

La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*

La regeneración urbana en el Plan de Ordenación de Roma. Entre actuación e innovación

Urban regeneration in the Masterplan for Rome between implementation and innovation

IRENE POLI

Architetta

Dottore di ricerca

Sapienza - Università di Roma, Italia.

irene.poli@uniroma1.it

ORCID: [0000-0001-5117-2636](https://orcid.org/0000-0001-5117-2636).

CHIARA RAVAGNAN

Architetta

Dottore di ricerca

Sapienza - Università di Roma, Italia.

chiara.ravagan@uniroma1.it

ORCID: [0000-0002-6036-1313](https://orcid.org/0000-0002-6036-1313).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Poli, Irene y Ravagnan, Chiara (2017), “La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione”, en *Ciudades*, 20, pp.135-153 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.19](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.19)

Abstract: Nell’ambito delle riflessioni sulla rigenerazione urbana, i fronti avanzati del dibattito disciplinare internazionale si fanno portatori di nuovi riferimenti significativi inerenti sia questioni endogene agli approcci disciplinari, sia tematiche collegate al cambiamento globale del contesto ambientale, socio-economico e culturale.

Il PRG di Roma (2008) ha avviato la sperimentazione di una strategia complessiva di rigenerazione. Nel quadro di questa strategia, i «Programmi integrati» si distinguono per il carattere partenariale e l’approccio complesso alla costruzione della città pubblica. La limitata sperimentazione di questi strumenti apre tuttavia la strada anche ad altre pratiche per la rigenerazione resiliente dei “beni comuni” attraverso modalità innovative.

Parole chiave: Rigenerazione, Programmi integrati di intervento, Centralità locali, Resilienza, Beni comuni

* L’articolo dà conto di attività di studio condotte congiuntamente dalle due Autrici, anche se i paragrafi 1, 3 e 4 sono attribuibili a Chiara Ravagnan, e il paragrafo 2 a Irene Poli.

Resumen: En el ámbito de las reflexiones sobre la regeneración urbana, los frentes avanzados del debate disciplinario internacional plantean nuevas propuestas referidas tanto a cuestiones endógenas de los enfoques disciplinarios como a temas ligados al cambio global del contexto medioambiental, socio-económico, cultural.

El Plan de Ordenación de Roma 2008 ha puesto en marcha una estrategia global de regeneración. En este marco, los «Programas integrados» se caracterizan por la colaboración público-privada y el enfoque complejo a la construcción de la ciudad pública. Además, la limitada experimentación de estas herramientas abre el camino a otras prácticas innovadoras de regeneración resiliente de “bienes comunes”.

Palabras clave: Regeneración, Programas integrados, Centralidades locales, Resiliencia, Bienes comunes.

Abstract: As part of the reflections about urban regeneration, the advanced international disciplinary debate contains new important references concerning endogenous issues of the disciplinary approaches, as well as issues related to the global change of the environmental, socio-economic and cultural context.

The Master Plan for Rome (2008) has started the experimentation of an overall regeneration strategy. In this framework, the Programmi integrati stand out thanks to public-private partnership and the complex approach to the construction of the public city. The limited experimentation of these tools, however, opens the way to other innovative practices for resilient regeneration of “common goods”.

Key words: Regeneration, Programmi integrati, Centralità locali, Resilience, Common goods.

1. LA RIGENERAZIONE URBANA. LO STATO DELL'ARTE E LE ISTANZE EMERGENTI

Le esigenze della città contemporanea sono legate principalmente alla domanda di riqualificazione urbana, ad esito del passaggio dalla cultura dell'espansione urbana alla cultura della trasformazione, così come dell'affermarsi della fase di «metropolizzazione del territorio» (Oliva 2000; Font 2002, 2007). Tali esigenze hanno determinato un rinnovato interesse verso le tematiche relative alla riconfigurazione e al riuso della città esistente richiedendo approcci integrati adeguati a intervenire nelle diverse forme insediative: città storica, città consolidata, periferie urbane, frange metropolitane, insediamenti diffusi. Nel tentativo di superare i lunghi anni nei quali l'attenzione era stata rivolta quasi esclusivamente alla crescita quantitativa di nuovi insediamenti, la ricerca e la sperimentazione nel campo dell'urbanistica hanno riportato l'interesse verso la definizione di quegli aspetti della pianificazione in grado di garantire, attraverso nuove strategie, strumenti e meccanismi di attuazione, i caratteri che connotavano la qualità urbana e ambientale in Europa: lo spazio pubblico e le attrezzature collettive come struttura di riferimento per la socialità e l'integrazione culturale (Borja 2001), la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente naturale come specificità e risorsa delle città mediterranee (Fallanca 2010), la conservazione dell'identità storica come valore civile del proprio territorio e campo privilegiato dell'innovazione progettuale (Gambino 2010).

La riqualificazione della città esistente, “centro del progetto urbanistico contemporaneo” (Bonfantini 2002), pur essendo uno dei temi prioritari del dibattito e della sperimentazione in Europa a partire dagli anni novanta (ANCSA 1990; Macchi Cassia 1990; Falini 1997, 2002; Gasparri 2011), continua tutt’oggi a costituire una questione aperta posta al centro dell’agenda politica dei singoli paesi, a tutti i livelli istituzionali, in linea con gli indirizzi tracciati, e ribaditi, a livello europeo (UE 2007).

Da diversi anni, infatti, in concomitanza con la deflagrazione della questione ambientale e del disagio sociale nelle periferie metropolitane, è emersa una innovata accezione della riqualificazione, la «rigenerazione urbana», che indirizza la sperimentazione verso l’integrazione tra azioni fisiche sul patrimonio edilizio e urbanistico, e azioni di natura sociale, culturale, economica e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità, di partecipazione e di sussidiarietà, supportate da un solido e strutturato governo pubblico e da forme di partenariato pubblico-privato (EESC 2010; Sbeti et al. 2013).

Tale nuova accezione ha sollecitato, pertanto, la messa in campo di nuove strategie progettuali interscalari e integrate, nuove strumentazioni partenariali e partecipative e nuove modalità di finanziamento multilivello, che coinvolgono necessariamente le diverse scale di intervento: la scala vasta, per comprendere i nuovi territori metropolizzati; la scala comunale, il livello privilegiato per la definizione di strumenti regolativi e operativi, e la scala subcomunale, ambito flessibile per la sperimentazione dei programmi di intervento.

In Italia, il dibattito disciplinare e politico è connotato da un continuo avanzamento dei fronti della ricerca e della sperimentazione sulla rigenerazione della città esistente (Galuzzi e Vitillo 2008; Oliva 2014; Gasparri 2015) con lo scopo di affinare le strategie e gli strumenti verso azioni sempre più finalizzate a intervenire sui differenti tessuti fisici e sociali della città contemporanea, nel quadro delle crescenti consapevolezze sui temi ambientali e sui vincoli economici, con l’obiettivo di rispondere alle istanze della popolazione.

Soprattutto a seguito dell’emergere della attuale crisi finanziaria dei paesi ad economica matura e dell’aggressività, così come della frequenza, dei fenomeni climatici estremi e delle manifestazioni di disagio sociale, che hanno coinvolto in maniera rilevante le città dell’Europa mediterranea, i nuovi riferimenti significativi per la sperimentazione riguardano non tanto e non solo questioni endogene agli approcci disciplinari, ma anche nuove responsabilità collegate all’inesorabile cambiamento globale del contesto ambientale, socio-economico e culturale: la sfida dei cambiamenti climatici e la crescente necessità di affrontare questioni emergenziali in modo ordinario, anche attraverso la promozione di nuovi stili di vita e nuove forme di progettazione dello spazio eco-compatibili; il rilancio del welfare, da affrontare quale stimolo per individuare nuovi operatori e finanziamenti per il potenziamento della città pubblica e anche come occasione per conseguire una maggiore coesione sociale attraverso il coinvolgimento di tutti i cittadini nella

progettazione, attuazione e gestione dei “beni comuni”; l’impostazione di un nuovo modello economico e culturale *green* e *smart*, supportato dalle iniziative di livello comunitario e declinato al livello delle città, intese come veri e propri “motori di sviluppo” (carta di Lipsia 2007).

Il caso di Roma, caratterizzato dall’approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale (PRG) nel 2008¹, dimostra come il recente e repentino cambiamento del contesto socio-economico e politico abbia profondamente indebolito alcune modalità di attuazione per la rigenerazione previste dal piano e abbia attivato la messa in campo di nuove pratiche di rigenerazione più “resilienti” in questa fase di crisi. Al tempo stesso, i mutamenti in corso non hanno inficiato la validità degli approcci integrati e della idea chiara di città sostenibile di cui la strategia di rigenerazione del PRG si è fatta portatrice (Ricci 2009). Una strategia sostenibile basata sulla tutela e sulla valorizzazione di alcuni grandi segni dal carattere fortemente strutturante (Rete ecologica, Ambiti di programmazione strategica, Centralità, reti della mobilità pubblica) ai quali anche le nuove pratiche fanno riferimento contribuendo, “dal basso” e “dall’alto”, alla costruzione delle diverse componenti (servizi, spazi pubblici, attrezzature per la mobilità, verde pubblico, parchi agricoli) che costituiscono i tasselli delle grandi figure della ristrutturazione.

2. IL PRG 2008 DI ROMA: UN “LABORATORIO” PER LE STRATEGIE DI RIGENERAZIONE

Il PRG della Città di Roma rappresenta, nonostante le difficoltà incontrate nella fase attuativa, un caso emblematico di pianificazione che, facendo proprie le più avanzate acquisizioni disciplinari, le ha inserite all’interno delle proprie strategie, delle proprie regole e dei propri ordinari strumenti e meccanismi di attuazione (Ricci 2009).

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano messa in campo dal PRG prefigura un “nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti” (Ricci 2009). Un nuovo assetto che si estende oltre i confini comunali a comprendere un più ampio orizzonte metropolitano², con l’obiettivo primario di garantire, attraverso la costruzione della città pubblica, a tutte le comunità locali, il “diritto alla città”.

L’attuazione e la gestione di tale strategia, in coerenza con la fase di metropolizzazione della città contemporanea, sono prioritariamente rivolte verso interventi di rigenerazione della città esistente, messi in campo nell’ambito di un doppio livello di progettazione della città – urbano/metropolitano e locale – e di verifica della sostenibilità urbanistico-ambientale.

¹ Il PRG del Comune di Roma è stato approvato con Del. CC 18/2008.

² Comune di Roma, PRG, adozione Del. 33/2003, Relazione.

Più specificatamente, la strategia è finalizzata a “modificare radicalmente le relazioni fra l’area centrale e i tessuti della periferia”³, sia attraverso una riorganizzazione alla grande scala che riguarda la configurazione e la funzionalità del sistema ambientale, delle grandi attrezzature, della mobilità su ferro, di quella su gomma di livello urbano e dei progetti strutturanti delle Centralità urbane e metropolitane, sia attraverso una ricomposizione dei Tessuti in un “sistema di città contigue” (Città storica, consolidata, da ristrutturare, della trasformazione), le quali trovano al loro interno “le regole comuni, ma da utilizzare autonomamente, per la riqualificazione e la rivitalizzazione a livello locale”⁴ imperniata su programmi e progetti strutturanti di livello locale (le Centralità locali e i Programmi integrati).

2.1. Programmi integrati di intervento

La complessiva strategia di rigenerazione che il Piano estende a tutta la città esistente, declinata all’interno del sistema di Città contigue, assume particolare interesse e complessità nella Città da ristrutturare. Questa, infatti, costituisce la parte di città esistente “solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o di completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità degli spazi e dei servizi pubblici”⁵.

La parte più consistente della Città da ristrutturare⁶, pari a circa 7.000 ettari, è articolata nei Tessuti “prevalentemente residenziali” e “prevalentemente per attività”. Essi consistono principalmente nella prima generazione di insediamenti non pianificati, proliferati spontaneamente nel territorio romano all’esterno del Piano Regolatore del 1931, e ricompresi nelle “Zone F1 di Ristrutturazione urbanistica” dal PRG del 1965, la cui attuazione era demandata a Piani particolareggiati di iniziativa pubblica, solo in parte approvati e tutti comunque decaduti senza rilevanti attuazioni a causa della impossibilità di acquisire le aree con previsioni pubbliche attraverso il meccanismo espropriativo.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Capo 4° Città da ristrutturare, art. 51 “Norme generali”.

⁶ Nella Città da ristrutturare, che ha una superficie pari a circa 9.000 ettari, sono ricompresi anche i Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare e i Programmi di recupero urbano ex art.11 della Legge 493/93.

Sistema insediativo	Superficie	
	ha	%
Città Storica	4.982	3,86%
Città Consolidata	11.647	13,27%
Città da Ristrutturare	8.972	6,96%
Tessuti prevalentemente residenziali	4.322	4,92%
Tessuti prev. res. stanze da standard		
Totale	4.322	4,92%
Tessuti per attività	2.384	2,72%
TOTALE TESSUTI	6.706	7,64%
Art. 11 L. 493/93	499	0,39%
Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare	1.767	2,01%
Città della Trasformazione	8.445	6,55%
Ambiti di trasformazione Ordinaria	209	0,16%
Ambiti a pianif. part. definita	8.083	6,27%
Programmi integrati	153	0,12%
Centralità Urbane e Metropolitane	2.053	1,59%
CUM a pian. definita	1.619	1,26%
CUM da pianificare	434	0,34%
Totale	36.099	27,98%
Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata	¹ 79	0,06%
Totale Sistema Insediativo	36.178	28,04%
Servizi privati	368	0,29%
Servizi pubblici di livello urbano, infrastr. per la mobilità, infrastr. tecnologiche	4.688	3,63%
Totale Sistema dei Servizi	5.056	3,92%
SISTEMA AMBIENTALE	87.766	68,04%
TOTALE (A + B)	129.000	100,00%

Fig. 1 Comune di Roma. PRG 2008. Tabella del Dimensionamento del PRG (Stralcio).
 Fonte: Relazione della Conferenza di copianificazione http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_vigente/rel_copianificazione.pdf?phpMyAdmin=bIq01acLWeiPPYkyOEvv8gww3ee

In tali contesti, la rigenerazione è finalizzata a conseguire:

- Dal punto di vista morfologico, l'attribuzione di "maggiori livelli di identità nell'organizzazione dello spazio" e la "definizione e il consolidamento dei caratteri morfologici" dei Tessuti⁷, attraverso

⁷ Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, co. 2 art. 51 "Norme generali", Capo 4° Città da ristrutturare.

interventi di completamento e di sostituzione edilizia guidati da regole comuni contenute nelle Norme tecniche di attuazione (NTA).

- Dal punto di vista funzionale, una dotazione adeguata e integrata di infrastrutture e di servizi pubblici e privati, e il mix funzionale degli usi residenziali e non residenziali, consentendo i cambi di destinazione d'uso o la rilocalizzazione delle attività non compatibili con la residenza come quelle industriali e artigianali inquinanti.
- Dal punto di vista ambientale, la realizzazione di un sistema di spazi verdi, che recuperi le aree interne al sistema insediativo necessarie per riconnettere il sistema del verde urbano con le polarità ambientali che il PRG individua nella Rete ecologica⁸, anche attraverso la demolizione e l'eventuale trasferimento dell'edificazione.
- Dal punto di vista sociale, la rivitalizzazione dei quartieri, prefigurando un sistema di spazi collettivi in grado di stimolare stili di vita improntati su una maggiore consapevolezza dei "beni comuni" (INU 2012).

Il Piano, per attuare tale strategia, applica in maniera generalizzata strumenti complessi partenariali introdotti da leggi nazionali negli anni '90. I programmi complessi, ispirati a principi di sostenibilità e basati su procedure consensuali definite dalle coeve riforme amministrative⁹, hanno segnato una rottura con la precedente fase di recupero, mantenendo tuttavia un carattere straordinario vincolato a specifici e sovraordinati finanziamenti. Il nuovo processo di pianificazione comunale, invece, ha "messo a regime" le innovazioni introdotte in quelle esperienze, riconnettendo le relazioni metodologiche e operative tra la strategia generale del Piano e i nuovi programmi di intervento, inserendo i Programmi integrati (Print) quali ordinari strumenti di attuazione¹⁰.

Il dibattito teorico e disciplinare, in considerazione della strutturale scarsità di risorse pubbliche, che richiede una maggiore "sobrietà ed efficacia" (INU 2012) nei progetti di riqualificazione urbana, nonché l'obbligo di coinvolgere una più ampia tipologia di soggetti, anche prevedendo nuove forme di concertazione, individua, infatti, tale strumento come quello più idoneo per attuare la strategia di rigenerazione del PRG.

I Print si contraddistinguono per la preventiva valutazione sulla fattibilità economica e gestionale degli interventi previsti, garantita da un partenariato pubblico/privato governato da regole pubbliche perequative. La partecipazione di stakeholders privati contribuisce sia nella fase di progetto preliminare, nella

⁸ Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, art. 72 "Rete ecologica".

⁹ In particolare cfr. L. 241/90 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

¹⁰ Il PRG applica in questo caso la Legge regionale Lazio n. 22/97 "Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del Territorio della Regione".

determinazione delle reali esigenze del territorio e della cittadinanza, sia nella fase di progetto definitivo, contribuendo operativamente al perseguimento del nuovo assetto individuato, attraverso la corresponsione di un contributo straordinario per l'attuazione delle opere pubbliche, la loro diretta realizzazione e/o la loro gestione.



Fig. 2 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato Sistemi e Regole 1:10.000. Stralcio Lungo la via Casilina, che si sviluppa nella parte est del territorio romano, sono localizzati i «Tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare» (nucleo in colore scuro), interessati dal Programma integrato “Borghesiana”, circondati da insediamenti abusivi sviluppatisi successivamente. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>

Sebbene sia comunque permessa dalle norme l'attuazione diretta nei Tessuti della Città da ristrutturare, il Piano incentiva, mediante meccanismi premiali, il ricorso alla attuazione indiretta, secondo le norme del Print, con l'obiettivo di stimolare l'avvio di processi di riqualificazione estesi ad ampi settori degradati.

I Print, infatti, sono finalizzati al “miglioramento della qualità urbana degli insediamenti, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private”¹¹. Essi perseguono i principi di sostenibilità attraverso l'incremento della dotazione pubblica di servizi e infrastrutture, la diversificazione del mix funzionale, la riqualificazione degli spazi aperti e il trasferimento delle volumetrie non coerenti con le esigenze di tutela e riqualificazione ambientale delle aree ricomprese nella Rete ecologica comunale.

¹¹ Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, Capo 4° Città da ristrutturare, art. 53 “Ambiti per i programmi integrati”, c. 1.



Fig. 3 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato Sistemi e Regole 1:10.000. Stralcio All'incrocio tra la via Prenestina e il Grande Raccordo Anulare (a nord della Via Casilina), sono localizzati i «Tessuti prevalentemente per attività della Città da ristrutturare», interessati dal Programma integrato “La Rustica”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>

Essi costituiscono, come accennato, gli ambiti privilegiati per l'applicazione delle principali fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria introdotte dal PRG, in particolare:

- Il contributo straordinario¹², secondo il quale la quota maggioritaria (66,6%)¹³ delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle previsioni urbanistiche è soggetta alla corresponsione di un contributo finanziario extra, che l'Amministrazione utilizza, all'interno degli stessi ambiti di prelievo del contributo, con finalità di riqualificazione urbana.
- Gli incentivi per il rinnovo edilizio¹⁴, di cui possono beneficiare gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato.
- La cessione compensativa¹⁵ delle aree per il verde e i servizi pubblici, meccanismo attuativo che consente di ottenere dal 90 al 100% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti da un indice di acquisizione compensativa, *in loco* o in apposite aree di concentrazione.

¹² Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 20 “Contributo straordinario di urbanizzazione”.

¹³ Recentemente, la L. 164/2014, all'art. 17, comma 4 lett. dter, ha introdotto questo strumento a livello nazionale, in misura non inferiore al 50%.

¹⁴ Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 21 “Incentivi per il rinnovo edilizio”.

¹⁵ Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 22 “Cessione compensativa”.

Il PRG individua nella Città da ristrutturare 165 Print, di cui 85 su Tessuti prevalentemente residenziali e 80 su Tessuti prevalentemente per attività, cui corrispondono circa 400.000 abitanti insediati.

Tuttavia, a distanza di oltre 8 anni dall'approvazione del Piano, solo 19 Print hanno intrapreso l'iter approvativo, risultando quindi un'esperienza ancora non sufficientemente sperimentata (Carobbi, 2015). Ciò è riconducibile alla compresenza di diversi fattori, in parte dovuti a cause indipendenti dai Programmi stessi, come in prima istanza la contrazione delle risorse pubbliche e private aggravata dalla crisi economica proprio a partire dal 2008 (anno di approvazione del PRG), e come l'inerzia dimostrata dalle differenti Amministrazioni succedutesi da tale data nelle fasi di *start up* dell'iter (Cecchini 2014; Poli e Ravagnan 2016).

Altri fattori, invece, sono legati ai caratteri propri dello strumento, così come definito dalle norme del Piano, e sono relativi sia alle difficoltà connesse alla novità e complessità delle procedure e dei meccanismi attuativi, sia ai caratteri precipi degli ambiti di intervento. Tra questi, in particolare, l'elevata frammentazione delle proprietà coinvolte, tipica dei contesti insediativi della Città da ristrutturare, rende difficoltoso il raggiungimento della necessaria "massa critica" per la sostenibilità economica del Programma.

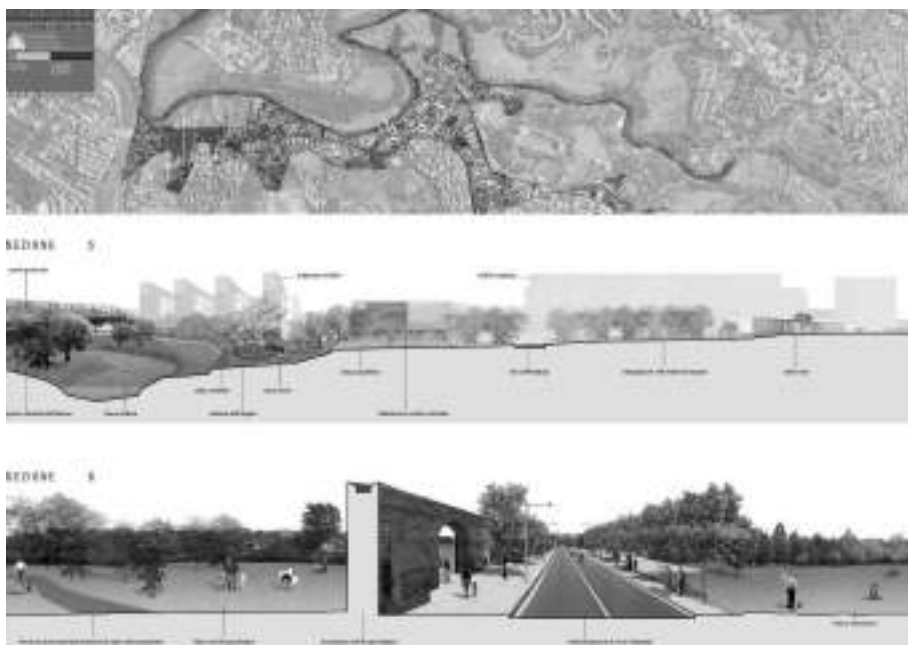


Fig. 4 Programma integrato "Pietralata". Programma definitivo: inquadramento territoriale delle opere pubbliche – Tav.3. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

In assenza, quindi, di un solido governo pubblico comunale e municipale nella fase attuativa, tali fattori, esogeni e endogeni, hanno nei fatti lasciato nelle mani di una pluralità di imprenditori e proprietari uno strumento nuovo, complesso e votato alla soddisfazione degli interessi collettivi, mentre contemporaneamente a livello europeo deflagrava una crisi economica e finanziaria che ha modificato la struttura economica dei nostri contesti politico-culturali e imprenditoriali (CRESME 2015), e a livello nazionale venivano varati provvedimenti fortemente deregolamentativi col tentativo di dare nuovo slancio al settore edile, abdicando a un quadro di riferimento urbanistico e alla costruzione della città pubblica¹⁶.

Nonostante questa carenza nella sperimentazione, che impedisce una concreta valutazione sugli esiti, è possibile comunque enucleare dai procedimenti intrapresi alcune importanti conferme teorico-disciplinari e metodologiche relative agli elementi di innovazione che connotano i Print.

Il Print di Pietralata, che interessa una porzione di periferia interna del territorio urbano di Roma, caratterizzata dalla presenza di insediamenti abusivi e spontanei, in un contesto degradato e oggetto di profonde trasformazioni ma anche di grande interesse ambientale per la presenza del fiume Aniene, è l'esperienza più significativa relativa a questi programmi, anche perché è quella giunta allo stato dell'iter più avanzato. Le potenzialità dello strumento sono confermate dalla qualità e quantità delle proposte private e delle opere pubbliche potenzialmente finanziabili con le risorse interne al Programma stesso¹⁷: realizzazione di aree verdi e servizi, viabilità e mobilità ciclopedonale, interventi di recupero ambientale e di valorizzazione storico-paesistica.

Il carattere selettivo e programmatico dello strumento consente il coordinamento di differenti interventi di rigenerazione mediante un approccio integrato, interscalare e interistituzionale in grado di coniugare gli obiettivi di potenziamento della viabilità e dei servizi previsti dalle norme del PRG con le esigenze di tutela e valorizzazione ambientale dei "beni comuni" corrispondenti, in particolare, alle aree ricadenti nella Riserva Naturale Regionale dell'Aniene e alle permanenze storiche intercluse o localizzate ai margini nel sistema insediativo. Lo spazio pubblico, totalmente assente nello stato di fatto, rappresenta una componente del progetto urbanistico dal forte ruolo strutturante e socialmente inclusivo, che permette la ricucitura tra contesto antropico e contesto naturalistico.

Tuttavia, solo nel 2013, a 7 anni dall'approvazione del Programma preliminare, l'Assemblea Capitolina ha adottato il Programma definitivo, che è

¹⁶ Si fa riferimento, relativamente al caso della Regione Lazio, al Piano Casa regionale, di cui alla L.R. n. 21/2009, più volte prorogata.

¹⁷ <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

ad oggi ancora in attesa della definitiva approvazione¹⁸. Le previsioni di questo interessante Programma, sebbene non ancora realizzate, hanno consentito all'Amministrazione, agli operatori e ai cittadini di affrontare un "test procedurale" dei Print del PRG, che ha peraltro suggerito nel suo corso alcune modifiche generali relative all'iter approvativo.

2.2. Le Centralità locali

Le Centralità locali¹⁹ consistono in un insieme selettivo di progetti finalizzati a migliorare l'abitabilità diffusa nei quartieri e a rispondere all'istanza di qualità urbana espressa dalle comunità locali insediate. Il PRG ha individuato le Centralità sulla base di una lettura toponomica che ha portato alla perimetrazione di circa 200 "microcittà"²⁰ caratterizzate da forti relazioni sociali e spiccate identità. Esse rappresentano, "dentro la struttura portante del Piano, il riferimento per tutte le politiche di riqualificazione, (...) le unità di senso per tutte le valutazioni e le scelte della nuova progettualità"²¹.

Le 59 Centralità locali individuate sono localizzate in tutte le Città, in corrispondenza dei luoghi più rappresentativi dell'identità locale all'interno delle "microcittà", in cui vengono individuate funzioni in grado di rivitalizzare e riqualificare i tessuti circostanti, oltre ai principali servizi necessari per una migliore organizzazione sociale e civile del contesto in cui si collocano²². Esse ricomprendono unicamente aree e immobili pubblici la cui trasformazione o riqualificazione contribuirà a definirne il ruolo di polarità, mediante un assetto urbanistico definito da un Progetto pubblico unitario d'intervento, con valore di strumento urbanistico esecutivo, ma anche nelle forme del Programma integrato o del Progetto urbano, predisposto dal Municipio interessato, a partire anche da eventuali proposte di soggetti privati. L'acquisizione delle aree pubbliche avviene, come all'interno dei Print, attraverso l'applicazione di un indice di acquisizione compensativa, da concentrare sul 20% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 80%.

¹⁸ Con Del. GC n. 283 del 24/05/2006 sono stati approvati il Programma preliminare e il Bando per la sollecitazione dei contributi partecipativi e delle proposte private d'intervento e con Del. AC 18/2013 è stato adottato il Programma definitivo del Print "Pietralata".

¹⁹ Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 66 "Centralità locali".

²⁰ L'individuazione delle "microcittà" trova riscontro in altre sperimentazioni nazionali, ad esempio nelle "Situazioni" del Piano Strutturale Comunale di Bologna e negli "Ambiti" del Piano dei Servizi di Reggio Emilia.

²¹ Comune di Roma, PRG, adozione Del. 33/2003, Relazione.

²² Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA art. 66 "Centralità locali".



Fig. 5 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato «I2 Schemi di riferimento per le Centralità locali. Centralità VI-I Pignone». Stralcio. Le Centralità locali coinvolgono, in un progetto unitario, le componenti principali della città pubblica esistenti e previste: scuole, attrezzature collettive, verde e spazi pubblici. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg-adottato-i2.html>

Le Centralità locali possono costituire una risposta efficace alle problematiche fisiche e sociali dei contesti urbani degradati, sia periferici sia consolidati, relative principalmente alla strutturale carenza di città pubblica. In particolare, infatti, queste perseguono la riconfigurazione di spazi e di edifici pubblici, la rifunzionalizzazione di quelli in disuso, la realizzazione di nuove attrezzature pubbliche che ospitino funzioni e attività coerenti con le esigenze locali, il potenziamento di infrastrutture per il trasporto pubblico e per la mobilità privata, anche con interventi di mobilità sostenibile.

D'altra parte, il loro mancato avvio sinora riscontrato richiede, ancor più che per i Print, una riflessione sugli aspetti procedurali, sulla fattibilità economica e sui soggetti coinvolti nella definizione e attuazione dei progetti. In particolare, la possibilità di acquisire le aree private attraverso il meccanismo dell'acquisizione compensativa, non è evidentemente risultata sufficiente, in questa fase di crisi, a stimolare i proprietari privati e a supportare l'intervento pubblico, nell'attuazione delle trasformazioni previste (Carobbi et al. 2015). Una riflessione che richiederebbe all'Amministrazione, nella consapevolezza delle potenzialità di questo sistema di riferimento per la rigenerazione diffusa di tutti i quartieri, di considerare la possibilità di ripensare, attualizzandole, le modalità di attuazione e di gestione.

3. ATTUARE LA STRATEGIA DEL PRG. Percorsi di innovazione

Le difficoltà riscontrate nell'attuazione della strategia del PRG a cui ha contribuito principalmente la "grave crisi finanziaria, economico-produttiva ed occupazionale e dunque sociale ed inevitabilmente politica" (INU 2012) deflagrata in Europa proprio in concomitanza con la sua approvazione nel 2008, hanno tuttavia concorso a stimolare percorsi innovativi finalizzati alla costruzione dello spazio pubblico e alla fruizione delle componenti ambientali.

Tali percorsi, che individuano modalità operative per attuare e gestire gli spazi collettivi, si collocano all'interno del quadro culturale e disciplinare che ha visto, negli ultimi anni, il consolidamento di nuove consapevolezze e di nuove tattiche di attuazione (Talia 2016). Le prime sono rivolte, in particolare, all'esigenza di dare una risposta integrata ed efficace alle istanze di rigenerazione ecologico-ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale dei "beni comuni". Una risposta che viene principalmente attraverso sperimentazioni progettuali e procedurali innovative che suscitano sempre più l'interesse delle Amministrazioni locali, dei Governi e della Unione Europea e che stanno portando, sebbene ancora non in modo non del tutto strutturato, verso la revisione di alcuni aspetti procedurali e normativi della pianificazione.

Tali modalità, infatti, si collocano in una prospettiva di sostenibilità ambientale indirizzata a recepire anche i nuovi principi emersi negli ultimi anni di resilienza e di adattamento ai cambiamenti ecologico-ambientali e socio-economici. Questi nuovi principi sono intesi sia come "concetti operativi" (Toubin et al. 2012), attraverso cui fare avanzare ricerca e sperimentazione sui temi della tutela e della valorizzazione delle risorse, sia come "valori collettivi", etici e estetici (Gasparrini 2011), sui quale rifondare non solo le forme del paesaggio urbano ma anche il senso dell'uso collettivo degli spazi.

Roma, anche in questo caso, si costituisce come un contesto interessante per la messa in campo di significative sperimentazioni. Queste sono riconducibili a esperienze avviate "dall'alto", nell'ambito di progetti internazionali in grado di intercettare risorse e creare un *network* di competenze, ed esperienze nate "dal basso", a partire da reti di soggetti sociali costituitesi sul territorio per promuovere azioni di gestione innovativa e partecipata di contesti, prioritariamente pubblici, degradati o sottoutilizzati (Poli e Ravagnan 2016b).

Le principali iniziative "dall'alto" sono connotate da una precipua attenzione rivolta ai temi della resilienza urbana con l'obiettivo generale di innescare processi di riuso con finalità produttiva e socio-culturale degli ambiti che maggiormente vengono aggrediti dalla crisi economica e ambientale: in particolare, gli spazi urbani interstiziali delle periferie urbane, o le aree periurbane, dove è indispensabile affrontare il tema della costruzione di una dimensione multifunzionale degli spazi aperti da non consumare (Gasparrini 2015) a partire da nuove relazioni tra proprietari, amministrazione, imprese e competenze specializzate.

Ad esempio, il Programma *Temporary use as a tool for urban regeneration* (TUTUR), facente parte del Progetto europeo URBACT, con riferimento al Comune di Roma, avvalendosi della *collaborative map City hound*²³, ha individuato alcune aree e complessi edilizi pubblici sottoutilizzati in cui ha sviluppato progetti di riuso temporaneo, specialmente nelle aree interstiziali della città consolidata secondo tre linee di intervento: rifunzionalizzazione nell’attesa dell’avvio di grandi progetti di trasformazione, realizzazione di un micro-tessuto diffuso di servizi di quartiere, organizzazione della gestione e della manutenzione del verde urbano da parte di gruppi di cittadini. Il Programma *Transitioning Towards Urban Resilience and Sustainability* (TURAS) ha invece coinvolto un network europeo di Università, Imprese e Amministrazioni locali per affrontare le problematiche e alle potenzialità delle aree destinate a Parchi agricoli, muovendo dalle previsioni del PRG, sulla base di altre esperienze condotte a livello europeo.



Fig. 6 Sotto il Viadotto. Progetto TUTUR (<http://tutur.eu/>). Gruppo G124, con la collaborazione di Greenapsi, Associazione Interazioni Urbane. Fonte: <https://sottoilviadotto.wordpress.com/page/2/>

Per quanto riguarda le esperienze “dal basso”, è possibile riscontrare numerose pratiche di riappropriazione e di recupero di spazi degradati, fondate sulla gestione auto-organizzata dei “beni comuni”, attraverso modalità innovative e partecipate di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e dell’identità locale, e di riuso del patrimonio pubblico.

Il modello gestionale di tali pratiche è riconducibile, nei casi più significativi, al coordinamento nell’ambito di reti di soggetti economici e sociali spontaneamente costituitesi che, coinvolgendo attori privati e pubblici, consentono una proficua contaminazione tecnica e culturale, mettendo in relazione idee, persone, luoghi e progetti, attraverso forme di *sharing economy*.

Anche grazie agli indirizzi nazionali definiti dalla Legge 10/2013 “Norme per lo sviluppo dello spazio verde urbano”, a Roma, come in molte altre città italiane²⁴, tali pratiche spontanee di gestione condivisa di spazi pubblici hanno trovato recentemente riscontro all’interno di alcuni provvedimenti approvati dall’Amministrazione comunale e municipale, volti a regolamentare i rapporti

²³ *City hound*, un *Social network* per la trasformazione temporanea degli spazi urbani sottoutilizzati, è un progetto dello Studio TSPOON di Roma: <http://www.tspoon.org/cityhound/>

²⁴ <http://www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/>

pubblico-privato nei processi di progettazione, gestione e attuazione di aree verdi (o comunque libere) di proprietà pubblica²⁵.

Queste modalità, in parte già previste dalle norme del PRG, stanno concretizzando interessanti processi di rigenerazione urbana diffusa e di rivitalizzazione economica, nonché di inclusione sociale, attraverso, ad esempio, forme di riuso temporaneo e di agricoltura urbana²⁶.

Anche se gli esiti di tali nuovi provvedimenti, necessitano di essere verificati nel tempo per poterne valutare la reale efficacia, questi rappresentano valide pratiche di rigenerazione per rispondere al crescente degrado urbano e alla carenza di risorse e di iniziative pubbliche che stanno inficiando l'attuazione della strategia complessiva del Piano.

4. LA RIGENERAZIONE NEL CONTESTO DELLA CRISI. RIFERIMENTI CERTI E QUESTIONI APERTE

Alla base delle riflessioni inerenti le questioni sulla rigenerazione urbana, le sue condizioni e i suoi limiti, si ritiene che debba porsi il convincimento che tutte le città, “preziose e insostituibili risorse economiche, sociali e culturali” come affermato nella Carta di Lipsia, possano e debbano costituirsi come “motori di sviluppo” (Oliva 2013), valorizzando, in continuità con la fase di riqualificazione e rigenerazione, le proprie risorse e permanenze, adattando e innovando le modalità di attuazione in coerenza con il repentino cambiamento degli scenari.

La profonda crisi in corso nei territori dell'Europa mediterranea, e in generale nei paesi ad economia matura, secondo alcuni studi (CRESME 2015) ha modificato in modo permanente la struttura economica dei nostri contesti politico-culturali e imprenditoriali, ma non ha invalidato, anzi ha amplificato, i principali obiettivi a cui le strategie di rigenerazione tendono da un paio di decenni: i bisogni sociali, i rischi ambientali e il degrado fisico delle città.

Nel caso di Roma, di fronte alla crisi, la strategia messa in campo dalla pianificazione generale è stata molto indebolita nei suoi strumenti più complessi e potenzialmente efficaci ma ha costituito un chiaro quadro di riferimento e di scelte strutturanti, in grado di stimolare percorsi di innovazione “dall'alto” e dal “basso” finalizzati a costruire una rete di “beni comuni” da valorizzare, anche procedendo per piccole parti.

²⁵ Si fa particolare riferimento a livello comunale al Regolamento per l'affidamento in comodato d'uso gratuito e per la gestione di aree a verde di proprietà di Roma Capitale compatibili con la destinazione a orti/giardini urbani, approvato con Del. 38/2015 dall'Assemblea capitolina; a livello municipale si fa riferimento alla approvazione con Delibera di Giunta del 27 ottobre 2016 del Municipio II del Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni.

²⁶ La mappa “Zappata romana”, ad esempio, censisce tutte le esperienze di agricoltura urbana: orti urbani, giardini condivisi ecc. “Zappata romana” è un progetto dello studio UAP (<http://www.zappataromana.net/>).

Tali percorsi suggeriscono la strada per una possibile attualizzazione e revisione di alcuni meccanismi di attuazione, regole e procedure del PRG, ma sollecitano con forza la riaffermazione del ruolo fondamentale della sua componente strutturale e programmatica per guidare e indirizzare verso una strategia complessiva di rigenerazione i diversi e molteplici soggetti, con il loro bagaglio di risorse economiche, imprenditorialità, competenze e senso di appartenenza ai luoghi, che costituisce il vero “carburante” per il motore dello sviluppo urbano.

Il rilancio delle città non può infatti avvenire se si rinuncia a una visione complessiva di medio-lunga durata, a una idea di città sostenibile e inclusiva, che solo un piano generale, esito di un lungo processo di discussione politica e di rinnovamento culturale e disciplinare, può garantire.

BIBLIOGRAFIA

ANCSA (1990), *Carta di Gubbio*.

Bonfantini, Bertrando (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Milano, Clup.

Borja, Jordi y Muxi, Zaida (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa.

Campos Venuti, Giuseppe (2003), “El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano”, en *Ciudades* n. 7.

Campos Venuti, Giuseppe y Oliva, Federico (1994), *Medio siglo de urbanística en Italia*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

Carobbi, Paola; Fonti, Lucia; Modigliani, Daniel; Poli, Irene y Ravagnan, Chiara (2015), “Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma”, en *Urbanistica Informazioni*, n. 259-260.

Carobbi, Paola (2015), “Roma: il punto sull’esperienza dei Print”, en *Urbanistica Informazioni*, n. 263.

Cecchini, Domenico (ed) (2014), *Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254.

CRESME (2015), *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale Cresme, Il mercato delle costruzioni 2016, Lo scenario di medio periodo 2015-2020*.

European Commission (2007), *State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas*. Commission Staff Working Document.

- European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*. Disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.10006>
- EU Member States (2007), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*.
- Falini, Paola (2002), “Las nuevas formas del proyecto de lo existente en Italia”, en AA. VV., “La reconstrucción de los centros urbanos. La experiencia europea sobre la rehabilitación de la ciudad histórica”, en *EU Especiales de Urbanismo*, n. 3, pp. 81-124.
- Falini, Paola (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Roma, Officina.
- Fallanca, Concetta -ed.- (2010), *Le città del Mediterraneo*, Reggio Calabria, Iiriti editore.
- Font Arellano, Antonio (2002-2003), “La renovación del planeamiento urbanístico”, en *Ciudades*, n.7, pp. 77-81.
- Font Arellano, Antonio -ed.- (2007), *L’explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de Vivienda.
- Gambino, Roberto (2011), “Temas emergentes: Centralità urbana e paesaggio”, en Toppetti, Fabrizio -ed.-, *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Firenze, Alinea.
- Gasparrini, Carlo (2015), *In the city on the cities*, Trento, List.
- Gasparrini, Carlo (2011), “Nuovi sguardi sulla città esistente”, en Toppetti, Fabrizio -ed.-, *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Firenze, Alinea.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (2012), *Sviluppo operativo del piano e risorse della Città*, Documento programmatico della Commissione nazionale.
- Macchi Cassia, Cesare (1990), *Il grande progetto urbano*, Roma, Nuova Italia Scientifica.
- Oliva, Federico (2014), “Regeneración urbana. De la teoría a la práctica”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.180, pp. 353-356.
- Oliva, Federico (2013), Relazione introduttiva al *XXVIII Congresso nazionale Città come motore di sviluppo del Paese*, Salerno, Istituto Nazionale di Urbanistica.
- Oliva, Federico (2000), “Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia”, en *Urban*, n.4, pp. 38-66.

- Poli, Irene y Ravagnan Chiara (2016a), “Roma. La Ciudad a Reestructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma ‘08””, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.189, pp. 517-523.
- Poli, Irene y Ravagnan Chiara (2016b), “Roma. Percorsi di innovazione verso la gestione dei beni comuni””, en *Sentieri urbani*, n.20, pp. 47-48.
- Ricci, Laura -ed.- (2001), *The new master plan for Rome*, en *Urbanistica* n. 116 (número monográfico).
- Ricci, Laura -ed.- (2009), *Piano locale e ... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli.
- Ricci, Laura (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani””, in Franceschini Alessandro -ed.-, *Sulla città futura. Dal piano urbanistico tradizionale al progetto ecologico*, Trento, List, pp. 98-104.
- Sbetti, Francesco; Rossi, Franco; Talia, Michele y Trillo, Celeste -eds.- (2013), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1: La rigenerazione urbana*, en *Urbanistica Dossier*, n. 4.
- Talia, Michele -ed.- (2016), *Un nuovo ciclo di pianificazione tra tattica e strategia*, Roma-Milano, Planum Publisher.
- Toubin, Marie; Lhomme, Serge; Diab, Youssef; Serre, Damien y Laganier, Richard (2012), “La Résilience urbaine: un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine?””, en *Développement durable et territoires*, vol.3 n.1.