

STUDIO LEGALE GUARINO

FONDATO NEL 1962
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

ANDREA GUARINO
CECILIA MARTELLI
ELENIA CERCHI
ELISABETTA PISTIS
ROBERTO CAMIZ
FEDERICA BERRINO
ALICE BARUCHELLO
ROBERTA TOMEI
GIANLUCA FAVARO

Roma, 20 novembre 2017

Ns. Rif. G7141

Spett.le
Associazione Aspesi

Sede

Oggetto: Piano "Sviluppo Roma".

Gentili Signori, Cari Amici,

Vi trasmetto, in vista della convocazione dell'Associazione per il prossimo 23 novembre al MISE, alcune considerazioni in merito al "Piano Sviluppo Roma".

*** **

1. E' intento del MISE promuovere lo sviluppo economico di Roma.

Il Ministero intende a tal fine definire un Piano industriale di "Sviluppo Capitale".

2. Il Piano si propone di rendere operativi i progetti immediatamente proposti e di programmare azioni organiche di lungo periodo.

Individua cinque aree di intervento, ossia:

- (a) competitività, attraverso la ricerca, il trasferimento tecnologico e l'innovazione;
- (b) energia e mobilità sostenibile, riconfigurando la mobilità urbana ed effettuando una riqualificazione energetica innovativa del patrimonio immobiliare;
- (c) interventi settoriali per produzione ed innovazione con progetti pilota nel settore aerospaziale, agro-alimentare, del commercio, delle scienze della vita, dell'industria creativa e dello sport;
- (d) turismo, incrementando l'offerta ad elevato valore aggiunto attraverso la riqualificazione ed il potenziamento delle strutture ricettive;
- (e) riqualificazione urbana, della periferia e del centro.

3. La riqualificazione urbana è un'area di intervento trasversale.

Sostiene e concorre allo sviluppo dell'occupazione, della mobilità e del turismo.

Di contro, l'omissione o l'insufficienza degli interventi di riqualificazione urbana è suscettibile di pregiudicare il raggiungimento di risultati apprezzabili negli altri settori di intervento, soprattutto mobilità e turismo.

Ridurrebbe altresì il sostegno all'occupazione.

4. La riqualificazione urbana è inoltre suscettibile di sorreggere l'efficienza energetica e lo sviluppo tecnologico.

Sono da proporre e sostenere, a tal fine, iniziative di "edilizia avanzata" con riguardo a materiali, metodi di costruzione, efficienza energetica, connettività.

5. Le iniziative edilizie ed urbanistiche sono altresì "trasversali" con riguardo ai profili amministrativi.

Intersecano una pianificazione a molteplici livelli sovrapposti (Stato, Regione, Provincia, Comune, Municipi), adottata con finalità differenti (urbanistica ed edilizia in senso stretto, ambiente, paesaggio, beni culturali ed archeologici, etc.) da amministrazioni differenti, e questo anche quando i diversi uffici sono riferibili al medesimo ente.

I vari livelli di pianificazione non sono sempre reciprocamente coordinati.

I loro contenuti sono determinati indipendentemente l'uno dall'altro.

Nel definire un particolare piano solo raramente si tiene conto degli obiettivi e delle finalità di un altro piano che dovrà invece insistere sulla medesima realtà.

6. Il medesimo fenomeno si riscontra a livello provvedimentoale.

Anche in questo caso ogni amministrazione coinvolta nel procedimento autorizzatorio soltanto raramente si preoccupa di valutare le conseguenze delle condizioni dei vincoli o addirittura dei dinieghi che essa appone sull'iniziativa complessiva e di coordinarsi con le altre amministrazioni che egualmente partecipano al procedimento.

La conferenza di servizi, che sarebbe la sede preposta al coordinamento, al contemperamento ed alle valutazioni d'assieme, si esegue sovente "sulla carta", dove ogni amministrazione si limita ad emettere un parere individuale.

L'occasione di dialogo viene così perduta.

7. Se si vuole conseguire la concretezza e l'effettiva fattibilità di qualunque iniziativa, progetto o proposta, è indispensabile affrontare questi profili.

L'esperienza protratta e consolidata insegna che quelli delineati ai n.n. 5 e 6 costituiscono i fattori che più spesso ostacolano o addirittura impediscono la effettiva realizzazione di iniziative sulle quali, in linea di principio, si era già formato un consenso.

8. Un altro profilo da considerare sono il tempo e la stabilità.

Tempi lunghi e, soprattutto, non definibili *ex ante* scoraggiano gli investimenti, diretti e di carattere finanziario, che sono invece indispensabili.

L'eventualità, non remota né rara, di un successivo mutamento di avviso delle amministrazioni e degli uffici interessati opera nel medesimo senso.

9. Astrattamente, la soluzione auspicabile sarebbe rappresentata da una normativa *ad hoc*.

Tuttavia, al fine dell'attuale legislatura e nell'attuale contesto politico – istituzionale, la possibilità di dar corso ad una legge speciale "Sviluppo Roma" appare obiettivamente remota.

Anche interventi normativi di carattere più specifico, da inserire nella prossima legge di stabilità e nei provvedimenti legislativi ad essa collegati non sembrano affidabilmente realizzabili.

Lo stesso può dirsi, e per identiche ragioni, per la legislazione regionale.

Occorre dunque procedere nell'ambito del quadro normativo attuale.

10. La legge regionale del Lazio n. 7/17 offre una base che potrebbe essere convenientemente utilizzata.

Non consente di derogare ai contenuti della pianificazione sovra-comunale e nemmeno esclude l'intervento delle amministrazioni statali preordinate alla cura di interessi diversi da quelli edilizi ed urbanistici in senso stretto.

Contempla tuttavia (art. 3) i programmi di rigenerazione urbana e (art. 4) ambiti territoriali di riqualificazione e recupero rispetto ai quali consente premialità in termini di superficie, valore e cambio di destinazione.

L'approvazione di tali strumenti può inoltre avvenire su iniziativa dei privati ed è concentrata, per i profili edilizi ed urbanistici, nel Consiglio Comunale.

11. Sebbene sicuramente favorevoli, le disposizioni della l.r. n. 7/17 non sono pienamente idonee a garantire la fattibilità di iniziative che abbiano la consistenza, operativa ed economica, il livello e gli effetti prefigurati e auspicati dal Piano "Sviluppo Roma".

I medesimi fattori ostativi e/o di aleatorietà di cui si è prima parlato potrebbero continuare a dispiegare i loro non favorevoli effetti.

Si deve pertanto integrare la base costituita dalla l.r. n. 7 con ulteriori strumenti che permettano di valutare le iniziative proposte nel loro contenuto complessivo e di ottenere un risultato che abbia il carattere della prevedibilità, della certezza e della stabilità.

12. Lo strumento idoneo, nell'attuale quadro normativo, si può individuare negli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti previsti dall'art. 11, l. 241/90.

Questi possono essere egualmente conclusi, oltre che tra privati e pubbliche amministrazioni, anche tra diverse amministrazioni.

13. Si può, in particolare, ipotizzare un Accordo Quadro che dovrebbe essere concluso tra lo Stato, la Regione ed il Comune.

Per lo Stato e la Regione dovrebbero intervenire tutte le amministrazioni che abbiano titolo a partecipare al procedimento autorizzatorio di iniziative di riqualificazione urbana.

Per il Comune dovrebbe intervenire il Consiglio Comunale, sulla base di quanto previsto dalla l.r. n. 7/17.

14. L'Accordo Quadro dovrebbe definire in maniera analitica i contenuti minimali e le condizioni cui dovrà attenersi ogni successiva iniziativa ai fini della sua approvazione.

E' di importanza fondamentale che tali contenuti minimali e tali condizioni vengano definiti in maniera concreta e puntuale, in modo da non richiedere e non consentire alcuna successiva valutazione discrezionale in merito alla singola iniziativa.

Questa dovrà essere approvata dopo aver verificato solamente la sua conformità a quanto stabilito con l'Accordo Quadro.

15. Un Accordo Quadro concluso nei modi tratteggiati al n. 13 vincolerebbe non soltanto il Consiglio Comunale ma anche tutte le altre amministrazioni, locali e statali coinvolte a qualunque titolo.

Se avesse i contenuti riferiti al n. 14 opererebbe di fatto come una sorta di autorizzazione generale di cui potrebbero beneficiare le singole iniziative che verranno di volta in volta proposte.

16. Per realizzare effettivamente gli obiettivi di cui ai n.n. 13, 14 e 15 è indispensabile che tutte le indicazioni, condizioni e vincoli impartiti, da un lato, dalla programmazione sovra-comunale siano declinati in maniera completa e definiti concretamente.

Soltanto in questo modo si potrà evitare un successivo esercizio della discrezionalità.

L'Accordo Quadro dovrà egualmente individuare fin dall'inizio, preventivamente ed in maniera non retrattabile, gli ámbiti territoriali sui quali intervenire.

17. E' egualmente di importanza fondamentale che la verifica della congruità delle singole iniziative dell'Accordo Quadro sia costitutiva di effetti autorizzatori e

che sia demandata ad un organo caratterizzato in senso tecnico (che potrà essere formato da esperti del MISE, della Regione e del Comune).

Questo richiede che l'Accordo Quadro sia preventivamente approvato con formale delibera dal Consiglio Comunale.

18. Uno strumento come quello qui proposto non è suscettibile di applicazione generalizzata ed indifferenziata.

Questo sia per intuibili ragioni di natura politica che per il pericolo di suoi impieghi distorti o addirittura abusivi che ne provocherebbero quasi inevitabilmente la soppressione.

Ne va dunque prevista l'utilizzazione soltanto per le iniziative di più consistente rilievo.

19. Quel che ora si è detto va altresì rapportato alle considerazioni formulate ai n.n. 3 e 4 con riguardo alla trasversalità ed alla idoneità della riqualificazione urbana a dare sostegno anche ad altre delle aree di intervento previste dal Piano "Sviluppo Roma".

E' quindi da ipotizzare che l'Accordo Quadro si applichi solamente ad iniziative "multidisciplinari" che coinvolgano congiuntamente soggetti che operano, oltre che nel campo dell'edilizia in senso stretto, nel settore della mobilità, della realizzazione di infrastrutture, dell'efficienza energetica, della connettività.

Sarebbe obbiettivamente giovevole anche la previsione di un sostegno allo sviluppo della "edilizia industriale", riprendendo – aggiornandola – la "filosofia" e gli obbiettivi che presiedettero, negli anni '70 del XX° secolo, alla costituzione della SVEI Spa.

20. Iniziative quali quelle tratteggiate al n. precedente richiedono risorse finanziarie di grande consistenza, nell'ordine dei 50/100 milioni di Euro.

Non sarebbe del tutto realistico e neppure del tutto conveniente fondarsi su fondi pubblici.

Questo infatti imporrebbe di per sé di individuare il soggetto attuatore in esito a procedure competitive.

Ne conseguirebbe lo svilimento, per l'obbiettiva aleatorietà del risultato delle procedure, dell'interesse dei privati a partecipare fattivamente e concretamente alla fase "propositiva".

21. Il rilievo di cui ora si è detto non ha tuttavia portata assorbentemente ostativa.

Un Accordo Quadro che abbia le connotazioni di cui si è discusso in precedenza è in grado di assicurare quel livello di prevedibilità, di certezza e di stabilità che è richiesto per stimolare l'appetibilità degli investimenti privati.

L'eventuale previsione di una consistenza finanziaria minima di 50 milioni di Euro per usufruire dell'Accordo Quadro appare in linea con le politiche di intervento dei principali soggetti finanziatori operanti su scala nazionale ed internazionale.

*** **

Rimango a Vostra disposizione per qualunque ulteriore discussione ed approfondimento.

Con i migliori saluti.

(prof. avv. Andrea Guarino)

