

LA NUOVA URBANISTICA (1993-2001) E IL PRG DI ROMA (2003-2008)

(Testo di riferimento, anche per la scheda 21: Urbanistica n.116, 2001.

Per le Norme vedi: Comune di Roma, Piano Regolatore Generale, Norme Tecniche di Attuazione, maggio 2008.

Gli elaborati del Piano sono consultabili nel CD depositato nella biblioteca del DAU e nel sito web "comune.roma.it")

PREMESSA

Il processo di pianificazione che si svolge a Roma tra il 1994 e il 2000 è importante perché:

- Pone le basi per la ricostruzione della disciplina urbanistica
- Permette di seguire e comprendere il formarsi delle componenti del nuovo PRG, in particolare di quelle strutturali
- Spiega perché da una ipotesi iniziale di "Piano riformato" si è redatto un Piano in parte tradizionale: le proposte di riforma dell'Istituto Nazionale di Urbanistica non sono divenute legge e la legge regionale (L.R. 38 del 1999) non muta la natura del PRG tradizionale (ora chiamato PUCG) che resta conformativo della proprietà in tutte le sue dimensioni

IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE PRIMA DEL PRG

Ricostruire la disciplina: sono forti l'impegno contro il nuovo abusivismo e l'azione per il recupero delle periferie. Viene riorganizzata la "macchina" amministrativa e repressi i fenomeni di corruzione. Viene superata l'impostazione del vecchio PRG 1962-'65 in particolare per il Sistema Direzionale Orientale (SDO) considerato non più attuale. Viene proposta una nuova impostazione della struttura di Piano, articolata nelle tre componenti: ambientale; per la mobilità; per il sistema insediativo.

Il "Poster Plan" del 1995.

Il "Poster Plan" è l'anticipazione del "Piano strutturale". E' un documento dimostrativo non formalizzato (non votato ma presentato e illustrato al Consiglio Comunale) che prefigura le linee di fondo dei successivi atti di pianificazione urbanistica. Suoi contenuti principali sono:

1. la dimensione **metropolitana** come orizzonte cui tendere (rappresentato soprattutto dal sistema ambientale e dal sistema della accessibilità)
2. il **recupero della città esistente** (piani e programmi per città che non crescono più ma convertono le proprie funzioni e si rigenerano dall'interno)
3. **"i vuoti"**, cioè le aree libere o liberabili, gli spazi pubblici, i parchi e le aree agricole, nella metropoli contemporanea sono più importanti dei "pieni". Essi costituiscono gli elementi fondamentali per la rigenerazione ecologica. Il *Poster Plan* definisce anzitutto "i vuoti" alla scala urbana e metropolitana: cioè le aree libere (agricole o parchi) che non dovranno essere urbanizzate.
4. **le principali scelte strutturali:** sono tre: il sistema **ambientale** (parchi e le aree agricole); il **trasporto pubblico** in sede propria (ferrovie di superficie e linee metropolitane); l'azione di **riqualificazione della città esistente** - Vengono definiti gli ambiti ove si attiveranno diversi tipi di intervento attraverso diversi strumenti (Piani

particolareggiati per i comprensori direzionali e il recupero delle ex borgate abusive; programmi di riqualificazione urbana e programmi di recupero urbano per gli ambiti da riqualificare; ecc.). Dopo l'illustrazione del Poster Plan **il Consiglio Comunale approva la localizzazione e i contenuti dei principali programmi di intervento.**

5. Primi elementi di **dimensionamento**: l'offerta principale è costituita dai programmi di riqualificazione e di recupero urbano oltre che da programmi già avviati (PdZ, PdL, Programmi di Roma Capitale, Piani per le Zone "O"). L'orientamento dichiarato è quello di una drastica riduzione del "residuo di Piano" (cioè delle parti non ancora realizzate del PRG 1962-'65)

La variante generale "Piano delle certezze" del 1997:

Il Piano delle certezze è un atto formale (variante al PRG) che stabilisce una nuova disciplina per le aree agricole e le riserve naturali/parchi, e per alcune zone (A, B e D) della città consolidata. Può essere considerato come una "prima parte" del nuovo Piano Regolatore per Roma. Suoi contenuti principali sono:

- Le "invarianti" ambientali: i parchi; il verde agricolo e l'agro romano considerati, come valori storico-ambientali fondamentali per affermare la nuova urbanistica. Prima formulazione dell'eco-sistema (sul tema piani regolatori/ecologia F. Oliva, uno dei 5 consulenti per il nuovo Piano, ne avrebbe descritto l'impostazione in "Piani regolatori sostenibili", in Urbanistica n.112/99).
- Riduzione delle previsioni di edificabilità per 17 mil/mc, di cui "compensati" solo 3 mil (i 17 si aggiungono ai 40 della variante di salvaguardia 1991-1996, ora approvata)
- Semplificazione e maggior rigore nella disciplina delle zone agricole(zone "H" del PRG '62/'65); eliminazione delle zone di completamento ad intensivi secondo i Piani Particolareggiati previsti dal PR del 1931 (zone "D") e destinazione a standard urbanistici di tutte le aree ancora libere all'interno dei PP;
- La città consolidata: uso migliore del patrimonio residenziale attraverso il frazionamento (fino a 45 mq di superficie utile netta); le possibilità di demolizione e ricostruzione (fino a 7 mc/mq, comunque non oltre l'esistente)
- Introduzione delle "compensazioni" (e principi di perequazione); differenze tra vincoli ambientali e vincoli urbanistici

Il Piano delle certezze viene adottato nel 1997; sarà contro-dedotto nel 2000 e definitivamente approvato dalla Regione Lazio e dal comune di Roma nel 2004

LA FORMAZIONE DEL NUOVO PRG

La proposta di nuovo Piano regolatore generale approvata dalla Giunta Comunale (Sindaco Rutelli) il 20 ottobre 2000 è conforme alla legislazione nazionale e regionale vigenti. Poiché l'attesa riforma urbanistica non è stata varata dal Parlamento, è dunque un "Piano Regolatore Generale a legislazione invariata". Il nuovo Piano introduce tuttavia molti ed importanti elementi di novità, necessariamente entro il quadro legislativo tradizionale.

In particolare il nuovo PRG, rispetto ai temi del dimensionamento, degli standard urbanistici e della zonizzazione assume le seguenti linee:

Dimensionamento: la scelta di un quadro previsionale a popolazione invariata (che non vuol dire arresto di qualsiasi possibilità edificatoria) permette di affrontare la questione del "residuo" di Piano (rispetto al 1962-'65 e successive varianti) dimezzandolo. La domanda fondamentale non è più quella di Piccinato (v. scheda **S 16**) bensì: "stabilite le

invarianti storiche e ambientali, cosa è trasformabile per migliorare efficienza, giustizia e bellezza della città?”

Zonizzazione: il nuovo Piano non si basa più sulle zone monofunzionali bensì sui **tessuti** di cui sono costituite le diverse parti della città esistente e sugli **ambiti** (Ambiti strategici e di valorizzazione nella città storica. Ambiti di recupero o per programmi integrati nella “città consolidata” e in quella “da ristrutturare”. Ambiti di trasformazione ordinaria o già pianificati o per programmi integrati nella città della trasformazione. Progetti urbani per le nuove Centralità urbane/metropolitane)

Standard Urbanistici: si introduce il metodo della **perequazione** e della **cessione compensativa** (artt da 17 a 22 delle Norme Tecniche di Attuazione – NTA) per garantire l’effettiva disponibilità delle aree e la realizzazione degli standard urbanistici senza ricorrere agli espropri

Nel maggio 2001 si tengono le elezioni comunali. La nuova Giunta (Sindaco Veltroni) conferma le linee di fondo del Piano, ne aggiorna e integra alcune parti, e il 18 giugno 2002 approva la nuova proposta. Questa passa al vaglio dei Municipi e delle Commissioni consiliari, e il **20 marzo 2003 è adottata dal Consiglio comunale.**

Il termine per presentare le **osservazioni** al Piano è stato prorogato fino al 3 novembre 2003. In totale ne sono presentate oltre 7.000 (molte delle quali sono “multiple”, contengono cioè più di una proposta di modifica del PRG adottato.

Il 22 marzo 2006 il Consiglio comunale approva le controdeduzioni alle osservazioni.

Il 12 febbraio 2008 (a conclusione della Conferenza di co pianificazione con la Regione Lazio e la Provincia di Roma) **il Piano è formalmente approvato.**

Pubblicato il 14 marzo 2008 sul BURL, diviene da quel giorno pienamente **vigente.**

IL PIANO VIGENTE

Storia e Natura sono i valori identitari fondamentali assunti dalla nuova urbanistica. Essi definiscono le invarianti del Piano; sono riferimento e fonte di ispirazione per l’attuazione del Piano e la progettazione urbanistica ed edilizia (v. Guide alla progettazione inserite tra gli elaborati gestionali del nuovo PRG)

La forma del Piano: (vedi NTA, artt. 2 e 11)

i tre sistemi: **Insediativo** Città storica; Città consolidata; Città da ristrutturare; Città della trasformazione; progetti strutturanti
Ambientale e Agricolo Aree naturali protette (parchi) e agro romano; rete ecologica e ambiti di paesaggio
Servizi, infrastrutture e impianti Reti mobilità; servizi e verde pubblico; reti idriche e depurazione; reti energetiche e comunicazione

i cinque tipi di elaborati (NTA, art.2)

Prescrittivi: Sistemi e regole: tavole in scala 1:5.000 per città storica e 1:10.000 per intero Comune;

Norme Tecniche di Attuazione (NTA);

Rete ecologica

Gestionali: Qualità; Sistemi mobilità e ambientale; Geomorfologia; Guide alla progettazione ecc.

Descrittivi: Relazione; Struttura e inquadramento; centralità; Scenari mobilità ecc

Indicativi: Schemi di riferimento (città da ristrutturare, centralità locali) Ambiti di programmazione strategica

Comunicativi: Scenari Circostrizionali

La differenza fra gli elaborati Prescrittivi e tutti gli altri risiede nel fatto che per modificare i prescrittivi è necessaria una procedura completa di Variante urbanistica (redazione, adozione da parte del Consiglio comunale, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni (CC), approvazione (CC)); gli altri elaborati vengono invece aggiornati e/o modificati con procedure semplificate e di competenza del Consiglio Comunale (ma una sola delibera) solo per alcuni elaborati Gestionali.

I principali **contenuti strutturali** del nuovo Piano Regolatore che confermano e approfondiscono quelli già indicati nel “poster plan”, e in parte definiti nel Piano delle Certezze, sono i seguenti:

- il **quadro metropolitano**, contesto entro il quale si colloca il nuovo PRG della città. Esso è definito dai documenti elaborati dalla Regione (in particolare la legge sulle aree protette) e dalla Provincia (il Piano Territoriale di Coordinamento, in corso di approvazione).
- **Il Sistema ambientale e la strategia del Piano sostenibile** erano già stati definiti, nella loro dimensione territoriale e in termini normativi e gestionali, con il Piano delle certezze. Il Piano vigente sviluppa e approfondisce quella strategia come fattore strutturante primario dell’intero territorio; ne dettaglia e rafforza le componenti; con una normativa molto accurata prepara le basi per un grande progetto di miglioramento ambientale per le *open areas*; l’intero sistema “dei vuoti” è analizzato in modo rigoroso e la **rete ecologica** che ne costituisce l’ossatura è definita da elaborati **prescrittivi** in scala 1:10.000, che collimano con quelli di “sistemi e regole”.
- La **strategia della accessibilità** con la quale si conferma la **priorità al trasporto pubblico su ferro**. Il Piano contiene il “modello 4 x 3” (4 linee metropolitane in profondità due delle quali esistenti (A e B), una già definita (C) e in corso di realizzazione, e la quarta (D) individuata e definita per la prima volta dal nuovo PRG negli elaborati prescrittivi 1:10.000. La “cura del ferro” è l’azione strutturale principale per superare quello che è stato definito il “difetto genetico” delle città italiane e cioè la storica debolezza dei sistemi di trasporto urbani e metropolitani in sede propria. **Il nuovo PRG subordina la realizzazione delle nuove centralità e delle altre nuove edificazioni rilevanti alla realizzazione del trasporto su ferro** (artt.13, 16 e 99 delle NTA).
- La scelta del **modello policentrico come modello insediativo alternativo a quello attuale**, che dovrà necessariamente assumere una scala metropolitana e garantire, attraverso la progressiva realizzazione delle “nuove centralità”, un assetto multipolare, incardinato sulla rete del ferro, circondato e percorso dal sistema storico-ambientale dell’agro romano e della rete ecologica. Con questa impostazione **si supera l’idea, tipica del novecento, di un’alternativa unica al**

centro storico (prima l'EUR, poi lo SDO) e si stabilisce il principio di una periferia metropolitana non più indifferenziata, bensì strutturata dai nuovi centri di funzioni e di attività. Sono le “centralità” urbane/metropolitane, collegate tra loro dal trasporto su ferro: luoghi ove si concentrino attività e funzioni di varia natura (servizi alla produzione, direzionalità, attività culturali e per il tempo libero, servizi privati ecc.) entro spazi e attrezzature la cui qualità caratterizzi l'intero ambito urbano di riferimento e dotate di spazi pubblici ampi e ben gestiti. Si supera anche l'idea, affermata nel secondo dopoguerra e caratterizzante il PRG del '62, di un distretto urbano specializzato in attività direzionali (i *Central Business Districts* tipici dell'esperienza USA) e si stabilisce il principio in base al quale è l'intera metropoli a funzionare come distretto direzionale di sistemi economici sovra-nazionali

- da **centro storico a “città storica”**. Il superamento dell'idea di “centro storico” come zona centrale perimetrata e relativa ad un periodo definito della storia della città, per sostituirla con quella di un “sistema di valori storici” che arrivano fino alla città contemporanea e percorrono l'intero sistema metropolitano, qualificandolo e conferendogli identità (i quartieri dell'architettura moderna ecc.). L'evoluzione concettuale dal “tipo, edilizio” al “tessuto urbano”. La definizione degli “ambiti strategici” come grandi segni/significati definiti nel corpo urbano dalla storia e dalla natura.

I principali **contenuti operativi** del nuovo Piano Regolatore, sono i seguenti:

- 1. Superamento della zonizzazione tradizionale.** Il nuovo PRG, pur restando nell'ambito della legislazione vigente sostituisce alla disciplina tradizionale, fondata sulla zonizzazione (mono)funzionale di tradizione razionalista, una nuova disciplina fondata sulle caratteristiche storiche e tipo-morfologiche dei tessuti urbani esistenti e sulla definizione di ambiti. Di norma all'interno dei tessuti il Piano si attua attraverso interventi diretti; all'interno degli ambiti attraverso interventi indiretti¹. I tessuti sono definiti all'interno della città storica, della città consolidata, della città da ristrutturare²; gli ambiti comprendono l'intera città della trasformazione e parti delle altre città (Ambiti strategici e di valorizzazione nella città storica. Ambiti di recupero o per programmi integrati nella “città consolidata” e in quella “da ristrutturare”)
- 2. Articolazione delle 4 città.** Il Piano parte non dalla previsione della crescita urbana, bensì dalla necessità della riqualificazione della città esistente. Non più le “zone” tradizionali ma i “tessuti” della città come si è venuta configurando nel corso della storia.

¹ Sono “diretti” gli interventi che si possono realizzare, con o senza titolo abilitativo previsto dalle norme nazionali, senza bisogno della approvazione di un Piano attuativo. Sono “Indiretti” gli interventi per realizzare i quali occorre l'approvazione di un Piano esecutivo.

²[8] Le definizioni testuali di queste “città” sono contenute nelle NTA, ed in particolare: art. 24 per la città storica; art. 44 per la città consolidata; art. 51 per la città da ristrutturare; art 56 per la città della trasformazione. La definizione cartografica è contenuta negli elaborati “sistemi e regole”

- 2.1 **Città storica:** (4.982 ha = 3,9 % dell'intero territorio pari a 129.000 ha; 629.725 abitanti = 22,9 % della popolazione anagrafica 2003, pari a 2.810.931 ab³; dens = 126 ab/ha)
Definizione, obiettivi, componenti e tessuti (NTA art. 24 e art. 25: interno mura, espansioni otto-novecentesche consolidate) include tra l'altro Garbatella, Montesacro, Eur, Ostia. Le componenti sono: i tessuti, gli edifici e complessi speciali; gli spazi aperti; gli ambiti di valorizzazione.
 Modalità attuativa generale: intervento diretto
Ambiti di valorizzazione (39 in 3 tipi, più Ostia Art. 43). Modalità attuativa: intervento indiretto
- 2.2 **Città consolidata** (11.642 ha = 9,0 %; 1.323.122 abitanti = 47,0%; dens = 114 ab/ha)
Definizione, obiettivi, componenti e tessuti (NTA art. 44 e art. 45, stabilmente configurata, morfologia definita, prevalentemente generata dall'attuazione PRG 1931 e 1962). Le componenti sono: i tessuti e il verde privato
 Modalità attuativa generale: intervento diretto
Ambiti per i programmi integrati. Modalità attuativa: intervento indiretto
- 2.3 **Città da ristrutturare** (8.972 ha = 7,0%; 491.458 abitanti = 17,7%; dens = 55 ab/ha. a completamento circa 58 ab/ha "virtuali")
Definizione, obiettivi, componenti e tessuti (NTA art. 51 solo in parte configurata, richiede azioni di riordino, di definizione morfologica e funzionale. Obiettivi: aumento verde e servizi; miglioramento accessibilità; caratterizzazione spazi pubblici; qualificazione edilizia) Trattandosi soprattutto delle vecchie zone F1, G4 ed L sono articolati in "prevalentemente per attività" o "prevalentemente per residenza". Le componenti sono: i tessuti, compresi negli Ambiti per i Programmi Integrati; gli ambiti per i programmi di recupero urbano; i nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare
 Modalità attuativa generale : intervento diretto (normato a seconda che siano prevalentemente per attività o per residenza)
Ambiti per i programmi di recupero urbano (ex art. 11, L. 493/93), che includono parti di tessuti, di verde e servizi di livello locale o urbano. E' una modalità attuativa indiretta, già pianificata.
Ambiti per i programmi integrati (ex art. 16 L. 197/92, poi LR 20/97), che includono parti di tessuti, di verde e servizi di livello locale o urbano; per alcuni ambiti sono stati redatti e pubblicati Schemi di Assetto Preliminare (SAP), modalità attuativa indiretta.
Nuclei ex abusivi (toponimi), Piani di Recupero elaborati dai Consorzi di residenti e approvati dall'Amministrazione
- 2.4 **Città della trasformazione.** (8.445 ha = 6,8%; 207.869 abitanti = 7,9 %; dens = 25 ab/ha; a completamento circa 50 ab/ha "virtuali")
Definizione, obiettivi, componenti (NTA art. 56, la parte di città di nuovo impianto la cui edificazione deve soddisfare esigenze abitative di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano). Le componenti sono: gli ambiti di trasformazione ordinaria ATO; gli ambiti a pianificazione particolareggiata definita; gli ambiti per i programmi integrati

³ Fonte dei dati di territorio e popolazione: delibera di CC n. 18 del 12/2/2008 (Delibera del Consiglio Comunale di approvazione del PRG)

Ambiti con pianificazione attuativa già definita (soprattutto ex zone “O”, con Piani di Recupero già adottati e/o approvati));

Ambiti di trasformazione ordinaria (ATO), suddivisi in ambiti prevalentemente residenziali e ambiti integrati (ATO residenziali n.36; ATO integrati per residenza e attività n.25; pdz ex L. N.167/62 n.18);

3. La **Perequazione Urbanistica** nel PRG è articolata in diversi istituti. Due possono essere considerati i principali.

Il primo consiste nel fatto che si assegna lo **stesso indice di edificabilità** (diritto edificatorio) a tutte le aree di uno stesso ambito, in genere piuttosto vasto, indipendentemente dalla concreta localizzazione della edificabilità stessa all'interno dell'ambito; ogni proprietario dispone quindi di una quota di edificabilità, e deve versare contributi corrispondenti, proporzionale alla quota di proprietà di cui è titolare. Ciò permette di svincolare il disegno urbano dalla configurazione catastale delle proprietà. E' prevista anche la possibilità di trasferire la edificabilità in altri ambiti.

Il secondo istituto consiste nell'obbligo, per chi intende realizzare la trasformazione ammessa, di pagare all'Amministrazione un **contributo straordinario**, aggiuntivo rispetto ai tradizionali contributi concessori (c.d. oneri Bucalossi) pari al 66% del plusvalore conseguibile in seguito all'incremento di edificabilità, rispetto alla previgente disciplina urbanistica, previsto dal PRG .

4. Il metodo della **cessione compensativa** per garantire **gli standard urbanistici**. Il Piano prevede l'attribuzione di un indice di edificabilità territoriale assai contenuto (0,04 mq/mq) alle aree destinate a verde e servizi pubblici locali in cambio della cessione del 90% delle aree stesse. L'edificabilità, concentrata sul restante 10% dell'area, è destinata alla realizzazione di servizi privati coerenti con la destinazione e l'uso pubblico del 90% dell'area. La localizzazione dell'edificazione (10% dell'area) è demandata ad un progetto preliminare di iniziativa pubblica. Questo metodo, inizialmente definito per la generalità degli standard urbanistici è limitato, nel Piano vigente, alle aree ricadenti nei Programmi Integrati, nelle centralità locali e nella fascia pomeriale delle Mura Aureliane.

5. Il metodo del **Progetto urbano**. Il nuovo PRG introduce, per la prima volta in Italia, l'idea e le regole per i Progetti urbani.

“Il Progetto urbano è una procedura finalizzata alla definizione progettuale delle previsioni di PRG, in relazione alle parti di città interessate direttamente o indirettamente da interventi di rilievo urbano; tale procedura consente, anche confrontando soluzioni alternative, un'accurata verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte, che devono assicurare altresì elevati livelli di qualità urbana ed ambientale.” (art.15 NTA). La procedura è obbligatoria per le Centralità urbane/metropolitane, ma può essere utilizzata in tutti i casi nei quali si debbano coordinare ed integrare interventi diversi e si intendano raggiungere risultati qualitativi elevati.

L'idea di Progetto Urbano contenuta nel nuovo PRG corrisponde, in parte, a quella descritta ed approfondita nel Corso (I Parte, cap 1.5. **S. 20**). Il significato positivo dell'inserimento nel Piano risiede piuttosto nel fatto che, in tal modo, nei prossimi anni questo metodo dovrebbe essere sperimentato in diversi luoghi della periferia metropolitana (centralità). Ciò dovrebbe permettere, attraverso la pratica, ulteriori avanzamenti della teoria.