

Comune di Roma

Recupero zone ex abusive: attuazione dei Piani particolareggiati e autopromozione del territorio

In questi ultimi vent'anni il Comune di Roma si è trovato a dover affrontare il delicato tema del recupero di insediamenti spontanei sorti nell'agro romano in assenza di pianificazione urbanistica.

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha comportato la crescita disordinata e rapida della periferia romana connotandola spesso di fattori negativi, soprattutto, in termini di qualità della vita.

Vaste aree dell'agro romano, spesso con elevata qualità ambientale, sono state devastate da un'edilizia a volte speculativa, priva di qualità, rincorsa continuamente dall'Amministrazione pubblica nel tentativo affannoso di porre rimedio attraverso una pianificazione a sanatoria per la realizzazione di opere di urbanizzazione dai costi elevatissimi.

L'operazione di recupero degli insediamenti ex abusivi è stata incentrata, inizialmente, sulla perimetrazione degli ambiti illegali e successivamente sulla progettazione di dettaglio di tipo attuativo, il cui requisito fondamentale era la reperibilità degli standard di legge e dotazione, per ogni quartiere, dei servizi fondamentali per un vivere dignitoso. Questa operazione di pianificazione di iniziativa pubblica è arrivata oggi, nel 2004, ad una fase conclusiva: ha un'estensione di circa 5.000 ettari; coinvolge una popolazione di circa 200.000 persone; sono ormai stati approvati una settantina di Piani particolareggiati di recupero di zone ex abusive caratterizzati da un'altissima parcellizzazione della proprietà fondiaria.

Un criterio generale assunto nella redazione di tali Piani particolareggiati è stato quello di cercare di ridurre al minimo il ricorso all'esproprio. Si è scelto di ottenere le necessarie aree pubbliche da destinare a servizi attraverso meccanismi di cessione gratuita garantendo i diritti edificatori, concentrandoli sulle aree fondiarie che restano ai privati.

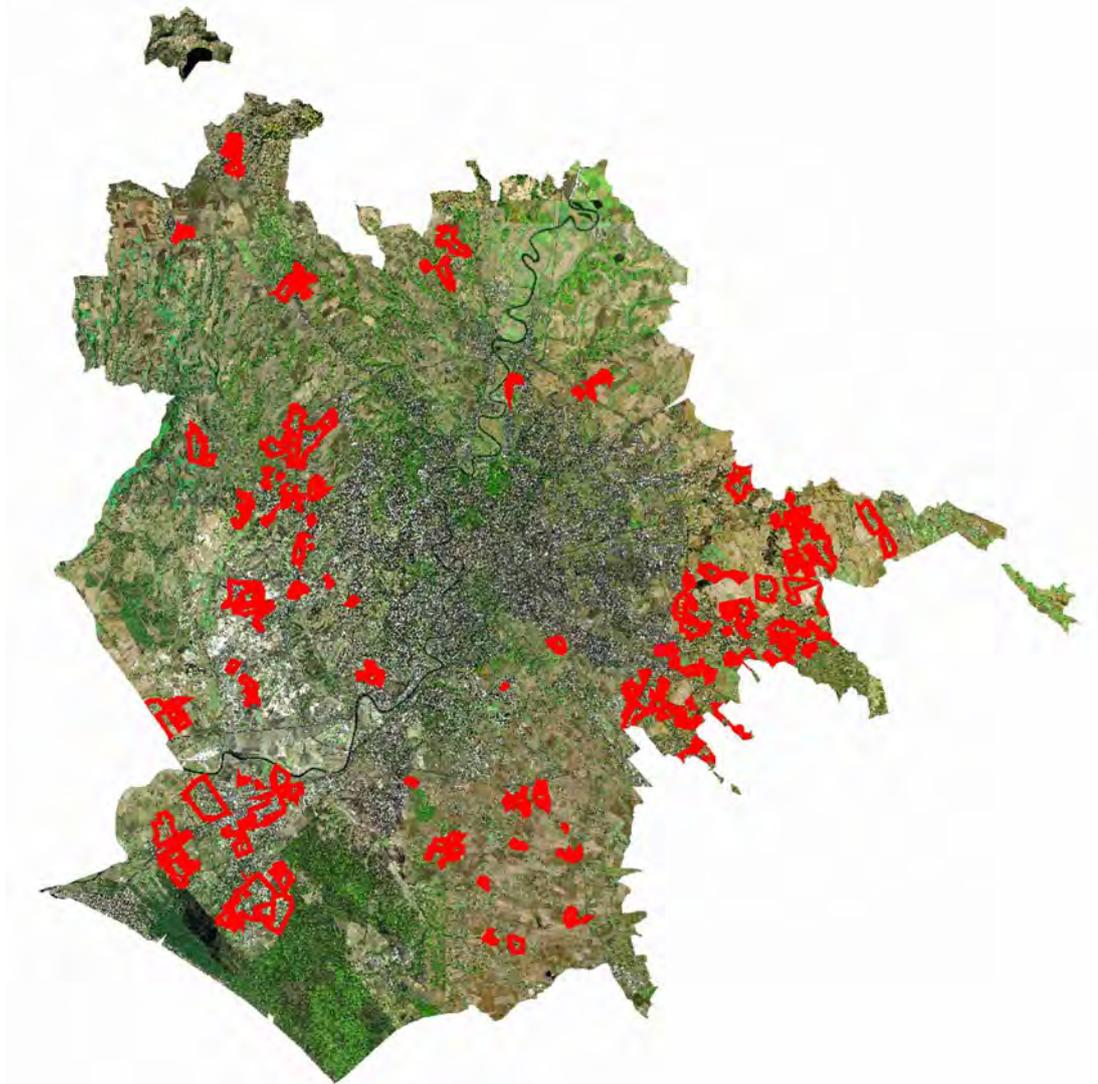
Per questo motivo sono stati previsti, all'interno dei Pp attuativi, appositi comparti soggetti a convenzione urbanistica per i quali si ottengono in cessione le aree da destinare a standard urbanistici da urbanizzare.

Dal punto di vista della pianificazione il problema dei servizi nelle zone ex abusive sembrerebbe risolto, ma di fatto lo è solo in minima parte; infatti man mano che i piani vengono approvati in fase attuativa si consente necessariamente la costruzione sui lotti privati e l'Amministrazione stenta a realizzare parallelamente i servizi per mancanza di risorse pubbliche. Si aumenta, quindi, il numero degli abitanti dei quartieri da recuperare compromettendo maggiormente la possibile risposta di servizi pubblici che l'Amministrazione riesce ad erogare e non riqualificando, di fatto, il territorio urbano di questi ambiti critici.

Questo fenomeno sta assumendo, in alcuni Pp (come Infernetto, Castelverde ecc.), dimensioni preoccupanti e sono già numerose le richieste da parte dei Comitati per incrementare l'offerta di servizi. Particolari necessità si riscontrano sui temi della viabilità, servizi scolastici e luoghi di aggregazione, del tempo libero, luoghi di cultura ecc.

Si evidenzia la criticità del presupposto fondamentale che aveva determinato a suo tempo piani di riqualificazione e cioè risanare, con la realizzazione di servizi, strade, fogne, scuole ecc., zone urbanizzate in modo disordinato sulla scia di un abusivismo diffuso che aveva reso Roma una città sull'orlo del collasso urbanistico.

L'Ufficio attuazione dei Piani particolareggiati zone ex abusive del Dipartimento per lo sviluppo ed il recupero delle periferie segue e dà attuazione ai circa 600 comparti soggetti a Convenzione di tali zone, iscritti nei relativi Pp, offrendo una concreta opportunità di sviluppo e di risanamento per tali quartieri.



Le zone di recupero dei nuclei sorti spontaneamente a Roma: le zone "O".

Fin dall'inizio dell'attività l'Ufficio ha avviato procedure complesse e a volte innovative per superare i limiti posti dall'attuazione causale ed non sistematica dei comparti soggetti a convenzione, che possono essere attuati solamente attraverso interventi di urbanizzazione sostenuti anche dai privati in ambiti spesso isolati all'interno dei nuclei delle zone abusive.

Nonostante i buoni risultati conseguiti dalle attività fin qui svolte dal Dipartimento esistono ancora diverse situazioni di difficile intervento urbanistico, in quanto, all'interno dei Pp di zona ex abusive e nei comparti di riferimento, sono state riscontrate diverse posizioni di abusivismo, sanato e non, che condizionano gli assetti previsti dalla programmazione urbanistica. Inoltre, occorre dare un nuovo impulso per risanare questi tessuti urbani affinché rapidamente si determinino le necessarie urbanizzazioni per realizzare infrastrutture e servizi, nonostante le carenti finanze pubbliche.

Con la costituzione del XIX Dipartimento si è provveduto ad unificare le competenze relative alle opere a scomputo e all'attuazione dei Pp ed è apparso evidente come l'unificazione di queste competenze abbia contribuito a renderle utili una all'altra. Oggi, infatti, è possibile mettere in relazione i due settori utilizzando lo strumento dello scomputo anche nell'attuazione delle urbanizzazioni di tali zone ex abusive.

Elementi di innovazione per l'attuazione di processi di riqualificazione in ambiti urbani critici

L'obiettivo è di rilanciare, concretamente ed in tempi brevi, il tema delle opere a scomputo nell'ambito dei Piani particolareggiati di zone ex abusive in base alla lettura della normativa di riferimento, sia in ambito nazionale che locale, ponendo i cittadini quali soggetti di autopromozione del territorio. Attivare un reale e rapido processo di attuazione dei piani particolareggiati per queste zone ex abusive, a partire dagli operatori e dai cittadini.

Le varie norme susseguite nel tempo (L 10/1977, L 47/1985, L 724/1994 ed il Testo unico sull'edilizia) hanno sempre dato la possibilità a chi si trovava nelle condizioni di dover pagare gli oneri concessori di optare per l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione, in alternativa al pagamento vero e proprio, sia in caso di oneri relativi al condono edilizio sia nel caso di oneri relativi a nuove edificazioni.

Attraverso un nuovo provvedimento, definito dal Dipartimento XIX, si rilancia oggi il settore con la possibilità di realizzare a scomputo le opere di urbanizzazione nelle zone ex abusive, direttamente dai proprietari operatori attraverso consorzi e/o associazioni. A questo scopo vengono utilizzati non solo gli oneri derivanti dal condono edilizio, ma anche quelli delle nuove concessioni rilasciate sui lotti edificabili. Sono previste specifiche semplificazioni procedurali ed incentivi favorevoli a chi sceglie la strada delle opere a scomputo e sono previsti specifici incentivi per gli interventi con l'uso di tecnologie ecocompatibili per la realizzazione delle urbanizzazioni e delle residenze.

Negli ultimi anni a Roma sono nati numerosi consorzi di opere a scomputo, costituiti dai cittadini, che realizzano urbanizzazioni con i fondi derivanti dal condono. Nati sulla spinta delle leggi sul condono, molti di questi aggregandosi, hanno costituito una vera e propria rete di soggetti radicata a livello locale, che è andata consolidandosi negli anni ed è diventata un valore per l'Amministrazione, che si trova di fatto ad avere degli interlocutori con cui dialogare sulle opere a rete. Interlocutori portatori di interessi diffusi e di problematiche della periferia, ma anche portatori di informazioni ed indicazioni essenziali in termini attuativi.

I consorzi possono, infatti, rappresentare oggi uno strumento utile per l'attuazione e la definizione del progetto preliminare delle opere di urbanizzazione della zona dei comparti delle zone ex abusive del singolo Piano particolareggiato e sono il punto di riferimento per stabilire con processo partecipativo le opere e le priorità di intervento sia temporali che attuative dei vari operatori e comparti.

Tale progetto preliminare dovrà scaturire, infatti, da un processo di partecipazione diretta degli abitanti per l'attuazione del Piano, processo che vede coinvolti tutti gli attori sociali ed economici interessati: Municipi, Associazioni di quartiere, Comitati vari, Associazioni ambientaliste ecc.

I cittadini potranno, attraverso il processo di partecipazione, evidenziare e far sviluppare quelle potenzialità nascoste che molti quartieri di Roma possiedono, in modo tale da potenziare le tematiche peculiari di ogni singolo territorio, in accordo con le realtà locali e consentire di operare più efficacemente in termini attuativi. In definitiva possiamo così sintetizzare il procedimento innovativo per la riqualificazione (definibile di autopromozione) che il Dipartimento sta mettendo in campo con provvedimento all'esame del Consiglio comunale:

- attraverso un processo partecipativo di tutti i cittadini interessati definire un progetto generale preliminare di urbanizzazione che potrebbe essere realizzato direttamente dal Consorzio e/o Associazioni per opere a scomputo, e che viene approvato dal Comune.
- compatibilmente con le esigenze tecniche e del quartiere, il progetto preliminare prevedrà le priorità per ogni singola opera e diventerà il documento di riferimento per la realizzazione, da parte dei soggetti attuatori (consorzi e privati), delle opere di urbanizzazione a scomputo di tutta l'area, nonché per l'Amministrazione per gli interventi diretti.
- favorire i progetti improntati ad obiettivi di ecocompatibilità determinando lo sviluppo di quartieri ecocompatibili attraverso specifiche incentivazioni.
- favorire, attraverso facilitazioni procedurali ed incentivi, la realizzazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie a scomputo da parte del consorzio di autorecupero e/o associazione di autorecupero. Questa provvederà alla realizzazione delle opere secondo le priorità stabilite nel progetto preliminare, compatibilmente con le disponibilità economiche derivanti dagli oneri concessori versati dai cittadini proprietari di zone ex abusive che vogliono scomputare gli oneri concessori. Il processo di realizzazione verrà costantemente monitorato dall'Amministrazione Comunale.
- l'Amministrazione potrà comunque procedere alla realizzazione diretta di opere pubbliche sempre secondo le indicazioni del piano preliminare, condiviso dalla Comunità locale.

Con il termine di autopromozione vogliamo intendere la pianificazione e la realizzazione di servizi, attrezzature ed infrastrutture da parte dell'Amministrazione comunale, con il coinvolgimento diretto dei cittadini che si

fanno promotori ed attori significativi dell'attuazione delle opere pubbliche nelle zone ex-abusive.

La partecipazione degli abitanti alla realizzazione dei lavori garantisce sia un'attuazione rapida degli stessi, sia la condivisione degli obiettivi sia una successiva conservazione del bene in quanto frutto dell'opera comune. Inoltre, rafforza il senso di identità collettivo, assicura una maggiore trasparenza e, attraverso la condivisione delle decisioni relative all'impiego dei fondi comunali, promuove la creazione di un indotto economico e di una forma di bilancio partecipato.

Nell'ambito delle strategie di intervento per la riqualificazione urbana, l'autopromozione rappresenta un valore aggiunto, in quanto consente di realizzare processi di valorizzazione dei tessuti urbani, incoraggia lo sviluppo economico e di nuova occupazione (con la formazione di professionalità legate al recupero e alla manutenzione) e favorisce altresì un processo più incisivo di rigenerazione sociale delle periferie.

Gli aspetti di innovazione ecosostenibile

Dal punto di vista metodologico l'attuazione di questi piani particolareggiati è stato un esperimento di contaminazione fra i piani di prima generazione urbanistica e le procedure dell'Agenda 21 locale. In primo luogo perché la definizione dell'attuazione dei piani è basata sul processo partecipativo degli abitanti interessati.

I temi ripresi nell'attuazione si riferiscono a contenuti di recupero e sviluppo improntati alla sostenibilità ambientale nella convinzione che la riqualificazione di questi tessuti urbani possa avvenire solo attraverso contenuti ed obiettivi di ecocompatibilità. A tal fine sono previsti specifici incentivi nella fase di attuazione degli interventi realmente a scoppio.

La progettazione e pianificazione urbana punta nell'attuazione concreta a recuperare le aree del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse naturali e la costruzione della rete ecologica, a costruire edifici con tecniche di bioedilizia, a preservare il patrimonio culturale ed identitario, a curare la mobilità sostenibile attraverso la realizzazione del trasporto pubblico e garantire l'accessibilità a tutti.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Roma
Dipartimento XIX - II U.O.

IL CASO

Recupero zone ex abusive: attuazione dei Piani particolareggiati e autopromozione del territorio

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree costruite, ma non urbanizzate

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani urbanistici

RIFERIMENTI

<http://www.romaperiferie.it>