

INU Lazio

Gruppo di lavoro: **Urbanistica romana e PRG vigente**

Sottogruppo: **Innovazione e criticità nella normativa tecnica del PRG di Roma**

*Daniele Iacovone, Enrico Lorusso, Gianpaolo Messina, Marco Tamburini
con il contributo di Biancamaria De Rosa (Comune di Roma, Dip. Tutela Ambientale)*

DOCUMENTO DI SINTESI DEL LAVORO

Sommario

Premessa	2
A. L'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure	6
SCHEDA A1:.....	6
Acquisizione e gestione delle aree pubbliche	6
SCHEDA A2.....	8
Standard urbanistici.....	8
SCHEDA A3.....	9
Compensazioni urbanistiche	9
SCHEDA A4.....	15
Disciplina per gli interventi indiretti	15
SCHEDA A5.....	16
Il progetto urbano	16
SCHEDA A6.....	17
Formazione e decadenza degli strumenti attuativi.....	17
SCHEDA A7.....	18
Modalità di attuazione degli interventi	18
SCHEDA A8.....	19
Conservazione dei beni di qualità	19
B. La classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali;	21
SCHEDA B1.....	21
Il sistema insediativo (Titolo II).....	21
SCHEDA B2.....	22
Il sistema ambientale e agricolo (Titolo III)	22
SCHEDA B3.....	23
Il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti (Titolo IV)	23
SCHEDA B4.....	24
Parametri e classificazioni (Titolo I).....	24
C. Le competenze ed il ruolo dei Municipi e le modalità partecipative.	26
SCHEDA C.....	26
Municipi e partecipazione	26

Premessa

L'attuale crisi delle Amministrazioni pubbliche titolari del potere di pianificazione urbanistica, caratterizzata anche dal mancato ricambio del personale interno e dalle difficoltà a ricorrere ad apporti di tecnici esterni, uniti a una generale scarsità di risorse da investire, sta di fatto provocando un blocco dell'attività amministrativa.

In tale contesto più che mai occorre che lo **strumento urbanistico comunale** ritorni a essere un motore di sviluppo per il territorio e per le comunità insediate e contribuisca a fornire idee, contributi e proposte innovative per il rilancio dell'attività urbanistica ed edilizia da sempre componente rilevante dell'economia cittadina, in particolar modo per quella romana.

Da questo punto di vista, un'attenta riflessione sull'apparato normativo e regolativo del PRG di Roma Capitale approvato nel 2008 assume particolare rilievo all'interno delle iniziative intraprese dall'INU Lazio finalizzate a definire una piattaforma per la revisione e l'aggiornamento del Piano a 13 anni dalla sua approvazione.

Occorre premettere e sottolineare che le norme del vigente PRG di Roma contengono numerose innovazioni urbanistiche, soprattutto per l'individuazione di nuove forme:

- di attuazione urbanistica (progetto urbano, fase preparatoria dei programmi integrati);
- di strumenti per la gestione perequativa dell'attuazione del piano (cessione compensativa, incentivi al rinnovo edilizio);
- dell'introduzione del contributo straordinario;
- del ricorso all'intervento diretto nei tessuti (tra cui lo sblocco dei frazionamenti);
- dell'inserimento delle categorie di intervento ambientali e della rete ecologica.

L'insieme di tutte queste innovazioni si trasformano in concrete prescrizioni tecniche contenute nelle NTA che rispondono all'obiettivo generale di rafforzare il ruolo centrale dell'Amministrazione comunale nel tentativo di migliorare la redistribuzione della rendita fondiaria prodotta dalle scelte di piano a favore del pubblico interesse.

Naturalmente esiste un tema di adeguamento delle NTA a tutte le disposizioni normative statali e regionali che si sono succedute, alcune delle quali stimulate anche dai principi innovativi introdotti dal PRG (contributo straordinario), che hanno portato alla semplificazione delle procedure, alla deroga diffusa in nome della rigenerazione urbana e a nuove regole sul paesaggio e sulla tutela dei beni culturali.

Tuttavia, oltre alla oggettiva necessità di un aggiornamento delle disposizioni legislative sopravvenute e/o abrogate, emergono, soprattutto oggi, forme di rigidità irrisolte, che rendono difficile l'applicazione operativa del dettato normativo, incrementando le potenzialità interpretative delle strutture tecniche e degli operatori di settore con il conseguente ritardo nell'attuazione e nella gestione degli interventi diretti e indiretti.

Obiettivi e risultati attesi

Nell'ambito del gruppo di lavoro di INU Lazio sul tema di una proposta di rilancio e di eventuale riesame della strumentazione urbanistica generale vigente a Roma, questo contributo si concentra in particolare sull'analisi delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG, per indagare sui problemi emersi nella sua gestione ovvero per evidenziare le buone pratiche che si sono manifestate attraverso l'applicazione delle prescrizioni normative. Attraverso una lettura critica dell'articolato,

si sono indagati pregi e difetti delle principali innovazioni, concentrandosi sugli esiti positivi e negativi generati dall'interpretazione e dall'applicazione delle disposizioni, nella prospettiva di una semplificazione delle procedure, di una certezza del diritto e di un supporto allo sviluppo.

Il risultato finale del lavoro si concretizza nella proposizione di alcune questioni, sintetizzate in apposite Schede valutative allegate, per aprire un dibattito in città su alcune evidenze emendative delle NTA, allargando la discussione a chiunque fosse interessato a fornire un'esperienza e un apporto disciplinare, non dimenticando che l'articolato del PRG di Roma ha già "fatto scuola" e molti degli elementi costitutivi del Piano si ritrovano in numerose altre esperienze in Italia.

Per sistematizzare, in questa fase di analisi del testo delle NTA, le principali questioni emerse anche negli incontri del Direttivo della Sezione, il lavoro si è indirizzato nell'evidenziare criticità e opportunità, differenziando le Schede valutative secondo tre insiemi di argomenti:

- A. l'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure;**
- B. la classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali;**
- C. le competenze ed il ruolo dei Municipi e le modalità partecipative.**

Per quanto riguarda il primo punto, un primo rilievo di carattere generale riguarda il reiterato, per certi versi superfluo, rinvio alle dimensioni insediative ed alle destinazioni urbanistiche previste nel previgente PRG del 1965.

Riflettendo a posteriori su tale circostanza - pur comprendendo tali scelte dell'amministrazione comunale, coerenti con la finalità di dare <certezze> a quelle scelte urbanistiche operate con il precedente PRG, da salvaguardare nell'ottica del vistoso taglio di mc operato con il nuovo piano - non può negarsi che tale impostazione possa per certi versi far assumere al PRG vigente una sorta di approccio debole rispetto alla forza impositiva ed autonoma delle scelte discrezionali che le disposizioni di legge attribuiscono al piano, allorquando lo stesso si rinnova. Nei casi in cui sussistono tali rinvii si determinano a caduta contenziosi sulla corretta applicazione di previgenti indici, norme o destinazioni d'uso che creano palesi incertezze non facilmente superabili.

Altro aspetto che genera o ha generato una difficile attuazione delle previsioni di Piano concerne la **garanzia dell'efficacia urbanistica delle previsioni per le dotazioni pubbliche** e in particolare il tema dell'acquisizione delle aree pubbliche (Scheda A1) e il dimensionamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici per standard urbanistici (Scheda A2).

A questo tema si lega anche la riflessione sul meccanismo della Compensazione urbanistica (Scheda A3), che, per finalità pubbliche di salvaguardia ambientale, ha introdotto nuove modalità per la distribuzione e lo spostamento dei diritti edificatori, ma che, ad oggi ha prodotto un incremento e una polverizzazione delle aree edificate/edificabili e un "residuo" di edificabilità non ancora "localizzata" che raggiunge circa 5 milioni di mc.

Sempre in tema di efficacia urbanistica delle procedure previste dal PRG, si rileva una generale necessità di **riordino degli strumenti attuativi tipici ed atipici e dei procedimenti di riferimento**, soprattutto per quel che riguarda la semplificazione e il coordinamento delle disposizioni inerenti la formazione degli strumenti esecutivi (interventi indiretti, artt. 12, 13 – Scheda A4) e lo snellimento delle procedure di formazione e approvazione dei PRINT (art. 14) e del Progetto

urbano (art. 15) che, tra l'altro, rappresentano una delle più interessanti innovazioni del PRG di Roma (Scheda A5).

In questo ambito rientrano anche le problematiche relative alla necessità di aggiornamento e ripianificazione degli strumenti attuativi approvati/adottati (Scheda A6) che sono stati inseriti nella cartografia di Piano nella componente degli *Ambiti a Pianificazione Particolareggiata Definita* (APPD – art. 62) e che in molti casi – vedi i P.P. delle ex zone O – sono decaduti dopo la scadenza decennale di legge. Su tali ambiti, che impegnano buona parte del dimensionamento del Piano, risulta non più procrastinabile l'avvio di una strategia di rinnovo della pianificazione urbanistica, facendo ricorso, ad esempio, alle più recenti disposizioni nazionali e regionali sulla Rigenerazione urbana, ma comunque nella direzione di eliminare il più possibile il rimando alla pianificazione attuativa per la gestione dei progetti, in linea con gli obiettivi generali del PRG di promuovere l'intervento diretto per la trasformazione e la conservazione dei Tessuti urbani.

A questo proposito è opportuno segnalare come le Norme del PRG rimandino a **varie forme del progetto architettonico e dei procedimenti connessi** che si sono dimostrati spesso disorientanti e di difficile realizzazione come nel caso delle procedure per l'acquisizione e gestione degli spazi pubblici (Scheda A7) o per l'approvazione di progetti su beni inseriti nella Carta per la Qualità (Scheda A8).

In molti di questi casi la possibilità di ricorrere al **permesso di costruire convenzionato**, previsto dall'art. 28 bis del DPR 380/2001 e s.m.i. e poco citato nelle NTA, potrebbe rappresentare un efficace strumento per l'Amministrazione comunale per governare i processi di trasformazione del territorio, finalizzandoli a un più generale interesse pubblico e riducendone gli impatti sulle caratteristiche peculiari dei tessuti urbani.

In una seconda parte del documento, si affronta nel dettaglio il tema della **classificazione e delle prescrizioni per le componenti urbane e territoriali**, evidenziando, secondo l'articolazione per Sistemi (Insediativo, Ambientale, dei Servizi e delle Infrastrutture – Schede B1, B2, B3) proposta dal Piano, alcune delle principali criticità che hanno di fatto bloccato l'attuazione delle previsioni o il ricorso a procedure derogatorie. In questa sezione ci si riferisce soprattutto alla necessità di aggiornamento dell'articolato normativo del PRG alle nuove disposizioni di legge e di adeguamento alle rinnovate esigenze di limitare il consumo di suolo e di inserire nuove funzioni legate soprattutto alla gestione dei rifiuti e al bisogno di spazi per i nuovi impianti tecnologici.

In questo ragionamento rientrano anche le riflessioni in merito alle definizioni delle grandezze (SUL, Volume, Altezze virtuali ecc.) e dei parametri urbanistico-edilizi (categorie di intervento, modalità attuative, destinazioni d'uso), la cui applicazione ha provocato non pochi problemi in sede di redazione e approvazione dei progetti.

Per la trasversalità di tale tematica che abbraccia tutte le componenti dei Sistemi di Piano, si è ritenuto opportuno articolare la questione in una specifica scheda (Scheda B4), nella quale sono messi in evidenza da un lato le modifiche necessarie all'adeguamento delle NTA alle disposizioni di legge più aggiornate – si pensi alle numerose semplificazioni introdotte dalle successive versioni del DPR 380/2001 – e dall'altro le incongruenze interne all'articolato nella definizione delle grandezze urbanistico- edilizie, nell'ammissibilità dei cambi di destinazione d'uso e nell'utilizzo delle categorie di intervento.

Anche se non strettamente legata alle tematiche di pianificazione urbana ma più alla necessità di un riordino amministrativo e delle competenze, un'ultima riflessione riguarda la questione del **ruolo dei Municipi e le modalità partecipative**, un aspetto che sta assumendo sempre di più un carattere strategico soprattutto se si vuole intervenire sulla città esistente dove risulta fondamentale il contributo delle comunità insediate (Scheda C).

A. L'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure

SCHEDA A1:

Acquisizione e gestione delle aree pubbliche

La decorrenza del periodo quinquennale di efficacia espropriativa degli standard urbanistici dall'approvazione del PRG (2008) restituisce allo stato uno strumento imperfetto e per certi versi bloccato ed appare insufficiente la definizione della modalità di acquisizione prevista dall'art. 83 comma 5.

In particolare, non risulta chiara la fattispecie del ricorso allo strumento di gestione della "cessione compensativa" in quanto l'art 22, 2° comma ne limita l'applicazione ad alcune circostanziate porzioni urbane (PRINT, Centralità e Mura Aureliane).

Vale la pena considerare che la <cessione compensativa> risente di una qualche forma di reticenza sul piano giuridico.

Innanzitutto, si rammenta che in tema di espropriazione la <cessione volontaria> è un istituto già presente sin dal 1865 con la legge n.2359, art.25 e segg., ripreso poi dalla legge n.865/1971 con l'art.12 e infine disciplinato dall'art.20 del vigente TU sugli espropri (Dpr n.327/2001).

L'amministrazione di Roma Capitale ha autonomamente ridefinito l'istituto sia sul piano qualitativo che quantitativo.

Nel primo caso ha circoscritto la praticabilità di tale istituto ad ambiti circoscritti, così come definiti all'art.22, 2° comma.

Nel secondo caso applica il concordamento sulla misura dell'indennità, definendo per quelli diretti una misura autonomamente determinata (0,04 mq/mq di Sul per destinazioni d'uso esclusivamente non residenziali) assolutamente priva di riscontro obiettivo in qualche modo valutabile, tralasciando il fatto che alla base dell'individuazione dell'indennità di esproprio c'è sempre la valutazione del valore venale del bene da espropriare.

Anche qualora si preveda un intervento indiretto tramite ricorso al Programma Integrato (ove possibile), la misura dell'indennità viene incentivata fino ad un indice di 0,06 mq/mq Sul, senza peraltro indicare, in entrambi i casi, su quale porzione di area per servizi pubblici si abbia il diritto e sia possibile adire al medesimo intervento diretto o indiretto, con obiettivo nocumento degli effetti nel caso in cui tale porzione non coincida con l'intero ambito del servizio pubblico previsto nel PRG.

Da qui l'asfissia dell'art.22.

Sempre in tema di efficacia urbanistica delle previsioni pubbliche, si evidenziano inoltre alcune complessità operative e procedurali sul tema della programmazione e gestione dei servizi e più in generale sul tema dell'infrastrutturazione pubblica della città. Il processo di acquisizione e gestione dei servizi pubblici è affidato (art. 83 6° comma) alla redazione da parte dell'Amministrazione di un "*Programma di acquisizione, utilizzazione e gestione delle aree destinate a servizi pubblici (...)* sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale e volto a conseguire (...) i livelli e le partizioni degli standard urbanistici (...) che individui, tra l'altro, le aree d'intervento, le modalità di acquisizione, le fasi temporali, le risorse finanziarie".

A valle della redazione del citato Programma i servizi pubblici sono attuati tramite *Progetto pubblico unitario* da approvare in Giunta capitolina senza il quale viene limitata anche la possibilità di intervento sugli edifici esistenti (art. 83 8° comma).

E' evidente come il ricorso a questo complesso sistema di procedure abbia inceppato il processo autorizzativo e abbia reso problematica la possibilità di trasformare gli edifici pubblici esistenti, rendendo peraltro vano l'obiettivo del Piano stesso di "consentire la realizzazione e gestione delle aree destinate a verde pubblico e ad attrezzature sportive e per il tempo libero, oltre che a soggetti terzi, anche ai proprietari che ne facciano richiesta, sulla base di un piano di gestione da recepire in apposita convenzione", come definito dal comma 7 dello stesso art. 83.

SCHEDA A2

Standard urbanistici

Come già stabilito dal Piano delle Certezze approvato nel 2006, anche il PRG 2008 vigente incrementa le dotazioni pubbliche per abitante rispetto ai fabbisogni di legge (18 mq/ab – DM 1444/68) e prevede una quantità minima di standard urbanistici pari a 22 mq/ab (art. 8), da rispettare nel dimensionamento del PRG stesso e di tutti gli strumenti attuativi da pianificare. Rispetto al primo punto il Piano aumenta ulteriormente le superfici destinate a servizi pubblici fino a un valore complessivo di circa 30 mq/ab.

Nell'articolazione delle funzioni che compongono lo standard, tuttavia, il PRG, all'art. 7, definisce la disciplina per il reperimento dei Parcheggi pubblici, ancorando le superfici da reperire al Carico Urbanistico (basso, medio, alto) che ciascuna funzione produce sul territorio. In generale tali valori si discostano in modo sostanziale dai minimi di legge (0,4 mq/1 mq SUL per le funzioni non residenziali), arrivando a quasi quadruplicare questi parametri nel caso di funzioni Commerciali a Cu/a (1,5 mq/1 mq SUL).

Questa esagerato fabbisogno richiesto di spazi per parcheggi (anche per le funzioni residenziali si ha un valore pari a 6 mq/ab contro i 2,5 mq/ab per residenza previsti dal Decreto) ha provocato, negli insediamenti attuati secondo queste disposizioni, la realizzazione di vaste aree di parcheggio pubblico, spesso isolate rispetto agli edifici e pertanto poco utilizzate.

Un consumo di suolo inutile e un assetto urbano poco gradevole sono tra le conseguenze più evidenti dell'applicazione di queste disposizioni che, invece, dovrebbero puntare, soprattutto con le tecnologie oggi disponibili (sharing, mobilità condivisa ecc.), a una diminuzione del numero di automobili in circolazione, favorendo modalità di trasporto alternative e più sostenibili.

Considerando infine che tali quantità devono essere reperite in tutte le componenti del PRG, risulta chiaro che questo costituisce un problema quando si opera su progetti di recupero della città esistente (Storica, Consolidata e da Ristrutturare).

A tal proposito è pur vero che il Piano consente di abbattere ai minimi di legge gli standard per parcheggi non reperiti negli ambiti più centrali e/o serviti dal trasporto pubblico (art. 7, 13° e 15° comma), ma la procedura per ottenere tale opzione risulta abbastanza complessa (Verifica preliminare di sostenibilità urbanistica, Autorizzazione alla monetizzazione) e in ogni caso le quantità non reperite devono essere monetizzate (se non scomutate) ed "esclusivamente reimpiegate per l'acquisizione di aree volte alla realizzazione degli standard urbanistici non reperiti o per opere funzionali al trasporto pubblico collettivo (art. 7, 23° comma)".

Si rileva, tuttavia, che il Comune non ha mai stabilito le modalità per poter gestire queste risorse e di fatto i proventi della monetizzazione sono finiti nel grande calderone del bilancio comunale.

SCHEDA A3

Compensazioni urbanistiche

Con l'obiettivo di cancellare alcune previsioni edificatorie in ambiti di particolare valore ambientale e di acquisire al patrimonio pubblico le aree in essi comprese, il Comune, con il Piano delle Certezze approvato nel 2004, ha introdotto l'istituto della compensazione urbanistica per trasferire i diritti edificatori in altre zone della città sulla base del principio dell'equivalenza del valore immobiliare rispetto all'edificabilità da compensare.

Come stabilito dall'art. 19 delle NTA, il PRG 2008 si pone l'obiettivo di chiudere la manovra attuando **esclusivamente** le previsioni riferite ai diritti edificatori trasferiti e ancora da trasferire in attuazione del Piano delle Certezze (Allegato A) alle quali si sono aggiunte le compensazioni delle aree edificabili del comprensorio di Tor Marancia (Del. C.C. n. 53/2003 e successive) e di Casal Giudeo (Del. G.C. n. 125/2001).

Il tema delle <compensazioni urbanistiche> coinvolge uno degli istituti giuridici (la proprietà) che il decorso del tempo - nonostante lo sconvolgimento provocato dalla tecnologia nella realtà sociale - non ha scalfito più di tanto.

Il diritto di proprietà di cui all'art.832 del vigente Codice civile, cui si è aggiunta la importante <funzione sociale> introdotta dal Costituente (art.42) è rimasto pressoché invariato rispetto a quello definito dal Diritto romano nella 1^a età repubblicana, che declinava appunto il "*Dominium ex jure quiritium*" come "*jus utendi fruendi abutendi, usque ad sidera usque ad inferos*".

Nella cultura giuridica occidentale tale istituto non ha subito sostanziali modifiche ad eccezione di qualche <ammaccatura> provocata da Maximilien Robespierre (1758-1794) nel suo intervento "Sulla Proprietà" pronunciato alla Convenzione il 24 aprile 1793. In quella sede Robespierre dichiarò quanto segue: "*Avete moltiplicato gli articoli per assicurare la più grande libertà nell'esercizio della proprietà, e non avete detto una sola parola per determinarne il carattere legittimo; di modo che la vostra Dichiarazione sembrerebbe fatta non già per gli uomini, ma per i ricchi, per gli accaparratori, per gli speculatori e per i tiranni. Vi propongo di correggere questi difetti con il consacrare le seguenti verità..etc.*" Forse, proprio tale presa di posizione ha accompagnato il famoso avvocato sino al patibolo, posto che la Rivoluzione francese è stata una rivoluzione borghese, non proletaria; toccare tale diritto non era proprio privo di conseguenze per la società borghese di allora.

Per venire al tema in questione, la L.U. del 1942, con la previsione dell'esercizio del potere in materia urbanistica in capo alla P.A. e la previsione di una disciplina in zone del territorio, ha riconfermato la tutela di una delle principali facoltà in cui si estrinseca il diritto di proprietà, cioè lo jus aedificandi, nelle zone ove era riconosciuta la trasformabilità dei suoli (potenzialità non estesa erga omnes).

In questa <gabbia normativa>, dopo circa 53 anni dall'entrata in vigore della LU, al Congresso nazionale dell'INU celebrato a Bologna nel 1995, si affacciano alcuni principi di particolare importanza che vale la pena qui ricordare:

a) articolazione del piano, considerato strumento irrinunciabile per ogni progetto sulla città, in due componenti che successivamente diventeranno tre:

- la prima è la “componente strutturale”, che definisce l’assetto futuro della città e del suo territorio, con un orizzonte temporale medio-lungo, con carattere solo programmatico, non prescrittivo e vincolistico e, soprattutto, non conformativo dei diritti edificatori, cioè non assegna edificabilità, né appone vincoli espropriativi;
- la seconda è la “componente operativa”, relativa alle principali trasformazioni urbane, ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità limitata nel tempo, cinque anni, corrispondente alla validità dei vincoli espropriativi; decaduti questi, decadono anche i diritti edificatori assegnati;
- la terza è la “componente regolativa”, relativa alla gestione della città esistente e quindi a tutti gli interventi di recupero e di ampliamento degli edifici esistenti, ma anche alla nuova costruzione in aree già urbanizzate;

b) assunzione della “perequazione urbanistica” come modalità attuativa ordinaria del piano, che si declina con la “compensazione” per l’acquisizione delle aree necessarie alla collettività in cambio di diritti edificatori, con la possibilità di trasferire i “diritti edificatori” e anche di commercialarli liberamente.

Il Comune di Roma nella 1^aconsigliatura del Sindaco Rutelli recepisce una delle novità introdotte nella cultura urbanistica dall’INU ed infatti, con la Delibera del Consiglio n.92 del 29.5.1997, viene adottata una Variante generale al PRG denominata <Piano delle Certezze>.

Giova qui ricordare quanto riportato dalla Relazione tecnica allegata alla predetta delibera dove alla pag.17 si esplicita: *“Il Piano delle Certezze dunque non è un momento di chiusura del vecchio Piano regolatore in attesa di redazione del nuovo, ma rappresenta il <primo pezzo> e probabilmente il più importante dal punto di vista qualitativo e quantitativo del nuovo PRG della città. Il piano chiarisce definitivamente alcune scelte di fondo dell’Amministrazione: la nuova articolazione del territorio, la semplificazione della zonizzazione e delle procedure di attuazione delle previsioni del piano urbanistico, l’introduzione del concetto della compensazione urbanistica”*.

I principi fissati da tale provvedimento, la cancellazione di milioni di metri cubi di edificabilità all’interno dei Parchi e delle cosiddette Aree irrinunciabili provocarono oltre 100 ricorsi giurisdizionali. La discussione fu memorabile e condotta magistralmente dal Presidente del Tar Lazio, poi divenuto Presidente del Consiglio di Stato.

Con la Sentenza della Sez. I del Tar Lazio n.1652/1999 è stata fatta sufficiente chiarezza sull’introduzione dell’istituto della compensazione da parte del Comune di Roma. Le parole usate non lasciano adito a dubbi di sorta allorché affermano che: ***“tale istituto pubblicistico (è) inquadrabile nell’ambito del processo di disciplina d’uso del territorio, quale ristoro, a valenza perequativa, del sacrificio della rendita fondiaria soppressa a favore della complessiva salubrità ambientale, già da ora vincola l’amministrazione nell’an, e ne circoscrive inoltre il quomodo entro il confine di elementi identificativi sufficientemente definiti, avuto riguardo alla natura di pianificazione primaria della norma”***. Il Consiglio di Stato con Decisione n. 4667/2009 ha confermato tale sentenza.

Le compensazioni di cui alla del. n.92/1997 sono state in parte riviste dalla Regione Lazio in sede di approvazione della già menzionata variante (Giunta R.Lazio n.856/2004).

Comunque, dai dati pubblicati con tale delibera di approvazione risulta l'ampia manovra di cancellazione delle cubature nelle aree sopra ricordate, con un debito in capo al Comune di compensare ben **4.023.194 mc** con le procedure fissate per il riconoscimento dei diritti edificatori.

Con l'approvazione del nuovo PRG (Del CC n.18 del 12.2.2008) all'art. 19 delle NTA si introducono due tasselli alle compensazioni del Piano delle Certezze che, di certo, costituiscono una novità.

Il primo riguarda la tassatività delle compensazioni così come individuate nell'All. "A" delle NTA e pertanto a quelle della variante del 1997 sono da aggiungere quelle per i comprensori di <Tor Marancia> e <Casal Giudeo>.

Il secondo riguarda l'introduzione dell'istituto della decadenza, individuato al 5° co. del già menzionato articolo. In buona sostanza, in assenza della dichiarazione dell'interessato di voler confermare la propria volontà di ricevere i diritti edificatori, il medesimo sarà considerato decaduto scaduti sei mesi dalla pubblicazione di apposito bando da parte dell'amministrazione.

Allo stato non è dato conoscere quanti degli oltre 4 milioni di mc. siano atterrati su aree urbanisticamente compatibili; ne discende quindi l'impossibilità di poter valutare l'operazione sul piano complessivo. Ma oggi, dopo 17 anni dall'approvazione del Piano delle Certezze e 13 anni da quella relativa al nuovo PRG è lecito o meno porsi l'interrogativo su quanti diritti edificatori siano o meno <decollati>, ovvero sono ancora <in volo>, in assenza dell'atterraggio su area dell'amministrazione o privata?

La domanda non è retorica e, in assenza di dati formali, autorizza qualsiasi osservatore a porsi degli interrogativi, anche sul piano giuridico, sulla natura dei cosiddetti "diritti edificatori".

Ma la domanda non è neppure peregrina, posto che il vigente ordinamento si è ben guardato dal definire la natura giuridica di tali diritti che, a mente dell'art.117 della Costituzione, spetta allo Stato e non alle Regioni.

L'unico sforzo compiuto, vista la proverbiale resistenza ad affrontare il tema di una nuova legge urbanistica, è stato quello di introdurre al 2^a comma dell'art.2643 C.C., in tema di trascrizione degli atti, un comma 2bis che recita: "***i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale***".

Il Tar del Lazio con la fondamentale Sentenza n.1952/1999 aveva proceduto, come sopra riportato, a dare un inquadramento giuridico alle compensazioni; ma, aldilà dell'inquadramento dell'istituto e dei conseguenti impegni dell'amministrazione nel riconoscere i diritti edificatori, lì si è fermato.

Una recente Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha approfondito il tema ed ha affermato: "***Ciò che tuttavia sembra rappresentare un ostacolo davvero invalicabile nell'affermare la natura reale del diritto edificatorio in questione è il suo totale distacco dal fondo di origine e la sua conseguente perfetta ed autonoma ambulatorietà***" (Cass. SS.UU. n.23902/2020).

Da questa affermazione se ne traggono alcune conseguenze sul piano giuridico.

Se i diritti edificatori non sono inquadrabili tra i <Diritti assoluti>, **mancando del carattere della realtà**, gli stessi trovano il loro corretto inquadramento tra i cosiddetti <Diritti relativi>; da qui ne deriva che il rapporto tra amministrazione e privato a seguito della cancellazione delle cubature è di natura obbligatoria.

Nel seguire tale impostazione non pare inutile svolgere alcune considerazioni sull'esatta percezione dell'operazione complessiva del Piano delle Certezze.

Con tale variante si è operato un taglio di **17.0 Milioni di mc**, in sostanza **2.431 Ha** di aree edificabili hanno ricevuto una destinazione ad Agro vincolato o a Verde ambientale, di cui **1.293** all'interno dei perimetri dei parchi e **1.138** all'esterno degli stessi (cfr. Relazione Tecnica pg.11).

Data la vastità di tale operazione, è evidente che inquadrarla tutta nella misura della *compensazione urbanistica* sarebbe risultato quasi impossibile.

Ma, neppure considerare gli oltre **4 Milioni di mc** soppressi quale misura da compensare con rimborsi edificatori, deve considerarsi come l'unica strada percorribile. Non a caso la rubrica della Delibera del CC n.92/1997 reca il titolo di <Piano delle certezze>. **Quando si cancellano 17.0 Milioni di mc., ci si attende uno sconto totale con la rendita fondiaria e l'amministrazione ha voluto dare segni distensivi, non fare terra bruciata!**

Si osserva come non a caso la più volte richiamata Sentenza del Tar n.1652/1999, al §8.1 dedicato alla compensazione, abbia sentito il dovere di richiamare un principio fondante in materia urbanistica, rappresentato nel modo che segue: ***"In relazione all'istituto delle compensazione, deve essere innanzi tutto ribadito il principio costante e consolidato secondo il quale la divisione in zone del territorio, in sede di pianificazione urbanistica, non crea per i soggetti le cui aree siano comprese in una determinata zona alcuna posizione qualificata o differenziata, poiché l'amministrazione può modificare in ogni tempo tali destinazioni, avendo come unico canone quello di una verifica dello stato dei luoghi, le cui caratteristiche oggettive devono essere coerenti con il mutamento di disciplina"***.

Argomentando in tal modo, appare verosimile che il Tar abbia voluto esplicitare che l'amministrazione ben poteva procedere con la variante, prescindendo dalle compensazioni. Ma tant'è, se così ha deciso, la stessa deve attenersi alle regole che, nell'esercizio della sua discrezionalità, si è voluta dare.

Ma ora, nell'anno di grazia 2021, i diritti edificatori riconosciuti che fine hanno fatto?

In assenza di dati verificabili, nel sito web di Roma Capitale non vi è traccia che documenti lo stato di attuazione delle compensazioni previste, può argomentarsi solo sui principi.

In relazione al procedimento da seguire per le compensazioni, stante la "progressività dell'iter perfezionativo" della fattispecie in esame, si distinguono - come espressamente affermato dalle SS.UU. della Cassazione con la citata sentenza - diversi steps articolati in: ***"una <fase di decollo> costituita dalla assegnazione del titolo volumetrico indennitario al proprietario che ha subito il vincolo; una <fase di atterraggio> dove, con la individuazione e assegnazione del terreno, può essere concretamente esercitato il diritto edificatorio; una <fase di volo> rappresentata dall'arco***

temporale intermedio in cui l'area di atterraggio non è stata ancora individuata e pur tuttavia il diritto edificatorio è suscettibile di circolare da sé".

Per tornare al caso di Roma Capitale, seguendo il percorso delineato dalla Cassazione, può ben dirsi che: a) nella <fase di decollo> si trovano tutti coloro che, proprietari di aree riguardate dall'Allegato "A" delle NTA del PRG, hanno ricevuto dalla amministrazione contezza dei diritti edificatori riconosciuti nonché l'invito a cedere in proprietà la loro area; b) nella <fase di atterraggio> si trovano tutti coloro che vedono concretizzarsi il naturale evolversi dei loro diritti edificatori riconosciuti; c) nella <fase di volo> si trovano infine tutti coloro che assegnatari di diritti edificatori correlati alle cubature cancellate, non hanno ancora la disponibilità dell'area ove esercitare concretamente i diritti edificatori assegnati.

Stante questa rappresentazione della situazione giuridica in cui possono essere inquadrati i possibili beneficiari delle compensazioni, occorre prestare la massima attenzione sul fatto che in tutte le tre fasi sopra individuate i destinatari dei diritti edificatori sono stati individuati, hanno cioè un nome ed un cognome.

Si è già detto dell'inquadramento dei già menzionati diritti edificatori non tra i diritti assoluti, mancandone la realtà, ma in quelli relativi, caratterizzati dal fatto che il loro esercizio dipende da una alterità di posizioni giuridiche, rappresentano cioè delle obbligazioni.

In dottrina è pacifico l'assunto che dal punto di vista strutturale l'obbligazione si presenta caratterizzata dall'obbligo del debitore e dal diritto del creditore, l'uno in funzione dell'altro; ed infatti di regola l'estinzione dell'obbligazione coincide con la soddisfazione dell'interesse del creditore e la conseguente realizzazione del diritto.

Ne consegue che in tutte le fattispecie del triplice procedimento di cui sopra, l'amministrazione ha l'obbligo di concluderlo, pena il risarcimento dei danni qualora la stessa risulti inadempiente.

Ma quale è la sorte di tutti gli altri?

E' di tutta evidenza che il solo contenuto dell'allegato "A" non sia di per sé fonte di una specifica e delineata obbligazione in capo all'amministrazione. Quell'atto è un elenco di aree, di comprensori e generalmente non è il debitore che va in cerca del proprio creditore. Ne discende, quale naturale conseguenza, che i titolari delle cubature cancellate dai due piani dovevano interpellare formalmente l'amministrazione invocando in concreto l'applicazione dei benefici previsti dai due piani.

Ora è difficile pensare che costoro possano essere considerati ignari della novità rappresentata dalla compensazione, non sussistendo l'obbligo di notifica a tutti i cittadini dei nuovi piani approvati. Ma costoro sono soggetti all'imposizione ICI sui loro terreni considerati dal fisco come aree edificabili e si fa fatica a pensare che non si siano gravati contro l'Agenzia delle Entrate, visto che l'edificabilità era stata soppressa.

A differenza dei diritti assoluti (la proprietà), quelli relativi si prescrivono, si volatilizzano per un decorso del tempo fissato dal vigente ordinamento (10 anni). A voler essere magnanimi il "*dies a quo*" potrebbe essere fatto risalire non dalla pubblicazione del Piano delle Certezze ma da quella del nuovo PRG.

Sulla <decadenza> così come individuata dall'art.19, 5^a co., delle NTA si ha qualche dubbio a sostenerne la legittimità essendo noto il principio che la decadenza può essere di tipo legale, cioè introdotta da una norma di legge, ovvero pattizia. Pare evidente che, in concreto, non ricorrano nessuna delle due condizioni.

SCHEDA A4

Disciplina per gli interventi indiretti

È innegabile l'apporto positivo del PRG nella definizione per via regolamentare di una serie di strumenti, alcuni già presenti nelle vigenti disposizioni in materia (Programmi integrati) altri solo nominalmente nuovi ma non presenti nella legislazione come ad esempio il Progetto urbano, finalizzato a superare un modello di pianificazione poco affine alla complessità odierna degli organismi urbani, stimolando l'integrazione tra attori e tra discipline con una forte attenzione alla partecipazione e condivisione delle scelte.

D'altro canto le procedure previste si sono rivelate nel tempo particolarmente lunghe e farraginose, con una serie di rigidità che potrebbero essere semplificate con l'obiettivo di produrre documenti snelli e di facile approvazione che possano rappresentare un valido riferimento in quel campo fluido tra la pianificazione generale e il progetto di architettura.

Il Capo 3° ed in particolare gli artt. 13, 14, 15 necessitano di un coordinamento tra loro e con quelli a cui rivolgono la propria applicazione, volta ad eliminare duplicazioni, incertezze e sostituzioni che si riscontrano negli articoli successivi, con alcune definizioni che risultano atipiche e spesso non previste dalla legislazione regionale e/o statale vigente in particolare per il Progetto urbano.

L'articolo 13 al comma 19 individua le modalità tipiche di formazione dello strumento urbanistico attuativo o esecutivo, rinviando alla L.R. 29/1997 n. 22, mentre al comma 1 dello stesso articolo per i Programmi integrati PRINT e per il Progetto urbano si rinvia in alternativa al procedimento indicato ai successivi articoli 14 e 15.

L'articolo 14 dei PRINT ai commi 7 e 8 indica procedimenti diversi da quelli indicati all'art. 13 in particolare l'Accordo di programma art 34 DLgvo 267/2000 o le modalità di formazione della L.R. n. 36 del 1987 articolo 2 peraltro abrogato¹.

¹ Abrogato dall'articolo 5 comma 20 LR n. 10/2011

SCHEDA A5

Il progetto urbano

L'articolo 15 sul Progetto urbano definisce di fatto una procedura atipica che tuttavia rappresenta un tentativo di superamento della definizione urbanistica in quella progettuale architettonica; ne scaturisce un mix procedimentale e formativo molto articolato ed intrecciato in cui le parti delle aree urbane interessate sono oggetto di prescrizioni dirette ed indirette rinviandosi reciprocamente le modalità attuative con una casistica altamente complessa. Peraltro gran parte dei commi dell'articolo (da 4 a 9) sono dedicati ad attività preliminari dello "Schema di assetto preliminare" (SAP).

Il mantenersi di questa procedura atipica potrebbe invece limitarsi proprio a tutte quelle attività progettuali propedeutiche alla redazione del SAP. Gli studi, gli approfondimenti e i contenuti generali dello Schema si riferiscono, seppur in fase preliminare, alla definizione di tutte quelle componenti multidisciplinari necessarie alla programmazione degli interventi, all'inserimento degli stessi nel contesto territoriale, alla definizione delle quantità e del mix funzionale, alla qualificazione della città pubblica e alle reti di trasporto collettivo e alla corrispondenza con il PRG vigente (art. 15, 7° comma).

Tuttavia questi contenuti specifici devono essere considerati, sempre secondo il comma 7, come approfondimenti di quelli previsti per la formazione degli interventi indiretti dal citato articolo 13 che devono comunque essere presenti, appesantendo la procedura formativa e approvativa del Progetto urbano.

In altre parole il SAP deve essere redatto secondo la norma di un qualsiasi intervento indiretto (art. 13), ma, oltre a contenere ulteriori approfondimenti specifici, **non è** in realtà uno strumento attuativo e si pone in un livello intermedio tra la pianificazione generale e quella attuativa, rappresentando un ulteriore atto amministrativo da approvare nella procedura di attuazione dei progetti.

Una volta approvato il SAP e dopo una fase partecipativa, si redige il Progetto urbano definitivo (art. 15, 10° comma e seguenti), di nuovo redatto sotto forma di un qualsiasi strumento indiretto, anche se esso stesso contiene le indicazioni sulle aree dove redigere gli strumenti urbanistici particolareggiati.

Ripensare la fase preliminare del Progetto urbano (formazione del SAP) per rafforzarne il ruolo di atto politico-programmatico per le successive scelte progettuali ed eliminare dalle NTA tutte le disposizioni per la formazione e approvazione del Progetto definitivo, potrebbe significare semplificare l'iter formativo, aumentare la flessibilità dello strumento e rendere possibile in ogni momento il controllo delle scelte e delle integrazioni eventualmente necessarie per la fase attuativa.

Si riporta, in altre parole, la procedura del Progetto urbano alla definizione di uno Schema di assetto con valore programmatico sul quale innestare gli interventi diretti e indiretti da redigere successivamente secondo le procedure ordinarie di legge, individuando nel SAP un quadro di riferimento snello, flessibile e intermedio tra previsioni di PRG e attuazione degli interventi.

SCHEDA A6

Formazione e decadenza degli strumenti attuativi

Rientrano tra questi aspetti le modalità connesse allo stato di vigenza degli strumenti attuativi (Art. 62 - APPD), che rappresentano una quota sostanziale del dimensionamento del PRG e che oggi sono per lo più decaduti in termini di efficacia, sia delle eventuali espropriazioni previste sia delle convenzioni già stipulate e in corso di stipula.

La decadenza degli strumenti attuativi dopo dieci anni dall'approvazione non consente in molti casi il completamento dello spazio pubblico se non affidandosi al meccanismo della cessione compensativa per l'acquisizione delle aree, scarsamente incentivante per i proprietari e mai utilizzato in questi anni. Peraltro, la previsione della sanzione, prevista dall'art.62, 5° comma consistente nella riduzione del 15% della SUL, appare di dubbia legittimità, affidando ancora una volontà all'interpretazione giurisprudenziale la decisione su quale soggetto ricada la responsabilità in ordine al mancato perfezionamento dell'iter approvativo dello strumento esecutivo.

Varie formulazioni delle "componenti urbane" con propri perimetri di attuazione e procedimenti di formazione si sovrappongono agli strumenti attuativi di attuazione previsti agli articoli 13, 14, 15; la medesima sovrapposizione si registra nell'applicazione all'art. 18 Ambiti di compensazioni, che possono attuarsi sia con piani attuativi sia con il ricorso al comparto dell'art. 23 della legge urbanistica del 1942.

Sono riconducibili a tali fattispecie le seguenti componenti:

- Ambiti di valorizzazione della Città storica
- Ambiti di programmazione strategica
- Ambiti di riserva
- Centralità locali
- Centralità urbane e metropolitane

SCHEDA A7

Modalità di attuazione degli interventi

Nelle NTA del PRG compaiono in varie formulazioni volte ad evidenziare una maggiore semplicità attuativa posta fra il piano attuativo ed i titoli edilizi come ad esempio:

- progetto preliminare per la cessione compensativa art 22 comma 6 e 7,
- progetto pubblico unitario art 83 comma 9, modalità di formazione e pubblicità,
- programma di acquisizione e gestione degli standard art.83 comma 6,
- progetto unitario degli ATO art 57 comma 2 sostituisce lo strumento attuativo d'iniziativa privata
- progetto di sistemazione di alcuni elementi dell'art. 16 Carta per la qualità

Le formulazioni individuate, molto spesso articolate in specifici e diversi procedimenti attuativi e modalità di formazione creano un sistematico disorientamento rispetto alla tipicità della disposizione legislativa di riferimento; al riguardo è necessario ricondurre alla modalità prevista nell'art. 28 bis del DPR 380/2001 del permesso di costruire convenzionato, peraltro recepito dalla LR 36/1987 all'articolo 1 ter.

SCHEDA A8

Conservazione dei beni di qualità

Si sono già illustrate le criticità riscontrate nell'avvio dei progetti di realizzazione delle dotazioni pubbliche (Scheda A1) e che riguardano in particolare la cessione compensativa, il progetto pubblico unitario e il programma di acquisizione e gestione degli standard, mentre sul tema del progetto di sistemazione per gli elementi segnalati nella Carta per la Qualità² e più in generale sulla procedura autorizzativa degli interventi su tali beni, è necessario soffermarsi soprattutto per evidenziare la necessità di semplificare l'iter approvativo per i progetti che ricadono in tali ambiti.

La Carta per la Qualità è un elaborato gestionale del PRG che ha il pregio di raccogliere e classificare tutti i beni di valore diffusi nel territorio romano, a partire dalle risorse archeologiche, dagli edifici di architettura moderna e dai complessi di archeologia industriale fino agli edifici che ospitano funzioni "speciali", agli spazi aperti e agli impianti urbani di particolare interesse testimoniale.

A partire da un'analisi del valore limitativo e dunque prescrittivo delle norme riferite a un elaborato che è di natura gestionale, la riflessione si amplia alla normativa che regola l'attuazione degli interventi su questi beni, che ha prodotto spesso un eccessivo rigore nel processo autorizzativo, con l'allungamento dei tempi, il riscontro di numerose inesattezze della Carta e il verificarsi di un iter amministrativo particolarmente farraginoso.

L'art. 16, che definisce al 1° comma le famiglie di elementi contenuti nell'elaborato, individua alcune limitazioni agli interventi (4° comma) che ricadono tra gli *Edifici e Complessi edilizi moderni* (fino alla Ristrutturazione edilizia "leggera" – RE1) e tra le *Preesistenze archeologico monumentali*, il *Deposito archeologico e naturale nel sottosuolo* e i *Locali e attività di interesse storico, artistico, culturale* (fino al Restauro conservativo – RC), ma per tutti i beni individuati nella Carta, se non sottoposti a vincolo, è richiesto il parere preventivo della Soprintendenza comunale in sede di approvazione dei progetti.

La stessa Soprintendenza Capitolina e il Dipartimento Urbanistica sono già intervenuti (Circolari prot. RV 16722 del 14.06.2016 e prot. n. RV 2727 del 04.02.2019) per escludere le limitazioni di accesso alle categorie di intervento più "pesanti" e l'ottenimento del parere della Soprintendenza dal procedimento nel caso di progetti che ricadono all'interno delle *Morfologie degli impianti urbani*, tuttavia una riflessione critica sull'opportunità di riconsiderare tali restrizioni andrebbe nella direzione di uno snellimento delle procedure e un rilancio dell'attività edilizia, anche in riferimento alle norme derogatorie introdotte con il Piano Casa e la Legge sulla Rigenerazione Urbana (L.R. Lazio 7/2017).

² Tali elementi sono così articolati:

- a) morfologie degli impianti urbani;
- b) elementi degli spazi aperti;
- c) edifici con tipologia edilizia speciale;
- d) edifici e complessi edilizi moderni;
- e) preesistenze archeologico monumentali;
- f) deposito archeologico e naturale nel sottosuolo;
- g) locali e attività di interesse storico, artistico, culturale.

A valle di una lettura comparata tra disposizioni normative e tipologie di elementi e di classificazioni della Carta per la Qualità si deve porre l'accento sulla qualità del progetto e sulla sua contestualizzazione, superando i vincoli e le lungaggini burocratiche, con l'obiettivo di una corretta attenzione alle caratteristiche dei beni da conservare e tramandare.

In quest'ottica rientra anche la revisione del *Progetto di sistemazione* (art. 16, 6° comma), obbligatorio nel caso di interventi indiretti o di ristrutturazioni edilizie o di nuova costruzione (7° comma) e facoltativo negli altri casi di progetti sugli elementi di Carta per la Qualità. Non appare infatti del tutto chiaro l'iter formativo di questo strumento, i suoi contenuti e le sue ricadute anche su interventi esterni ai beni individuati e in particolare se ne sottolinea l'aspetto apparentemente derogatorio rispetto alla disciplina stabilita al 5° comma nel caso di interventi senza *Progetto di sistemazione*.

B. La classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali;

SCHEDA B1

Il sistema insediativo (Titolo II)

Sul versante pianificatorio, uno dei contenuti più innovativi del PRG è il superamento dello zoning monofunzionale in favore della suddivisione del territorio urbanizzato per città, all'interno delle quali l'articolazione per tessuti garantisce da un lato la conservazione e dall'altro apre alle possibili trasformazioni a seconda di una scala di valori morfo-tipologici che vanno dal riconoscimento del processo di stratificazione della Città storica fino alle ipotesi di diradamento nella Città consolidata e alla sostituzione edilizia nella Città da ristrutturare.

E' molto difficile, in questo campo, poter fare una valutazione sull'effettiva capacità delle norme sui tessuti urbani di aver garantito il perseguimento degli obiettivi previsti, soprattutto a causa dell'introduzione in molti casi delle citate procedure derogatorie successive all'approvazione del PRG.

Sicuramente, in ogni caso, c'è la necessità di riformulare le disposizioni previste dall'art. 21 in materia di incentivi per il rinnovo edilizio, adeguando il testo alle leggi vigenti, anche in relazione alle semplificazioni procedurali introdotte dalle successive edizioni del DPR 380/2001.

Se la mancanza di informazioni da parte dell'Amministrazione comunale sugli interventi concessi nell'ambito dei Piani casa, rappresenta un'evidente criticità per poter fare un bilancio, di fatto, però, molte delle previsioni del PRG per la valorizzazione della città esistente (Ambiti di valorizzazione, PRINT, Centralità locali, Ambiti di programmazione strategica) e per il riequilibrio delle funzioni di rango superiore nella città periferica (Centralità urbane e metropolitane) si sono arenate o sono state compromesse da interventi singoli in deroga al Piano.

A proposito di norme sul regime dei suoli occorre rimarcare quanto spesso nelle NTA si fa riferimento alla disciplina pre-vigente (il PRG 1965) per l'attribuzione dei nuovi indici di edificabilità stabiliti dal vigente strumento generale. A parti di territorio classificate nella stessa componente (ad. es nei tessuti della Città da Ristrutturare) vengono assegnate edificabilità diverse a seconda della zona del PRG 1965 nella quale l'elemento ricadeva, generando confusione, incertezza e troppo margine all'interpretazione.

Anche la disciplina indicata per la formazione dei Piani di recupero urbanistici dei Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare (cd. Toponimi – art. 55), che prevede la possibilità di ampliare i perimetri definiti dal PRG per il reperimento degli standard urbanistici e di incrementare fino al 60% l'edificabilità di base (EF = 0, 125 mq/mq) per finalità di interesse pubblico, risulta in contrasto con gli obiettivi generali, oggi ancor più attuali, di limitare il consumo di suolo urbanizzato e di eliminare rendite di "attesa" sulle aree libere che spesso circondano questa tipologia di insediamenti.

SCHEDA B2

Il sistema ambientale e agricolo (Titolo III)

Disciplina dei rifiuti inerti

Relativamente alla componente rifiuti inerti, si segnala la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per quanto riguarda la Disciplina degli usi del suolo (art 75), introducendo, all'interno della tabella "Usi e impianti ammessi in Agro Romano", i recuperi ambientali delle ex cave (R10) per i quali saranno successivamente dettagliate le modalità (in riferimento ai materiali di riempimento consentiti, quali ad esempio l'obbligo di utilizzare solo rifiuti di terre e rocce da scavo 170504 come previsto dalla DGR Lazio n.34/2012) e verificate le eventuali incongruenze con il PRAE della Regione Lazio.

Inoltre, poiché la stessa tabella dell'art. 75 (punto A14) individua le "Discariche per rifiuti inerti" tra gli usi del suolo compatibili con l'Agro Romano, la norma dovrebbe contenere prescrizioni circa la necessità che, terminata la fase di post gestione della discarica, siano introdotte limitazioni d'uso del sito all'interno del perimetro della ex discarica vietando, ad esempio, terminata la post gestione, interventi di tipo urbanistico che comportino scavi o l'attecchimento di specie vegetali con apparati radicali profondi, con conseguente effetto sullo strato sommitale (Capping) di circa 1,5 m.

SCHEDA B3

Il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti (Titolo IV)

Altro spunto di riflessione riguarda la rivisitazione e l'aggiornamento delle modalità per l'acquisizione degli spazi pubblici in un Piano che prevede, come già detto, un generale sovradimensionamento degli standard (intorno ai 30 mq/ab) e introduce un sistema misto che va dall'esproprio al modello perequativo della cessione compensativa.

Oltre a revisionare i parametri "compensativi" introdotti dal PRG, sarebbe importante approfondire i contenuti dei progetti per la cessione e soprattutto per la gestione di questi spazi, evitandone l'eccessiva privatizzazione ma non disdegnando la possibilità di affidarne la manutenzione al territorio e alle comunità insediate.

Anche per gli interventi sui servizi esistenti la norma (art. 83, 8° comma) limita la loro trasformabilità alla ristrutturazione edilizia senza aumento di SUL, vietando la demolizione e ricostruzione e l'ampliamento che in molti casi risultano necessari e urgenti per il recupero di edifici pubblici abbandonati o fortemente degradati.

Nell'ambito dell'articolato relativo alle componenti dei Servizi privati (art. 86) e del Verde privato attrezzato (art. 87) si rileva, anche qui, un eccessivo rimando alla strumentazione previgente nell'attribuzione degli indici e delle destinazioni d'uso. Nel caso dei Servizi privati l'indice EF di 0,6 mq/mq è attribuito solo nel caso di interventi di ampliamento e sostituzione degli edifici esistenti, mentre la nuova edificazione è concessa solo sulle aree destinate dal precedente PRG a zone L, M2 o G4 e secondo i parametri ivi stabiliti. Anche nel caso del Verde privato attrezzato, la destinazione previgente a zona G4 superiore a 10 Ha determina un incremento dell'indice di edificabilità fino a 0,15 mq/mq rispetto all'ordinario 0,09 mq/mq stabilito per questa componente.

Un'ultima notazione riguarda la disciplina prevista nel PRG per quanto riguarda le componenti infrastrutturali (Strade, ferrovie, Reti e impianti tecnologici) che occupa ben 3 Capi del Titolo IV e 17 articoli (dal 89 al 106).

Oltre a un necessario aggiornamento dei riferimenti legislativi e dei loro contenuti che hanno modificato il regime normativo in materia, ad esempio, di Codice della strada, di modalità di classificazione della viabilità, di Isole ambientali e mobilità dolce, la lettura critica ha evidenziato un approccio molto rigido in termini di ammissibilità di interventi trasformativi e di flessibilità nelle destinazioni d'uso, anche alla luce delle recenti semplificazioni in materia e soprattutto dell'ampliamento della gamma di usi necessari per installare impianti ad alto contenuto tecnologico e innovativo (Cloud, e-commerce, reti internet ecc.).

A questo proposito sarebbe opportuno integrare anche il comma 4 dell'articolo 106 (Impianti ed attrezzature per la gestione del ciclo dei rifiuti) al fine di chiarire le modalità di applicazione dello stesso per la realizzazione di impianti di gestione dei rifiuti in aree esterne a quelle di cui all'art. 102 "Infrastrutture Tecnologiche".

SCHEDA B4

Parametri e classificazioni (Titolo I)

Nelle norme tecniche del PRG la disciplina relativa ai 'parametri e classificazioni' da osservare, in sede di attuazione degli interventi di trasformazione consentiti nelle diverse componenti di piano, è indicata al Capo II – Parametri e classificazioni del Titolo I – Disposizioni generali, in particolare negli artt. 3-10: di questi, i primi tre (art. 3 – Grandezze urbanistiche; art. 4 – Grandezze edilizie; art. 5 – Indici) riguardano contenuti di natura prettamente 'regolamentare' che, in generale, infatti, possono trovare accoglimento all'interno dei regolamenti edilizi dei Comuni ma che, nel caso di Roma, sono stati definiti nell'ambito delle NTA del Piano; i successivi cinque articoli (art. 6- Classificazione delle destinazioni d'uso; art. 7 - Parcheggi pubblici e privati; art. 8 – Standard urbanistici; art. 9 – Categorie di intervento urbanistico e edilizio; art. 10 – Categorie di intervento ambientale) indicano la disciplina relativa alle categorie di intervento (questione su cui, successivamente all'approvazione del PRG, sono intervenute, in seno alla della legislazione nazionale in materia, modifiche e integrazioni) e quella degli standard urbanistici.

Per ciò che riguarda il primo 'blocco' di tre articoli, recante i contenuti di natura regolamentare (tecnica), le critiche che spesso vengono rivolte al PRG riguardano, tra l'altro, una certa complessità delle definizioni utilizzate o l'idea che esse risultino eccessivamente 'limitanti' e si renda quindi necessaria una loro modifica che consenta una maggiore libertà progettuale. D'altra parte ciò che viene definito - in molti casi si tratta di definizioni piuttosto comuni (condivise) e generalmente accettate (nei regolamenti, nella manualistica) che non presentano particolari ambiguità o difficoltà interpretative - è da intendere in stretta relazione con gli obiettivi generali del Piano che riguardano, in larga parte, la disciplina di trasformazione della città esistente da riqualificare da attuare secondo criteri di perequazione di attribuzione delle potenzialità edificatorie (ad esempio, la definizione di Superficie utile virtuale al comma 2 dell'art. 4 serve appunto a stabilire la modalità di computazione delle volumetrie per quegli interventi che interessino il tessuto edilizio esistente) e, pertanto, una modifica dei parametri e degli indici del piano andrebbe valutata nell'ambito della coerenza generale della disciplina di piano.

Negli anni seguenti all'approvazione del PRG, la Provincia di Roma, poi Città Metropolitana, nell'ambito delle proprie competenze di coordinamento e verifica, ha proposto ed approvato un documento di Linee Guida per l'aggiornamento e la redazione di nuovi regolamenti edilizi comunali, e, in seguito, nel tentativo di semplificare e uniformare - in tutto il territorio nazionale - i regolamenti edilizi comunali, è stata proposta con il Decreto 'Sblocca Italia' la formulazione di uno schema di Regolamento edilizio unico nazionale (c.d. regolamento edilizio tipo).

Nel Lazio, tale Regolamento è stato recepito con la Deliberazione n. 243/2017 del 19.05.2017 di approvazione dello schema di regolamento che i comuni dovevano adottare entro sei mesi (180 giorni) a partire dalla data di pubblicazione sul BURL della citata Delibera regionale. Tale disciplina, di riforma dei contenuti del Regolamento edilizio comunale, interferirebbe con l'analoga disciplina contenuta nel Piano, risultando prevalenti le definizioni contenute nella norma sovraordinata, ma, d'altra parte, il recepimento delle definizioni uniformi non comporterebbe la modifica degli strumenti urbanistici vigenti e, quindi, neanche la modifica di quanto del PRG di Roma.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina degli standard urbanistici la discussione sulla congruità della misura prevista nel PRG, in particolare riguardo agli standard residenziali è aperta senza che,

tuttavia, emerga un orientamento prevalente o un indirizzo condiviso, ciò che riflette, in generale, l'analogia indeterminatezza sulla riforma generale degli standard.

Per quanto riguarda, infine, la disciplina delle categorie di intervento urbanistico edilizie e quella relativa alle destinazioni d'uso le considerazioni che si possono formulare sono del tutto simili poiché, in entrambi i casi, quanto indicato dalla disciplina di Piano faceva riferimento al contenuto di norme sovraordinate che, successivamente, sono state oggetto di modifiche e integrazioni. In particolare, con riferimento alle categorie di intervento, la disciplina indicata nelle NTA del PRG 2008 riprendeva pedissequamente le definizioni contenute nella norma art. 3 del DPR 380/2001 (art. 31 della L. 457/1978): le modifiche che hanno interessato la norma nazionale hanno reso parzialmente inattuale quanto previsto nel Piano e, fatta salva la possibilità che è data allo strumento urbanistico locale di modulare gli interventi assentibili nelle diverse componenti del Piano in ragione degli specifici obiettivi che si intendono perseguire, è comunque auspicabile una rilettura della disciplina delle categorie di intervento indicate dal PRG alla luce della riforma successivamente intervenuta che, d'altra parte, è immediatamente prevalente sulle definizioni difformi indicate negli strumenti generali e nei regolamenti edilizi vigenti.

Analogo discorso riguarda la disciplina delle destinazioni d'uso, riformata, nel 2014, con l'approvazione del DL c.d. "Sblocca Italia", convertito con modifiche con la L. 164/2014, specificatamente in relazione alla questione dell'onerosità dei cambi di destinazione d'uso 'urbanisticamente rilevanti'.

C. Le competenze ed il ruolo dei Municipi e le modalità partecipative.

SCHEDA C

Municipi e partecipazione

I Municipi sono spesso coinvolti dalle NTA in procedimenti ed attività che non trovano dirette corrispondenze con le attribuzioni e deleghe amministrative dettate da appositi provvedimenti regolamentari ed applicativi ordinari creando disfunzioni e rinvii delle decisioni urbanistiche.