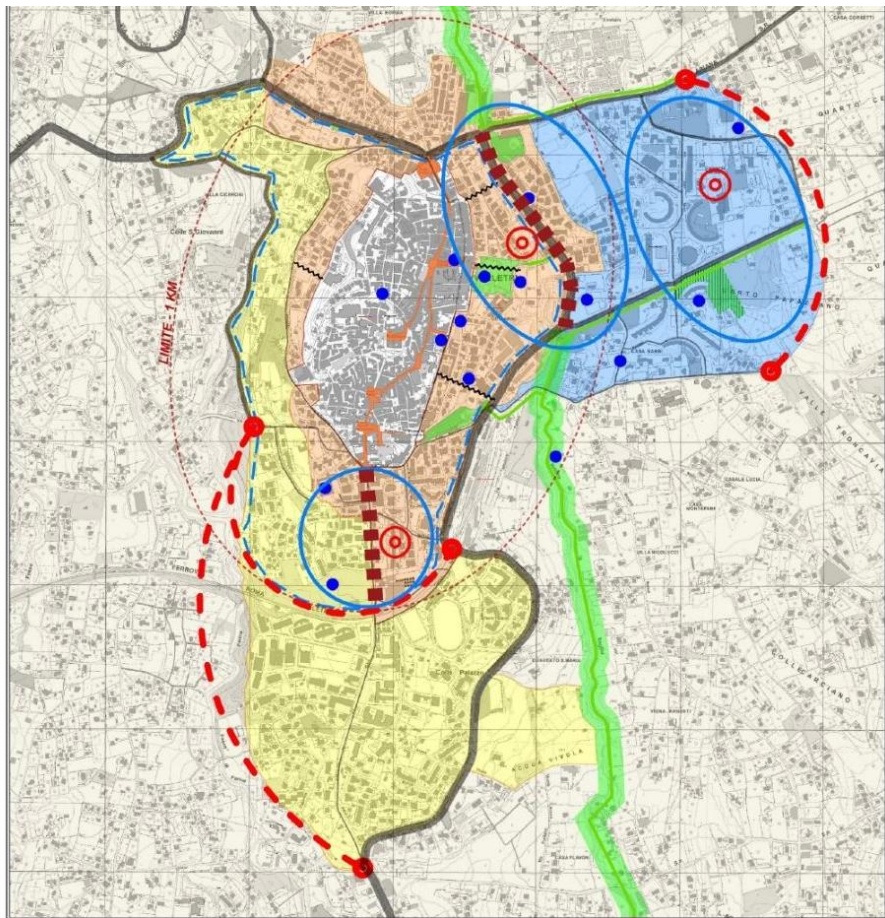




# LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE NEI COMUNI DELLA CINTURA EST DEL TERRITORIO METROPOLITANO ROMANO

*Sala Tersicore – Palazzo Comunale*

*Velletri | 17/09/2026*

## ***La governance delle trasformazioni rigenerative nella Regione Lazio, nel dinamico contesto disciplinare e normativo***

*Gianfranco Buttarelli*

*INU Lazio  
buttarelli.gian@gmail.com*

Con la collaborazione di

Con il patrocinio di

# Indice

**1 – I temi trattati**

**2 - Il dinamico mutamento dei contesti**

**3 – Le emergenze socio - economiche**

**4 – Le emergenze ambientali e insediative**

**5 – La centralità della rigenerazione urbana nelle norme e nella disciplina**

**6 - La governance della complessità emergente**

**7 – Le condizioni di efficacia delle trasformazioni rigenerative**

7/1 L'integrazione fra politiche, programmi e piani

7/2 L'integrazione fra le prerogative della sfera politica e della sfera gestionale

7/3 L'organizzazione degli enti locali

7/4 La rigenerazione nelle plurime dimensioni della governance

**8 – Scenari complessi**

**9 – Percorsi di operativa sostenibilità**

**10 – La Governance dei processi**

**11 – Flusso procedurale attuazione evoluta L.R.7/2017 rigenerazione urbana**

In copertina PDR Centro Storico di Velletri nella Strategia di Rigenerazione Urbana

# 1 – I temi trattati

---

**Sollami**, già Dirigente del Comune di Velletri e socio INU, ha tracciato un bilancio sullo stato di applicazione della legge che conferma la complessa gestione della rigenerazione nella dimensione urbanistica. L'applicazione dell'art. 2 "Programmi di rigenerazione urbana" ha avuto infatti una irrilevante applicazione, a significare che per la fattibilità di tale interventi, soprattutto negli ambiti periferici è necessario un complesso di misure, regia e finanziamenti pubblici trainanti, premialità urbanistiche, agevolazioni fiscali. Poco diverso il bilancio dell'art. 3 "Ambiti territoriali di riqualificazione e recupero". Diversa diffusione hanno avuto invece gli interventi edilizi soprattutto negli ambiti urbani centrali caratterizzati da valori di rendita in grado di garantirne la fattibilità economica

**Tamburrini**, vice presidente INU Lazio, richiamando i noti limiti e criticità della legislazione regionale in materia, ha illustrato gli sviluppi di un percorso di costruzione e confronto finalizzato a raggiungere la più ampia condivisione di una proposta di innovativa legge regionale sul governo del territorio

## 2/1 - Il dinamico mutamento dei contesti

- Nei processi di pianificazione la competitività globalizzata nell'era del **neoprotezionismo** impone priorità al superamento dei punti di debolezza ed alla valorizzazione dei punti di forza della città. Emergono **nuovi paradigmi**:
  - dal Prodotto Interno Lordo (PIL) al Benessere Equo e Sostenibile (**BES**);
  - dalla crescita economica agli obiettivi di sviluppo sostenibile **dell'Agenda 2030** perseguiti dall'Associazione Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (**A.S.V.I.S.**).
- Nelle prassi si afferma la **tendenza al contemperamento globale – locale**: la relazione tra obiettivi ONU e Benessere Equo Sostenibile.



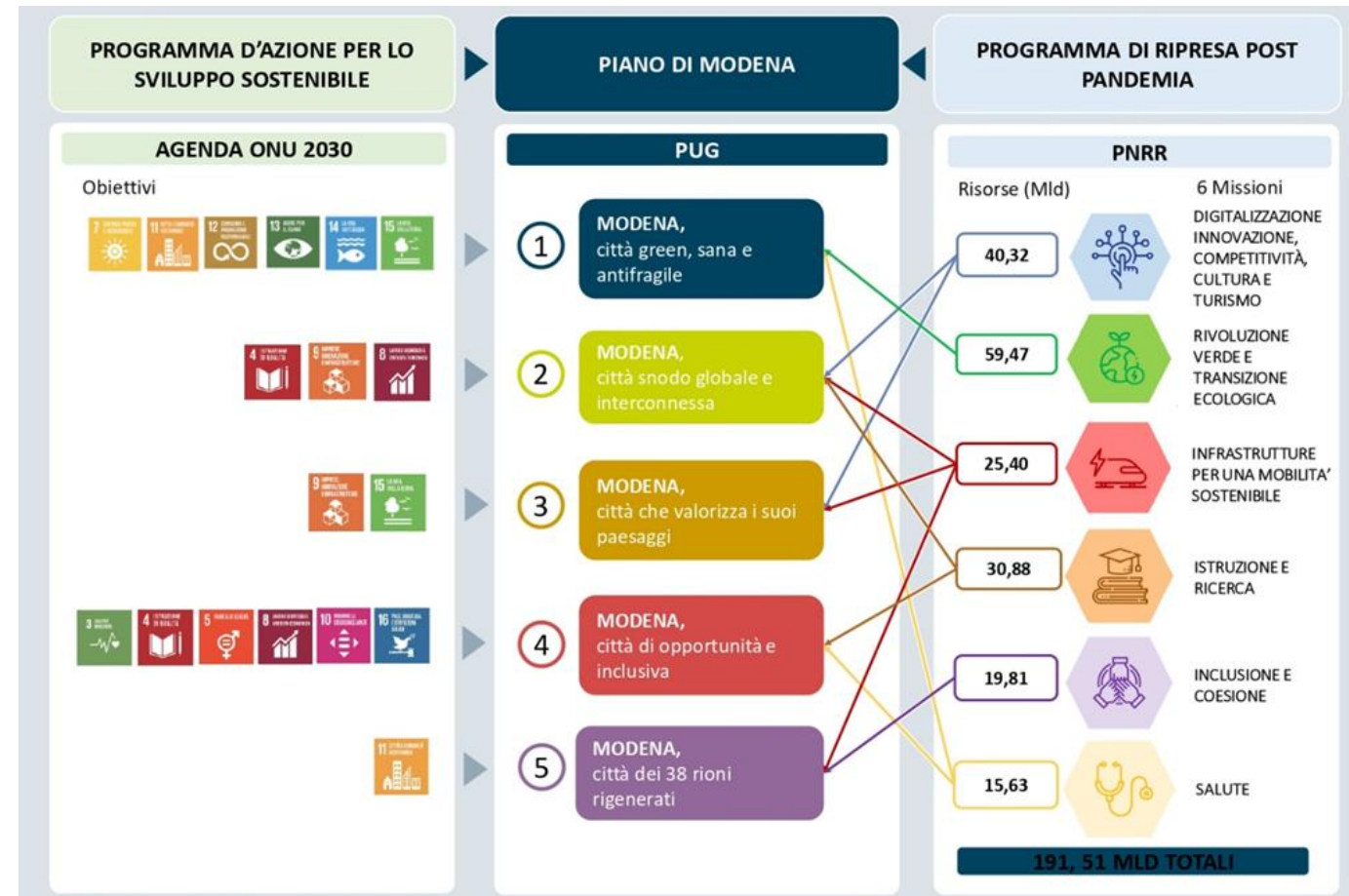
- Nuova attenzione alla **previsione di luoghi di qualità** nella dimensione locale o di prossimità della città (spazi pubblici e welfare, **la città dei 15 minuti**);

FIGURA I.2.1: INDICATORI BES INCLUSI NEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

| DomInIo                              | Indicatore                                                                                               | Fonte                                                                       |                                                  | Tipologia Analisi                                                                                    | Previsione                                    |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Benessere economico                  | 1. Reddito disponibile lordo corretto pro capite                                                         | Istat - Contabilità Nazionale (CN)                                          |                                                  | Analisi per componenti                                                                               | Indicatore aggregato; valori nominali e reali |
|                                      | 2. Disuguaglianza del reddito netto (S80/S20)                                                            | Istat - Indagine sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc)              |                                                  | Focus                                                                                                | Indicatore aggregato                          |
|                                      | 3. Indice di povertà assoluta                                                                            | Istat - Indagine sulle spese per consumi delle famiglie                     |                                                  | Indice familiare e individuale, intensità della povertà, composizione della spesa per quinti - Focus | Indicatore aggregato                          |
| Salute                               | 4. Speranza di vita in buona salute alla nascita                                                         | Istat - Indagine Aspetti della vita quotidiana (AVQ)                        | Istat - Tavole di mortalità popolazione italiana | Analisi per componenti                                                                               | Indicatore aggregato, genere                  |
|                                      | 5. Eccesso di peso                                                                                       | Istat - Indagine Aspetti della vita quotidiana (AVQ)                        |                                                  | Indicatore non standardizzato                                                                        | Indicatore aggregato                          |
| Istruzione e formazione              | 6. Uscita precoce dal sistema di Istruzione e formazione                                                 | Istat - Rilevazione sulle Forze di lavoro (RFL)                             |                                                  | Ripartizione geografica, genere                                                                      | Indicatore aggregato                          |
| Lavoro e conciliazione tempi di vita | 7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro                                                             |                                                                             |                                                  | Genere, ripartizione geografica                                                                      | Indicatore aggregato, genere                  |
|                                      | 8. Rapporto tra tasso di occupazione donne 25-49 anni con figli età prescolare e delle donne senza figli |                                                                             |                                                  | Analisi per componenti, età                                                                          |                                               |
| Sicurezza                            | 9. Indice di criminalità predatoria                                                                      | Ministero Interno - Denunce alle Forze dell'ordine                          | Istat - Indagine sulla Sicurezza dei cittadini   | Tipologia di reato                                                                                   |                                               |
| Politica e istituzioni               | 10. Indice di efficienza della giustizia civile                                                          | Ministero Giustizia - Dir. Gen. Statistica e Analisi Organizzativa          |                                                  | Anzianità dei procedimenti pendenti, analisi per componenti                                          | Disposition time                              |
| Ambiente                             | 11. Emissioni di CO <sub>2</sub> e altri gas clima alteranti                                             | Istat-Ispira - Inventario e conti delle emissioni atmosferiche              |                                                  | Analisi delle determinanti, intensità emissiva per settori e componenti                              | Indicatore aggregato                          |
|                                      | 12. Consumo di suolo                                                                                     | Ispira - DG-SINA - Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) |                                                  | Analisi per componenti, ripartizione geografica                                                      |                                               |

## 2/2 - Il dinamico mutamento dei contesti

- **L'approccio strategico** nelle esperienze innovative compiute si è rivelato produttivo nella interazione con le diverse componenti delle Comunità, perché centrato su trasformazioni integrate orientate alla risoluzione di **patologie urbane evidenti, spiegabili, spesso cronicizzate**. Trattasi di trasformazioni comprendenti progetti sostenibili e fattibili, concepiti entro Schemi di assetto organici e realizzabili in tempi determinati.
- **Virtuose relazioni** fra i **17 obiettivi ONU**, le dimensioni strategiche urbane. Il **PUG di Modena** e le relazioni virtuose fra obiettivi Agenda 2030, configurazioni urbane e programma di ripresa post pandemia.



### 3 – Le emergenze socio - economiche

---

- **Patrimonio immobiliare** in esubero, rispetto ai trend demografici, disperso, in abbandono, tipologie inadeguate, strutturalmente insicuro,, energivoro.
- **Mercato immobiliare** con vuoto di prospettive connesso alla fine delle performance Super bonus e PNRR ( XXXIX Rapporto CRESME e Rapporto congiunturale della Banca d'Italia).
- **Settori di domanda** insoddisfatta (edilizia pubblica, alloggi per single, giovani coppie, per il turismo e la ricezione).
- **Limitatezza delle risorse** finanziarie pubbliche e problematico sviluppo delle forme partenariali pubblico – privato necessarie per l'avvio di processi di rigenerazione urbana (programmi integrati di intervento, accordi operativi, project financing).
- **Pubblica Amministrazione** afflitta da inefficace ed inefficiente gestione dei processi attuativi delle trasformazioni urbane, complessi meccanismi di governance nelle diverse dimensioni.
- **Carenza di strategie interistituzionali coordinate** nelle trasformazioni urbanistiche.

## 4 – Le emergenze ambientali e insediative

- **Utilizzo senza limiti** delle risorse ambientali irriproducibili: il consumo di suolo e di acqua nella diffusione insediativa dei decenni trascorsi.
- **Emergere delle questioni ecologiche** connesse ai cambiamenti climatici, con ripercussioni nella tutela e sicurezza dei territori al verificarsi di eventi calamitosi.
- **Compromissione** dei diffusi e rilevanti valori ambientali e paesaggistici, con il PTPR che interviene nella fase di esaurimento dei processi espansivi della maggior parte di PRG approvati negli anni 70 e 80 in carenza di normative inadeguate.
- **Concentrazione della popolazione** nelle aree urbane e crescente fenomeno della **periferizzazione** con agglomerati residenziali caratterizzati da isolamento funzionale, carenza di servizi, degrado sociale, mancanza di identità.
- **Carenza di qualità** urbana in particolare nella dimensione del vivere quotidiano nella prossimità dei **quartieri in fase di consolidamento**.
- **Quadro normativo statale superato e inadeguato**, conseguente quadro normativo regionale asimmetrico e privo di principi gerarchici uniformi.
- **Normativa Regionale obsoleta** e disciplina della rigenerazione disorganica nel contesto delle Norme sul Governo del Territorio.

## 5 – La centralità della rigenerazione urbana nelle norme e nella disciplina

- **Sollecitata da emergenze** si è sviluppata un'intensa attività da parte delle regioni, parlamento e organismi nazionali qualificati, Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE e Fondazione Inarcassa). L'attuale momento si caratterizza urbanisticamente come **l'epoca della rigenerazione**.
- **L'art. 7 “Disciplina favorevole al riuso e alla rigenerazione urbana” della L.R.24 del 21.12.2017** della Regione Emilia-Romagna sulla Disciplina e Governo del territorio.
- **...La rigenerazione urbana** e il recupero di immobili degradati o dismessi, la loro riqualificazione **urbanistica, edilizia, ambientale, sociale e funzionale** costituisce valore di interesse pubblico in quanto preordinata ad elevare la qualità urbana e a garantire l'incolumità pubblica... (**definizione INU**).
- **...La rigenerazione** quale complesso di azioni di trasformazione urbana ed edilizia, su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da **degrado urbanistico**, edilizio, ambientale e socioeconomico.... (**definizione ANCE**).
- **La rigenerazione** come possibili risposta a problemi sociali costituisce forse la più importante discriminare tra riqualificazione e rigenerazione (**definizione Atto di coordinamento tecnico artt. 18 e 34 L.R. 24/2017 Emilia-Romagna**).
- **Tutte le definizioni** hanno in comune il carattere multidimensionale. Soltanto la **rigenerazione urbana** mediante Progetti Urbani e azioni immateriali è in grado di superare le criticità socio economiche della condizione periferica.

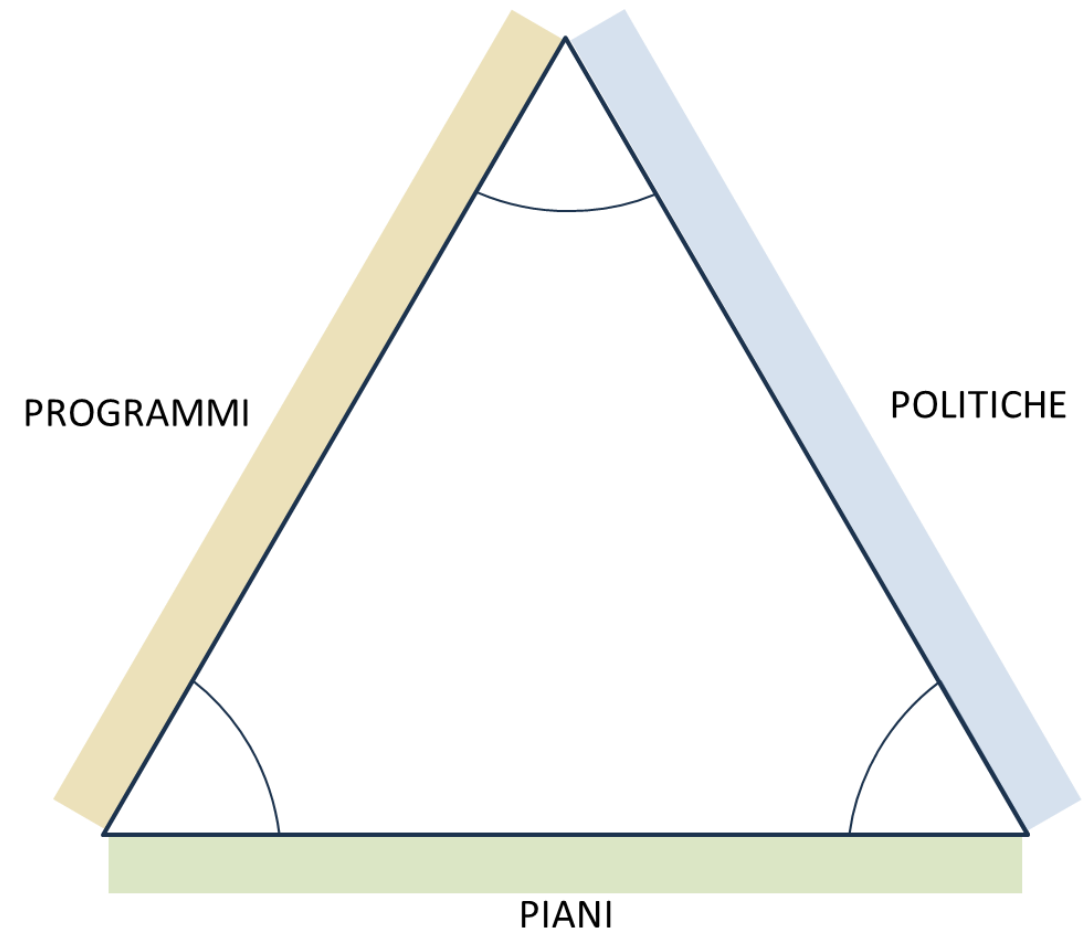
## 6 - La governance della complessità emergente

- **La governance, insieme di principi, politiche, risorse, è un modello manageriale di amministrazione e controllo** concepito come regolazione e coordinamento delle attività di soggetti diversi per il conseguimento di obiettivi strategici di interesse pubblico (è la chiave di volta dell'efficacia della rigenerazione).
- **La rigenerazione urbana**, in relazione alla genetica multidimensionalità, richiede un approccio integrato e sinergico, capace di coinvolgere le comunità in tutte le componenti interagenti.
- **Il diverso grado di sviluppo delle realtà territoriali** rilevabile nel paese e infatti storicamente dipeso, oltre che da fenomeni riconducibili ai diversi caratteri economico-sociali, dal modello di governance pubblica, dalla capacità di integrare nel sistema di governo la rappresentatività, il consenso, la condivisione, la partecipazione, i diversi interessi e le competenze per individuare soluzioni a problemi crescentemente complessi.
- **La gestione delle trasformazioni future, di necessità orientate alla sostenibilità e alla qualità urbana**, per il crescente numero di variabili in gioco presenta una complessità tale da richiedere governance evolute. Si tratta di operazioni impegnative per le pubbliche amministrazioni afflitte da difficoltà gestionali. Si richiede un cambio di paradigma, l'adozione di approcci in grado di gestire interconnessioni fra dimensioni concettuali e geografiche diverse.
- **La complessità è l'ineludibile tratto distintivo della rigenerazione urbana** multidimensionale. l'aggettivo più adeguato per descriverla, una frontiera da difendere per gli urbanisti, per contrastare la deriva della semplificazione che privilegia gli interventi puntuali della dimensione edilizia, la quale non incide sulle dotazioni pubbliche che strutturano le città.
- **Per gestirla in modo efficace è necessario disporre di strutture gestionali adeguate** nella composizione e qualità delle professionalità. Strutture **poliedriche** in grado di assumere varietà di comportamenti uguale o superiore all'insieme delle configurazioni progettuali configurabili.

# 7/1 – Le condizioni di efficacia delle trasformazioni rigenerative

L'integrazione fra politiche, programmi e piani

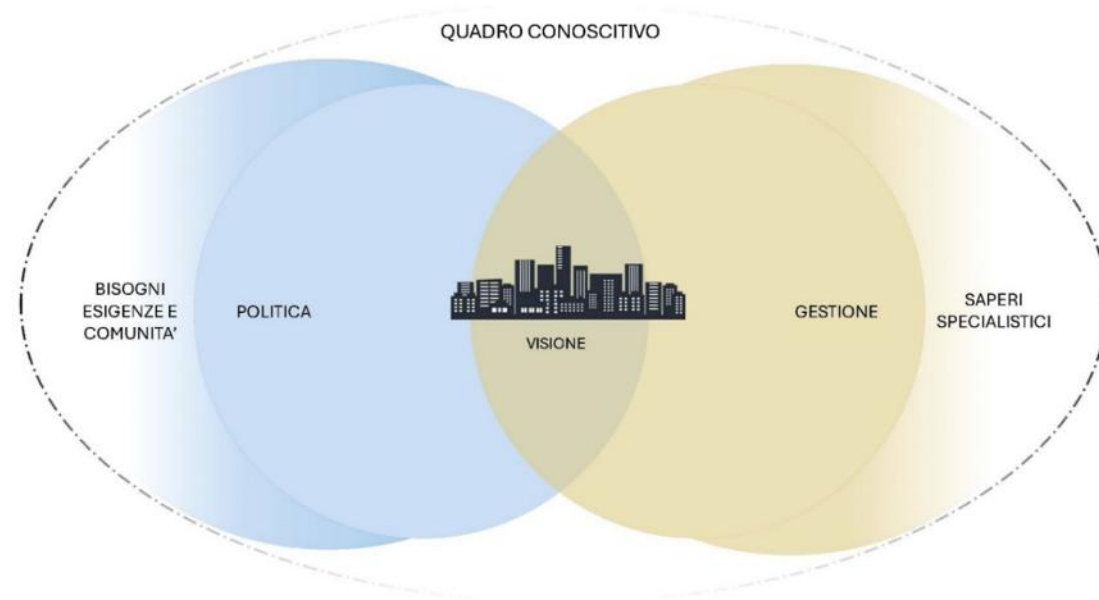
- **La modesta efficacia** della strumentazione registrata nel tempo e dipesa anche dall'assenza o dalla carenza di coordinamento fra politiche, programmi e piani, i quali al fine di una produttiva sinergia dipendono dalla complessiva organizzazione pubblica nella gestione dei processi.
- **Gli esiti di una significativa ricerca MIUR** sull'efficacia del piano, ampiamente confermati in tantissime esperienze compiute nel tempo, concludono che **l'efficacia** non può essere verificata nell'equazione lineare obiettivi/esiti del piano, ma **risiede nelle relazioni che intercorrono tra piani, programmi e politiche nella qualità e specificità di ognuno di questi strumenti**.
- **La figura ideogrammatica** rappresenta le relazioni fra politica, programmi e piani.  
L'ampiezza dell'angolo rappresenta il grado di relazione.  
Il triangolo equilatero la configurazione di massima efficacia.  
Il triangolo scaleno la configurazione più frequente nella prassi.



# 7/2 – Le condizioni di efficacia delle trasformazioni rigenerative

## L'integrazione fra le prerogative della sfera politica e della sfera gestionale

- Uno dei nodi fondamentali della pianificazione consiste nella sua doppia natura politica e tecnica, che significa stretta connessione di aspetti relativi al **sapere specialistico** da un lato e **giudizi di valore politico** dall'altro.
- La pianificazione entro una società pluralista vede intervenire diversi soggetti (singoli, ma anche gruppi sociali, di interesse o di pressione) che agiscono per conseguire determinati obiettivi.
- **Questi obiettivi** non sono necessariamente comuni e condivisi all'interno della società, anzi, molto spesso **sono in conflitto** con quelli di altri soggetti.
- **Il confronto, deve trovare uno spazio strutturato non solo nella sfera politica ma anche all'interno dei processi pianificatori.**
- **I conflitti non costituiscono ostacolo** al processo **ma una sua componente.**  
La presenza di una pluralità di attori richiede quindi, nei momenti della decisione, l'attivazione di meccanismi di interazione sia per garantire il rispetto dei principi democratici, sia per rendere efficace il processo di partecipazione.
- **L'azione tecnica** del piano, esito della pianificazione, **si intreccia** con ogni evidenza **con l'azione politica**, imponendo sintesi delle conoscenze e dei saperi rappresentati.

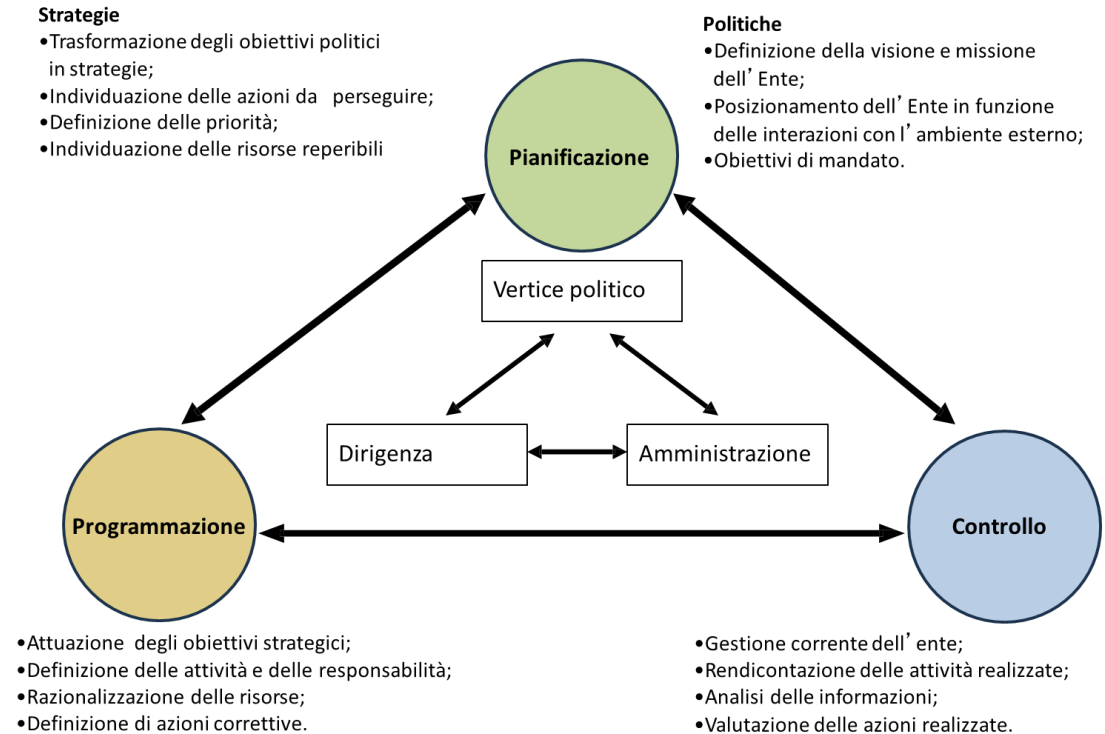


- La figura del tecnico assume un ruolo che va oltre la progettazione: diventa presidio sociale, osservatore delle trasformazioni, interprete delle esigenze delle comunità.

# 7/3 – Le condizioni di efficacia delle trasformazioni rigenerative

## L'organizzazione degli enti locali

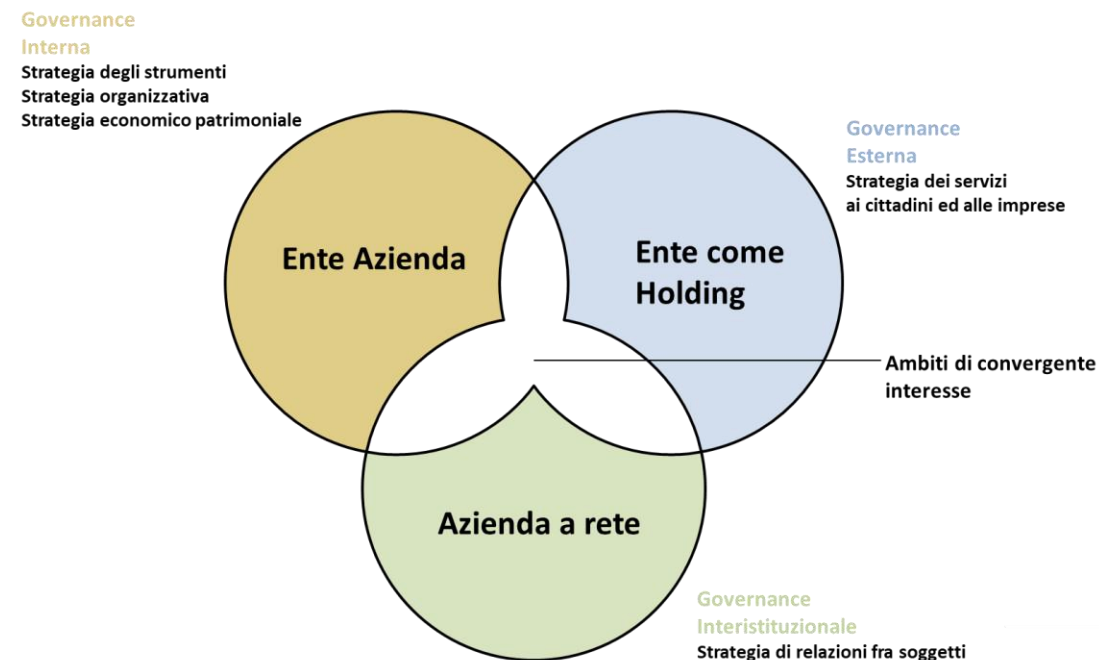
- **L'attuale momento** dell'urbanistica, caratterizzato dalla rigenerazione urbana nelle molteplici correlate dimensioni, richiede in conseguenza tutte le fasi dei processi degli enti locali **organizzazioni adeguate alla ormai evidente crescente complessità**.
- **Organizzazione non limitata alla struttura tecnica, ma interessante l'intera componente gestionale**, in ragione della trasversalità delle competenze che il conseguimento degli obiettivi delle trasformazioni rigenerative richiede.
- **La gestione degli obiettivi confluisce** attraverso il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) **nel piano della performance e a seguire nel piano degli obiettivi** dell'ente.
- **La governance delle trasformazioni rigenerative richiede, nelle comuni finalità, l'agire contemporaneo sulle sue tre dimensioni, quella interna, quella esterna e quella interistituzionale fra loro interdipendenti**.



# 7/4 – Le condizioni di efficacia delle trasformazioni rigenerative

## La rigenerazione nelle plurime dimensioni della governance

- **La governance interna**, riguardante le note funzioni della pianificazione, programmazione e controllo, costituisce la componente centrale del sistema nel quale convergono tutte le iniziative informate ai principi del partenariato in tutte le diverse forme.
- **La governance esterna**, riguardante il sistema dei servizi pubblici, è costituita dall'insieme di strumenti (istituzioni, aziende speciali, società pubbliche, società miste, ecc..) e metodi per assicurare alla collettività servizi economici e di qualità.
- **La governance interistituzionale**, e costituita dalla cooperazione sinergica di istituzioni e società civile. Essa è finalizzata alla definizione di iniziative riconducibili a due fondamentali aree:  
l'area sociale per i servizi alla comunità,  
l'area finanziaria per le relazioni con i soggetti protagonisti dello sviluppo economico dei territori.



## 8 – Scenari complessi

- **Le tematiche trattate** restituiscono scenari variegati, complessi, innovativi:
  - **Le trasformazioni socioeconomiche** del pianeta, che hanno portato all'affermarsi di obiettivi di medio- lungo termine centrati sulla sostenibilità delle trasformazioni per il benessere delle comunità insediate, impongono scelte strategiche;
  - **L'esito diffuso** nel paese, di trasformazioni le quali condizionate da visione di crescita illimitata nello spazio e nel tempo, hanno prodotto marginalità urbana e sociale;
  - **Il crescente interesse** nel paese riguardo a principi innovativi nel Governo del territorio ascrivibile alla sinergia scaturita dalla contemporanea approvazione di varie nuove leggi regionali, dalla presentazione ufficiale da parte dell'INU della proposta riguardante la "Legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione", dalla presentazione del disegno di legge unificato sulla rigenerazione urbana;
  - **La caratterizzazione della rigenerazione** quale attuale pratica dell'urbanistica, orientata al recupero di sostenibilità, equa vivibilità, attrattività degli agglomerati urbani;
  - **I caratteri distintivi** della nuova forma piano strategico strutturale, ideogrammatico, non conformativo dei diritti edificatori emergente dalla disciplina e dalle nuove leggi Regionali sul Governo del territorio

## 9 – Percorsi di operativa sostenibilità

- **La rilevanza del potenziale innovativo** emergente dai concomitanti fenomeni Illustrati incoraggia l'avvio di percorsi di sostenibilità, operando da subito, anche nel quadro di asimmetria regionale rilevato.
- **L'attuazione evoluta della norma Regionale** consente percorsi caratterizzati dall'innesto ai principi della nostra legislazione regionale di modalità gestionali strutturate assunte da diverse legislazioni:
  - **Applicazione dell'art. 2 della Legge 7/2017** per quanto attiene la partecipazione dei privati alla formazione del programma di rigenerazione;
  - **Applicazione delle Determinazione regionale n. G182488 del 20.12.2019 ...** Resta ovviamente possibile, per i comuni che lo ritengano proficuo, individuare preventivamente, a mezzo di apposite deliberazioni, le aree o i settori del proprio territorio che ritiene opportuno sottoporre ai suddetti programmi in quanto per esse si rileva una spiccata necessità di intervento, e sollecitare valutazione; dal punto di vista procedurale, per tali deliberazioni, in quanto aventi natura strategica e di indirizzo, non è necessario alcun passaggio presso l'amministrazione regionale;
  - **Assimilazione del contenuto dello di Schema di Assetto** (definizione di strategie, obiettivi e regole per l'assetto di una parte strutturata di città) allo **Schema di Inquadramento** di cui all'art. 2 (inserimento degli interventi nel contesto circostante);
  - **Applicazione dell'art. 38 della legge 24/2017 dell'Emilia Romagna**, relativo alla promozione di piani attuativi interessanti ambiti carenti nelle diverse dimensioni della rigenerazione.

# 10 – La Governance dei processi

- **La Governance** del processo si basa sui tre pilastri:
  - **Visione strategica** sintetizzata in Schemi di assetto ideogrammatici individuanti:
    - Areali oggetto di interventi di rigenerazione;
    - Obiettivi strategici condivisi;
    - Compendio delle regole per le trasformazioni in regime di perequazione urbanistica;
    - Opere pubbliche realizzabili mediante utilizzo del contributo straordinario.
  - **Regia pubblica** nella preliminare individuazione degli ambiti assoggettati a trasformazioni rigenerative e nel coinvolgimento strutturato degli operatori privati;
  - **Risorse professionali adeguate**, quantitativamente e qualitativamente;
- **Lo schema di flusso seguente**, esito dell'interazione fra professionisti, soci INU impegnati in programmi di rigenerazione, sintetizza l'applicazione evoluta della L.7/2017 e dei relativi provvedimenti relativi.

# 11 – Le prospettive concrete di sviluppo

## Flusso procedurale per l'attuazione evoluta L.R.7/2017 rigenerazione urbana

| FASE                       | ATTIVITA'                                                                                                                                                          | RIF. NORMATIVO                                                                |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Formazione                 | Programma di rigenerazione con il coinvolgimento di privati'                                                                                                       | Art. 2 comma 4 L.R. 7/2017<br>Lazio                                           |
| Conoscitiva<br>Diagnostica | Stato del territorio e dei processi evolutivo                                                                                                                      | Art. 22 comma 1 L.R.<br>24/2017 Emilia-Romagna                                |
| Valutativa                 | Individuazione, prevalentemente nel paesaggio degli insediamenti urbani di ambiti urbani prioritari caratterizzati da carenze nelle dimensioni della rigenerazione | Art. 2 comma 1 L.R. 7/2017,<br>Art. 38 comma 1 L.R.<br>24/2017 Emilia-Romagna |
| Progettuale                | Redazione Documento Strategico contenente Schemi di Assetto dei Sistemi funzionali e Generale                                                                      | Det.ne Regionale 12/2019<br>G.18248                                           |
| Promozionale               | Approvazione con atto consiliare del Documento Strategico e Avviso pubblico per ricezione Manifestazioni di interesse per PrInt Coerenti                           | Art. 4 L.R. 22/97 e Art. 1<br>lettera a L.R. 7/2017 Lazio                     |
| Ricettiva<br>selettiva     | Ricezione Manifestazioni di interesse coerenti, Aggiornamento del Documento Strategico e Approvazione del Primo Programma                                          | Art. 38 comma 7 L.R.<br>24/2017 Emilia-Romagna                                |
| Attuativa                  | Ricezione e Adozione PrInt in variante in C. C.                                                                                                                    | Art. 2 comma 6 L.R. 7/2017<br>Lazio                                           |