

**ANDREA GUARINO**

### Opportunità e sfide nella rigenerazione urbana

1. Quando si parla di “rigenerazione urbana” ci si trova davanti a speranze, opportunità, e sfide.

Speranze perché la rigenerazione urbana viene vista, giustamente, come uno strumento, un programma, che dovrebbe consentire di risanare le città, eliminando o quantomeno attenuando le varie deficienze e criticità che si sono accumulate e stratificate nel corso dei decenni.

Opportunità perché la rigenerazione urbana dovrebbe andare a vantaggio un po' di tutti. Dei cittadini, in termini di qualità della vita. Del mondo dell'impresa, perché è il mondo che dell'impresa che dovrà realizzarla e anche perché, una volta realizzata, la rigenerazione urbana potrà creare un ambiente favorevole allo sviluppo anche economico.

Ne trarranno vantaggio anche le amministrazioni locali perché la realizzazione di un programma ben fatto di rigenerazione urbana non solo costituirebbe l'adempimento del dovere istituzionale di un'amministrazione, operare per il benessere della collettività, ma anche perché ne guadagnerebbero in termini di apprezzamento e consenso.

2. La sfida si traduce in una domanda apparentemente semplice: “*come si fa a fare tutto questo?*”

Noi non siamo qui a parlare del *futuribile*, ad immaginare quali strumenti si dovrebbero *astrattamente* creare per realizzare un programma *ideale* di rigenerazione urbana.

Siamo qui per avvicinarci il più possibile all'ambito del *concreto*, del fattibile.

Vogliamo cercare di cominciare a capire che cosa si potrebbe fare con gli strumenti che abbiamo ora a disposizione.

Vogliamo cercare di comprendere quale sarebbe il ruolo che dovrebbero svolgere i “soggetti attivi” di un programma di rigenerazione urbana, quindi le amministrazioni ed il mondo dell’impresa.

Intuire cosa avrebbero titolo ad attendersi, e forse a pretendere, coloro che sono i destinatari principali di tutto questo, i cittadini, i lavoratori, i commercianti, il mondo delle professioni, gli imprenditori.

**3.** Abbiamo uno strumento, la legge regionale n. 7 del 2017.

È una legge che, forse in parte inconsapevolmente, introduce anche novità di rilievo.

Ha più potenzialità di quanto potrebbe apparire.

La sfida è dunque di saperla sfruttare e renderla concreta.

Esaminiamola.

**4.** Il primo punto è di cercare di capire cosa si intende per “rigenerazione urbana”.

La legge, all’articolo 1, parla subito di *“migliorare la qualità della vita”* e di *“rigenerazione urbana in senso ampio”*.

Sono due indicazioni importanti che non vanno trascurate.

Spesso, infatti, forse troppo spesso, si intende la rigenerazione urbana in senso che si può definire riduttivo. Come poco più di una ristrutturazione edilizia, al massimo di qualche piccolo ambito. Qui a Roma si pensa all’area della vecchia Fiera di Roma, alle caserme in via di dismissione, a qualche area industriale abbandonata.

Si pensa di sostituire edifici magari brutti e fatiscenti con nuove costruzioni sicuramente più funzionali ma poco di più. Ci si aggiungono “spazi culturali” e “spazi di aggregazione sociale” ma in genere ci si ferma lì.

Il tessuto urbanistico, la rete di servizi, la mobilità, non cambiano granché.

**5.** La legge guarda più in là.

Parla di razionalizzazione del patrimonio edilizio per eliminare tessuti disorganici ed incompleti.

Di miglioramento della qualità architettonica.

Di efficienza energetica e sviluppo di fonti rinnovabili.

Di mobilità sostenibile, con particolare attenzione a quella su ferro.

Di limitare il consumo di suolo e di aumentare le dotazioni territoriali anche attraverso il potenziamento delle opere pubbliche o realizzandone di nuove.

Di favorire e sostenere il recupero delle periferie, la diffusione delle piccole attività commerciali e la riqualificazione delle aree urbane degradate.

**6.** Come vedete, la “carne” che si potrebbe idealmente “mettere al fuoco” è veramente tanta.

Soprattutto, è ad ampio spettro.

Suggerisce, si può dire che addirittura pretenda, la combinazione di conoscenze ed esperienze differenti nei campi non solo dell’urbanistica e dell’edilizia ma anche delle infrastrutture, dei trasporti, dell’energia.

Possiamo subito ricavarne un’indicazione.

Se si vogliono sfruttare tutte le potenzialità della legge, se si vuole davvero realizzare una “rigenerazione urbana in senso ampio”, il soggetto da coinvolgere non dovrebbe essere la singola impresa, per quanto grande, prestigiosa, e capace.

Dovrebbe essere un raggruppamento, un’ATI, che riunisca in maniera sinergica e “autofertilizzante” tutte le capacità e conoscenze di cui abbiamo detto ora.

**7.** Come vedremo un po’ più in là questa è condizione necessaria ma non sufficiente.

Adesso occupiamoci però dell’altro versante.

Abbiamo tratteggiato – almeno in parte – il profilo del “soggetto attuatore” privato.

Vediamo quali sono le indicazioni della legge che riguardano la parte pubblica, ossia le amministrazioni locali.

**8.** È chiaro che la rigenerazione urbana non si potrebbe efficacemente realizzare in maniera “spontaneistica”, con singoli interventi disorganici e sordinati fra loro.

Occorre una pianificazione.

Anche su questo punto la legge ci dà un’opportunità ed un’indicazione.

**9.** L’indicazione la troviamo al terzo comma dell’articolo 1, dove viene espressamente stabilito che gli interventi, di rigenerazione urbana ma anche di riqualificazione edilizia, devono essere realizzati in conformità alla pianificazione “*sovraordinata a quella comunale*”.

Da questo punto di vista le amministrazioni locali hanno a disposizione, per così dire, un “foglio bianco”.

Non sono vincolate dalla loro precedente pianificazione, piano regolatore, norme tecniche, piani particolareggiati e quant'altro.

Possono "pensare liberamente", auspicabilmente "in grande".

**10.** L'opportunità la troviamo all'articolo 2.

Prevede che vengano definiti programmi di rigenerazione urbana, che prevedano "*un insieme coordinato*" di interventi urbanistici, edilizi, socioeconomici, di mobilità sostenibile, di "*autonomia energetica*", anche da fonti rinnovabili.

Ed ecco l'opportunità, anzi *le opportunità*, perché sono due.

La prima opportunità è di carattere fondamentale.

I programmi possono essere definiti su proposta dei privati, incluse le "*associazioni consortili di recupero urbano*".

Anche se è forse tecnicamente non precisissima, quest'ultima indicazione, che si trova al comma 4 dell'articolo 2 della legge, conferma quello che abbiamo detto poco fa, che il soggetto più idoneo, preferenziale se si vuole, per realizzare i programmi è quello formato da un'aggregazione di competenze ed esperienze.

Ma la vera opportunità che offre la legge è il coinvolgimento dei privati *fin dalla fase della proposta*.

È un fattore importante, anzi importantissimo.

Se i privati sono seri, come devono esserlo, presentano una proposta che non solo auspicano di realizzare ma che sono in grado *effettivamente* di realizzare.

Questo previene un fenomeno di cui tutti abbiamo purtroppo esperienza, di programmi molto attraenti sulla carta ma che restano incompiuti o addirittura non realizzati perché non ci sono soggetti che vogliono realizzarli o che sono in grado di farlo.

**11.** Su questa partecipazione dei privati fin dalla fase della proposta si innesta la seconda opportunità che offre l'articolo 2 della legge, al comma 6.

Vi si prevede che i programmi di rigenerazione urbana si attuino *“mediante accordo di programma”*.

Perché è un'opportunità?

Per due ragioni, come sicuramente avrà compreso chiunque sia stato coinvolto nella fase attuativa di un qualsiasi strumento di programmazione.

**12.** La prima ragione è che l'accordo di programma è lo strumento che offre la massima flessibilità nei contenuti.

La fase attuativa di un programma deve concretamente affrontare e risolvere una molteplicità di passaggi critici e di eventualità cui, per forza di cose, non si è potuto provvedere quando si è definito il programma.

Uno strumento flessibile, come è per sua stessa natura un accordo di programma, è il modo migliore per definire e regolamentare tutte queste ipotesi in maniera collaborativa e coordinata tra la parte pubblica ed il soggetto attuatore privato.

**13.** La seconda ragione è probabilmente la più importante.

Un accordo di programma fatto bene permette di affrontare e risolvere, *una volta per tutte*, le varie ipotesi e criticità che devono essere dipanate e regolate per poter attuare il programma.

L'accordo di programma può dunque costituire un titolo *pieno e completo* per realizzare l'intervento, anzi, *il complesso degli interventi* sottesi da un programma di rigenerazione urbana.

Permette dunque di realizzare *un quadro duraturo ed affidabile di certezza giuridica*.

**14.** Un quadro di certezze giuridiche è *indispensabile* perché i programmi di rigenerazione urbana abbiano successo.

Così come sono prefigurati alla legge, i programmi di rigenerazione urbana richiedono cospicui investimenti, decine, forse anche centinaia, di milioni di Euro.

Non è realistico ipotizzare che possano essere realizzati interamente con fondi pubblici.

La legge, al comma 4 dell'articolo 1, dispone che le aree oggetto di interventi di rigenerazione urbana costituiscono "*ambiti prioritari*" per l'attribuzione dei fondi strutturali europei.

È una disposizione importante ma, anche con il concorso di finanziamenti pubblici nazionali, regionali o comunali, certamente non può soddisfare tutte le necessità finanziarie di un intervento di largo respiro.

È *indispensabile* l'apporto dei capitali *privati*, molto probabilmente in misura *maggioritaria*.

**15.** Ora, chiunque si sia occupato di questioni del genere sa benissimo che per raccogliere capitali importanti per realizzare un'iniziativa complessa e proiettata su un consistente orizzonte temporale, la certezza giuridica e amministrativa è un elemento fondamentale.

Un investimento di decine di milioni richiede un'analisi dettagliata di costi e prospettive di ritorno.

Per questa valutazione *il tempo* non è una "variabile indipendente".

Non lo è nemmeno l'eventualità che *tutti* gli interventi da compiere *saranno autorizzati a tempo debito*.

Un investitore, od un *pool* di investitori, non può "restare appeso" a *future* determinazione del pubblico potere, specialmente se a lungo termine. Potrebbero

cambiare maggioranze ed orientamenti e si potrebbe ritornare su decisioni già concordate in linea di principio ma non ancora formalizzate.

Il quadro di certezze che si può ottenere con lo strumento dell'accordo di programma è dunque di fatto indispensabile.

**16.** Ragionando su questi temi abbiamo implicitamente completato l'individuazione di quello che è il "soggetto ideale" per proporre e realizzare programmi *seri* di rigenerazione urbana.

Avevamo menzionato capacità urbanistiche, edilizie, infrastrutturali, dei trasporti e tecnologie.

Ci rendiamo conto che il raggruppamento proponente deve coinvolgere anche soggetti finanziatori ed investitori istituzionali.

Banche, assicurazioni, fondi d'investimento e quant'altro.

Potrebbero intervenire direttamente oppure assicurare dall'esterno l'appoggio finanziario, ma l'importante è che siano coinvolte.

**17.** Faccio una piccola digressione.

Il quadro che si è delineato vede un soggetto – privato – composito, formato da imprese che aggregano competenze diverse e molteplici, e da finanziatori od investitori istituzionali.

Questo soggetto elabora una proposta che l'amministrazione – sperabilmente – recepisce e che si traduce in un accordo di programma che definisce compiutamente il quadro giuridico per l'attuazione dell'intervento.

Non ricorda qualcosa?

Certamente sì.

Ricorda lo schema della finanza di progetto, e nella sua forma più “avanzata”, dove anche la proposta iniziale da cui scaturisce la procedura è formulata dalla parte privata.

**18.** La finanza di progetto, in questa forma “avanzata”, ha avuto meno diffusione di quanto forse all’origine si pensasse.

Il motivo va individuato nella successiva procedura competitiva che è imposta dalla normativa europea.

Elaborare una proposta di grande respiro è complesso e costoso. La prospettiva di non poterla poi realizzare perché il vincitore della gara è risultato un altro è obbiettivamente disincentivante.

Nel caso dei programmi di rigenerazione urbana questo profilo disincentivante è assente.

Vi potranno essere specifici interventi compresi dal programma per i quali il soggetto attuatore potrà avere il dovere *di indire* una gara, ma la designazione come soggetto attuatore ne può prescindere, se il finanziamento del programma non proviene in via maggioritaria da fondi pubblici.

Ci sono dunque le condizioni – sulla carta – per un successo effettivo di quel che prefigura la legge.

**19.** Nessuna iniziativa che veda coinvolta una parte pubblica ed una parte privata può avere successo se anche la parte pubblica non opera in maniera efficace. È opportuno quindi vedere cosa prevede a questo riguardo la legge regionale.

La legge è molto precisa per quel che riguarda il secondo aspetto degli interventi, quelli di *riqualificazione edilizia* dove attribuisce un ruolo centrale ed esclusivo al Consiglio Comunale.

Per quel che riguarda invece la *rigenerazione urbana* si limita a prevedere che siano “*i comuni*” ad approvare i programmi.

Cerchiamo di individuare l’interlocutore, con particolare riguardo – per ovvii motivi – all’ipotesi *dell’accordo di programma*.

**20.** In realtà l’accordo di programma non è l’unico modo con il quale si possono attuare i programmi di rigenerazione urbana.

L’art. 2 della legge prevede, al comma 6, che i programmi si possano attuare attraverso i programmi integrati di intervento previsti dalla legge regionale n.22 del 1997 e, se comportano variante allo “*strumento urbanistico generale*”, con le procedure definite all’art. 4 della legge regionale n. 36 del 1987.

Quest’ultimo prevede, al comma 1, una *deliberazione consiliare* ed una successiva approvazione della Giunta Regionale che si forma anche per silenzio assenso dopo 90 giorni.

Si applica lo stesso meccanismo, deliberazione consiliare e approvazione da parte della Giunta Regionale anche per gli accordi di programma attuativi di un programma di rigenerazione urbana?

E *i programmi* di rigenerazione urbana sono anch’essi approvati dall’Assemblea Capitolina?

**21.** A questa seconda domanda darei senz’altro risposta di segno positivo.

I programmi di rigenerazione urbana sono *oggettivamente* delle varianti al piano regolatore, e comunque sono atti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Rientrano quindi nelle competenze generale del consiglio comunale (articolo 42, comma 2, lettera (b), del testo unico degli Enti Locali) ossia, per Roma, dell’Assemblea Capitolina.

**22.** Darei la stessa risposta anche per quel che riguarda l'accordo di programma.

Innanzitutto perché l'accordo di programma è uno strumento attuativo del programma di rigenerazione urbana e rientra quindi anch'esso nelle competenze assembleari a norma dell'articolo 42 del testo unico.

Poi per analogia con quel che dispone l'articolo 4 della legge regionale n. 36/87 cui rinvia la legge regionale n. 22/97 che è a sua volta richiamata dall'articolo 2, comma 6, della legge regionale di rigenerazione urbana (lo so, è un po' tortuoso!)

Se con le modalità ordinarie gli strumenti attuativi dei programmi di rigenerazione urbana devono essere approvati, come dispone questa "catena" di rimandi, dall'organo assembleare, la stessa cosa deve necessariamente valere anche per l'accordo di programma.

I contenuti infatti sono gli stessi anche se le forme sono diverse.

L'attribuzione di competenze quindi non può cambiare.

**23.** Il "nostro" interlocutore è quindi l'Assemblea Capitolina.

È un vantaggio.

È un vantaggio perché è un interlocutore – per così dire – centralizzato ed è un vantaggio perché, essendo un organo assembleare, permette a tutti gli orientamenti e a tutti gli schieramenti di pronunciarsi.

Inoltre, questo non è scritto nella legge ma corrisponde alla prassi, una pronuncia di un organo assembleare comporta quasi inevitabilmente una fase preliminare di carattere dialettico ed interlocutorio. Si discute, informalmente, di come la proposta potrebbe essere integrata o migliorata per assicurare il consenso. Si affrontano profili che magari il proponente non aveva preso debitamente in considerazione e al contempo si spiegano ragioni ed esigenze di cui l'organo

amministrativo potrebbe non avere totale percezione e consapevolezza. Si contemperano interessi pubblici ed interessi più specifici del proponente. Si esercita, in senso proficuo, "l'arte della mediazione".

**24.** Bene, adesso credo che siano chiari i contenuti della sfida che devono fronteggiare sia il proponente privato che l'Assemblea Capitolina.

È quella di "essere all'altezza".

All'altezza di tutte le potenzialità offerte dalla legge.

Saper "pensare in grande" quando si elabora una proposta e quando la si valuta.

Non avere timore di prendere in considerazione, dall'una o dall'altra parte, anche soluzioni innovative.

**25.** Faccio qualche esempio, così come mi passa per la testa.

Possiamo immaginare, integrandolo nell'ambito di un intervento di rigenerazione urbana, un sistema locale di trasporto collettivo che si aggancia a quello già esistente, che è a basso impatto ambientale, e che potrebbe essere gestito dal medesimo soggetto attuatore dell'intervento o da un terzo individuato da quest'ultimo.

Isolatamente considerata questa idea sarebbe molto probabilmente considerata un'autentica eresia.

Inserita in un programma integrato e coordinato darebbe valore aggiunto all'iniziativa anche e soprattutto per gli interessi pubblici.

Lo stesso, per esempio, se si ipotizza di integrare nell'intervento di rigenerazione urbana la realizzazione di un ponte o di un nodo di interconnessione viaria.

**26.** Le possibilità, in realtà, sono moltissime.

Richiedono competenza ed anche una dose di creatività da una parte.

Richiedono di avere apertura intellettuale e assenza di preconcetti dall'altra parte.

È questa la vera sfida.

Se dalla parte privata si percorrerà la via più facile, di proporre iniziative che vanno poco oltre la ristrutturazione di un qualche complesso di edifici, con l'aggiunta dei soliti "spazi culturali e sociali", non si farà molta strada per dare alla città di Roma quello di cui ha realmente ed urgentemente bisogno.

Lo stesso accadrà se, come è avvenuto anche in tempi recentissimi, si condiziona tutto ai soli finanziamenti pubblici, magari stanziati dal CIPE o da questo o quell'altro ministero.

Lo stesso accadrà se l'Assemblea Capitolina, e anche questo è accaduto, ragiona secondo paradigmi o addirittura pregiudizi ideologici.

Non si andrà da nessuna parte.

La legge regionale n. 7 del 2017 avrà più o meno lo stesso destino della legge regionale n. 22/97 che si proponeva di conseguire obiettivi simili e di cui pochi si ricorderanno.

**27.** Noi siamo qui ospiti dell'Assemblea Capitolina e per iniziativa di Aspesi, di cui anch'io faccio parte.

Abbiamo tutti una responsabilità.

Dobbiamo sforzarci di assorbire i contenuti della nuova legge.

Dobbiamo essere capaci di essere in grado di sfruttare le opportunità che essa offre e di diffondere, ciascuno nel proprio ambito, una mentalità, un *mood* di pensiero, che permetta di trasformare queste opportunità in risultati concreti.

**28.** La stessa cosa vale per gli interventi di riqualificazione edilizia previsti anch'essi dalla legge regionale n. 7/17 e che seguono un po' la stessa falsariga.

Per la riqualificazione urbana infatti è prevista una facoltà di proposta da parte dei privati degli ámbiti nei quali effettuare la riqualificazione e la deliberazione dell'Assemblea Capitolina.

Anche in questo caso dunque, seppure gli interventi di riqualificazione urbana sono diversi e più circoscritti rispetto a quelli di rigenerazione, il successo di quanto prefigurato dalla legge e quindi l'interesse ed il benessere della collettività, dipendono largamente da quanto i due interlocutori – mondo delle imprese ed Assemblea Capitolina – sapranno essere all'altezza.

**29.** La legge regionale è ancora molto recente. Oggi quindi, per forza di cose, abbiamo parlato in prospettiva futura, del domani.

Il domani però, come spesso accade, è più vicino di quanto molti pensino o sperino.

È vicino il tempo di tradurre le parole in azioni concrete, su cui noi tutti saremo misurati.

Saremo tutti giudicati dai fatti.

E i fatti non ammettono menzogne o scuse.

Non dimentichiamocelo.

Grazie.