

Per rigenerare la città non basta l'edilizia, è necessario il progetto urbanistico

Aprile 2024

a cura del Gruppo di lavoro di INU Lazio sulla revisione delle NTA del PRG di Roma

Nel dicembre 2022, recependo una Mozione dell'Assemblea Capitolina¹, con la DGC 12/01/2022 la Giunta Comunale ha avviato un percorso di riforma delle NTA del PRG del 2008 e nominato un gruppo di lavoro² a tale scopo. Come primo risultato nel giugno 2023 la Giunta Comunale ha approvato una proposta di modifica delle NTA del PRG del 2008, a cui è previsto segua, in un tempo più lungo, un secondo atto di riesame più complessivo delle NTA.

In questo primo stralcio, in merito al quale INU Lazio ha avuto modo³ di esporre le sue posizioni, la Giunta ha limitato le sue proposte per lo più al riordino della Carta per la Qualità ed al recepimento e coordinamento delle NTA con vari provvedimenti legislativi di livello statale e regionale, e ad alcune consolidate sentenze della magistratura amministrativa. Non è invece stato affrontato il pur rilevante tema della ridefinizione degli strumenti d'intervento nella Città da Ristrutturare, e al recepimento degli articoli 2 e 3 della LR 7/2017, argomento che sarà presumibilmente oggetto della seconda fase.

Fra le questioni sinora affrontate emerge con rilievo l'adeguamento delle NTA all'applicazione del Permesso di costruire convenzionato (PdCC), avvenuta con l'introduzione dell'art. 28bis nel DPR 380/2001 e i relativi recepimenti regionali⁴. Nato nell'ambito dell'attuazione urbanistica nei casi in cui la trasformazione urbanistica è condizionata alla realizzazione di opere di urbanizzazione e/o cessione di aree pubbliche, il PdCC può utilmente essere utilizzato per recepire obiettivi e prescrizioni provenienti da uno strumento di pianificazione urbanistica particolareggiata (come nel caso dei comparti soggetti a convenzione nelle zone di edilizia ex-abusiva), ma, proprio per la natura discrezionale della valutazione qualitativa alla scala territoriale delle aree ed opere pubbliche, non può sostituire in toto la pianificazione, o, almeno nel caso dei PRINT, il programma preliminare, senza i quali mancherebbero indicazioni condivise sugli obiettivi d'interesse pubblico e sulle dotazioni territoriali. Il PdCC è utile per lo sveltimento procedurale che può produrre a valle degli indirizzi urbanistici, ma, se inteso quale alternativa alla pianificazione pubblica, può costituire un alibi all'inazione dell'Amministrazione, che con la sua progettualità deve invece precedere, orientare e accompagnare l'opera dei privati.

In un comune esteso come quello di Roma Capitale, l'accertamento delle condizioni per l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato e la valutazione di merito delle proposte dei soggetti attuatori non può essere affidata, caso per caso, alla Giunta, al di fuori di una programmazione territoriale pubblica.

Dinanzi alle necessità poste da grandi mutamenti nella vita socioeconomica e dalla sempre più forte pressione dovuta ai cambiamenti climatici la pianificazione rigenerativa è chiamata a rivedere

¹ con Mozione n. 54 del 17.03.2022 l'Assemblea ha impegnato il Sindaco e l'Assessore all'Urbanistica "ad una iniziativa che produca una Deliberazione dell'Assemblea Capitolina, preceduta da una fase di ascolto e confronto coinvolgendo la Commissione Consiliare, che comporti una prima modifica delle Norme Tecniche di Attuazione, affinché venga predisposta in un tempo più lungo una ulteriore proposta di deliberazione che preveda un riesame complessivo delle Norme Tecniche di Attuazione";

² in esecuzione della DGC 12/01/2022, con Determinazione del Direttore Dipartimento PAU rep. QI/1 05412022 del 6.09.2022 è stato costituito un gruppo di lavoro incarica della revisione delle NTA del PRG vigente.

³ audizione di INU Lazio presso la Commissione Urbanistica Capitolina in data 29 novembre 2023

⁴ Ai sensi della L.R. Lazio n. 36/1987 e s.m.i., art. 1-ter, comma 1 "L'accertamento delle condizioni per l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis, comma 1, del d.p.r. 380/2001 è effettuato dalla Giunta comunale, anche su istanza del soggetto attuatore entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza da parte del medesimo soggetto".

in profondità i rapporti fra obiettivi pubblici e interessi privati, molto oltre la realizzazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie (pur in significativa misura non ancora realizzate nella città da ristrutturare) per come erano previste dall'urbanistica novecentesca. In tale quadro il PdCC può ben essere utilizzato dall'A.C. nei casi nei quali *“le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata”*, ma sempre attraverso l'analisi della situazione circostanziale, sia di fatto che di diritto, ed avendo ben chiara la gerarchia di importanza e di priorità fra i vari elementi di prevalente interesse pubblico che nei diversi contesti occorre perseguire.

Non si può quindi in alcun modo convenire sull'idea, proposta nelle recenti audizioni in Commissione Urbanistica consiliare, che sia possibile stabilire un limite quantitativo di superficie territoriale al di sotto del quale sia comunque possibile a soggetti privati di proporre l'attuazione diretta attraverso il PdCC. Tanto più quando tale superficie si estenda a vari ettari di territorio, dimensione nella quale è palese l'emergere di rilevanti interessi pubblici, sia intrinseci alle specifiche aree che estrinseci, riferiti ai territori circostanti. Il metodo per la definizione della gerarchia degli interessi pubblici differenziati non può che essere quello della pianificazione.

Ipotizzare che, grazie al recupero di edifici dismessi e alla realizzazione di standard urbanistici (quando non se ne ammetta la monetizzazione) possano essere soddisfatte le diverse esigenze della collettività, riduce, di fatto, ogni profilo d'interesse pubblico alla dimensione edilizia. Una corretta impostazione urbanistica, consapevole delle condizioni d'insieme del contesto urbano in trasformazione, è invece l'unica in grado di definire le priorità dell'interesse pubblico e di tracciare le linee guida dell'auspicato processo rigenerativo delle qualità del contesto urbano.

Occorre quindi ribadire:

- la centralità del progetto urbanistico quale momento essenziale ed irrinunciabile dell'esercizio pubblico del governo del territorio;
- che il PdCC possa essere legittimamente utilizzato quale eccezione adeguatamente motivata e circostanziata all'attuazione diretta, ma mai come strumento alternativo all'esercizio della pianificazione urbanistica particolareggiata e alla corretta composizione degli interessi differenziati da essa consentita;
- che in particolare per gli interventi nella Città da ristrutturare, le aree più ampie e a più alta trasformabilità costituiscono un patrimonio indispensabile al successo della auspicata rigenerazione urbana, e che quindi è impensabile separare l'attuazione a favore di pur legittimi interventi edilizi separati, assolvendo gli interessi più forti dall'associazione ai più generali obiettivi pubblici di rigenerazione urbana.

INU Lazio seguirà con attenzione lo svolgimento del dibattito sulla proposta di modifica delle NTA programmato in Assemblea Capitolina a partire da giovedì 11 aprile, confidando nella possibilità che gli esiti possano convergere nel senso delle diverse indicazioni da INU Lazio espresse, e riservandosi sin d'ora la possibilità di intervenire in modo formale nel ciclo di osservazioni che si aprirà a valle dell'avvio formale di Adozione.