

USPR
3540
2/5/81

COMUNE DI ROMA		
RIPARTIZIONE XV		
10.6.82	0025580	
TITOLO	CLASSE	FASCICOLO

COMUNE DI ROMA
SEGRETARIATO GENERALE
SERVIZIO DELIBERAZIONI
2 MAG. 1981
N. 4596

UFFICIO SPECIALE PIANO REGOLATORE

DELIBERAZIONE C.C.
n. 949 del - 6 MAG. 1981

Integrazione del Piano Generale delle zone
di cui alla Legge n.167/62

IL PRIMO DIRIGENTE
Dott. Ing. Anna Maria Leone

Anna Maria Leone

IL PRIMO DIRIGENTE
Dott. Arch. Paolo Visentini

Paolo Visentini

IL DIRIGENTE TECNICO SUPERIORE F. F.
(Dott. Ing. Barbero Torre)

Barbero Torre

Relazione Generale

P R E M E S S A

In base all'art. 2 della legge 28.1.1977 n. 10, "l'estensione delle zone da includere nei piani di zona è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40% e superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

Tale rapporto percentuale, che era appena del 18% nell'originario P.R.G. del 1965, si è poi via via modificato a seguito delle successive varianti di P.R.G. e degli stralci effettuati al piano delle zone del 1964.

Oggi, al 1981, le zone di edilizia residenziale pubblica ancora teoricamente utilizzabili (216.000 stanze) non superano il 20% di quelle complessivamente previste dal P.R.G., anche tenendo conto delle riduzioni operate nel settore dell'edilizia residenziale privata con varianti urbanistiche relative alle singole Circo^scrizioni (adottate e in via di adozione).

Di qui la necessità, considerata anche la scadenza nello agosto del 1982 del Piano delle Z. vigente approvato nel 1964, di adeguare le previsioni relative alle aree destinate all'edilizia economica e popolare attraverso un nuovo piano delle zone dimensionato in base al fabbisogno edilizio per il prossimo decennio.

Tale necessità è stata sancita nella deliberazione di G.M. n. 4869 del 17.6.1980, e nella stessa deliberazione è stata pure ribadita l'esigenza di predisporre preliminarmente una variante stralcio di limitata estensione rispetto alla variante generale, al fine di sopperire alle necessità più urgenti determinate dal

le previsioni del P.P.A. e dalla disponibilità dei finanziamenti pubblici e privati di più immediata utilizzazione.

Pertanto è stata elaborata una prima integrazione del vigente Piano delle Zone mentre è in corso di elaborazione una ulteriore integrazione del Piano stesso, cui farà seguito l'adozione del nuovo Piano Generale delle zone. Tale prima variante integrativa, oggetto del presente provvedimento, interessa aree con destinazione residenziale di P.R.G., rispettandone sia le previsioni insediative che la normativa vigente; ciò consente di accelerare i tempi di attuazione dei singoli piani di zona, potendosi utilizzare, per l'approvazione della variante, la delega data dalla L.R. n.74/75 al Consiglio Comunale.

IL FABBISOGNO ABITATIVO A ROMA PER IL PROSSIMO DECENNIO

E' ormai acquisito che il calcolo del fabbisogno di edilizia residenziale non può essere effettuato attraverso i tradizionali indicatori abitanti = stanze e famiglie = alloggi, cioè rapportando in modo diretto l'incremento di popolazione con l'incremento del patrimonio edilizio; per cui ad un rallentamento della crescita demografica dovrebbe corrispondere un rallentamento della produzione di edilizia residenziale, e, conseguentemente, alla stasi demografica l'arresto della produzione del settore.

Le ricerche più recenti hanno messo in luce che occorre, più opportunamente, relazionare il problema dei fabbisogni con quelli che discendono dalle politiche nazionali e locali nel campo della residenza, dal mercato delle abitazioni (in affitto e in vendita), dalla mobilità degli abitanti (cancellazioni e iscrizioni anagrafiche) non solo rispetto ad aree esterne alla città ma anche all'interno, dalla formazione di nuove famiglie (non solo per matrimoni ma soprattutto per distacco dei giovani dai nuclei familiari), dalla riduzione del numero dei componenti la famiglia media (a Roma si è passato da 3,6

a 3,3 fino a 2,7 negli ultimi tempi), dalle aspirazioni a modelli diversi di habitat e di tipologie residenziali (in insediamenti a bassa densità, con case monofamiliari o bifamiliari) da parte non solo di classi medio alte, ma anche di ceti popolari (vedi le tipologie edilizie di molte borgate e le proposte dell'Unione Borgate), dal grado di affollamento.

Occorre sottolineare, inoltre, come in tutte le metropoli europee, che registrano una stasi demografica, continua la crescita fisica a causa di una spiccata tendenza ad una maggiore diffusione degli insediamenti.

- La legge regionale n. 72 del 1975, sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici, impone come limite massimo delle previsioni di incremento il 30% della popolazione esistente.

Il Comune di Roma, applicando i criteri della suddetta legge, potrebbe prevedere un inserimento max decennale di 870 mila stanze (30% di 2.900.000 abitanti) pari ad un incremento annuo di 87.000 stanze.

- La relazione dell'Assessore all'Edilizia Economica e Popolare del 19 luglio 1977, sottolineava l'impossibilità di dare una valutazione esatta del fabbisogno abitativo; infatti secondo stime elaborate dal CRESME, non ipotizzando interventi di diverso carattere sul patrimonio abitativo esistente, il fabbisogno pregresso era valutabile in 700.000 vani al 1971.

Se si fosse valutato come utilizzabile tutto il patrimonio esistente compreso quello non occupato si sarebbe potuta raggiungere una eccedenza di 515.000 vani.

E' evidente che si tratta di valori estremi del tutto teorici, poichè nel primo caso non si ammette nessuna possibilità di rotazione degli alloggi, in base alla rigidità del mercato dell'usato; nel secondo caso si ipotizza la disponibilità di tutto il patrimonio edilizio, compresi gli alloggi non occupati (senza entrare nel merito delle cause) e quelli ormai usciti dal mercato delle residenze (uffici, de grado di varia intensità).

Una ipotesi intermedia e più realistica indica i fabbisogni nel 1977 in circa 350.000 vani.

Nell'agosto 1978 è stato fissato un accordo programmatico tra Comune, Sindacati, ed ACER che prevedeva la costruzione di 80.000 stanze l'anno per tre anni. Questo programma è stato recepito dal P.P.A. che ha previsto nel triennio 240.000 stanze complessive di cui il 60% di edilizia economica popolare.

Nel luglio 1980 la popolazione romana consisteva in 2.918.864 unità; alla fine del 1979, per la prima volta il saldo anagrafico aveva subito un incremento negativo rispetto all'anno precedente.

E' indubbio che i ritmi di crescita, che avevano caratterizzato l'evoluzione della dinamica demografica di Roma tra 1951 ed il 1971 hanno subito una forte decelerazione.

La popolazione residente tra il 1951 ed il 1979 è infatti aumentata del 76,2%, ma mentre nei primi venti anni l'incremento medio annuo raggiungeva il 27,7% ab., nel periodo 1972-80 lo stesso indice si attesta sul 5,8% ab.

Il fenomeno che maggiormente influenza questa attenuazione della crescita demografica di Roma è il forte ridimensionamento del saldo tra le iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche, cioè di quello migratorio, che nel periodo 1972-79 ha fatto rilevare un incremento medio annuo in valore assoluto di 1.903 unità (7,63% ab.) contro le 32.923 unità del periodo 1962-71 (7,44% ab.).

Tra il 1978 ed il 1979 tale saldo ha inoltre presentato un valore negativo -9.331 unità, manifestando una tendenza che cumula alla minore forza di attrazione esercitata da Roma la cosiddetta emigrazione "da rientro".

Ancora bisogna osservare che l'analisi delle correnti migratorie, distinte per aree di provenienza e destinazione, evidenzia che l'inversione di tendenza del movimento migratorio tra Roma e i comuni della sua provincia, manifestatasi negli anni '60, si è consolidata, e vede attualmente la città cedere migranti nei confronti dei comuni contermini, sebbene negli ultimi anni anche in tali comuni la crescita demografica evolva con minore intensità rispetto ai periodi precedenti.

Complementarmente all'azzaramento dei flussi migratori, anche l'incremento naturale della popolazione romana si è notevolmente ridotto facendo registrare un valore medio annuo del 5,6% ab., laddove per il periodo 1962-71 lo stesso indice consisteva nell'11,79% ab.

Per quanto attiene all'evoluzione futura della dinamica demografica della popolazione romana, un'utile base di riferimento è costituita dalle previsioni recentemente elaborate dal CRESME, costruite su tre diverse ipotesi di fecondità, e in considerazione di saldi migratori nulli.

Alla luce di quanto si è verificato negli ultimi anni è possibile ritener più attendibile l'ipotesi, tra quelle considerate, di più bassa fecondità.

Secondo tali previsioni la popolazione romana dovrebbe raggiungere al 1990 la consistenza di 2.737.235 unità, decrementandosi quindi ad un tasso medio annuo negativo del 4% ab.

Poichè sempre secondo questa ipotesi, la popolazione dai venti anni in poi, cioè quella tutta nata al 1979, subirebbe un aumento di 200.000 unità nel ventennio considerato, tutto imputabile alle classi di età con più di 60 anni, è indubbio che la popolazione romana si avvia comunque verso un drastico invecchiamento; ciò significa anche che ad un forte calo della natalità si accompagnerebbe un notevole incremento della mortalità.

Eguale interesse appaiono le previsioni elaborate dal Prof. Natale per l'IRSPER in occasione dell'elaborazione del "Quadro di riferimento" per la Regione Lazio; tali previsioni, relative alla intera provincia di Roma, prevedono un incremento della popolazione, rispetto al 1977, al 1990 pari al 3,4% mentre parallelamente i nuclei familiari aumentano dell'8,5% per la netta tendenza alla diminuzione del numero medio dei componenti la singola unità familiare.

Questa, tendenza, ormai ben nota, provoca chiaramente un notevole incremento del fabbisogno di case, che devono inoltre essere opportunamente dimensionate alla nuova domanda. Occorre inoltre considerare come questo fenomeno provocherà necessariamente, nel tempo, un sottoutilizzo ancor più marcato del patrimonio edilizio esistente, formato in gran parte di alloggi di medie e grandi dimensioni. Tutto questo consiglia l'attuazione di interventi atti a permettere e promuovere la mobilità abitativa ed ad adeguare il patrimonio esistente alle nuove necessità.

In sintesi, per una stima del fabbisogno abitativo relativo al decennio 1981/91 occorre tener presente, oltre al fabbisogno pregresso, che possiamo valutare dell'ordine delle 350 mila stanze/abitanti (tenendo conto che la produzione edilizia 1971/80 ha potuto, nella sua limitata dimensione, soddisfare la sola quota di fabbisogno aggiuntivo relativo al medesimo periodo) anche:

- il fabbisogno aggiuntivo formato dalla domanda abitativa derivante dall'aumento dei nuclei familiari e che possiamo valutare nell'ordine delle 150.000 stanze per il decennio 1981-91
- il fabbisogno aggiuntivo determinato dal movimento migratorio, che sia pur nullo nel saldo, provoca una ulteriore domanda abitativa, specie nell'attuale situazione di mercato edilizio. Rispetto ai nuovi iscritti (35.000/anno) si è stimata una domanda pari a 100.000 stanze-abitanti per il decennio (10.000 stanze/anno).

Abbiamo quindi un fabbisogno abitativo complessivo di 600.000 stanze circa (350.000+150.000+100.000) per il decennio 1981-91.

All'interno di questo fabbisogno complessivo di edilizia abitativa l'estensione del piano delle zone, ipotizzando per le esigenze di edilizia economica e popolare una quota del 60%, dovrà avere una capacità di 360.000 stanze.

Naturalmente il soddisfacimento del fabbisogno edilizio, per la presenza in esso dei fabbisogni pregressi, comporta un adeguamento progressivo dei programmi di attuazione, in funzione della necessità di soddisfare a tempi brevi la reale domanda emergente (di qui le 87.000 stanze/anno per tre anni previste nel primo P.P.A.).

LA CAPACITA' INSEDIATIVA DEL PIANO DELLE ZONE VIGENTE

Il piano delle zone 167 vigente ha ancora una capacità insediativa residua di circa 216.000 stanze. Tale capacità deve però ritenersi solo teorica. Di fatto:

- 115.000 stanze circa relative ai P.Z. di Casal Bertone; Magliana Vecchia; Cortina d'Ampezzo, Pedemontane, Decime Nord e Sud, debbono ritenersi non utilizzabili; esse sono già state analizzate e indicate come oggetto di stralcio e di diversa destinazione urbanistica nei provvedimenti di variante di P.R.G. relativi alle singole Circostrizioni interessate, adottate o in via di adozione. Ciò per ragioni di diversa natura quali la localizzazione troppo periferica, ai margini del territorio comunale, la presenza di importanti preesistenze archeologiche o di notevoli valori ambientali, le caratteristiche meccaniche del terreno, ecc.
- altre 36.000 stanze circa, relative ai piani di Decima Est e di Ponte di Nona (parte), presentano alcune difficoltà di realizzazione dovute sia alla presenza sul territorio di valori archeologici e ambientali che alle utilizzazioni agricole in atto e che possono se non altro ritardare notevolmente i tempi di attuazione.

Restano in definitiva di rapida utilizzazione 35.000 stanze per le quali è già stata verificata, attraverso una rielaborazione della pianificazione esecutiva, la loro possibile attuazione e che rappresentano al momento la reale capacità insediativa del P.Z. vigente. Esse sono così articolate:

	MC	Stanze/abit.
-Fidene I	275.750	3446
-Fidene II	86.150	1076
-Serpentara II	66.000	825
-Val Melaina	44.588	557
-Casal dei Pazzi/Nomentano	52.000	650
-Rebibbia	167.566	2344
-Arco di Travertino	21.783	272
-Tor Bellasonaca	484.728	6059
-Osteria del Curato	165.600	2070
-Spinaceto	45.000	562
-Palocco	160.000	2000
-Ostia Lido Nord	393.000	4912
-Colli Portuensi Nord	3.130	39
-S.M. della Pietà	99.106	1238
-Ottavia Nord	153.864	1923
-Ponte di Nona	608.000	7.600
	<hr/>	
	2.846.265	35.573

Tale capacità insediativa è stata peraltro aumentata attraverso successive integrazioni al P.Z., di altre 11.000 stanze relative a nuovi piani di zona adottati e il cui iter è ancora in via di definizione. Essi sono:

	MC	Stanze/abit.
-Torrevecchia I	259.200	3600
-Maccarese	21.600	300
-Casette Pater I	9.360	130
-Torrevecchia II	72.000	1000
-Quarticciolo	51.696	718
-Casette PaterII	39.096	543
-Lucchina	326.952	4541
	<hr/>	
	779.904	10632

Si può contare quindi complessivamente su un totale di 46.000 stanze (35.000 + 11.000).

Tale totale risulta notevolmente inferiore alle previsioni di attuazione del programma di edilizia residenziale pubblica per il prossimo triennio valutato, in sede di elaborazione ed approvazione del primo p.p.a. in almeno 52.000 stanze all'anno, pari al 60% dell'intero programma di edilizia residenziale (calcolato quest'ultimo sulla base di un fabbisogno abitativo pari a 87.000 stanze l'anno).

Ferma restando dunque la necessità più generale di andare all'adozione di un nuovo piano delle zone, dimensionato sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale a Roma per almeno i prossimi 10 anni, occorre ora adottare un provvedimento necessariamente parziale che integri immediatamente la capacità del P.Z. vigente e consenta alla Amministrazione di far fronte alla utilizzazione dei finanziamenti e alle conseguenti assegnazioni di aree almeno per il prossimo anno.

I CRITERI DI SCELTA DELLE NUOVE AREE

La scelta delle aree, oltre che tener conto della necessità di cui si è detto nella premessa, di interessare zone con destinazione residenziale secondo il P.R.G. vigente, anche per accelerare i tempi di attuazione, è stata guidata da una strategia generale per gli interventi, che dovrà essere alla base anche del nuovo Piano delle zone e che prevede interventi di non eccessive dimensioni con fini di ristrutturazione e riqualificazione del tessuto urbano esistente.

- Nel quadro di tale strategia, la motivazione delle scelte di localizzazione si basa, tra l'altro, sulle seguenti esigenze
- assicurare la connessione con la città edificata e con le sue infrastrutture per una corretta utilizzazione dell'intervento pubblico in relazione alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria esistenti o programmate (viabilità, rete idrica e fognante, depuratori, trasporti pubblici, scuole etc.) e in funzione di una valutazione positiva del rapporto "costi-benefici" dell'intera operazione.
 - individuare una nuova qualità urbanistica degli interventi che dovranno configurarsi come "ricuciture" o soluzioni di bordo del tessuto edilizio periferico inserendosi negli spazi lasciati liberi dall'espansione incontrollata e ricostituendo così il tessuto urbano.
 - proporre attraverso una nuova articolazione delle tipologie edilizie, modelli abitativi più consoni alla domanda espressa dall'utenza anche attraverso il fenomeno dell'abusivismo edilizio.

La localizzazione degli interventi all'interno del tessuto urbano ha poi privilegiato i settori di sviluppo della città coerentemente alle indicazioni contenute nel primo p.p.a.

Sulla base di questi criteri è stata operata una prima scelta di 14 zone pari a 37.000 stanze, per le quali è conclusa o è in via di conclusione l'elaborazione dei rispettivi piani. Tali zone, delle quali il presente provvedimento riguarda solo una parte, sono così articolate:

	Dest.PRG	Superf.	Densità	Stanze/Abit.
-Cinquina	E _I	60.0	70	5.600
-S.Basilio	F ₂	25.0	100	2.500
-Settecamini	F _I	11.6	150	1.740
-Casale Galetto	F ₂	25.0	100	2.600
-Quarto Miglio	F ₂	13.1	100	1.200
-Capannelle	F _I /G ₄	22.8	150/25	2.153
-Villa Certosa	E ₂	-	300	1.300
-Acilia	E _I	64.8	140	8.532
-Dragoncello	E _I	27.1	70	1.900
-Accua Acetosa	E _I	30.0	-	2.000
-Mezzocammino	E _I	25.0	70	1.700
-Portuense	F ₂ /G ₄	24.0	100/25	1400
-La Pisana	F ₂	20.0	100	2.000
-Quartaccio	F ₂	28.7	100/70	2.433

Tra queste zone col provvedimento in oggetto sono state pre-scelte quelle che, conformemente alle indicazioni date dal primo Programma poliennale di attuazione, ricadono nei settori di maggiore sviluppo della città (settori Nord, Est e Sud), per un totale di circa 19.000 stanze.

Queste ultime, insieme alle 48.000 di sicura utilizzazione, consentono di rispettare con sufficiente margine le previsioni del P.P.A. per il primo anno, in attesa che intervenga, col nuovo Piano delle zone, una maggiore possibilità di articolazione degli interventi.

I p.z. che costituiscono la prima integrazione del Piano Generale delle zone sono i seguenti:

Settore Nord-Est

Circoscrizione V	P.Z.2V S. Basilio	ab. 2500
	P.Z.3V Settecamini	ab.1740
	P.Z.4V Casale Caletto	ab.2600

Settore Est

Circoscrizione X	P.Z.7V Capannelle	ab.2153
	P.Z.8V Quarto Miglio	ab.1200

Settore Sud

Circoscrizione XIII	P.Z.10V Acilia	ab.8532
---------------------	----------------	---------

Totale 18.725

Con tale prima integrazione il Piano delle zone vigente viene ad assumere una capacità insediativa teorica di 245.725 stanze (216.000 + 11.000 + 18.725) pari al 41 % del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel prossimo decennio ('81-'91); mentre con la successiva integrazione tale capacità insediativa raggiungerà il 47%.