

FRANCOANGELI/Urbanistica

# Piano locale e...

**Nuove regole, nuovi strumenti,  
nuovi meccanismi attuativi**

a cura di Laura Ricci







# **Piano locale e...**

**Nuove regole, nuovi strumenti,  
nuovi meccanismi attuativi**

a cura di Laura Ricci

con un saggio di Federico Oliva

FRANCOANGELI

Si ringrazia l'arch. Francesco Crupi per il lavoro di impaginazione e di editing dei testi.

*In copertina: Stefano Garano, La scuola romana, 2008.  
Collage e colori a spirito.*

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## *Indice*

<b>Prefazione</b> , di <i>Laura Ricci</i>	pag. 11
<b>Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana</b> , di <i>Federico Oliva</i>	» 17
<b>Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città</b> di <i>Laura Ricci</i>	
<b>Introduzione</b>	» 33
<b>1. Processualità e principi informatori</b>	» 39
1.1 Dal Piano al processo	» 41
1.2 Sistemi e componenti strutturali	» 46
1.2.1 Il Sistema ambientale	» 47
<i>Il processo di costruzione</i>	» 48
<i>I contenuti gestionali</i>	» 51
1.2.2 Il Sistema delle infrastrutture per la mobilità	» 52
1.2.3 Il Sistema delle Centralità urbane e metropolitane	» 53
1.3 Orizzonte metropolitano e copianificazione	» 55
<b>2. Città e componenti della riqualificazione diffusa</b>	» 59
2.1 Le regole per la Città da ristrutturare	» 61
2.1.1 Il processo di recupero urbanistico. I nuclei di edilizia ex-abusiva	» 68
2.2 Le regole per la Città della trasformazione	» 74
2.2.1 Il "trattamento" del residuo e la compensazione edificatoria	» 77
<i>I criteri: riduzione quantitativa e compensazione</i>	» 80
<i>I provvedimenti per l'attuazione</i>	» 82

<i>La manovra in corso</i>	pag. 83
2.2.2 Le componenti e le potenzialità compensative	» 83
2.2.3 Le componenti e il dimensionamento	» 86
<b>3. Gli standard urbanistici: per una politica di produzione dei servizi</b>	» 89
3.1 Standard e pianificazione previgente	» 90
3.2 Standard obiettivo e ambiti di riferimento	» 94
3.3 I parametri per il computo	» 96
3.4 Le modalità di acquisizione	» 98
3.5 La dotazione complessiva	» 102
3.5.1 La dotazione per i Municipi	» 103
3.5.2 La dotazione per le Città	» 103
3.5.3 La dotazione di livello urbano	» 104
3.6 Gli standard ambientali	» 104
<b>Parte prima</b>	
<b>Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano locale sostenibile, di Mascia Facchinetti</b>	
<b>Introduzione</b>	» 109
<b>1. Paradigmi paesistico-ambientali e paradigmi urbanistico-territoriali: verso un'integrazione</b>	» 111
1.1 Dalla <i>questione ambientale</i> all'esigenza di sostenibilità	» 111
1.2 Il modello di pianificazione urbanistica tradizionale	» 114
1.3 Per un nuovo modello di piano locale sostenibile	» 117
<b>2. Questione ambientale e piano locale. Le esperienze</b>	» 120
2.1 La sostenibilità come obiettivo generale del piano	» 122
2.2 Il quadro conoscitivo	» 124
2.3 I contenuti strutturali	» 129
2.3.1 Sistema dei servizi e delle infrastrutture	» 130
2.3.2 Sistema ambientale	» 131
2.3.3 Sistema insediativo	» 132
2.4 I contenuti normativi: i nuovi standard urbanistico-ecologici	» 133
<b>3. Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Il Sistema ambientale e il disegno della Città</b>	» 137
3.1 Dal "Piano delle certezze" al Nuovo Piano regolatore	» 137

3.2 L'apparato conoscitivo	pag. 138
3.3 Sostenibilità e aree di trasformazione	» 141
3.4 Il progetto di <i>Rete ecologica</i>	» 144
3.5 Le Norme tecniche di attuazione: i contenuti ecologici	» 146
<b>4. La sperimentazione: per un modello di piano locale sostenibile</b>	» 148
4.1 Il processo di pianificazione: le fasi	» 148
4.1.1 L'approfondimento conoscitivo e la sintesi valutativa	» 149
4.1.2 L'esplicitazione degli obiettivi	» 152
4.1.3 Il progetto di piano	» 155
4.1.4 La normativa	» 162
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 166
<b>Parte seconda</b>	
<b>Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali, di <i>Francesco Giallanella</i></b>	
<b>Introduzione</b>	» 173
<b>5. Gli standard urbanistici e i "diritti collettivi"</b>	» 176
5.1 Standard e qualità urbana	» 176
5.2 Lo standard nella disciplina urbanistica	
Il "diritto alla città"	» 181
5.3 Il modello di riferimento: le linee evolutive	» 186
<b>6. Gli standard urbanistici nelle strategie di governo locale</b>	» 191
6.1 Lo standard urbanistico e il piano locale	» 191
6.2 Molteplicità di approcci e complessità	» 193
6.2.1 L'aggiornamento: nella logica del DM 1444/68	» 196
6.2.2 Il superamento: oltre la logica del DM 1444/68	» 202
6.2.3 La riforma: "nel DM" e "oltre il DM"	» 204
6.2.4 Indicatori "ambientali" e gestione urbana	» 210
6.3 L'attualità dello strumento: verso una riconfigurazione disciplinare	» 214
<b>7. Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma</b>	
<b>Criteria interpretativi e modalità applicative dello standard</b>	» 218
7.1 Gli standard ambientali	» 220

7.2 La fungibilità delle funzioni	pag. 223
7.3 Le modalità di acquisizione	» 224
7.4 I parametri tecnici di riferimento	» 227
7.5 La dotazione complessiva	» 229
<b>8. La sperimentazione: verso uno standard “riformato”</b>	» 231
8.1 La “flessibilità” e le linee di innovazione metodologica	» 231
8.2 Il quadro di riferimento normativo e istituzionale. I principi condivisi della “sussidiarietà” e dell’“olismo istituzionale”	» 234
8.2.1 Per una Legge-quadro nazionale: ruoli, competenze, contenuti	» 236
8.2.2 Le Leggi regionali	» 240
8.2.3 Il piano locale “riformato”	» 246
8.3 I requisiti qualitativi e prestazionali. Le “Carte dei servizi”	» 251
8.4 Qualità e quantità: verso un’integrazione. Il “Piano dei servizi”	» 255
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 260

### Parte terza

#### Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale, di *Francesco Crupi*

<b>Introduzione</b>	» 267
<b>9. La perequazione: i profili giuridico-istituzionali</b>	» 271
9.1 Perequazione tra pubblico e privato	» 271
9.2 Perequazione e riforme. Riforma istituzionale e riforma urbanistica	» 272
9.3 Il regime dei suoli e la <i>vexata quaestio</i>	» 276
9.4 La reiterazione dei vincoli preordinati all’esproprio	» 283
9.5 Gli aspetti giuridici della perequazione	» 287
<b>10. La perequazione e il piano locale</b>	» 291
10.1 I principi di equità e di giustizia distributiva	» 291
10.2 La dimensione concettuale e teorica della perequazione	» 292
10.3 La perequazione: criterio o strumento di pianificazione?	» 294
10.4 I modelli perequativi	» 295
10.5 Le modalità di trasferimento dei diritti edificatori	» 304
10.6 Il meccanismo perequativo e la nuova strategia urbani- stico-ecologica	» 307

10.7 L'edilizia residenziale sociale	pag. 311
10.8 Programmi integrati, perequazione e prelievi <i>ear marking</i>	» 312
10.9 Perequazione e politiche fiscali	» 315
<b>11. Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma</b>	
<b>Innovazione e pratiche perequative</b>	» 320
11.1 La perequazione nel Nuovo Piano regolatore	» 320
11.2 Il nuovo modello perequativo-compensativo	» 322
11.3 Ambiti di compensazione e potenzialità compensativa	» 324
11.4 Il criterio dell'“equivalenza economica”. Periferia-centro vs centro-periferia	» 336
11.5 Gli obiettivi della perequazione	» 338
11.6 Le innovazioni e gli elementi di criticità	» 345
<b>12. La sperimentazione: per un nuovo modello di perequazione</b>	» 349
12.1 La struttura metodologica	» 349
12.2 I contenuti perequativi delle leggi di riforma	» 351
12.3 Specificità locale e perequazione	» 357
12.4 La struttura logica della perequazione	» 359
12.4.1 La nuova forma del piano locale	» 360
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 365
<b>Note sugli autori</b>	» 371



## *Prefazione*

di Laura Ricci

L'interrogativo su quali siano gli strumenti a cui fare riferimento per un efficace governo delle trasformazioni in corso nella città e nel territorio contemporanei, e di quali contenuti irrinunciabili tali strumenti debbano farsi portatori, prende spunto dalla constatazione dell'inadeguatezza del modello di piano urbanistico della Legge del '42, oggi ancora in uso in Italia: strumento onnicomprensivo che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale, imponendo vincoli con validità quinquennale e garantendo diritti di durata illimitata, in modo arbitrario e ineguale, per ogni singola parte di territorio comunale; concepito per regolare l'espansione della città, rigido rispetto alla complessità delle dinamiche di trasformazione; inefficace rispetto alle modalità di attuazione, avendo perso il principale strumento operativo, l'esproprio, sul quale fondava la propria efficacia, a fronte della sempre più ridotta capacità finanziaria delle amministrazioni comunali, della decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici (Legge n. 1187/68) e, più recentemente, dell'obbligo di indennizzo nel caso di legittima reiterazione dei vincoli stessi (Sentenza n. 179/99 della Corte costituzionale) e delle indennità espropriative di fatto commisurate ai valori di mercato (Sentenza n. 348/07 della Corte costituzionale).

L'inadeguatezza di tale modello appare ancor più evidente rispetto alla necessità irrevocabile, suffragata dal riconoscimento dell'evoluzione in senso ecologico della disciplina, di integrare nel sistema di pianificazione i contenuti urbanistico-territoriali con quelli ecologico-ambientali e tradizionalmente demandati ai piani di settore.

Gli strumenti di pianificazione, i relativi livelli di competenza e le reciproche modalità di interazione alla luce del principio di copianificazione; la nuova forma del *Piano locale*, il *Piano strutturale*, il *Piano operativo* e il *Regolamento urbanistico*; i nuovi contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale e l'ecologia, le infrastrutture per la mobilità collettiva, le istanze

di riqualificazione della città e del territorio esistenti; il regime immobiliare o, meglio, i meccanismi con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con esso, la perequazione e la compensazione urbanistica.

Questi, sinteticamente, i temi fondamentali sollecitati dalla riflessione sul governo delle trasformazioni in corso nella città e nel territorio contemporanei e che costituiscono, non a caso, le questioni cruciali poste al centro delle numerose proposte di riforma della Legge urbanistica nazionale avanzate nel corso degli ultimi quindici anni.

Riflettere sul tema dell'innovazione del sistema di pianificazione significa, dunque, inevitabilmente, misurarsi con il lungo processo di riforma urbanistica rilanciato dall'Inu in occasione del XXI Congresso del 1995, a distanza di oltre quaranta anni dal fallimento della Riforma Sullo, e che, dopo i più recenti tentativi espediti nel corso della XIV e XV legislatura, sembra oggi aver trovato le condizioni per poter finalmente giungere all'approvazione di una indispensabile e sempre più urgente *Legge sui principi generali del governo del territorio*, così come previsto dalla Riforma del 2001 del titolo V della Costituzione.

Processo, nei fatti, sostanziato dalle molte leggi regionali riformiste di seconda generazione e dalle numerose esperienze di pianificazione locale che, nella concreta sperimentazione, hanno raggiunto livelli di innovazione particolarmente avanzati, recependo in modo più libero e sostanziale i temi cruciali della riforma, confermando ancora una volta, come nelle proposte riformiste degli anni Sessanta e Settanta, «che la maturazione della Riforma ha bisogno di intrecciare strettamente e reciprocamente la legge e il piano»<sup>1</sup>.

A partire da questo nodo tematico, il libro restituisce alcune riflessioni esito di un percorso comune di ricerca e di sperimentazione condotto a vario titolo dagli autori, a partire dall'inizio degli anni Novanta, nel campo della pianificazione urbanistica, con particolare riferimento al Piano locale, e che trova, nell'esperienza condivisa che ha portato all'approvazione del Nuovo Piano regolatore di Roma<sup>2</sup>, non a caso definita un "Laboratorio per

<sup>1</sup> Cfr. G. Campos Venuti, *Roma, laboratorio per la riforma urbanistica*, Comune di Roma, Dipartimento Politiche del territorio, Ufficio Nuovo Piano regolatore, aprile 1997.

<sup>2</sup> F. Crupi, F. Giallanella, M. Facchinetti hanno conseguito, nel 2005, il titolo di dottore di ricerca svolgendo una tesi, con il mio tutoraggio, sui temi affrontati all'interno di questo volume, nell'ambito del Dottorato in "Riqualificazione e recupero insediativo" presso la Facoltà di Architettura Valle Giulia, della "Sapienza" Università di Roma. Hanno inoltre fatto parte del gruppo dei 20 giovani architetti che ha costituito il riferimento fondamentale per il supporto all'Ufficio di Piano del Comune di Roma, e che, in qualità di consulente generale per il Nprg, ho coordinato fino al 2008, per oltre 10 anni. F. Oliva è stato consulente generale per il Nprg dal 1995 al 2003.

la Riforma urbanistica”, il luogo emblematico di anticipazione, confluenza e attualizzazione dei più significativi elementi di elaborazione disciplinare degli ultimi venti anni.

Il libro affronta, dunque, la questione dell’innovazione nel Piano locale soffermandosi in particolare su tre differenti punti focali, fortemente integrati e interattivi:

- i nuovi contenuti disciplinari, *la sostenibilità ambientale e l’ecologia*, per un Piano che sia espressione di una nuova strategia di rigenerazione ecologica della città, basata sui concetti della compensazione ambientale e del potenziale ecologico-ambientale, collegando quindi ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle tre risorse ambientali fondamentali aria, acqua e suolo, affinché sia assicurato un processo naturale di rigenerazione o autorigenerazione delle risorse stesse; garantendo, in sostanza, che ogni trasformazione urbanistica non solo non eroda le risorse, ma anzi presenti obbligatoriamente un bilancio ecologico positivo;
- l’aggiornamento della strumentazione, *gli standard urbanistici*, per un Piano in grado di promuovere e attuare una concreta politica di programmazione e produzione di servizi, superando il concetto di standard finalizzato ad una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione;
- i nuovi meccanismi attuativi legati al *modello perequativo-compensativo*, per un Piano efficace e ispirato a principi di equità e di giustizia distributiva, concretamente attuabile attraverso l’uso generalizzato della perequazione per tutte le aree della trasformazione, e come modalità ordinaria per l’acquisizione delle dotazioni pubbliche territoriali, gestibile attraverso il meccanismo della compensazione urbanistica.

I tre temi vengono affrontati in termini generali, attraverso una trattazione teorico-metodologica, e in termini specifici, attraverso una loro attualizzazione nell’esperienza del Nuovo Piano regolatore del Comune di Roma, che costituisce, quindi, una componente trasversale e, al tempo stesso, nodale e a sé stante, delle riflessioni oggetto di questo volume.

Questa impostazione è evidente, sia nella struttura della pubblicazione, che si compone, oltre che delle tre parti<sup>3</sup> corrispondenti ai tre punti focali,

<sup>3</sup> Cfr. Parte prima “Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano locale sostenibile” di Mascia Facchinetti; Parte seconda “Standard urbanistici e Piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali” di Francesco Giallanella; Parte terza “Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale” di Francesco Crupi.

di un saggio di apertura<sup>4</sup> e di una sezione introduttiva<sup>5</sup> sul Nprg di Roma, sia nell'articolazione interna delle singole parti.

Ciascuna delle tre parti è, infatti, articolata in quattro capitoli, oltre a un'introduzione, che corrispondono alla ricomposizione sintetica dei temi intorno a tre esigenze fondamentali individuate:

- un'esigenza di *contestualizzazione* del tema all'interno del dibattito disciplinare e del quadro normativo di riferimento<sup>6</sup>;
- un'esigenza di *operatività*, che risponde all'obiettivo di individuare le politiche, le strategie, gli strumenti, le procedure di piano più adeguati, a partire dalla lettura delle più recenti e innovative esperienze di pianificazione locale<sup>7</sup>. Questa esigenza trova una ulteriore e autonoma esplicazione nella illustrazione del singolo tema all'interno del Nprg di Roma<sup>8</sup>;
- un'esigenza di *sperimentazione*, a carattere propositivo, quale elemento di mediazione tra le prime due, per la messa a punto di un quadro di coerenze metodologico, finalizzato alla definizione di nuovi e innovati riferimenti cognitivi e normativi per la costruzione del Piano locale<sup>9</sup>.

La proposta di un percorso sperimentale nella fase conclusiva di ogni parte si prefigura quale espressione della volontà di non giungere alla formulazione di determinazioni definitive e generalizzanti, di paradigmi e punti di vista univoci, ma si fa, invece, portatrice della necessità di suggerire linee e indirizzi in uno scenario in continuo divenire, aperto all'innovazione e alla costante ricerca della perfettibilità delle interpretazioni e dei riconoscimenti operati<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", di Federico Oliva.

<sup>5</sup> Cfr. "Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città", di Laura Ricci.

<sup>6</sup> Cfr. cap. 1 "Paradigmi paesistico-ambientali e paradigmi urbanistico-territoriali: verso un'integrazione", in Parte prima; cap. 5 "Gli standard urbanistici e i 'diritti collettivi'", in Parte seconda; cap. 9 "La perequazione: i profili giuridico istituzionali", in Parte terza.

<sup>7</sup> Cfr. cap. 2 "Questione ambientale e piano locale. Le esperienze", in Parte prima; cap. 6 "Gli standard urbanistici nelle strategie di governo locale", in Parte seconda; cap. 10 "La perequazione e il piano locale" in Parte terza.

<sup>8</sup> Cfr. cap. 3 "Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Il Sistema ambientale e il disegno della Città", in Parte prima; cap. 7 "Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Criteri interpretativi e modalità applicative dello standard", in Parte seconda; cfr. cap. 11 "Il Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Roma. Innovazione e pratiche perequative", in Parte terza.

<sup>9</sup> Cfr. cap. 4 "La sperimentazione: per un modello di piano locale sostenibile", in Parte prima; cap. 8 "La sperimentazione: verso uno standard 'riformato'", in Parte seconda; cap. 12 "La sperimentazione: per un nuovo modello di perequazione", in Parte terza.

<sup>10</sup> Cfr. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, 2005.

Ogni parte si completa con una “Bibliografia”, che viene dunque presentata come un capitolo a sé stante, in quanto si ritiene che, oltre ad essere una “ricerca per la ricerca”, e quindi ad essa finalizzata, rappresenti anche una “ricerca nella ricerca”, e dunque dotata di propria autonomia e significatività.



## *Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana*

di Federico Oliva

Riflettere, a qualche anno dalla sua conclusione, sull'esperienza del Nuovo Piano regolatore generale (Nprg) di Roma, per me durata otto anni, dal 1995 al 2003, fino cioè alla definitiva adozione del Piano, è indubbiamente un fatto stimolante, anche perché il tempo trascorso e i fatti che nel frattempo sono accaduti garantiscono il necessario distacco da un'esperienza così coinvolgente e quindi una valutazione più oggettiva, a "mente fredda". Non intendo, tuttavia, esaurire un impegno così importante, almeno nelle intenzioni, con questo breve scritto, che considero quindi la traccia per una riflessione più approfondita e meditata che vorrei svolgere nel prossimo futuro, confrontando questa esperienza con lo stato complessivo dell'urbanistica italiana, che, grazie all'impegno della presidenza Inu, ho potuto meglio conoscere in questi ultimi anni.

Il Nprg di Roma ha rappresentato una tappa importante del processo di riforma in atto in Italia, anche se in un contesto normativo regionale che non l'ha favorito, come vedremo successivamente. Il suo riformismo è affidato soprattutto ai contenuti, alle idee nuove che l'hanno ispirato, ancora più che alle soluzioni concrete, in qualche caso frutto di compromessi politici; ma questo, tutto sommato, appartiene alla normale dialettica politica e alle mediazioni che una coalizione impone sempre. La sua formazione è contestuale allo stesso processo di riforma, il cui inizio può essere identificato con il XXI Congresso dell'Inu di Bologna, nel quale "i principi e le regole" della Riforma sono stati definiti per la prima volta: lo sdoppiamento del piano in *strutturale* e *operativo*, la *copianificazione* come metodo fondamentale per la costruzione del piano, la *perequazione* come modalità ordinaria della sua attuazione, la *compensazione* come strumento fondamentale per la sua gestione. Se il primo aspetto, la nuova forma del piano, non può trovare riscontro, essendo il Prg uno strumento insieme strategico e regolativo, gli altri sono stati adeguatamente sviluppati, insieme all'applica-

zione di alcuni dei principi fondamentali sui quali si deve basare il governo del territorio: la sostenibilità, la partecipazione, l'equità.

Oggi vi sono le condizioni perché il Parlamento vari, finalmente, la riforma urbanistica, vale a dire la “Legge sui principi fondamentali del governo del territorio”. All’ordine del giorno della competente Commissione della Camera vi sono tre disegni di legge che possono produrre un testo adeguato, soprattutto se la Commissione terrà conto delle indicazioni ricevute in sede di audizioni, *in primis* quella dell’Inu, anche tenendo conto che la Legislatura è cominciata solo da un anno e che vi è quindi tutto il tempo per una conclusione senza un ulteriore rinvio della riforma. Si tratta di una Legge urgente e indispensabile, per tutelare e rendere più solide giuridicamente le leggi regionali riformiste già approvate e per stimolare le Regioni che non l’hanno ancora fatto a produrre la propria riforma, per sostituire il vecchio e obsoleto ordinamento la cui permanenza genera contraddizioni pericolose a livello giurisprudenziale e, infine, per garantire un effettivo governo del territorio che coinvolga tutte le Amministrazioni, gli Enti e le Aziende pubbliche che hanno responsabilità di programmazione, pianificazione e gestione. Va inoltre sottolineato che la maturazione della riforma può anche essere letta nel fatto che alcune sue parti sono state già anticipate: la “Legge finanziaria 2008” nel ridefinire l’esproprio per pubblica utilità ha introdotto il concetto di acquisizione compensativa ed ha, inoltre, definito l’edilizia residenziale sociale come una dotazione territoriale, uno *standard* urbanistico che può, quindi, essere realizzato sulle aree pubbliche acquisite per compensazione; concetti ampiamente ripresi e precisati dall’articolo 11 della Legge 133/08 relativo al “piano casa”; mentre il Decreto legge “Misure urgenti in materia di edilizia, urbanistica ed opere pubbliche” presentato nell’aprile 2009 dedica uno specifico articolo alla perequazione<sup>1</sup>, introducendo formalmente questa modalità attuativa fondamentale nel nostro ordinamento.

Dividerò questa introduzione in due parti: la prima dedicata agli elementi positivi, a ciò che il Nprg di Roma ha dato all’urbanistica italiana; la seconda, più breve, ai problemi non risolti o poco risolti, insomma alle criticità del Piano. Penso, comunque, che i primi prevalgano sui secondi, anche se l’ultima fase del lavoro, quella dedicata alle controdeduzioni alle osservazioni e alla quale non ho partecipato, ha certamente accentuato il peso di questi ultimi, data la natura privatistica e particolare che le stesse controdeduzioni hanno ormai assunto, grazie anche alla giurisprudenza, nella costruzione di un piano urbanistico e in particolare di un Prg, ma anche per il ruolo che la politica locale assume in questa fase.

<sup>1</sup> Cfr. art. 3 “Attuazione del piano urbanistico tramite perequazioni e compensazioni”.

Il cambio di amministrazione, avvenuto con le elezioni del 2008, non ha segnato in modo particolare il percorso del Nprg: la nuova maggioranza, che pure l'aveva tenacemente osteggiato, lo ha sostanzialmente confermato, come peraltro è quasi sempre avvenuto nelle vicende urbanistiche italiane degli ultimi anni, dove nessuna amministrazione ha mai revocato nulla e, al massimo, si è limitata a qualche integrazione o correzione.

Ciò è dimostrato in modo palese dalla stessa, recentissima, vicenda dell'annullamento da parte del Tar del Lazio della delibera finale di approvazione del Nprg, con il ricorso al Consiglio di Stato da parte dell'Amministrazione in carica. D'altronde io stesso, nella mia ormai lunga attività, mi sono sempre trovato a dover rispondere alle stesse critiche, spesso anche molto determinate, da parte di amministratori politicamente antagonisti a seconda che fossero in maggioranza o all'opposizione. Ciò non depone a favore della classe politica italiana, ivi compresa quella locale, nonostante che in essa siano presenti anche persone che ragionano, mentre la maggioranza, invece, esprime troppo spesso posizioni scontate, di maniera, buone per tutte le situazioni.

Venendo al merito delle questioni, parto, come già anticipato, dagli elementi positivi che l'esperienza del Nprg di Roma lascia all'urbanistica italiana. Essi sono sostanzialmente cinque: il *Sistema della mobilità* e il rapporto con le trasformazioni di livello urbano e metropolitano; il *Sistema ambientale* e la *Rete ecologica*; la definizione della *Città storica* e i relativi modi d'intervento; il recupero e la riqualificazione delle periferie, la strategia nei confronti della *metropolizzazione* del territorio.

Il *Sistema della mobilità*, com'è noto, è basato sul potenziamento della rete del ferro, la "cura del ferro" per ricordare uno slogan fortunato che ha accompagnato la prima fase del Nprg di Roma, per assicurare una mobilità efficiente ed ecologica per la maggior parte dei cittadini, residenti e no, e per ridurre il peso del trasporto individuale motorizzato, cioè quello su automobile, a favore del trasporto collettivo di massa. Si trattava di un progetto non solo territoriale, ma anche basato su un'ipotesi di fattibilità, trasformata, nel 2000, in un Accordo di Programma, stipulato tra il Comune, la Provincia, la Regione, il Governo e le Ferrovie dello Stato. Lo schema era tanto semplice quanto impegnativo dal punto di vista finanziario: completare la cintura ferroviaria interna che presentava un tratto mancante di pochi chilometri a Nord e utilizzare tre linee RFI ad essa connesse per la costituzione di un sistema di trasporto collettivo metropolitano e urbano (quindi con una cadenza di 15' durante una giornata di 18 ore), oltre alla realizzazione di altre due linee di metropolitana sotterranea e al prolungamento delle altre esistenti.