

Comune di Roma

I Programmi complessi di Roma

I Programmi complessi, come è noto, entrano nella strumentazione legislativa italiana all'inizio degli anni '90 e nella prassi urbanistica attorno alla metà del decennio. In quegli anni a Roma vige ancora il Prg del '62 e si avvia un nuovo processo di piano.

Il Comune di Roma decide nel 1995 di promuovere 6 Programmi di riqualificazione urbana e 11 Programmi di recupero urbano in altrettanti quartieri, prevalentemente della periferia.

La prima caratteristica che distingue i programmi di Roma è la dimensione degli ambiti di riferimento: si tratta di ambiti vasti, ognuno è esteso diverse centinaia di ettari (in media 600) e interessa una popolazione di diverse decine di migliaia di abitanti (in media 40.000). Si tratta, complessivamente, di circa un terzo della periferia romana.

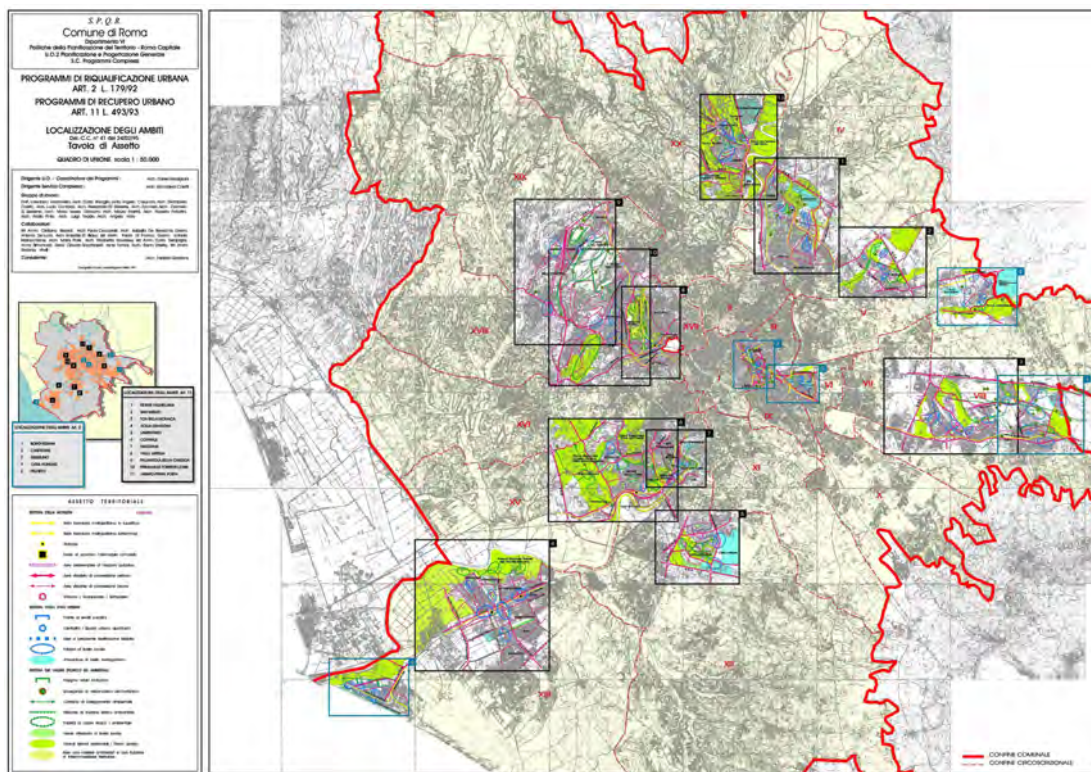
La dimensione estesa dei programmi deriva sia dagli obiettivi della riqualificazione sia dalla procedura scelta.

Gli obiettivi dei programmi sono ovviamente differenti per ognuno di essi, ma è riscontrabile una costante che deriva dalle caratteristiche della periferia romana. Quest'ultima è leggibile come un insieme di diversi frammenti urbani: nuclei abusivi, lottizzazioni convenzionate di edilizia privata e piani di zona di edilizia residenziale pubblica. Modi diversi di "fare città" spesso contrapposti, poco comunicanti tra loro e spesso male collegati al centro-città.

Inoltre molte previsioni della pianificazione attuativa degli anni '70 e '80 sono rimaste sulla carta: molti Piani di zona sono stati attuati nelle loro previsioni edificatorie, senza che fossero realizzati gli standard, a volte senza neanche espropriarne le aree; i Piani particolareggiati delle zone abusive hanno vincolato le aree pubbliche, ma queste non sono state espropriate prima della decadenza dei piani; i Piani di lottizzazione hanno ceduto interamente le aree di standard, ma gli oneri di urbanizzazione hanno consentito di attrezzarle solo in parte. Analogamente, molte previsioni di viabilità, previste dai piani, non sono state attuate e sono ormai compromesse. I Programmi complessi sono stati quindi un'occasione di bilancio dell'efficacia dei piani precedenti, che ha portato alla constatazione che il recupero urbano non può agire su una sola componente dell'insediamento, l'edilizia residenziale pubblica, ma deve interessare l'intero sistema, promuovendo l'integrazione urbanistica in ambiti composti da diverse modalità insediative.

La procedura scelta trae origine da un'iniziativa pubblica che, dopo avere deciso di far convergere sull'ambito prescelto risorse pubbliche e private, lancia l'iniziativa con un programma preliminare. Questo individua gli obiettivi da raggiungere, dà gli indirizzi per le trasformazioni private e definisce un tetto insediativo massimo ammissibile. Al programma preliminare sono allegati uno schema d'assetto ed il programma delle opere pubbliche da realizzare, con una prima stima sommaria dei costi.

Sulla base dei programmi preliminari, è stato promosso un bando di confronto concorrenziale, per raccogliere le proposte di intervento degli attori privati. Il bando definisce, oltre alle regole di ammissibilità, l'entità del contributo straordinario che i soggetti privati devono versare, in ragione delle varianti urbanistiche richieste, per finanziare il programma delle opere pubbliche dell'ambito stesso. La localizzazione degli interventi privati avviene ad esito del bando e della selezione operata dal Comune, non prima. Una procedura effettivamente concorrenziale di selezione dei partner privati ha bisogno di un ambito vasto di opportunità di proposta. Sugli 11 ambiti dei programmi di recupero urbano, sono stati selezionati 114 interventi privati, cioè più di 10 partner privati per ogni ambito.



Localizzazione degli ambiti d'intervento.

Il secondo aspetto specifico dei Programmi complessi romani è rintracciabile nel loro rapporto con il processo di piano che è stato avviato contemporaneamente. I punti essenziali sono due: la coerenza tra le due operazioni urbanistiche, di contenuti e di tecnica, e l'opportunità dell'agire in una fase di transizione da un piano all'altro. La coerenza di contenuti è nel modello policentrico del nuovo piano; nell'obiettivo primario del recupero della città esistente, e all'interno di essa, della periferia; nel metodo della concertazione e nell'integrazione delle risorse private che hanno sostituito il disegno urbanistico autoreferenziale e il ricorso allo strumento dell'esproprio. La coerenza di tecnica è rintracciabile nell'approccio al processo di piano: il *poster plan*, come modello strutturale che mantiene una sua flessibilità per aprirsi alle opportunità del confronto con i soggetti e con gli attori.

Le opportunità derivate ai programmi dal loro intervenire in una fase di transizione sono emerse chiaramente sulla questione delle varianti. La Variante urbanistica, rispetto al Prg vigente, è stato un fattore essenziale per ottenere il contributo dei privati alla riqualificazione, in misura molto superiore agli oneri ordinari (mediamente il 150% in più). Le varianti ammesse ad esito della selezione delle proposte private, che sono tali rispetto ad un piano ormai obsoleto e pieno di incongruenze, sono risultate invece coerenti rispetto alla nuova prospettiva di riassetto locale messa in luce dai programmi. Questi hanno così costituito una sperimentazione del nuovo piano, sia sotto il profilo dei contenuti specifici di recupero della periferia, sia sotto il profilo del metodo e delle procedure, che infatti sono state riprese dal Prg per la formazione dei programmi integrati. In altri termini, nella fase di rielaborazione del Piano comunale, sia l'obsolescenza del vecchio Prg, sia la prospettiva del nuovo, hanno costituito una risorsa per il recupero.

Il terzo aspetto da sottolineare riguarda la localizzazione dei Programmi complessi. I criteri di individuazione degli ambiti sono stati: il rapporto con la rete del trasporto pubblico su ferro, la necessità di riordino urbanistico e di integrazione funzionale e, per i Programmi di recupero urbano, la presenza di edilizia residenziale pubblica.

Tutti gli interventi dei programmi possono essere ricondotti a tre grandi macro-obiettivi:

- l'integrazione interna, che è sostanziata da interventi di riordino della viabilità, di riqualificazione degli spazi pubblici, di rafforzamento o di inserimento delle centralità locali, di realizzazione di nuovi servizi di scala superiore;
- l'integrazione con l'area metropolitana, cui si riferiscono gli interventi sui nodi del trasporto pubblico (compresi gli interventi che li rendono più accessibili) e quelli sulla viabilità principale;
- il consolidamento dei sistemi ambientali, che a volte ha richiesto una maggiore definizione del margine urbano, con interventi di completamento edilizio o di attrezzatura a verde sul bordo, ma spesso ha anche integrato i sistemi ambientali esterni con quelli interni (corridoi ecologici, percorsi pedonali e ciclabili, riqualificazione dei canali e dei fossi).

Per la definizione degli interventi e per l'individuazione delle loro priorità il processo di definizione dei programmi ha promosso una vasta partecipazione: nella formazione dei programmi preliminari, accanto alla verifica dell'offerta (standard realizzati, previsioni non attuate, proprietà pubbliche, progetti in corso), è stata condotta un'ampia indagine sulla domanda sociale, insieme alle associazioni locali ed ai Municipi. In due ambiti (Acilia – Dragona e Labaro - Prima Porta), nella fase di definizione del programma, sono stati promossi dei forum Agenda 21 locali.

Rispetto alla partecipazione dei cittadini, occorre rilevare il ruolo assunto dallo strumento specifico: la costruzione di un programma operativo, dotato di un proprio bilancio economico-finanziario, che interviene complessivamente sull'assetto di un quartiere, ha avuto un ruolo di responsabilizzazione della comunità locale rispetto alla visione del territorio e alle strategie di sviluppo locale, che non si verifica né in occasione della redazione dei piani attuativi, né per la formazione del programma triennale delle opere pubbliche.

Infine, alcuni dati quantitativi sulla dimensione economica dei Programmi di recupero urbano. Sugli 11 ambiti interessati gli interventi privati sono 114 per una dimensione di 4.755.373 metri cubi, di cui 2.167.295 residenziali (equivalenti a 26.913 abitanti teorici) e 2.588.078 non residenziali. Gli interventi pubblici sono 330, per un costo di 400 milioni di euro. Il costo delle opere pubbliche dei programmi è coperto per 230 milioni da risorse private (58%), e per 170 da risorse pubbliche (comunali e regionali).

Il programma delle opere pubbliche è articolato in 191 milioni per infrastrutture a rete, 105 milioni per attrezzature pubbliche, e 104 milioni per verde pubblico e riqualificazione ambientale.

L'iter procedurale è stato molto lungo: avviato nel 1997 con la redazione dei programmi preliminari, nel gennaio 2001 è arrivato alla delibera di adozione, tra il luglio e il dicembre 2004 sono/saranno stipulati gli accordi di programma con la Regione Lazio. L'avvio dei cantieri è stimato per la primavera del 2005.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Roma
Ripartizione: Dip.VI UO2

IL CASO

I Programmi complessi di Roma

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree urbanizzate

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Programmi e progetti urbani

RIFERIMENTI

<http://www.comune.roma.it>
Urbanistica n.173