

**ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DELLA
GIUNTA CAPITOLINA**

(SEDUTA DEL 19 MAGGIO 2020)

L'anno duemilaventi, il giorno di martedì diciannove del mese di maggio, alle ore 14,53 la Giunta Capitolina di Roma così composta:

1 RAGGI VIRGINIA.....	<i>Sindaca</i>	7 FRONGIA DANIELE.....	<i>Assessore</i>
2 BERGAMO LUCA.....	<i>Vice Sindaco</i>	8 LEMMETTI GIANNI.....	<i>Assessore</i>
3 CAFAROTTI CARLO.....	<i>Assessore</i>	9 MAMMI VERONICA.....	<i>Assessora</i>
4 CALABRESE PIETRO.....	<i>Assessore</i>	10 MELEO LINDA.....	<i>Assessora</i>
5 DE SANTIS ANTONIO.....	<i>Assessore</i>	11 MONTUORI LUCA.....	<i>Assessore</i>
6 FIORINI LAURA.....	<i>Assessora</i>	12 VIVARELLI VALENTINA.....	<i>Assessora</i>

si è riunita, in modalità telematica, ai sensi della deliberazione della Giunta Capitolina n. 44 del 13 marzo 2020, nella Sala Riunioni del Segretariato Generale, in Campidoglio, è presente il Vice Sindaco che assume la presidenza dell'Assemblea.

Intervengono, in modalità telematica gli Assessori Cafarotti, Calabrese, Fiorini, Lemmetti, Montuori e Vivarelli.

Partecipa il sottoscritto Vice Segretario Generale Vicario Dott. Gianluca Viggiano.
(*OMISSIS*)

Si uniscono alla seduta, in modalità telematica, gli Assessori De Santis e Meleo.
(*OMISSIS*)

Si uniscono alla seduta, in modalità telematica, gli Assessori Frongia e Mammi.
(*OMISSIS*)

Deliberazione n. 86**Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino.**

Premesso che

con L. 167/1962, recante “*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*”, il Legislatore ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano i Piani di Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.), il cui scopo fondamentale risiede nel dotare l'Ente Pubblico di tutti gli strumenti necessari per la programmazione di interventi nel settore della casa, incidendo, tramite quest'ultimi, sull'assetto del territorio urbano, attraverso lo strumento dei Piani di Zona, da attuarsi su aree acquisite al patrimonio pubblico mediante apposita procedura espropriativa/acquisitiva;

con siffatto intervento legislativo lo Stato è pertanto intervenuto in modo strutturale sulla materia abitativa, aprendo una nuova fase dell'intervento pubblico per l'edilizia residenziale, specificatamente diretto alle fasce sociali meno abbienti;

il “*corpus normativo*” dettato in materia di Edilizia Economica e Popolare e comunque di Edilizia Residenziale Pubblica, infatti trova fondamento nella necessità di dare una concreta

risposta alla domanda abitativa, segnatamente in seno alle fasce di reddito più deboli della popolazione, attuando il diritto all'abitazione, garantito dalla stessa Costituzione, attraverso interventi preordinati a contenere i costi di acquisto ed i canoni di locazione degli immobili, disponendo altresì misure straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio;

successivamente, la Legge n. 865/1971, modificativa della Legge n. 167/1962, recante "*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica*", ha introdotto, all'art. 35, l'obbligo della sottoscrizione di apposita Convenzione, da stipularsi tra l'Ente concedente ed il soggetto privato, ai fini della formale concessione/cessione del diritto di superficie/proprietà per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali, sulle aree comprese nei sopra richiamati Piani di Zona, prescrivendo, tra l'altro, che nell'atto convenzionale fossero individuati anche i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove consentito;

sempre in ambito normativo, più avanti la Legge n. 457/1978, recante "*Norme per l'edilizia residenziale*", ha riordinato la materia inerente il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica, sia per quanto concerne le caratteristiche tecniche degli edifici e delle abitazioni da realizzare nell'ambito delle aree comprese nei Piani approvati a norma della Legge n. 167/1962, sia per quanto attiene l'indicazione e quantificazione delle risorse finanziarie da utilizzarsi all'uopo, stabilendo, tra l'altro, che le regioni devono provvedere a definire i costi massimi ammissibili per gli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, nell'ambito dei limiti definiti dal C.E.R.;

le successive Leggi n. 203/1991, n. 179/1992, n. 493/1993 e n. 21/2001, che hanno dettato la nuova disciplina dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale, hanno poi regolamentato in particolar modo la materia afferente i contributi pubblici da concedersi per gli interventi costruttivi destinati alla locazione;

in applicazione della legge n. 167 del 18.04.1962, questo Ente Locale ha approvato due distinti Piani di Edilizia Economica e Popolare, (PEEP);

in particolare, il primo PEEP, messo a punto nel corso della redazione del PRG del 1962-1965, è stato approvato con D.M. n. 3266 dell'11 agosto 1964, ha mutato l'assetto urbano della città, realizzando 64 Piani attuativi, meglio conosciuti come Piani di Zona, aventi dimensioni territoriali e densità edilizie elevate con un'estensione, ad esito della manovra, di circa 3.105 ha pari circa al 2,36% del territorio comunale (128.694 ha) e una densità media pari a 145 ab/ha;

l'attuazione parziale del primo PEEP ha indotto il Comune di Roma ad elaborare un secondo Piano di Edilizia Economica e Popolare (II PEEP), con cui è stata prevista la conferma delle scelte localizzative del primo PEEP trasferite nel secondo;

la manovra ha interessato aree di ricucitura delle zone ex abusive, grandi interventi in settori urbani degradati, posizionati nella prima cintura periurbana ed è caratterizzata da Piani di zona di modeste dimensioni territoriali e soprattutto da densità edilizie molto basse (meno di 100 ab/ha);

il II PEEP, approvato con deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 7387 dell'1.12.1987, si compone di 89 PdZ, di cui 32 PdZ approvati nel 2007 attraverso la c.d. "*manovra di completamento*" del II PEEP, prima della scadenza del Programma, fissata al 13.01.2008;

a seguito delle preventive indagini geomorfologiche e degli accertamenti di natura tecnica espletati dall'Ufficio procedente, delle 39 aree già individuate, sebbene 32 di queste fossero

state ritenute idonee alla realizzazione della manovra di completamento del II P.E.E.P, la Regione Lazio ne ha approvati solo 29, successivamente recepiti nel vigente P.R.G.;

con D.G.R.L. n. 355 del 30.04.2004, la Regione Lazio ha approvato il Bando di concorso per l'assegnazione di mutui agevolati per la costruzione di alloggi a favore delle imprese di costruzione e delle cooperative edilizie;

a fronte della necessità di allocare, nell'ambito delle aree ricomprese nella Manovra di cui sopra, le volumetrie corrispondenti all'entità del finanziamento assegnato a favore degli operatori risultati vincitori del Bando stesso, l'Amministrazione Capitolina, a seguito della carenza di risorse finanziarie da destinare al pagamento delle indennità d'esproprio per l'acquisizione delle aree a tale scopo occorrenti, ha attivato una "*manovra di densificazione*" dei PdZ come sopra individuati con D.C.C. 65/2006;

al fine di ristorare i proprietari delle aree oggetto di cessione, con la manovra in questione è stato previsto il ricorso allo strumento della c.d. cessione volontaria-compensativa/permutativa, mediante corresponsione ai titolari delle aree non di denaro ma di diritti edificatori commisurati ai valori delle indennità espropriative, qualora questi si fossero obbligati a cedere volontariamente le aree al Comune di Roma;

in esito all'unitario procedimento instaurato ai sensi dell'art. 1 della L.R. Lazio n. 36/1987, l'Assemblea Capitolina, con Deliberazioni n. 13, n. 14 e n. 15 del 2.02.2011, ha quindi definitivamente approvato la complessiva manovra di variante di PRG, iniziata con le Deliberazioni C.C. nn. 1, 2 e 3 del 14.01.2010;

con Deliberazione G.C. n. 347 del 14.10.2011, l'Amministrazione Capitolina ha approvato la mera localizzazione -e non assegnazione- sui Piani di Zona come sopra oggetto di densificazione, dei programmi costruttivi di Edilizia Residenziale Pubblica, sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di superficie, assistiti da contributo regionale, sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di proprietà, a credito ordinario, in esito alla cessione compensativa;

con successive Deliberazioni, la Giunta Capitolina ha disposto l'assegnazione delle volumetrie ex art. 35 L. n. 865/1971 ai proprietari delle aree che avessero già formalizzato gli atti di cessione volontaria a mezzo di Atto notarile, sebbene ciascuno sospensivamente condizionato alla stipula delle future convenzioni per la cessione dei relativi diritti edificatori nei Piani di Zona di riferimento e per il trasferimento del diritto reale;

ai fini dell'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, il Comune di Roma, oggi Roma Capitale, si è storicamente dotato, nel corso del tempo, di propri moduli convenzionali, di seguito indicati, sulla base dei quali ha sottoscritto le Convenzioni, ex art. 35 della Legge 865/1971, con i concessionari/cessionari delle aree ricomprese nei Piani di Zona, quali, tra gli altri:

lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 1929/1983, da valere sia per la concessione del diritto di superficie che per la cessione del diritto di proprietà;

lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 173/2005, che disciplina la concessione del diritto di superficie;

lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 31/2007, che disciplina la cessione del diritto di proprietà;

gli schemi di Convenzione approvati con Deliberazione A.C. n. 60/2014, da valere per i Piani di Zona rientranti nella Manovra di completamento, che disciplinano sia la concessione del diritto di superficie, sia la cessione del diritto di proprietà, unitamente allo

schema di Convenzione integrativa per la realizzazione delle opere assunte a scomputo degli oneri ex art.16 DPR 380/2001 per l'urbanizzazione dei Piani di Zona;

i moduli convenzionali di cui alla Deliberazione A.C. n.60/2014, diversamente dai precedenti, che prevedevano potessero coesistere su ciascun Piano di Zona più strutture di coordinamento per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, cui aderivano parte dei soggetti privati assegnatari del Piano stesso, prescrivono invece, nella fattispecie, una diversa regolamentazione, limitatamente, come detto, agli interventi compresi nella Manovra di completamento;

in particolare, sul punto, l'elemento di maggior differenziazione è costituito dalla previsione di "*un unico consorzio*", per tutto il Piano di Zona, dotato di rilevanza esterna con rappresentanza, il quale rilascia una sola garanzia fideiussoria per opera, a favore dell'Amministrazione Capitolina per la corretta esecuzione delle urbanizzazioni a scomputo, facendosi rilasciare a sua volta da tutti gli operatori consorziati singole garanzie fideiussorie pro quota, a copertura degli oneri da ciascuno dovuti per le opere di urbanizzazione medesime;

altro elemento di diversificazione è la previsione del versamento nel fondo consortile, da parte di ciascun consorzio o aderente successivo, da effettuarsi all'atto della stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, di almeno il 50% del valore del contributo per OO.UU. gravante sul medesimo, fermo restando l'obbligazione al completamento di tutte le opere di urbanizzazione previste nel Piano di Zona, ovvero riferite al singolo stralcio funzionale, nonché il rilascio dei titoli abilitativi dell'edificazione privata contestualmente o successivamente alla sottoscrizione della convenzione integrativa delle opere di urbanizzazione, riferibile anche a singoli stralci funzionali.

Considerato che:

l'attuazione dei Piani di zona del II PEEP e della manovra di completamento è proceduta negli anni con significative criticità, come evidenziato dal monitoraggio dei Piani di Zona del I e II PEEP, avviato dalla U.O. Edilizia Sociale del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, volto alla verifica dello stato di attuazione dei quartieri dell'edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento al secondo PEEP;

il monitoraggio ha evidenziato, per alcuni Piani di zona, criticità circa il completamento delle opere di urbanizzazione primaria dovute in parte alla mancata attuazione dei comparti edificatori previsti nonché dalla scarsa densità territoriale che non ha consentito di generare sufficienti risorse finanziarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione;

sotto l'aspetto meramente attuativo, appare pertanto prioritario il completamento dei Piani di zona del II PEEP già avviati e non ancora ultimati, accompagnando gli interventi edilizi da un'adeguata rete di infrastrutture e servizi, nell'ottica di una ottimizzazione dell'uso del territorio mediante utilizzazione di lotti o comparti rimasti inutilizzati con naturale riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale per chiusura della fase attuativa di ciascun piano, sia sotto il profilo della realizzazione dei fabbricati privati che delle opere pubbliche di urbanizzazione, ottimizzazione in antitesi ad una ulteriore espansione edilizia mediante consumo di suolo;

l'evoluzione della normativa di settore, il fabbisogno abitativo, l'analisi dell'andamento del mercato immobiliare in esito alla crisi intervenuta dal 2008 e il conseguente tema emergente del disagio abitativo, hanno sviluppato la necessità di procedere ad una complessiva rivisitazione della materia, più rispondente al mutato quadro esigenziale abitativo riferito in generale alle categorie sociali più deboli, nonché agli attuali valori del mercato;

tra i principi di carattere generale fondanti il concetto di Edilizia Residenziale Pubblica risulta infatti determinante la valutazione del fabbisogno abitativo per il decennio successivo, calcolato in funzione della stima dell'incremento demografico della popolazione per lo stesso periodo e sulle condizioni socio economiche dei richiedenti, all'interno delle politiche di Welfare (sistema di Stato Sociale);

lo studio del CRESME (proiezioni 2010-2019) evidenzia che la popolazione residente di Roma Capitale al 31.12.2018 conta n. 2.860.009 abitanti, oltre 53 mila in meno rispetto ai sei anni precedenti, confermando la fase regressiva iniziata già nel 2012;

inoltre, anche successivamente, a seguito all'emanazione della L.R. n. 21/2009, e successive modifiche ed integrazioni, la Regione Lazio ha emanato, nelle more di una riforma più organica dell'Edilizia residenziale sociale, una serie di norme che intendono promuovere la realizzazione di alloggi sociali. Il CAPO III della legge (artt. 16 e 17) prevede infatti una pluralità di interventi, da attuarsi con procedure di variante urbanistica semplificata o attraverso interventi in deroga rispetto al PRG quali:

- interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata a totale carico del soggetto pubblico volti ad aumentare la disponibilità di alloggi destinati alle fasce sociali più deboli;
- interventi di edilizia agevolata e convenzionata realizzati da imprese di costruzioni e cooperative di abitazione destinati alla locazione o alla proprietà;
- interventi di edilizia residenziale sociale volti ad aumentare la disponibilità di alloggi posti in affitto a canone sostenibile o a riscatto destinati alle fasce sociali non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato;
- interventi volti a sostenere le fasce sociali in difficoltà nell'accesso alla prima casa sul libero mercato, sia nell'acquisto che nella locazione.

Inoltre all'art. 17, rubricato "*Riqualficazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica*" sono previsti una serie di interventi finalizzati ad ottimizzare l'utilizzo delle aree per l'edilizia residenziale pubblica inserite negli ambiti urbanistici compresi nei piani di zona. In particolare, nelle aree destinate all'edilizia residenziale pubblica comprese nei piani di zona, sarebbe legittimo procedere all'aumento della previsione edificatoria anche in eccedenza del fabbisogno abitativo, nel rispetto dello standard urbanistico minimo inderogabile degli abitanti complessivamente insediati e alla variazione in edilizia residenziale sociale degli standard urbanistici eccedenti il D.M. 1444/1968, ivi compresi quelli derivanti dall'incremento;

altro fattore da considerare è il tema del fabbisogno abitativo, come diffusamente approfondito nella Relazione allegata, a cui si rinvia come parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.;

la questione abitativa rappresenta un tema rilevante per la società e l'economia italiana; Il mercato immobiliare risponde con sempre maggiore difficoltà ai fabbisogni concreti, non solo delle fasce sociali più deboli, ma anche di una "*fascia grigia*", che diventa sempre più ampia, estesa anche ai nuclei familiari che percepiscono livelli di reddito che non rientrano nei limiti previsti per l'E.R.P., ma che non sono in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato;

l'emergenza abitativa nel territorio di Roma Capitale riguarda 57mila famiglie, pari a circa 200mila persone; l'offerta di alloggi in locazione è oggi debole e questa debolezza è legata ad aspetti quantitativi ed aspetti qualitativi, sia per la progressiva riduzione dell'offerta pubblica di abitazioni in affitto dovuta, da una parte, alla dismissione del patrimonio pubblico sia alla sensibile riduzione dell'intervento diretto ovvero delle nuove costruzioni di edilizia pubblica e sociale;

dall'analisi della domanda e dell'offerta abitativa emerge che è sostanzialmente insoddisfatta la domanda afferente al segmento più debole del disagio abitativo, che presuppone un intervento diretto e pressoché esclusivo, soprattutto dal punto di vista delle forme di finanziamento, dell'Amministrazione pubblica e destinato principalmente alla locazione a canoni concordati;

nello scenario rappresentato, ed in particolare nelle zone più periferiche della città, si è andata in passato a collocare l'edilizia prevalentemente convenzionata dei Piani di Zona di Roma Capitale, con specifico riferimento al II PEEP e alla successiva manovra di completamento dello stesso PEEP, ivi comprese quelle connesse alle densificazioni approvate con le deliberazioni di CC n. 13,14,15 del 2011;

con particolare riferimento alle zone OMI interessate dalla manovra di completamento, il mercato immobiliare ha registrato dal 2007 una flessione considerevole, sia con riferimento al valore delle vendite, sia con riferimento ai valori degli affitti. I valori immobiliari delle abitazioni hanno subito una contrazione media di circa il 27% circa rispetto al 2007, con una punta del 50% nelle zone più marginali (es. Tragliatella o Monte Stallonara); anche il mercato degli affitti ha subito una flessione superiore a quella dei valori di vendita, attestata a circa -32% rispetto ai valori del 2007.

in tale scenario, i prezzi massimi di cessione degli alloggi che si verrebbero ad applicare nei Piani di zona di cui alla manovra di completamento, sarebbero, in molti casi, confrontabili o superiori ai valori di mercato;

inoltre, in caso di successivo trasferimento tra privati del bene realizzato in tale regime convenzionato, ai sensi ai commi 48, 49, 49 bis e 49 ter dell'art. 31 della L. 23.12.1998, n. 448 e dell'art. 5, comma 3 bis del D.L. 13.05.2001, n. 70, convertito in Legge 12.07.2011, n. 106 stesso, andrà comunque adeguatamente considerata l'incidenza del canone da versarsi all'Amministrazione capitolino relativo all'affrancazione/ rimozione del vincolo dei prezzi massimi di cessione e quello per la trasformazione da diritto di superficie a diritto di proprietà, rendendo i valori finali tendenzialmente anche superiori ai prezzi di libero mercato rilevati sul borsino OMI per l'edilizia analoga;

lo scenario analizzato determina quindi una tipologia di offerta abitativa che non è in grado di rispondere al segmento debole della domanda, rendendo la manovra di completamento non giustificabile dal punto di vista dell'interesse pubblico, in quanto viene meno la finalità sociale dei Piani di zona che è quella di offrire alloggi ad un prezzo più basso del libero mercato;

al contempo l'amministrazione capitolina sarebbe chiamata a sostenere oneri sia diretti sia indiretti (quali costi di acquisizione di aree e la realizzazione di opere di urbanizzazione anche e ormai in generale in eccedenza rispetto al valore del contributo ex art.16 del D.P.R 380/2001 ottenuto e finalizzato a tale scopo);

sin dall'inizio della Consiliatura il tema di dare risposte all'affannosa attuazione dei PdZ – sia in termini di attuazione che di ripristino della legalità - è stato uno dei cardini degli indirizzi e dell'azione politica e amministrativa, a partire dall'istituzione e dal lavoro della Commissione Consiliare di indagine sui Piani di Zona che ha consentito di evidenziare i diffusi casi di mancato rispetto da parte degli operatori degli obblighi convenzionali, alle decadenze e risoluzioni delle convenzioni ex art 35/865 con la conseguente immissione degli immobili nel patrimonio capitolino, all'istituzione del registro degli alloggi in Housing Sociale, all'indirizzo dato con delibera dell'Assemblea Capitolina n.76/2019 di predisporre una convenzione sociale, il tutto nel rispetto della finalità pubblicistica della L.167/1962, della tutela del vincolo di destinazione degli alloggi oggetto dei finanziamenti, per facilitare l'accesso alla casa a chiunque ne abbia i requisiti;

in relazione alla manovra di completamento/densificazione dei PdZ compresi nelle varianti approvate con Deliberazioni di Consiglio Comunale nn. 13/14/15 nel 2011, stante la necessità, per quanto sopra esposto, di ripianificare la stessa, privilegiando, per i motivi dianzi illustrati, il completamento dei Piani di Zona già avviati del II P.E.E.P., ma ancora non ultimati, con Mozione n.91 del 13 settembre 2018, l'Assemblea Capitolina ha dato mandato alla Sindaca ed alla Giunta di promuovere con urgenza le opportune attività tecnico-amministrative necessarie alla definizione di tutte le procedure di assegnazione dei comparti residenziali e non residenziali e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione ancora da attuare del II PEEP, con particolare attenzione a quei Piani di Zona che presentino carenze nella dotazione di infrastrutture pubbliche, dando contestualmente mandato agli uffici di sospendere ogni attività finalizzata all'attuazione della stessa;

conseguentemente, in merito alla reale opportunità di dare seguito alla manovra di densificazione secondo i principi che regolano il concetto di edilizia economica e popolare o sociale, è stata avviata un'attività diretta, innanzitutto, alla verifica della vigenza dei Piani di Zona ricompresi nella Manovra, nonché riferita alla cogenza e validità degli atti ad essa connessi, oltre allo studio delle condizioni di sostenibilità urbanistica e sociale delle aree individuate, in coerenza con il principio di riduzione del consumo di suolo, facile accessibilità e qualità dei servizi;

In primis è stato valutato il tema della vigenza dei Piani di Zona, in quanto impattante, sotto il profilo della possibilità, allo stato, di allocarvi volumetrie per la realizzazione di interventi di edilizia pubblica;

le fonti normative che regolamentano la materia sono rinvenibili nel D.P.R. n. 327/2001 e nell'art. 5 *bis* del D.L. n. 86/2005, convertito in Legge n. 148/2005, ove viene prescritto che il vincolo preordinato all'esproprio ha una validità pari ad anni 5, a decorrere dalla data di approvazione del piano, decorsi i quali, laddove le procedure acquisitive non siano state avviate, si assiste alla conseguente decadenza del vincolo stesso. Il medesimo articolo dispone inoltre che l'attuazione dei piani e dei programmi di edilizia residenziale pubblica, possa essere portata a compimento qualora, entro sei mesi dalla data di scadenza del piano ovvero entro la data prevista per la realizzazione del programma, siano adottati gli atti o siano iniziati i procedimenti comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi. Inoltre, nell'art. 58 del medesimo T.U. sono anche citati, come espressamente abrogati, specifici articoli ed intere quote sia della L. n. 167/1962 che della L. n. 865/1971;

stante la sopra richiamata normativa, che ha costituito il presupposto normativo su cui l'Amministrazione ha fondato l'intera Manovra di completamento, richiamandola espressamente in tutti i provvedimenti di assegnazione delle volumetrie sui singoli Piani di Zona in essa ricompresi, l'avvio del procedimento preordinato all'acquisizione delle aree, come sopra già accennato, deve intervenire e concludersi entro i limiti temporali di cui sopra ed in quelli di cui al predetto art. 5 *bis*, risultando tutti detti limiti quali condizioni legittimanti ai fini delle acquisizioni e del "completamento" dei Piani di Zona in questione;

posto quanto sopra, quindi, limitatamente a quelle situazioni in cui è stato sottoscritto unicamente un atto unilaterale di impegno a cedere, risulta oggettivamente e pacificamente scaduto il termine quinquennale previsto dalla legge per la conclusione della procedura acquisitiva delle aree stesse, mentre, in ordine a quei casi in cui sia già stato stipulato l'atto notarile di cessione, il futuro avveramento della condizione e, cioè, la stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, avendo efficacia retroattiva, con effetto "ex tunc", farebbe salva la scadenza del termine di cui sopra, rendendo quindi attuabili i relativi programmi edificatori, limitatamente alle aree oggetto dell'atto stesso;

all'esito delle considerazioni di carattere normativo sopra rappresentate, è emersa quindi l'opportunità di individuare quei Piani di Zona ricadenti nella prima fattispecie per i quali all'Atto unilaterale di impegno a cedere non è poi seguito l'Atto notarile bilaterale di cessione sebbene condizionato alla stipula della convenzione ex art. 35 Legge 865/71;

con D.D. n. 103 del 30.01.2019 e D.D. n. 356 del 14.03.2019, del DPAU si è pervenuti dunque all'individuazione dei Piani di seguito elencati per i quali, essendo stato sottoscritto unicamente l'atto d'impegno, il termine quinquennale previsto dalla Legge per la conclusione della procedura acquisitiva risulta definitivamente spirato e, pertanto, le stesse aree, avendo perso la vocazione impressa dai vincoli scaduti, ad oggi non sono più disponibili, né - a maggior ragione - possono essere oggetto di trasferimento: B67- Pian Saccoccia Sud Bis; B59 - Cinquina 2 Bis; B68 - Tor Tre Teste Bis; 0 12-Lunghezza-Castelverde Bis; B62-Tragliatella 3 Bis; C33- Maglianella Bis; C31- Villa Balbetti Bis, 09 - Borghesiana Bis, C32 - Fosso di Santa Palomba Bis, D10 - Monte Michelangelo 2 Bis; B64 - Casale Cesaroni Bis;

Nei Piani di Zona Tor Tre Teste Bis e Casale Cesaroni Bis, sebbene fossero incontrovertibilmente scaduti i vincoli preordinati agli espropri e sebbene gli atti di cessione non fossero stati formalizzati con il consenso dell'Amministrazione, ma ancora relegati nella fase di mero atto di impegno a cedere, ciò nonostante i Commissari ad acta, *medio tempore* nominati nei relativi giudizi instaurati, non hanno tenuto in alcuna considerazione le D.D. in argomento, ma, soprattutto, obliterando le conseguenze derivanti dall'intervenuta oggettiva scadenza dei suddetti vincoli, sono pervenuti alla stipula dell'atto notarile bilaterale di cessione compensativa sospensivamente condizionato, adottando i conseguenti provvedimenti opinabili, sotto il profilo della violazione di legge e dell'eccesso di potere;

l'Amministrazione ed in particolare l'allora Consiglio Comunale, hanno approvato la c.d. "*manovra di completamento*" e densificazione con una pluralità di provvedimenti amministrativi legati da una visione unitaria e complessiva di approccio urbanistico permeante l'intero territorio comunale, essendo la suddivisione stata dettata da soli motivi organizzativi, meramente documentali, ravvisata l'opportunità di suddividere in macro-aree tutti i Piani di Zona interessati dalla densificazione, rispetto alle modalità ed allo stato delle procedure acquisitive delle aree medesime;

in tale scenario, un elemento significativo è scaturito dalla nota pronuncia del Giudice Amministrativo, risalente al 5.07.2016, con la quale il Tar del Lazio- Sezione II bis- ha annullato la variante di densificazione del P.d.Z. Grotte Geloni, di cui alle Deliberazioni C.C. n. 2/2010 e A.C. n. 14/2011;

i principi della citata Sentenza, seppur riferita al Piano di Zona "Grotte Geloni", sono facilmente estensibili all'intero meccanismo della "*manovra di completamento*". Con tale sentenza il Tar Lazio ha annullato le delibere del Consiglio Comunale n. 14 del 21 .02 .2011 e n. 2 del 14.01.2010, che riguardano, come noto, anche le densificazioni di tutti gli altri Piani di Zona compresi nella Manovra.

il contenuto della Sentenza è riferibile all'intero strumento della "*manovra di completamento*" poiché il Tar Lazio riguardo questa, nella propria interezza, non ha riscontrato la presenza di validi elementi atti a dimostrare - in qualche modo - che l'Amministrazione Comunale avesse proceduto all'approvazione della variante, effettuando previamente "*analisi precise sugli aventi diritto all'assegnazione degli alloggi*" e "*non aveva provveduto a fornire una puntuale indicazione del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica per il decennio successivo all'adozione del piano*" limitandosi a richiamare il fabbisogno "*stimato per il decennio 1987/1997*";

con le varianti in questione, erano state, a tutti gli effetti, inserite nuove proposte con sovradimensionamento delle previsioni insediative e l'aumento, massiccio, di cubatura residenziale non era stato accompagnato da un'adeguata rete di infrastrutture e servizi, con la conseguenza che - anche sulla base delle relazioni illustrative- non erano state evidenziate le effettive ragioni alla base di una manovra urbanistica di così ampio respiro;

è stata anche ritenuta non confacente la esposta finalità di mero completamento e/o di "ricucitura" tra diverse zone poiché tali finalità sono state considerate come criteri "estranei" alla ratio della legge n. 167 del 1962, poiché inidonei - in quanto tali - a legittimare l'utilizzazione dello strumento del P.E.E.P.;

la necessità di rivedere sostanzialmente la Manovra in questione e procedere ad un'attività di ripianificazione si impone, inoltre, anche allo scopo di riconsiderare le stime delle aree oggetto di cessione da parte della proprietà, al fine di attualizzarle rispetto agli odierni valori di mercato, oggi inferiori se confrontate con le stime effettuate all'epoca, derivando da detta revisione un diverso calcolo del valore dell'indennità stessa e conseguentemente della volumetria da assegnare, in via compensativa, ai proprietari cedenti;

il complesso iter della "Manovra di completamento del II P.E.E.P" con contestuale "densificazione" dei Piani di Zona, è partito da una determinazione dei valori delle aree da sottoporre a procedimento espropriativo/acquisitivo storicizzata e cristallizzata al tempo della prima stima a ciò finalizzata, effettuata da una Commissione nominata con Determinazione Dirigenziale del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica - Direzione Attuazione Strumenti Urbanistici n. 348 del 31.03.2009. Le stime originarie intervenivano in un periodo storico risalente, nel quale i valori delle aree stesse, cui erano correlati i diritti edificatori, si trovavano in una fase di picco ed ovviamente sensibili al periodo della cosiddetta "bolla immobiliare" che al tempo permeava il campo di applicazione;

più operativamente, la Giunta Comunale con la Deliberazione n. 268/2010, ha attivato il meccanismo acquisitivo in via negoziale mediante stipula di "cessione compensativa", sulla base dei valori desunti dalla stima effettuata in data 17.07.2009 (c.d. "Stima Lanza") - ormai non più coerente con gli attuali valori di mercato e conseguentemente del tutto storicamente antieconomica - portante la conversione/determinazione dei diritti edificatori spettanti alla "parte cedente" quale corrispettivo/indennità della cessione delle aree di sua proprietà;

in particolare, le modificazioni socio-economiche che hanno attraversato il settore, dal graduale dissolvimento della "bolla immobiliare" hanno portato al progressivo calo di valori immobiliari (sia di aree che di fabbricati) con il conseguente instaurarsi di un evidente ciclo deflattivo/depressivo del mercato immobiliare causato anche dalla eccessiva offerta di complessi ed unità immobiliari, oltre che dalla massiccia presenza sul territorio anche di diritti immobiliari non espressi e provenienti ad esempio da altre strumentazioni urbanistiche più prettamente privatistiche;

nel campo di applicazione della Legge 167/62 il corrispettivo di cessione degli alloggi, fatti salvi eventuali finanziamenti pubblici, il cui importo deve obbligatoriamente essere detratto - realizzati nel regime giuridico dell'intervento convenzionato ex art. 35 della L. n. 865/1971, da approvarsi dall'Amministrazione Capitolina, è formato legittimamente:

- dalla quota di incidenza (%) per ogni alloggio del valore delle aree convenzionate in diritto di proprietà/superficie;

- dalla quota di incidenza per ogni alloggio del contributo per opere di urbanizzazione ex art.16 del D.P.R 380/2001 come da specifica tabella aggiornata ogni cinque anni dall'Amministrazione;

- dalla quota di incidenza per ogni alloggio del costo di costruzione, determinato sulla base della deliberazione di Assemblea Capitolina n.60 del 18 settembre e determinato in Euro 1.470,32 al metro quadrato convenzionale;

l'art. 35 della L. n. 865/1971, fin dalla sua prima formulazione, aveva inteso affermare il principio del perfetto pareggio economico, con corrispondenza delle entrate ed uscite e conseguente rimborso – da parte degli assegnatari delle aree o dei loro aventi causa – di tutte le spese sostenute per l'acquisto delle aree;

di conseguenza, se il parametro del valore area non è allineato e coerente con i valori dei tempi di realizzazione ed immissione sul mercato, ma trasposizione aritmetica di un costo fondiario assai risalente nel tempo, il corrispettivo del bene stesso risulta evidentemente maggiore dei prezzi odierni di mercato in edilizia libera, perché al tempo della originaria stima, come più volte sottolineato, detto valore era cospicuamente più elevato;

ne consegue che i prezzi massimi di cessione da approvare in applicazione di valori superati e metodiche antieconomiche, oltre ad essere assolutamente disallineati sul mercato perché superiori ai valori dell'edilizia privata libera, impatterebbero sulla legittimità di percorsi amministrativi in quanto verrebbe sviata la causa tipica dello strumento dell'edilizia economica e popolare, la cui ratio ispiratrice è finalizzata a realizzare alloggi e comunque ambiti di espansione urbana destinati ad una quota della popolazione in possesso di determinati requisiti soggettivi e soprattutto con una redditività medio-bassa;

in molti dei PdZ del II PEEP, ancor più in quelli previsti con le varianti di densificazione del 2010, si rilevano prezzi per l'edilizia convenzionata tendenzialmente superiori ai prezzi di mercato rilevati dall'OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare) per l'edilizia a tipologia economica ma a libero mercato. Le simulazioni operate in sede istruttoria hanno evidenziato casi in cui, al netto degli oneri di affrancazione, il prezzo massimo di cessione (in diritto di superficie e in diritto di proprietà) risulterebbe in alcuni casi superiore di oltre il +50%, come ad esempio Tragliatella 2, Tragliatella 3, Villa Balbotti;

il monitoraggio effettuato ha inoltre evidenziato che, in termini di attuazione gli espropri effettuati sono stati limitati a particelle residuali che interessano infrastrutture viarie. La rilevanza di tale dato è marginale poiché solo in alcuni casi la dimensione della superficie già espropriata può rappresentare un dato utile nell'attività di ripianificazione poiché sarà sempre possibile finalizzare ad attività sociali di iniziativa pubblica anche aree a tale scopo già facenti parte del patrimonio capitolino come nel caso dei due PdZ A9 Casette Pater e A10 Dragoncello 2 di proprietà interamente pubblica (Roma Capitale - ATER);

ulteriore analisi puntuale è stata poi fatta considerando, rispetto ai P.d.Z. esistenti e previsti, alcuni "vincoli" che da un punto di vista ambientale e morfologico introducono delle limitazioni attuative, nello specifico, sono state considerate le criticità ed i vincoli subentrati dopo l'approvazione delle manovre riguardanti il completamento e la densificazione del II PEEP, ad esempio:

- il vincolo archeologico di Tor Tre Teste;
- le criticità del sistema dell'accessibilità (evidenziato anche dalla mozione consiliare);
- la fragilità idrogeologica attestata con l'apposizione dei Decreti Segretariali dell'Autorità di Bacino (vedi zona di Ponte Galeria, X Municipio);

dalla stima della popolazione romana futura e della conseguente domanda abitativa, si evince che, mentre il fabbisogno abitativo generale al 2019 sostanzialmente resta invariato, è fortemente cresciuto (+ 198%) il fabbisogno legato al disagio sociale delle fasce più deboli che non trovano accesso all'edilizia convenzionata economica e popolare;

nel frattempo, stante il lungo periodo trascorso dall'approvazione della graduatoria finale del Bando regionale 355/2004, la Regione Lazio, ente erogatore del finanziamento, ha azionato una attività di monitoraggio (tuttora in corso) al fine di accertare la effettiva esistenza e vigenza delle strutture (imprese e cooperative) a tal tempo vincitrici ed assegnatarie del contributo pubblico e la sussistenza - in relazione al mutato quadro - dell'interesse di ciascuno di detti soggetti al proseguimento delle attività edilizie realizzative a ciò finalizzate;

in conclusione, ed in attuazione agli indirizzi dettati dall'Assemblea con la mozione n 91/2018, appare cogente la volontà dell'Amministrazione di procedere ad una generale revisione della manovra di densificazione dei PdZ del completamento del II PEEP e alla loro ripianificazione anche imprimendo destinazioni urbanistiche compatibili con la salvaguardia del territorio secondo criteri che sommariamente sono di seguito delineati:

per i Piani di Zona di Lucrezia Romana, C28 Cecchignola Nord, per cui il Commissario ad Acta è già intervenuto con la stipula della Convenzione ex art. 35 della L. n. 865/1971, ovvero anche per il P.d.Z. A 9 Casette Pater 4 (Convenzione ex art.35 della L.865/1971 stipulata con Roma Capitale in via ordinaria) l'Amministrazione potrà determinarsi, in sede di ripianificazione, prevedendo la delocalizzazione/migrazione dei diritti reali su altra area idonea al riguardo, con il consenso degli ex proprietari cedenti, soggetti ora convenzionati e, quindi, procedere alla stipula di convenzione integrativa per regolare i rapporti tra le parti secondo tale nuova localizzazione;

per i Piani di Zona di: A8 P.d.Z. Casilino bis; B57 Acilia Madonnetta; B69 Monte Stallonara 2; B60 Infernetto Nord; B71 Cerquette bis ; B34 Casal Monastero 2-3 ; B63 Pian Saccoccia 2; B68 Tor Tre Teste; B64 Casale Cesaroni; B70 Casal Monastero 4 per i quali l'attività del Commissario ad Acta è in corso, in sede di ripianificazione, dovrà tenersi conto della possibilità di revocare l'assegnazione/conferma già intervenuta da parte del Commissario ad Acta, nonché delle ricadute sugli atti di cessione eventualmente già stipulati e, la possibile previsione del relativo indennizzo da sostenersi anche in modalità alternative alla corresponsione di denaro;

infine L'amministrazione potrà eventualmente determinarsi in sede di ripianificazione, anche rilocalizzando eventualmente le assegnazioni già compiute in comparti non attuati nei Piani di zona del II PEEP da completare per i Piani di seguito elencati, ove non è mai stata avviata alcuna attività realizzativa:

- B67 Pian Saccoccia Sud; B59 Cinquina 2 bis; D 12 Lunghezza Castelverde, B62 Tragliatella 3 bis; C33 Maglianella bis; C31 Villa Balbotti; D9 Borghesiana bis; C32 Fosso Santa Palomba; D10 Monte Michelangelo (non interessati da Commissari ad Acta, indicati nelle D.D. n. 103/2019);
- A10 Dragoncello 2, (di prevalente proprietà pubblica);
- B61 Tragliatella 2; B65 Infernetto Ovest; B66 Infernetto Est_solo interessati da atti di cessione e/o parzialmente assegnati;
- B55 Riserva Verde; C29 la Mandriola; B58 Cinquina 1 da ripianificare - di "difficile attuazione" ex Deliberazione C.C. n. 1/2010;
- D11 Grotte Celoni (densificazione annullata con Sentenza TAR Lazio n. 7700/2016);

pertanto, per quanto delineato e sin qui esposto, sia in termini di analisi giuridica e procedimentale dell'efficacia e cogenza degli atti prodotti e della sostenibilità urbanistica, sociale e finanziaria della manovra di densificazione del completamento del II PEEP, sia della necessità impellente di provvedere al completamento dei PDZ, sia in termini generali

di lettura del fenomeno del crescente disagio abitativo, appare necessaria ed indifferibile un'azione politica lungimirante che consenta a Roma Capitale, con una strategia di breve, medio e lungo periodo, di porre un argine al problema che tende a configurarsi come effettiva emergenza, in assenza di progetti ed idee adeguati al contesto, al fabbisogno e alle risorse effettivamente in campo;

il tema del diritto all'abitare non va inteso come un'allocazione diffusa di risorse infrastrutturali, né soltanto come interventi meramente manutentivi, bensì come azione complessiva. Il bene 'casa' deve essere, sì, inteso come un'infrastruttura ma, soprattutto, come una risposta ad una richiesta di tutela e presa in carico complessiva di quei nuclei familiari con situazioni di particolare fragilità sociale: siano essi idonei all'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, oppure appartengano alla cosiddetta '*fascia grigia*', e dunque siano fuori dai bandi di edilizia residenziale pubblica ma, nello stesso tempo, fuori anche dai parametri imposti dal mercato delle abitazioni;

le azioni da avviare devono tener conto dei parametri di sostenibilità ambientale, della necessità di risparmiare il suolo cittadino da un inutile consumo, intervenendo sulla razionalizzazione del patrimonio esistente, su un'efficace rimodulazione del I e del II PEEP, puntando alla rigenerazione delle aree urbane, sull'edilizia convenzionata con l'obiettivo della 'densificazione' dei vecchi Piani, operando sulle 'condizioni' sociali dell'abitare, sostenendo e promuovendo il mercato degli affitti, agevolando l'accesso di chi invece ne è respinto, sostenendo anche forme di coabitazione, formula di grande impatto sociale, perché promuove la coesione sociale, la collaborazione e la solidarietà anche inter generazionale;

inoltre, al fine di incrementare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata), intesa come quella in grado di rispondere al segmento più debole della domanda abitativa (ad esempio ATER e Case popolari di Roma capitale) si intende utilizzare gli strumenti normativi contenuti nel CAPO III della legge regionale n. 21/2009 e ss.mm.ii;

il Piano di azione per il superamento dell'emergenza abitativa è fondato sul principio dell'estensione del diritto all'abitare, le cui azioni mirano a:

- privilegiare la tipologia della locazione a canone calmierato come aiuto all'inserimento sociale introducendo nuove forme di abitare legate al tema dell'housing sociale quale appoggio temporaneo per city users (giovani ecc.); forme di abitare integrato alla dotazione e fornitura di servizi (homing, co-housing, ecc);
- potenziare il parco alloggi di edilizia residenziale sociale;
- contenere il consumo di suolo attraverso l'eliminazione di quei piani non attuati che non sono coerenti con il principio di contenimento del prezzo dell'alloggio in edilizia sociale rispetto all'edilizia libera in microzone analoghe e con il principio di consolidare previsioni insediative accessibili e infrastrutturate;
- concertare con la Regione Lazio la possibilità di stralciare la realizzazione delle opere infrastrutturali primarie dalle opere di urbanizzazione dovute, al fine di ottenere un finanziamento aggiuntivo dedicato che non incida sul pareggio di bilancio prescritto;
- definire procedure, di concerto con l'Ente erogatore, per la creazione di un registro dei soggetti che, per buone pratiche o assenza di procedure fallimentari in corso e/o eseguite, abbiano titolo concreto alla riassegnazione di comparti edificatori, liberando risorse finanziarie e ampliando le capacità di completamento dei piani;

- privilegiare il completamento dei Piani già in attuazione dotando il quartiere dei servizi primari attraverso una strategia di riassegnazione dei comparti inattuati;
- proseguire nell'azione di un corretto monitoraggio del rispetto degli obblighi da parte dei soggetti assegnatari attraverso:
 - la rideterminazione dei parametri per le migliorie consentite ai fini della compilazione della tabella per il prezzo massimo di cessione;
 - la revoca ordinaria delle convenzioni e delle assegnazioni per quei soggetti che abbiano contravvenuto agli obblighi convenzionali, con conseguente acquisizione al patrimonio di Roma Capitale delle unità immobiliari interessate da revoche convenzionali;
 - l'istituzione di un regolamento capitolino per le convenzioni sociali da applicare in attuazione alla delibera dell'Assemblea Capitolina n. 76/2019 di iniziativa assembleare;

le strategie e le categorie di applicazione da mettere in campo per rispondere a tali indirizzi si articolano in diversi ambiti che caratterizzano anche il profilo degli utenti che beneficeranno degli interventi a contrasto del disagio abitativo, a partire dal proseguimento delle azioni procedimentali tese alla verifica del rispetto dei patti convenzionali, con specifico riferimento al prezzo massimo di cessione e allo stato di realizzazione delle opere pubbliche previste, con relativa applicazione delle sanzioni;

in caso di revoca o decadenza delle convenzioni, gli immobili acquisiti saranno utilizzati, attraverso l'indizione di bandi speciali, per incrementare il parco alloggi al fine di contrastare l'emergenza abitativa;

più dettagliatamente sulle seguenti direttrici di sviluppo:

la Ripianificazione

Revisione complessiva della manovra di densificazione di cui alle Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 13, 14 e 15 /2011 in un'ottica di contenimento del consumo di suolo e di rispetto delle finalità dell'istituto dell'Edilizia Economica e Popolare, nonché ripianificazione delle aree oggetto della manovra di densificazione del secondo PEEP anche in base alla contiguità con tessuti insediativi esistenti che siano anch'essi da riqualificare/rigenerare;

la Rimodulazione

Tale strategia, riguarda i Piani di Zona del secondo PEEP con procedure attuative avviate e/o realizzate solo in minima parte ed è volta essenzialmente al completamento dei piani tramite una serie di azioni di carattere gestionale e pianificatorio quali:

- riassegnazione dei comparti fondiari inattuati;
- rilocalizzazione in comparti fondiari non assegnati delle volumetrie assegnate nei PdZ oggetto della variante urbanistica di revisione delle aree PEEP della manovra di densificazione;
- completamento delle Opere di Urbanizzazione insufficienti e incompiute anche a causa di una scarsa disponibilità finanziaria dagli oneri di urbanizzazione generati dal Piano;
- valutazione di cambio di destinazione d'uso dei comparti ancora non assegnati da non residenziale a residenziale a credito ordinario, in considerazione della loro

scarsa appetibilità di insediamento, ai sensi del Capo III della L. 21/2009 e ssmm.ii ferma restando una dotazione minima essenziale di servizi alla persona;

- eventuale utilizzo delle aree extra standard;

la Rigenerazione

Riconfigurazione dei quartieri del I PEEP mediante l'uso delle aree pubbliche destinate a verde pubblico e/o servizi pubblici extrastandard (aree non attuate e immobili dismessi) interne ai piani previa valutazione dell'effettivo soddisfacimento degli standard, al fine di individuare un "*portfolio*" di aree disponibili per realizzare un parco alloggi di edilizia residenziale sociale che possa dare risposta alla crescente emergenza abitativa, tenendo nel massimo conto le caratteristiche del territorio e la sostenibilità, in special modo quella sociale.

Preso atto che, in data 8 maggio 2020, il Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del T.U.E.L. approvato con D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione indicata in oggetto.

Il Direttore

F.to: C. Esposito

Preso atto che, in data 8 maggio 2020, il Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica ha attestato ai sensi e per gli effetti dell'art. 30, c. 1 lett. i) e j) del Regolamento degli Uffici e Servizi, come da dichiarazione in atti, la coerenza della proposta di deliberazione in oggetto con i documenti di programmazione dell'Amministrazione, approvandola in ordine alle scelte aventi ambiti di discrezionalità tecnica con impatto onerale sulla funzione dipartimentale e sull'impiego delle risorse che essa comporta.

Il Direttore

F.to: C. Esposito

Preso atto che, in data 14 maggio 2020 il Ragioniere Generale ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole in merito alla regolarità contabile della proposta di deliberazione di cui in oggetto.

Il Ragioniere Generale

F.to: A. Guiducci

sulla proposta è stata svolta, da parte del Segretario Generale, la funzione di assistenza giuridico-amministrativa di cui all'art. 97, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 come da nota in atti.

per tutto quanto sopra premesso:

LA GIUNTA CAPITOLINA

Delibera

di approvare in linea generale i criteri e le linee guida per l'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio ed emergenza abitativa nel territorio di Roma Capitale di cui alla Relazione (allegato sub A) parte integrante e sostanziale del presente atto, che dovrà essere attuato secondo i seguenti indirizzi:

- modificare la strategia abitativa privilegiando la tipologia della locazione a canone calmierato, come aiuto all'inserimento sociale delle categorie più deboli introducendo anche nuove forme di abitare legate al tema dell'housing sociale quale appoggio temporaneo per city users); forme di abitare integrato alla dotazione e fornitura di servizi (ad es. homing, co-housing);
- potenziare il parco alloggi di edilizia residenziale sociale anche mediante implementazione del medesimo derivante dalla applicazione della Legge Regionale 21/2009, successive modificazioni ed integrazioni nonché dall'applicazione della deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.76 del 2019;
- contenere e ottimizzare il consumo di suolo - in tale nuova ottica di modificazione della strategia dell'abitare - attraverso l'eliminazione di quei piani non attuati e ormai non più attuabili poiché palesemente antieconomici in ragione delle analisi demografiche ed economiche esposte nelle premesse - che dimostrano come i piani della Manovra di completamento e densificazione sono oggi non più oggettivamente coerenti, oltre che con il principio di buon andamento dell'Amministrazione, anche sotto il profilo patrimoniale erariale considerando il pacifico sviamento delle ragioni e finalità ispiratrici della Legge 167/1962 e della Legge 865/1971, oltre che sotto il profilo del contenimento del prezzo dell'alloggio in edilizia sociale rispetto all'edilizia libera in microzone analoghe ed infine con la finalità di consolidare previsioni insediative economicamente sostenibili, di facile accessibilità e adeguatamente infrastrutturate
- Concertare con la Regione Lazio la possibilità di stralciare la realizzazione delle opere infrastrutturali generali di ambito anche ulteriore rispetto al singolo piano di zona, dalle ordinarie opere di urbanizzazione previste a servizio del piano medesimo, e ciò al fine di far realizzare le prime a cura della Regione Lazio in modo tale che il relativo costo non incida sul pareggio di bilancio normativamente prescritto in tema di realizzazione dei Piani di Zona;
- definire le procedure, di concerto con ciascun Ente erogatore di finanziamenti pubblici, per la creazione di un registro dei soggetti che, per buone pratiche o assenza di procedure fallimentari in corso e/o eseguite, abbiano titolo concreto alla assegnazione/ conferma di comparti edificatori - anche diversamente localizzati rispetto ad originarie previsioni -, coinvolgendo risorse finanziarie e ampliando le capacità di completamento dei piani;
- privilegiare il completamento dei Piani già in attuazione, nell'ottica di una ottimizzazione dell'uso del territorio - in antitesi ad una ulteriore espansione edilizia mediante consumo di suolo - mediante utilizzazione di lotti o comparti rimasti inutilizzati con naturale riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale per chiusura della fase attuativa di ciascun piano sia sotto il profilo della realizzazione dei fabbricati privati che delle opere pubbliche di urbanizzazione;
- proseguire nell'azione di un corretto monitoraggio del rispetto degli obblighi da parte dei soggetti assegnatari anche attraverso la rideterminazione dei parametri per le migliori consentite ai fini della compilazione della tabella per il prezzo massimo di cessione;
- confermare l'indirizzo volto alla decadenza e conseguente risoluzione delle convenzioni a carico dei soggetti che abbiano gravemente contravvenuto agli obblighi convenzionali, con conseguente acquisizione al patrimonio di Roma Capitale delle unità immobiliari interessate;

- l'istituzione di un regolamento capitolino per le convenzioni sociali da applicare in attuazione alla Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 76/2019 di iniziativa assembleare;

di conferire mandato ai competenti Uffici di Roma Capitale e primariamente al Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, di procedere alle attività tecnico amministrative per la predisposizione degli atti da sottoporre all'approvazione dell'Organo competente in relazione alla:

- revisione complessiva della manovra di completamento e densificazione di cui alle Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 13, 14 e 15 /2011 in un'ottica di contenimento del consumo di suolo e di rispetto delle finalità dell'istituto dell'edilizia economica e popolare;
- ripianificazione delle aree oggetto della manovra di completamento e densificazione del secondo PEEP anche in base alla contiguità con tessuti insediativi esistenti che siano anch'essi, magari, da riqualificare/rigenerare;
- riassegnazione dei comparti fondiari inattuati nei Piani di Zona del II PEEP;
- rilocalizzazione in comparti fondiari non assegnati nei Piani di Zona del II PEEP, di quelle volumetrie già in precedenza a qualsiasi titolo riconosciute ed eventualmente già convenzionate nei PdZ oggetto della manovra di completamento e densificazione; in tale ambito verranno anche localizzati i diritti edificatori dei soggetti confermati quali destinatari del finanziamento regionale ex Bando GR Lazio n. 355/2004 al completamento del monitoraggio di cui alla premesse;
- completamento delle Opere di Urbanizzazione insufficienti e incompiute anche a causa di una scarsa disponibilità finanziaria dagli oneri di urbanizzazione generati dal Piano;
- valutazione per il cambio di destinazione d'uso dei comparti ancora non assegnati da non residenziale a residenziale a credito ordinario, in considerazione della loro scarsa appetibilità di insediamento, ai sensi del Capo III della L. 21/2009 e ssmm.ii;
- valutazione per l'eventuale utilizzo delle aree extra standard presenti nei PdZ del II PEEP;

di conferire mandato, inoltre, ai competenti Uffici di Roma Capitale e primariamente al Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, di avviare in via prioritaria gli studi di fattibilità tecnica e procedurale per la riconfigurazione dei quartieri del I PEEP mediante l'uso delle aree pubbliche destinate a verde pubblico e/o servizi pubblici extrastandard interne ai suddetti Piani previa valutazione dell'effettivo soddisfacimento degli standard, al fine di individuare un "*inventario*" di aree disponibili per realizzare un "*parco alloggi*" di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) ed Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che possa dare risposta alla crescente emergenza abitativa, tenendo nel massimo conto le caratteristiche del territorio e la sostenibilità

Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio ed emergenza abitativa nel territorio capitolino

Relazione illustrativa

INDICE**CAPO 1****Cronologia dei Piani di Edilizia Residenziale Pubblica e Agevolata A Roma****La 167 e i quartieri di edilizia residenziale pubblica****Il Primo PEEP****Il Secondo PEEP****La stima del fabbisogno e l'approvazione****Le fasi attuative del 2 PEEP****La Delibera 65/2006****Le Varianti di Densificazione del 2010****Modalità di Attuazione dei Pdz****Evoluzione della Normativa di Settore****La Questione Abitativa****Il Fabbisogno Abitativo a Roma****Analisi del Mercato Immobiliare a Roma****Prezzi massimi di cessione- valori immobiliari dei PDZ della manovra di densificazione****CAPO II****I Principi Ispiratori della Strategia di questa Amministrazione****Il Monitoraggio dei Piani di Zona del I E li Peep****CAPO 3****Analisi critica della Manovra di Densificazione dei Pdz II Peep****L'Istituto della cessione compensativa****Unitarietà della manovra****Vigenza Dei Piani Di Zona****La sentenza TAR su Grotte Celoni e le successive sentenze TAR****Revisione delle Stime aree oggetto di cessione****Valori di esproprio e conversione in diritti edificatori**

Acquisizione di aree mediante cessione compensativa sottoposta a condizione sospensiva

Densificazione ed indice demografico

Responsabilità precontrattuale

Prezzi massimi di cessione

Conseguenze: lo sviamento di potere

**Commerciabilità successiva e rimozione dei limiti del prezzo massimo di cessione –
Affrancazione**

Compromissione totale o parziale del territorio

Piani parziali e opere di urbanizzazione

Sintesi Valutativa dei dati relativi ai piani di zona interessati dalla manovra

Tabelle allegate alle Deliberazioni

Espropri

Composizione dei ricorrenti al Tar

Sentenze e attività dei Commissari ad Acta insediati

PdZ oggetto di dichiarazione di inefficacia delle localizzazioni

Valori immobiliari e prezzi massimi di cessione

Conclusioni

CAPO 4

Criteri e linee di indirizzo per una strategia di azione

I Principi Guida

La Ripianificazione

La Rimodulazione

La Rigenerazione

Le Prime Azioni

Capo 1

CRONOLOGIA DEI PIANI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E AGEVOLATA A ROMA

La 167 e i quartieri di edilizia residenziale pubblica

con L. 167/1962, recante “Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare”, il Legislatore ha introdotto nell’ordinamento giuridico italiano i Piani di Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.), il cui scopo fondamentale risiede nel dotare l’Ente Pubblico di tutti gli strumenti necessari per la programmazione di interventi nel settore della casa, incidendo, tramite quest’ultimi, sull’assetto del territorio urbano, attraverso lo strumento dei Piani di Zona, da attuarsi su aree acquisite al patrimonio pubblico mediante apposita procedura espropriativa/acquisitiva.

Con siffatto intervento legislativo lo Stato è pertanto intervenuto in modo strutturale sulla materia abitativa, aprendo una nuova fase dell’intervento pubblico per l’edilizia residenziale, specificatamente diretto alle fasce sociali meno abbienti.

Il “corpus normativo” dettato in materia di Edilizia Economica e Popolare e comunque di Edilizia Residenziale Pubblica, infatti trova fondamento nella necessità di dare una concreta risposta alla domanda abitativa, segnatamente in seno alle fasce di reddito più deboli della popolazione, attuando il diritto all’abitazione, garantito dalla stessa Costituzione, attraverso interventi preordinati a contenere i costi di acquisto ed i canoni di locazione degli immobili, disponendo altresì misure straordinarie per il sostegno dell’economia mediante il rilancio del settore edilizio.

Successivamente, la Legge n. 865/1971, modificativa della Legge n. 167/1962, recante “Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica”, ha introdotto, all’art. 35, l’obbligo della sottoscrizione di apposita Convenzione, da stipularsi tra l’Ente concedente ed il soggetto privato, ai fini della formale concessione/cessione del diritto di superficie/proprietà per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali, sulle aree comprese nei sopra richiamati Piani di Zona, prescrivendo, tra l’altro, che nell’atto convenzionale fossero individuati anche i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove consentito.

Sempre in ambito normativo, più avanti la Legge n. 457/1978, recante "Norme per l'edilizia residenziale", ha riordinato la materia inerente il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica, sia per quanto concerne le caratteristiche tecniche degli edifici e delle abitazioni da realizzare nell'ambito delle aree comprese nei Piani approvati a norma della Legge n. 167/1962, sia per quanto attiene l'indicazione e quantificazione delle risorse finanziarie da utilizzarsi all'uopo, stabilendo, tra l'altro, che le regioni devono provvedere a definire i costi massimi ammissibili per gli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, nell'ambito dei limiti definiti dal C.E.R.

Le successive Leggi n. 203/1991, n. 179/1992, n. 493/1993 e n. 21/2001, che hanno dettato la nuova

disciplina dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale, hanno poi regolamentato in particolar modo la materia afferente i contributi pubblici da concedersi per gli interventi costruttivi destinati alla locazione.

Come noto in applicazione di detta legge la città di Roma ha approvato due distinti Piani di Edilizia Economica e Popolare, acronimo PEEP.

Il primo PEEP, messo a punto nel corso della redazione del PRG del 1962-65, è stato approvato con D.M. n. 3266 dell'11 agosto 1964, ha mutato l'assetto urbano della città, realizzando 64 Piani attuativi, meglio conosciuti come Piani di Zona, aventi dimensioni territoriali e densità edilizie elevate con un'estensione, ad esito della manovra, di circa 3.105 ha pari circa al 2,36% del territorio comunale (128.694 ha) e una densità media pari a 145 ab/ha.

L'attuazione parziale del primo PEEP ha indotto il Comune di Roma ad elaborare un secondo Piano di Edilizia Economica e Popolare (II PEEP), con cui è stata prevista la conferma delle scelte localizzative del primo PEEP trasferite nel secondo.

Diversamente il II PEEP, approvato con deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 7387 dell'1 dicembre 1987 (resa esecutiva in data 13 gennaio 1988 con la pubblicazione sul BURL), si compone di 89 PdZ, di cui 32 PdZ approvati nel 2007 attraverso la c.d. manovra di completamento. Tale manovra è stata approvata prima della scadenza della validità giuridica del II PEEP 13 gennaio 2008 ed è caratterizzata da Piani di zona di modeste dimensioni territoriali e soprattutto da densità edilizie molto basse¹ (meno di 100 ab/ha), che mettono in crisi economicamente l'attuazione stessa dei piani.

L'estensione del II PEEP è di circa 1.447 ha pari circa 1,13% del territorio comunale con una densità media pari a 106 ab/ha.

La Manovra di completamento del II PEEP, avviata con la deliberazione di Consiglio comunale n. 65 del 21/22 marzo 2006², prevede un'estensione territoriale di circa 235 ha pari allo 0,2% del territorio comunale con una densità media all'origine pari a 94 ab/ha.

¹ La Circolare M.LL.PP. 15 luglio 1962, n.2611 "istruzioni per l'applicazione della legge 18 aprile 1962, n.167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare" detta una serie di istruzioni in merito agli indici da adottare nella predisposizione dei Piani, in merito alle densità territoriali indica che "siano comprese tra un massimo di 250-300 e un minimo di 100-150 abitanti per ettaro".

² La stessa notte in cui viene controdedotto il Nuovo PRG di Roma.

Il Primo PEEP

Il Primo PEEP, recepito dal Comune di Roma, prevedeva originariamente la realizzazione di 711.909 stanze localizzate in 73 quartieri, ridotte 674.000 stanze con l'approvazione ministeriale.

I Piani approvati con il DM n. 3266/1964 sono individuati da un codice numerico che precede il toponimo, mentre i nuovi Piani di zona previsti dalla Variante integrativa del 1981 e dalle successive varianti integrative sono contrassegnate con un codice numerico seguito dalla lettera "V".

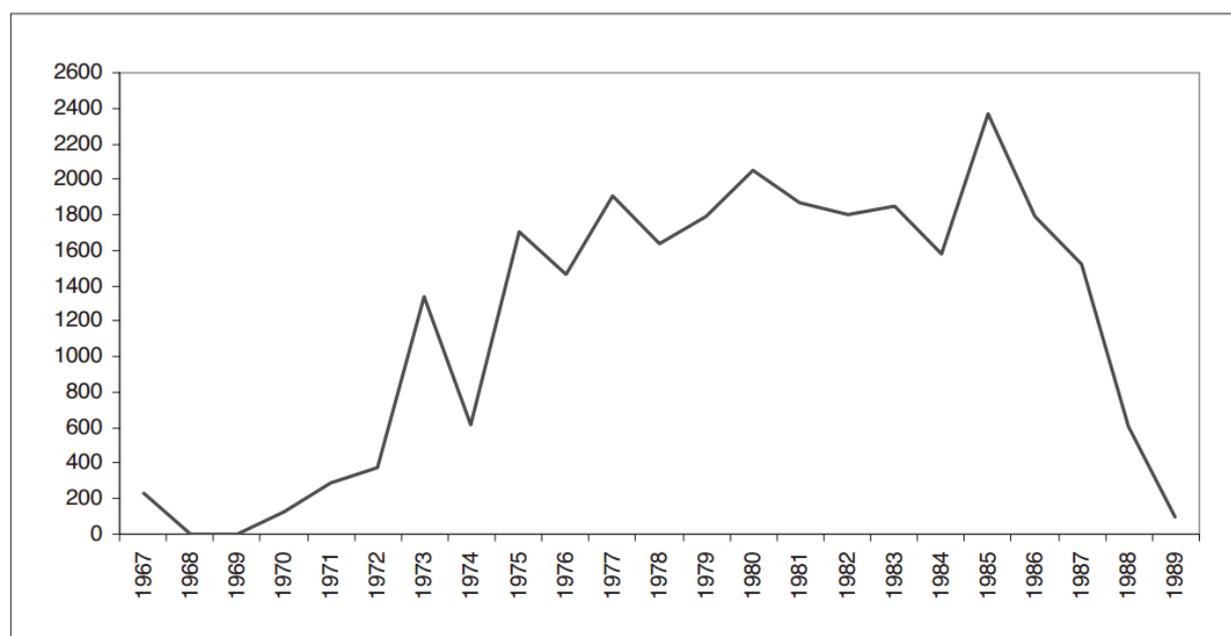
È solo con il rinnovo radicale compiuto dalla Legge 865/1971 che, congiuntamente alla crisi del mercato libero degli anni '70 e al crescente dilagare dell'abusivismo edilizio, si dà impulso all'edilizia economica e popolare. Il Comune di Roma stima, per il periodo 1972-1980, una produzione di edilizia legale pari a circa 83.400 abitazioni a fronte di circa 82.000 case abusive. La produzione di edilizia pubblica per tale periodo è di circa 8.400 abitazioni.

Alla scadenza del Primo PEEP (10 agosto 1984), il bilancio è del tutto insoddisfacente:

• Realizzate o in via di realizzazione	273.487 Stanze	(41%)
• Compromesse da costruzioni abusive	108.000 Stanze	(16%)
• Capacità insediativa residua	292.513 Stanze	(43%)
TOTALE	674.000 Stanze	(100%)

Distribuiti in 64 Piani di Zona per un totale di circa 21 milioni di metri cubi residenziali

Volumi edilizi del Primo PEEP dal 1967 al 1989 (migliaia di metri cubi)



Fonte: elaborazione Cresme su fonti varie

Il primo PEEP, come previsto dalla L. 167/62, si colloca all'interno delle aree destinate all'edificazione dal nuovo PRG³, di dimensioni medio-grandi e quasi tutte interne al GRA oppure localizzati verso la direttrice Roma-Ostia, i cui toponimi costituiscono parte rilevante della città consolidata odierna.

I primi Piani di Zona partono nella seconda metà del 1967 con attuazioni parziali nei Piani di Zona localizzati a Sud di Ferratella e Vigna Murata e qualche intervento più grande a Spinaceto (IACP e altri soggetti), e interventi delle grandi cooperative nei piani a Nord e a Est di Casal de' Pazzi, Tiburtino Sud e Casilino destinati però a prolungarsi nel tempo.

Nel periodo 1971-76 vengono realizzati: Vigne Nuove, Torre Spaccata, Corviale (IACP); Arco di Travertino, Ferratella, Vigna Murata, Grottaperfetta (cooperative); Laurentino (misto pubblico-privato);

Nel 1975 viene affidata la "concessione di costruzione" all'ISVEUR che in tempo record presenta i progetti esecutivi degli edifici per 2.002 alloggi e delle opere di urbanizzazione da realizzarsi nei Piani di Zona di Prima Porta, Tor Sapienza, Torre Maura, Giardinetti, Torre Spaccata Est, Spinaceto e Acilia.

Il periodo tra il '77-'80 è la fase di maggiore produzione edilizia del primo PEEP: Tor Bella Monaca, Osteria del Curato, Palocco, Ostia Lido Nord, Santa Maria della Pietà (Prog. interna alla P.A.) Castel Giubileo, Serpentara 1 e 2, Valmelaina, Fidene 1 e 2, Colli Portuensi (Prog. esterna alla P.A.); Torvecchia 1 e 2, Tor di Nona, Testaccio, Casette Pater 1 e 2, Quarticciolo, Lucchina.

infine con la Variante integrativa del 1981 vengono realizzati i Piani di Zona: Cinquina, San Basilio, Settecamini, Casale Caletto, Villa Certosa, Capannelle, Quarto Miglio, Acilia, Dragoncello

³ Per quanto riguarda i criteri di selezione delle aree, la legge 167 stabiliva che i Piani di Zona fossero localizzati nelle aree di edilizia residenziale previste dal PRG, prediligendo quelle di espansione (procedura pienamente rispettata).

Tab.1 Sintesi dei Piani di Zona del I PEEP DM 3266 del 11.08.1964 e s.m.i.

sigla	toponimo	municipio	Sup. Tot. Ha	densità Ab/Ha	Stanze/abitanti
1	Castel Giubileo	III	46,20	174,16	8.046
2	Fidene I	III	24,67	139,64	3.445
3	Fidene 2	III	13,64	78,79	1.075
4	Serpentara I	III	44,58	194,95	8.690
5	Serpentara II	III	39,62	275,59	10.919
6	Valmelaina	III	121,43	130,12	15.800
7	Vigne Nuove	III	52,07	154,77	8.058
9	Prima Porta	XV	89,15	99,83	8.900
10/11	Casal de' Pazzi - Nomentano	IV	152,54	138,91	21.190
12	Rebibbia	IV	72,86	132,62	9.663
13	Pietralata	IV	85,05	132,99	11.310
14	Tiburtino Nord	IV	111,20	99,35	11.048
15	Tiburtino Sud	IV	187,51	197,74	37.078
15bis	Tiburtino III	IV	32,22	162,66	5.241
16	La Rustica	V	7,78	145,50	1.132
16/a	La Rustica	V	12,70	168,90	2.145
18	Arco di Travertino	VII	36,64	56,61	2.074
19	Tor Sapienza	V	42,93	108,32	4.650
20	Ponte di Nona	VI	66,60	99,86	6.651
22	Tor Bella Monaca	VI	188,00	148,65	27.947
23	Casilino	V	40,32	270,41	10.903
25	Fontana Candida	VI	39,33	89,58	3.523
27	Giardinetti	VI	32,30	149,07	4.815
28	Torre Maura	VI	36,20	110,50	4.000
29	Torre Spaccata Est	VI	22,58	182,46	4.120
30	Torre Spaccata Ovest	VI	13,74	160,62	2.207
31	Osteria del Curato	VII	19,21	107,76	2.070
33	Quarto Miglio	VII	5,25	210,86	1.107
34	Cinecittà	VII	11,80	144,24	1.702
35	Cecafumo	VII	2,10	443,70	930
37	Ferratella	IX	53,64	205,41	11.019
38	Laurentino	IX	164,51	188,34	30.984
39	Grottaperfetta	VIII	131,56	218,85	28.791
40	Vigna Murata	IX	84,22	200,19	16.860
46	Spinaceto	IX	187,33	139,44	26.120
47/48	Tor de' Cenci	IX	68,84	140,47	9.670
53	Palocco	X	15,78	121,20	1.913
55	Ostia Lido Nord	X	55,40	126,12	6.987
59	Colli Portuensi Sud	XI	25,00	279,88	6.997

60	Colli Portuensi Nord	XI	33,92	99,99	3.392	
61	Corviale	XI	60,53	140,62	8.512	
65	Pineto	XIII	17,94	243,81	4.375	
67	Acqua Traversa Sud	XIV	16,12	41,69	672	
68/69	Primavalle	XIV	73,14	122,30	8.945	
70	Cortina d'Ampezzo	XIV	15,25	35,74	545	
71	S. Maria della Pietà	XIV	21,30	58,12	1.238	
sigla	toponimo	municipio	Sup. Ha	Tot.	densità Ab/Ha	Stanze/abitanti
72	Ottavia Nord	XIV	20,45	104,49	2.137	
74	Torrevecchia	XIII	24,46	147,16	3.600	
79	Acilia Casette Pater	X	0,82	159,45	130	
80	Torrevecchia II	XIII	23,30	42,92	1.000	
81	Quarticciolo	V	5,77	124,48	718	
82	Casette Pater II	X	4,68	116,15	543	
83	La Lucchina	XIV	44,00	103,20	4.541	
1V	Cinquina	III	32,72	69,99	2.290	
2V	San Basilio	IV	25,50	98,04	2.500	
3V	Settecamini	IV	11,60	150,00	1.740	
4V	Casale Caletto	IV	31,60	93,67	2.960	
6V	Villa Certosa	V	5,98	139,30	833	
10V	Acilia	X	62,76	135,94	8.532	
11V	Dragoncello	X	27,14	70,01	1.900	
12V	Acqua Acetosa	IX	33,90	62,71	2.126	
13V	Quartaccio 1	XIV	30,35	80,18	2.433	
14V	Portuense	XI	27,28	69,65	1.900	
15V	La Pisana	XII	17,70	100,00	1.770	
** Densità media			3.104,67	144,66**	449.112	

Il Secondo PEEP

L'attuazione parziale del Primo PEEP, unita alla sempre maggiore pressione dovuta all'emergenza abitativa, obbligano il Comune di Roma ad elaborare un Secondo PEEP.

Il Progetto Preliminare del Secondo PEEP viene deliberato dal Consiglio comunale con delibera n. 4298 del 07/07/1983.

Il processo di approvazione del Secondo PEEP può essere così sintetizzato:

Adozione con D.G.M. 3133 del 13/04/1985 (ratificata con D.C.C. di 61 del 28/01/1986);

Controdeduzioni alle osservazioni con delibera di C.C. n. 62 del 04/02/1986;

Approvazione con delibera di G.R.L. n. 7387 del 01/12/1987.

I piani vengono individuati con un codice alfanumerico che dipende dalla suddivisione in quattro zone d'intervento:

Zone A: Interventi di ristrutturazione e recupero “aree centrali o semicentrali di ridotte dimensioni, urbanizzate e delimitate da un tessuto omogeneo fortemente organizzato”;

Zone B: Interventi di riqualificazione “Aree interstiziali o di completamento di tessuti recenti ... scarsamente urbanizzate, di dimensione variabile, i cui perimetri possono presentarsi anche molto articolati per aderire altre frange edilizie dei tessuti esistenti” spesso di formazione spontanea;

Zone C: Interventi di completamento “Aree marginali di espansione di tessuti consolidati e già organizzati secondo modelli programmati ... facilmente urbanizzabili ... quasi sempre già destinate alla residenza del Piano Regolatore; di dimensione media, presentano contorni netti delimitati in parte da tessuti edilizi progettati, ed in parte da infrastrutture viarie, o da altre destinazioni urbanistiche;

Zone D: Interventi di riorganizzazione “Aree o ambiti delimitati da tessuti urbani non omogenei, caratterizzati da margini in evoluzione ... di notevole dimensione, non urbanizzate e circoscritte da tessuti urbani interessati da processi di trasformazione spontanea”.

La stima del fabbisogno e l'approvazione

In fase di formazione e adozione, il II PEEP viene dimensionato in 321.000 stanze, corrispondenti al 60% del fabbisogno abitativo romano, per il decennio 1985-1995 stimato in 535.000 stanze.

Il soddisfacimento di tale fabbisogno abitativo era previsto con:

Aree residue del Primo PEEP	141.000 stanze
Nuove aree del Secondo PEEP	180.000 stanze (da localizzare in 28 nuovi siti)

In fase di approvazione, avvenuto con delibera di Giunta regionale Lazio n. 7387 del 01/12/1987, il dimensionamento del Secondo PEEP si riduce a 300.000 Stanze e il soddisfacimento di tale fabbisogno abitativo viene così previsto:

Aree residue del I Peep trasferite nel II Peep:	156.000 Stanze
Aree individuate in 24 nuovi piani:	96.680 Stanze
Fabbisogno insoddisfatto:	47.320 Stanze

Il criterio di selezione utilizzato per le aree del Secondo PEEP opera in modo difforme rispetto a quello usato per il primo, in quanto vengono messe in evidenza le aree già attuate o in via di attuazione, vengono successivamente scartate dalle zone non edificate le aree fragili (preesistenze archeologiche, salvaguardia ambientale, etc.) e infine classificate le aree edificabili in base alla dimensione, connessione e accessibilità. Le aree così individuate, insufficienti ai fini del fabbisogno, sono state integrate da altre aree al di fuori delle previsioni residenziali del Prg, contravvenendo ai principi della L. 167/62.

Il Secondo PEEP prevede la conferma delle scelte localizzative del Primo PEEP trasferite nel Secondo;

l'individuazione di nuove aree articolate secondo le quattro Zone (A, B, C e D) precedentemente classificate, operando mediante scelte che abbracciano sia la piccola ricucitura nelle borgate, sia più grandi interventi in settori urbani degradati, posizionati nella prima cintura periurbana e quasi sempre contigui ad ambiti interessati dal primo PEEP.

Con l'approvazione del II PEEP vengono individuate 24 nuove aree che portano alla realizzazione di 16 piani, quasi tutti esterni al GRA, con una predominanza delle localizzazioni a nord: B20 Cesano, B24 Cerquetta, B23 Cecchina, C14 Casal Boccone, D1 Casal Monastero, C1 Torraccia (a nord-est), B16 Selva Nera (a nord- ovest), e a sud: B8 Madonnetta, B25 Massimina, B7 Trigatoria I-II e III, C8 Casal Brunori, C5 Cecchignola Sud, C6 Tor Pagnotta, C10 Malafede, e qualche piano ad Est: B4 Castelverde, B5 Rocca Fiorita, C2 Lunghezza,

Nel periodo 1987-1997 vengono modificati alcuni dei piani individuati in precedenza e vengono localizzate, in zone esterne al GRA lungo la direttrice ad est, nuove aree:

B29 Madonnetta 2, B32 Torresina 1, B33 Quartaccio 2, B41 Settecamini Casal Bianco, C19 Lunghezzina 1, C20 Casal Fattoria, C21 Lunghezzina 2, D3 Tor Vergata.

Nel periodo 1997-2001, le localizzazioni individuate con la delibera 110/1997, a seguito dei sondaggi, subiscono diverse modifiche attraverso 5 varianti integrative che portano alla realizzazione dei piani (alcuni dei quali ancora non completati)

B34 Casale Rosso, B36 Acilia Saline, B37 Anagnina 2, B38 Muratella, B39 Ponte Galeria, C22 Casale Nei, C23 Pisana Vignaccia, D4 Casale del Castellaccio, D5 Romanina, D6 Osteria del Curato 2, e solo all'avvio formale di B35 Massimina - Villa Paradiso, B40 Piana del Sole, B42 Stagni di Ostia,

Con una serie di varianti successive, adottate tra il 2002 e il 2005, da una parte si indicano quali tra le aree individuate dalle Delibere 27/01, 112/02 siano effettivamente utilizzabili, dall'altra si aggiungono due nuove localizzazioni, quasi tutte in fase di realizzazione:

A5 Spinaceto 2, B44 Torresina 2, B46 Casale Rosso 2, B48 Colle Fiorito, B49 Pian Saccoccia, B50 Monte Stallonara, B51 Via Ponderano, B53 La Storta Stazione, C24 Via Longoni A – B, C25 Borghesiana – Pantano, C26 Via di Tor Cervara;

e all'individuazione dei piani:

A7 Idroscalo, B43 Borgo Pescatori, B45 Anagnina 1 (non attuati) e B52 Palmarolina (inattuabile).

Le fasi attuative del 2 PEEP

Con l'approvazione del secondo Peep, che come detto è stato dimensionato in complessive 300.000 Stanze, vengono approvati un primo gruppo di Piani di zona per 96.680 stanze, demandando a successivi provvedimenti, l'individuazione e l'approvazione di ulteriori Piani di zona necessari per il completo soddisfacimento del fabbisogno del II PEEP.

Conseguentemente, dal 1987 si sono succedute diverse varianti integrative e sostitutive del II PEEP, finalizzate all'approvazione di nuovi Piani di zona, integrativi di quelli precedentemente individuati, ovvero sostitutivi di quelli dimostratesi di difficile attuazione.

Pertanto, nel 2006⁴ viene effettuata una ricognizione delle stanze giuridicamente valide al 2004 che ammontano a 277.586 stanze, composte da 127.080 stanze del I PEEP confluite nel II PEEP (dato riferito alle stanze realizzate) e da 150.506 stanze attuabili nei Piani individuati con il II PEEP.

Tale ricognizione ha consentito di quantificare il fabbisogno insoddisfatto del II PEEP in 22.414 stanze.

⁴ In occasione della deliberazione di Consiglio comunale n. 65/2006

Tab.2 - Stato Giuridico e attuazione del II PEEP

Sigla	Toponimo	Stato giuridico	Residuo su piani trasferiti dal I PEEP	Realizzato su piani trasferiti dal I PEEP	Stanze giuridicamente valide al 2004
10V	Acilia	approvato	8.532	7.679	7.679
B36	Acilia Saline	approvato			760
12V	Acqua Acetosa	stralciato	2.126	0	0
B45	Anagnina1	in adozione	0		2.248
B37	Anagnina2	approvato	0		1.465
18	Arco Di Travertino	approvato	1.122	171	171
C25	Borghesiana Pantano	adottato	0		2.000
B43	Borghetto Dei Pescatori	adottato	0		300
7V	Capannelle	stralciato	2.153	0	0
C14	Casal Boccone	approvato	0		2.500
C8	Casal Brunori	approvato	0		3.625
10-11	Casal De' Pazzi	approvato	1.500	1.500	1.500
C20	Casal Fattoria	approvato	0		1.250
D1	Casal Monastero	approvato	0		9.000
4V	Casale Caletto	approvato	2.080	2.080	2.080
D4	Casale Castellaccio	approvato	0		2.250
C22	Casale Nei	approvato	0		4.032
B34	Casale Rosso	approvato	0		765
B46	Casale Rosso 2	adottato	0		341
79-82	CASSETTE PATER 1 E 2	approvato	543	224	224
23	Casilino	approvato	10.998	9.656	9.656
1	Castel Giubileo	approvato	8.000	8.000	8.000
B4	Castelverde	approvato	0		4.000
C5	Cecchignola Sud	approvato	0		5.200
B23	Cecchina	approvato	0		2.000
B24	Cerquetta	adottato	0		1.500
B20	Cesano	approvato	0		3.050
B48	Colle Fiorito	adottato	0		1.295
59	Colli Portuensi Nord	approvato	1.000	1.000	1.000
70	Cortina D'ampezzo	approvato	545	545	545
11V	Dragoncello	approvato	1.900	1.900	1.900
2	Fidene 1	approvato	3.445	3.445	3.445
3	Fidene2	approvato	1.075	1.075	1.075
56	Fiumicino	Fiumicino	2.525	2.525	2.525
27	Giardinetti	approvato	1.200	0	0

A7	Idroscalo	adottato	0		250
83	La Lucchina	approvato	4.541	4.085	4.085
15V	La Pisana	approvato	1.770	1.770	1.770
B47	La Storta Stazione	adottato	0		1.560
Sigla	Toponimo	Stato giuridico	Residuo su piani trasferiti dal I	Realizzato su piani trasferiti dal I PEEP	Stanze giuridicamente valide al 2004
38	Laurentino	approvato	8.200	8.200	8.200
C2	Lunghezza	approvato	0		7.134
C21	Lunghezzina 2	approvato	0		3.085
C19	Lunghezzina 1	approvato	0		1.500
B8	Madonnetta	approvato	0		3.600
B29	Madonnetta 2	approvato	0		396
C10	Malafede	approvato	0		4.050
B25	Massimina	approvato	0		2.175
B35	Massimina Villa Paradiso	adottato	0		1.345
B50	Monte Stallonara	adottato	0		4.775
B38	Muratella	adottato	0		3.300
31	Osteria Del Curato	approvato	2.070	2.070	2.070
D6	Osteria Del Curato 2	approvato	0		2.985
55	Ostia Lido Nord	approvato	5.223	5.223	5.223
72	Ottavia Nord	approvato	2.137	2.078	2.078
B52	Palmarolina	adottato	0		1.080
53	Palocco	approvato	1.913	1.335	1.335
B49	Pian Saccoccia	adottato	0		1.936
B40	Piana Del Sole	adottato	0		2.300
13	Pietralata	approvato	4.000	-4.383	-4.383
C23	Pisana Vignaccia	approvato	0		1.058
20	Ponte Di Nona	approvato	6.651	6.651	6.651
B39	Ponte Galeria	adottato	0		2.107
14V	Portuense	approvato	1.900	1.900	1.900
9	Prima Porta	approvato	1.130	0	0
13V	Quartaccio 1	approvato	2.433	2.433	2.433
B33	Quartaccio 2	approvato	0		1.168
8V	Quarto Miglio	stralciato	1.200	0	0
12	Rebibbia	approvato	3.700	3.470	3.470
B5	Rocca Fiorita	approvato	0		2.500
D5	Romanina	approvato	0		7.000

71	S. Maria Della Pieta'	approvato	1.238	1.000	1.000
2V	San Basilio	stralciato	2.500	0	0
B16	Selva Nera	approvato	0		2.220
4	Serpentara 1	approvato	5.690	5.465	5.465
5	Serpentara 2	approvato	3.900	2.934	2.934
B41	Settecamini Casal Bianco	approvato	0		3.389
46	Spinaceto	approvato	570	570	570
Sigla	Toponimo	Stato giuridico	Residuo su piani trasferiti dal I	Realizzato su piani trasferiti dal I PEEP	Stanze giuridicamente valide al 2004
A5	Spinaceto 2	approvato	0		570
B42	Stagni Di Ostia	adottato	0		2.477
15	Tiburtino Sud	approvato	15.000	14.937	14.937
22	Tor Bella Monaca	approvato	12.037	12.037	12.037
C6	Tor Pagnotta	approvato	0		9.000
D3	Tor Vergata	approvato	0		6.830
C1	Torraccia	approvato	0		10.000
29	Torre Spaccata Est	approvato	4.120	2.270	2.270
B32	Torresina	approvato	0		3.200
B44	Torresina 2	adottato	0		2.412
B7	Trigoria	approvato	0		1.762
A4	Tuscolano	approvato	0		400
6	Valmelaina	approvato	12.000	12.000	12.000
C26	Via Di Tor Cervara	adottato	0		1.020
C24	Via Longoni	adottato	0		1.181
B51	Via Ponderano	adottato	0		1.660
40	Vigna Murata	approvato	900	900	900
A3	Vigne Alessandrine	approvato	0		1.500
7	Vigne Nuove	approvato	1.600	-498	-498
5V	Villa Certosa	approvato	833	833	833

TOTALE	156.000	127.080	277.586
DIMENSIONAMENTO II PEEP			300.000
RESIDUO			22.414

La Delibera 65/2006

Al fine di dare attuazione alle previsioni originarie del II PEEP, dato l'incombere della scadenza della sua validità giuridica prevista per il 13 gennaio 2008 (18 anni + 2 anni di proroga dalla data di approvazione), con la delibera successiva a quella di controdeduzione del Nuovo PRG, viene varata la manovra di chiusura del II PEEP, come approvato dalla Giunta regionale del Lazio n. 7387/1987.

Con la deliberazione del Consiglio comunale n. 65 del 21-22 marzo 2006, vengono individuate 39 aree, da sottoporre ad accertamento di compatibilità con la tutela dei valori storici, architettonici ed archeologici, necessarie al completamento delle previsioni del 1987.

Per quanto riguarda i criteri di selezione delle aree, vengono individuate aree di modeste dimensioni, contigue agli ambiti già urbanizzati, in osservanza ai criteri della legge 167; inoltre, per sopperire alla carenza di servizi nelle zone sorte spontaneamente (toponimi e zone O), vennero localizzate nuove aree, in variante al PRG vigente e al NPRG controdedotto con Del 64/2006, in aree agricole limitrofe ai nuclei ex abusivi.

A esito delle verifiche di compatibilità di cui sopra, l'Amministrazione comunale ha proceduto alla adozione di 33 Varianti Integrative Sostitutive del II PEEP, includendo nel II PEEP ulteriori 33 Piani di zona per complessive 22.414 stanze, che costituiscono la cosiddetta manovra di completamento.

Tab.3- Piani di Zona della Manovra di completamento del II PEEP – Adozione 2007

	Sigla	Toponimo	Municipio	Variante Integr. Sost. II P.E.E.P.	ADOZIONE				
					Del. C.C.		S T/ha	Densità ab/ha	Stanze/ Ab
1	A8	Casilino	V	XXXII	149	25/07/2007	0,83	200,0	166
2	A9	Casette Pater 4	X	LIII	158	25/07/2007	1,21	127,3	154
3	A10	Dragoncello 2	X	LIV	157	25/07/2007	0,3	90,0	27
4	A11	Via Lucrezia Romana	VII	LXII	174	25/07/2007	1,65	126,7	209
5	B55	Riserva Verde A (I11)	X	XXXVII	160	25/07/2007	2,13	79,8	170
6	B57	Acilia Madonnetta	X	XLII	166	25/07/2007	2,36	73,7	174
7	B58	Cinquina 1	III	XLIV	167	25/07/2007	0,84	90,5	76
8	B59	Cinquina 2	III	XLV	168	25/07/2007	2,59	90,0	233
9	B60	Infernetto Nord	X	L	162	25/07/2007	3	90,0	270
10	B61	Tragliatella 2	XIV	LI	161	25/07/2007	6,21	95,0	590
11	B62	Tragliatella 3	XIV	LII	155	25/07/2007	6,03	105,1	634
12	B63	Pian Saccoccia 2	XIV	LV	154	25/07/2007	8,9	90,0	801
13	B64	Casale Cesaroni	VI	LVI	156	25/07/2007	5,4	74,1	400
14	B65	Infernetto Ovest	X	LVII	151	25/07/2007	4,62	95,0	439
15	B66	Infernetto Est	X	LVIII	150	25/07/2007	5	105,0	525
16	B67	Pian Saccoccia Sud	XV	LIX	148	24/07/2007	11,2	87,5	980
17	B68	Tor Tre Teste	V	LXI	145	24/07/2007	7,1	83,8	595
18	B69	Monte Stallonara 2	XI	LXIII	173	25/07/2007	9,7	96,6	937
19	B70	Casal Monastero 4	IV	LXIV	172	25/07/2007	9,05	97,5	882
20	B71	Cerquette	XIV	LXV	171	25/07/2007	4,3	74,4	320
21	B72	Graniti	VI	LXVI	170	25/07/2007	4,02	90,5	364
22	C28	Cecchignola Nord	IX	XXXIV	146	24/07/2007	6,7	94,2	631

23	C29	La Mandriola Nord-Est	IX	XXXV	144	24/07/2007	6	93,0	558
24	C30	Tenuta Vallerano	IX	XXXVI	147	24/07/2007	21,26	102,7	2.184
25	C31	Villa Balbotti	IX	XL	153	25/07/2007	11,74	100,0	1.174
26	C32	Fosso di S. Palomba	IX	XLI	152	25/07/2007	14,15	99,8	1.412
27	C33	Maglianella	XIII	XLIII	165	25/07/2007	15,73	78,7	1.238
28	C34	Casal Monastero 2*	IV	XLVI	169	25/07/2007	7,82	119,9	938
29	C35	Casal Monastero 3*	IV	XLVII	175	25/07/2007	2,32	119,8	278
30	D9	Borghesiana	VI	XXXIX	159	25/07/2007	10,88	83,2	905
31	D10	Monte Michelangelo 2	VI	XLVIII	164	25/07/2007	10,13	105,4	1.068
32	D11	Grotte Celoni	VI	XLIX	163	25/07/2007	26,34	77,6	2.044
33	D12	Lunghezza Castelveverde	VI	LX	143	23/07/2007	9,89	105,0	1.038

A esito dell'istruttoria tecnica esperita dai competenti uffici regionali e prima della scadenza del II PEEP (13 gennaio 2008), la Regione Lazio, con distinte delibere di Giunta regionale (adottate dal 28 novembre al 20 dicembre 2007) ha approvato 32 Piani di zona per complessive 22.050 Stanze, stralciando dalla manovra di completamento il Piano di zona B72 Graniti.

Tab.4 Piani di Zona della Manovra di completamento del II PEEP – Approvazione 2007

	Sigla	Toponimo	Municipio	Variante Integr. Sost. II P.E.E.P.	APPROVAZIONE				
					Del. G.R.L.		Sup. territoriale ha	Densità ab/ha	Stanze/ Abitanti
1	A8	Casilino	V	XXXII	953	29/11/2007	0,83	200	166
2	A9	Casette Pater 4	X	LIII	930	23/11/2007	1,21	127	154
3	A10	Dragoncello 2	X	LIV	954	29/11/2007	0,3	90	27
4	A11	Via Lucrezia Romana	VII	LXII	899	16/11/2007	1,65	127	209
5	B55	Riserva Verde A (I11)	X	XXXVII	950	29/11/2007	2,13	80	170
6	B57	Acilia Madonnetta	X	XLII	960	29/11/2007	2,36	74	174
7	B58	Cinquina 1	III	XLIV	900	16/11/2007	0,84	90	76
8	B59	Cinquina 2	III	XLV	895	16/11/2007	2,59	90	233
9	B60	Infernetto Nord	X	L	931	16/11/2007	3	90	270
10	B61	Tragiatella 2	XIV	LI	923	23/11/2007	6,21	95	590
11	B62	Tragiatella 3	XIV	LII	924	23/11/2007	6,03	105	634
12	B63	Pian Saccoccia 2	XIV	LV	928	23/11/2007	8,9	90	801
13	B64	Casale Cesaroni	VI	LVI	893	16/11/2007	5,4	74	400
14	B65	Infernetto Ovest	X	LVII	962	29/11/2007	4,62	95	439
15	B66	Infernetto Est	X	LVIII	958	29/11/2007	5	105	525
16	B67	Pian Saccoccia Sud	XV	LIX	929	23/11/2007	11,2	88	980
17	B68	Tor Tre Teste	V	LXI	957	29/11/2007	7,1	84	595
18	B69	Monte Stallonara 2	XI	LXIII	959	29/11/2007	9,7	97	937
19	B70	Casal Monastero 4	IV	LXIV	891	16/11/2007	9,05	97	882

20	B71	Cerquette	XIV	LXV	926	23/11/2007	4,3	74	320
	B72	Graniti	VI	LXVI	Piano Stralciato				
21	C28	Cecchignola Nord	IX	XXXIV	896	16/11/2007	6,7	94	631
22	C29	La Mandriola Nord-Est	IX	XXXV	976	29/11/2007	6,7	83	558
23	C30	Tenuta Vallerano	IX	XXXVI	955	29/11/2007	21,71	101	2.184
24	C31	Villa Balbotti	IX	XL	951	29/11/2007	11,74	100	1.174
25	C32	Fosso di S. Palomba	IX	XLI	949	29/11/2007	14,15	100	1.412
26	C33	Maglianella	XIII	XLIII	927	23/11/2007	12,7	97	1.238
27	C34	Casal Monastero 2*	IV	XLVI	892	16/11/2007	6,46	145	938
28	C35	Casal Monastero 3*	IV	XLVII	894	16/11/2007	3,68	76	278
29	D9	Borghesiana	VI	XXXIX	897	16/11/2007	10,88	83	905
30	D10	Monte Michelangelo 2	VI	XLVIII	979	29/11/2007	10,13	105	1.068
31	D11	Grotte Celoni	VI	XLIX	956	29/11/2007	26,34	78	2.044
32	D12	Lunghezzina Castelverde	VI	LX	952	29/11/2007	9,97	104	1.038
							233,58	94	22.050

In sintesi l'iter approvativo della manovra di completamento di cui alla deliberazione di Consiglio comunale n. 65/2006 è il seguente:

- Individuazione di n. 39 aree da sottoporre a verifiche di compatibilità archeologiche;
- Espletamento delle verifiche archeologiche, da cui vengono escluse 4 aree ed in particolare: *6 Canale della Lingua; 9 Quartaccio; 22 Fosso della Castelluccia; 27 Tor Vergata 3;*
- Adozione delle varianti integrative e sostitutive di n. 33 Piani di zona del II PEEP (in sede di adozione vengono esclusi ulteriori n. 2 Piani di zona e precisamente: *B56 Corviale e C27 Tor Cervara 2;*
- Controdeduzioni alle osservazioni presentate;
- Approvazione regionale di n. 32 Piani di zona (viene stralciato il PdZ B72 Graniti);

A seguito delle preventive indagini geomorfologiche e degli accertamenti di natura tecnica espletati dall'Ufficio procedente, delle 39 aree già individuate, sebbene 32 di queste fossero state ritenute idonee alla realizzazione della manovra di completamento del II P.E.E.P, la Regione Lazio ne ha approvati solo **29**, i quali sono stati successivamente recepiti nel vigente P.R.G. e precisamente;

A8 Casilino bis

A9 Casette Pater 4bis

A10 Dragoncello 2bis

A11 Via Lucrezia Romana bis

B57 Acilia-Madonna bis

B59 Cinquina 2bis

B60 Infernetto Nord bis

B61 Tragliatella 2bis
B62 Tagliatella 3bis
B63 Pian Saccoccia 2bis
B64 Casale Cesaroni bis
B65 Infernetto Ovest bis
B66 Infernetto Est bis
B67 Pian Saccoccia Sud bis
B68 Tor Tre Teste bis
B69 Monte Stallonara 2 bis
B70 Casal Monastero 4 bis
B71 Cerquette bis
C28 Cecchignola Nord bis
C30 Tenuta Vallerano
C31 Villa Balbotti bis
C32 Fosso di Santa Palomba bis
C33 Maglianella bis
C34 Casal Monastero 2-3 bis
D9 Borghesiana bis,
D10 Monte Michelangelo 2 bis
D11 Grotte Celoni bis
D12 Lunghezza-Castelverde bis

Con D.G.R.L. n. 355 del 30 aprile 2004, la Regione Lazio ha approvato il Bando di concorso per l'assegnazione di mutui agevolati per la costruzione di alloggi a favore delle imprese di costruzione e delle cooperative edilizie.

LE VARIANTI DI DENSIFICAZIONE DEL 2010

Risultando particolarmente urgente ottenere la disponibilità giuridicamente titolata delle aree dei nuovi Piani di Zona così come individuati e, conseguentemente, per pervenire alla successiva tappa endoprocedimentale dell'assegnazione delle relative volumetrie in favore dei titolari dei finanziamenti pubblici, nel rispetto delle tempistiche imposte dalla Regione Lazio, l'Ente Locale, a seguito della carenza di risorse finanziarie da destinare al pagamento delle indennità d'esproprio per l'acquisizione delle relative aree, ha stabilito di riservare, all'interno di ciascuno dei piani sopra elencati, una quota di edificabilità complessiva, commisurata all'indennità medesima, da assegnare ai proprietari stessi,

qualora questi si fossero obbligati a cedere volontariamente le aree al Comune di Roma, dietro il corrispettivo costituito da diritti edificatori, strettamente vincolati al Piano di Zona oggetto di cessione volontaria (c.d. cessione volontaria compensativa/permutativa).

Pertanto in attuazione della memoria di Giunta comunale del 8 agosto 2008, i competenti uffici capitolini hanno verificato la disponibilità dei proprietari delle aree interessate dai Piani di zona (ad esclusione del Piano di Zona A10 Dragoncello 2, le cui aree risultano già di proprietà comunale) alla cessione delle stesse in cambio di diritti edificatori commisurati al valore dell'indennità di esproprio e conseguentemente hanno predisposto le varianti di densificazione dei Piani di zona interessati.

A fronte della necessità di allocare, nell'ambito delle aree ricomprese nella Manovra di cui sopra, le volumetrie corrispondenti all'entità del finanziamento assegnato a favore degli operatori risultati vincitori del Bando stesso, l'Amministrazione Capitolina, a seguito della carenza di risorse finanziarie da destinare al pagamento delle indennità d'esproprio per l'acquisizione delle aree a tale scopo occorrenti, ha attivato una "manovra di densificazione" dei PdZ come sopra individuati con D.C.C. 65/2006.

Nella fattispecie qui in esame, gran parte dei proprietari delle aree interessate dalla manovra si è dapprima espressamente impegnata a cedere a Roma Capitale, con appositi atti unilaterali, le aree di proprietà a fronte, per l'appunto, del riconoscimento (non dell'effettiva assegnazione) di commisurati diritti edificatori riconosciuti dall'Amministrazione Capitolina, da realizzare nel Piano di Zona oggetto di cessione volontaria.

Al fine di consentire la più ampia allocazione sia degli interventi finanziati, sia degli interventi a credito ordinario dei proprietari cedenti, con Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 1, 2 e 3 del 14.01.2010, ai sensi dell'art. 17 della Legge Regionale Lazio n. 21 del 2009, si è quindi provveduto all'aumento della previsione edificatoria, adottando le conseguenti varianti in tutti i 29 Piani di Zona.

Secondo tali deliberazioni, le varianti di densificazione avevano il principale obiettivo di:

- Localizzazione delle volumetrie concesse ai proprietari delle aree in luogo dell'indennità di esproprio;
- Localizzazione delle volumetrie riconducibili ai finanziamenti regionali in favore di Imprese, Cooperative di abitazione e di Forze Armate, VV.UU. e Militari, previsti dal bando n. 355/2004;
- Recupero delle stanze previste nei 3 Piani di zona (*B55 Riserva Verde A, B58 Cinquina 1, C29 La Mandriola Nord-Est*), definiti di difficile attuazione, per complessive 804 Stanze;
- Recupero delle 1.080 Stanze previste nel Piano di zona *B52 Palmarolina* (adottato con D.C.C. n. 143/2003 e approvato con D.G.R.L. n. 980/2007) anche quest'ultimo insistente su aree compromesse di difficile attuazione.

In esito al procedimento instaurato ai sensi dell'art. 1 della L.R. Lazio n. 36/1987, l'Assemblea Capitolina, con **Deliberazioni n. 13, n. 14 e n. 15 del 2.02.2011**, ha definitivamente approvato le varianti di PRG, concludendo, in tal modo, la manovra di densificazione iniziata con le Deliberazioni C.C. nn. 1, 2 e 3 del 14.01.2010.

A seguito della “Dichiarazione di notevole interesse pubblico”, ai sensi dell’art.136 del D.Lgs n.42/2004, dell’Ambito Meridionale dell’Agro Romano compreso tra le vie Laurentina e Ardeatina (approvato con D.M. 25/01/2010), è stata necessaria l’istituzione di un tavolo tecnico tra Comune di Roma, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Lazio, per l’analisi della compatibilità delle previsioni edificatorie di PRG con la disciplina di tutelati piani attuativi in esso ricadenti, tra le quali sono ricompresi i Piani di Zona **C28 Cecchignola Nord** e **C30 Tenuta Vallerano**.

A esito dei lavori del tavolo tecnico, con nota del 14.10.2011 (prot. n. 19808), la Direzione Regionale del Ministero per i beni e le attività culturali, comunicava una serie di prescrizioni sui Piani di Zona ricadenti all’interno della “Dichiarazione di notevole interesse pubblico” che, in estrema sintesi, confermavano le previsioni per il Piano di zona **C28 Cecchignola Nord** e ponevano le basi per l’annullamento dell’aumento della previsione edificatoria del Piano di zona **C30 Tenuta Vallerano**.

Con **Deliberazione G.C. n. 347 del 14.10.2011**, l’Amministrazione Capitolina ha approvato la mera localizzazione (e non assegnazione), sui Piani di Zona come sopra oggetto di densificazione, dei programmi costruttivi di Edilizia Residenziale Pubblica sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di superficie, assistiti da contributo regionale, sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di proprietà, a credito ordinario, in esito alla cessione compensativa.

Con la deliberazione Assemblea capitolina n. 32 del 23 luglio 2012, viene ritirata la delibera di adozione della densificazione del Piano di Zona **C30 Tenuta Vallerano (variante BIS)** che torna alla previsione originaria di **2.184 Stanze**.

Successivamente la Regione Lazio, in esito ai riscontri di Roma Capitale di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 21 febbraio 2011, ha approvato le varianti di ulteriori 5 Piani di Zona per complessive **5.500 Stanze**.

Infine, con determinazione n. G04476 del 12/12/2013 la Direzione Regionale Infrastrutture, Ambiente e Politiche Abitative - Area Valutazione Impatto Ambientale (Pubblicata su B.U.R.L. n. 105 del 24/12/2013) ha sospeso⁵ il piano di zona **D10 Monte Michelangelo** assoggettandolo alla procedura di cui agli artt. 13 e 18 del D.lgs 152/2006⁶.

Nel tempo, con successive Deliberazioni, la Giunta Capitolina ha disposto (stavolta) l’assegnazione delle volumetrie ex art. 35 L. n. 865/1971 ai proprietari delle aree che avessero già formalizzato gli atti di cessione volontaria a mezzo di Atto notarile, sebbene – come detto – sospensivamente condizionati alla stipula delle future convenzioni per la cessione dei relativi diritti edificatori nei Piani di Zona di riferimento e per il trasferimento del diritto reale, ai sensi dell’art. 35 L. n. 865/1971.

Infine, con determinazione n. G04476 del 12/12/2013 la Direzione Regionale Infrastrutture, Ambiente e Politiche Abitative - Area Valutazione Impatto Ambientale (Pubblicata su B.U.R.L. n. 105 del

⁶ “Verificato che il Rapporto Preliminare ha evidenziato che: (...) Nel settore settentrionale (...) l’area è stata sottoposta ad un intervento di ritombamento e ripristino, con materiali vari, probabilmente non idonei alle attività di recupero ambientale, per uno spessore stimato di almeno 10-12 m, ed un’area di circa 10-11 mila metri quadrati. (...) La localizzazione di detto Piano rende necessaria la bonifica e la rinaturalizzazione del sito in oggetto.

24/12/2013) ha sospeso⁷ il piano di zona **D10 Monte Michelangelo** assoggettandolo alla procedura di cui agli artt. 13 e 18 del D.lgs 152/2006⁸.

Inoltre, con sentenza del TAR del Lazio n. 7700/2016⁹ viene annullata la variante BIS (densificazione) del Piano di zona **D11 Grotte Celoni** riportando il piano dalle 3.450 Stanze, approvate con Del. A.C. 14 del 21/02/2011, alle originarie **2.044 Stanze**.

⁷ Con Nota prot. 166931 del 16 aprile 2012 acquisita con prot. n. 166972/08/11 del 16 aprile 2012 della Regione Lazio, Area Difesa del Suolo e Concessioni Demaniali con allegato il parere di competenza ai sensi dell'art. 89 del DPR 380/01 prot. n. 178080 del 29 luglio 2010 "Si sospende sia il presente parere geologico, sia il precedente espresso con nota del 2007 nell'attesa della realizzazione delle seguenti azioni:

1. *Caratterizzazione dei rifiuti nella zona meridionale a destinazione verde pubblico.*
2. *Progettazione e realizzazione della bonifica dei rifiuti richiamati al punto precedente.*
3. *Caratterizzazione dei riporti del sottosuolo dei comparti a monte della progettata strada di penetrazione /collegamento;*
4. *Verifica della tenuta del sedime di riporto sia per le fondazioni, con indicazioni tipologiche, sia per i sottoservizi e le opere di superficie.*
5. *Progetto di regimazione delle acque superficiali."*

Tab.6 Manovra di completamento del II PEEP – Varianti di Densificazione - Approvazione

	Sigla	Toponimo	Municipio	APPROVAZIONE						Volumetria prevista	
				Tipologia	n.	Data	Sup. territoriale	Densità ab/ha	Stanze/ Abitanti	Res. mc.	Non Res. mc.
1	A8	Casilino	V	Del. A.C.	13	21/02/2011	0,83	311	258	20.640	2.064
2	A9	Casette Pater 4	X	Del. A.C.	13	21/02/2011	1,21	153	185	14.800	740
3	A10	Dragoncello 2	X	Del. A.C.	13	21/02/2011	0,30	107	32	2.592	131
4	A11	Via Lucrezia Romana	VII	Del. A.C.	13	21/02/2011	1,65	184	303	24.244	1.212
5	B57	Acilia Madonnetta	X	Del. A.C.	14	21/02/2011	2,36	142	336	26.912	1.347
6	B59	Cinquina 2	III	Del. A.C.	13	21/02/2011	2,59	135	350	28.000	1.398
7	B60	Infernetto Nord	X	Del. A.C.	14	21/02/2011	3,00	144	432	34.560	1.728
8	B61	Tragliatella 2	XIV	Del. A.C.	13	21/02/2011	6,21	135	841	67.312	3.366
9	B62	Tragliatella 3	XIV	Del. A.C.	14	21/02/2011	6,03	146	881	70.480	3.523
10	B63	Pian Saccoccia 2	XIV	Del. A.C.	13	21/02/2011	8,90	136	1.212	96.950	4.848
11	B64	Casale Cesaroni	VI	D.G.R.L.	13	15/02/2013	5,40	129	694	55.520	2.777
12	B65	Infernetto Ovest	X	Del. A.C.	14	21/02/2011	4,62	119	552	44.160	2.208
13	B66	Infernetto Est	X	D.G.R.L.	25	26/01/2012	5,00	141	707	56.560	2.828
14	B67	Pian Saccoccia Sud	XV	Del. A.C.	14	21/02/2011	11,20	140	1.568	125.440	6.272
15	B68	Tor Tre Teste	V	Del. A.C.	13	21/02/2011	7,10	134	954	76.320	3.816
16	B69	Monte Stallonara 2	XI	Del. A.C.	13	21/02/2011	9,70	140	1.359	108.691	14.042
17	B70	Casal Monastero 4	IV	Del. A.C.	13	21/02/2011	9,05	143	1.295	103.600	5.180
18	B71	Cerquette	XIV	Del. A.C.	13	21/02/2011	4,30	89	384	30.720	1.536
19	C28	Cecchignola Nord	IX	D.G.R.L.	459	09/09/2015	6,70	141	947	75.760	3.786
20	C30	Tenuta Vallerano**	IX	Delib. Comm. ad Acta G.C.	22	24/07/2019	21,71	101	2.184	174.720	22.657
21	C31	Villa Balbotti	IX	Del. A.C.	14	21/02/2011	11,74	144	1.691	135.280	6.764
22	C32	Fosso di S. Palomba	IX	Del. A.C.	14	21/02/2011	14,15	183	2.593	207.440	10.372
23	C33	Maglianella	XIII	D.G.R.L.	27	26/01/2012	12,70	136	1.733	138.640	6.931
24	C34/ C35	Casal Monastero 2/3*	IV	Del. A.C.	14	21/02/2011	10,14	173	1.751	140.083	23.000
25	D9	Borghesiana	VI	D.G.R.L.	244	01/06/2012	10,88	130	1.419	113.520	5.676
26	D10	Monte Michelangelo ***	VI	D.G.R.L.	979	29/11/2007	10,13	105	1.068	85.440	17.088
27	D11	Grotte Celoni ****	VI	D.G.R.L.	956	29/11/2007	26,34	78	2.044	163.552	32.710
28	D12	Lunghezza Castelveverde	VI	Del. A.C.	13	21/02/2011	9,97	143	1.424	113.920	5.696
							223,91	130	29.197	2.335.85	193.696

* Piano unificato che assume la denominazione C34/C35 Casal Monastero 2/3 bis

** Annullata Variante di densificazione con Delib.A.C. n. 32 del 23/07/2012 (Tavolo Tecnico Roma Capitale-Mibact)

*** Variante Bis Approvazione regionale sospesa in attesa di bonifica del sito (Dati riferiti alla versione originaria approvata nel 2007)

**** Annullata Variante Bis di densificazione con sentenza del TAR del Lazio n. 7700/2016 (Dati riferiti alla versione originaria approvata nel 2007).

MODALITÀ DI ATTUAZIONE dei PDZ

Ai fini dell'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, il Comune di Roma, oggi Roma Capitale, si è storicamente dotato, nel corso del tempo, di propri moduli convenzionali, di seguito indicati, sulla base dei quali ha sottoscritto le Convenzioni, ex art. 35 della Legge 865/1971, con i concessionari/cessionari delle aree ricomprese nei Piani di Zona, quali, tra gli altri:

- lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 1929/1983, da valere sia per la concessione del diritto di superficie che per la cessione del diritto di proprietà;
- lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 173/2005, che disciplina la concessione del diritto di superficie;
- lo schema di Convenzione approvato con Deliberazione C.C. n. 31/2007, che disciplina la cessione del diritto di proprietà;
- gli schemi di Convenzione approvati con Deliberazione A.C. n. 60/2014, da valere per i Piani di Zona rientranti nella Manovra di completamento, che disciplinano sia la concessione del diritto di superficie, sia la cessione del diritto di proprietà, unitamente allo schema di Convenzione integrativa per la realizzazione delle opere assunte a scomputo degli oneri ex art.16 DPR 380/2001 per l'urbanizzazione dei Piani di Zona;

i moduli convenzionali di cui alla Deliberazione A.C. n.60/2014, diversamente dai precedenti, che prevedevano potessero coesistere su ciascun Piano di Zona più strutture di coordinamento per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, cui aderivano parte dei soggetti privati assegnatari del Piano stesso, prescrivono invece, nella fattispecie, una diversa regolamentazione, limitatamente, come detto, agli interventi compresi nella Manovra di completamento;

In particolare, sul punto, l'elemento di maggior differenziazione è costituito dalla previsione di "un unico consorzio", per tutto il Piano di Zona, dotato di rilevanza esterna con rappresentanza, il quale rilascia una sola garanzia fideiussoria per opera, a favore dell'Amministrazione Capitolina per la corretta esecuzione delle urbanizzazioni a scomputo, facendosi rilasciare a sua volta da tutti gli operatori consorziati singole garanzie fideiussorie pro quota, a copertura degli oneri da ciascuno dovuti per le opere di urbanizzazione medesime;

Altro elemento di diversificazione è la previsione del versamento nel fondo consortile, da parte di ciascun consorziato o aderente successivo, da effettuarsi all'atto della stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, di almeno il 50% del valore del contributo per OO.UU. gravante sul medesimo, fermo restando l'obbligazione al completamento di tutte le opere di urbanizzazione previste nel Piano di Zona, ovvero riferite al singolo stralcio funzionale, nonché il rilascio dei titoli abilitativi dell'edificazione privata contestualmente o successivamente alla sottoscrizione della convenzione integrativa delle opere di

urbanizzazione, riferibile anche a singoli stralci funzionali.

EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DI SETTORE

Per rispondere al problema sociale della casa, lo stato è intervenuto, nel tempo, con numerosi provvedimenti legislativi al fine di promuovere la creazione di un adeguato numero di alloggi destinati al segmento debole della domanda abitativa.

In tal senso uno dei più importanti è costituito dalla legge n. 167 del 18 aprile 1962 rubricata «Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare», emanata con l'obiettivo di mettere a disposizione degli enti pubblici tutti gli strumenti necessari per una corretta programmazione degli interventi relativi alla casa e, al tempo stesso, per garantire il miglior assetto del territorio urbano. Attraverso la norma, tra l'altro, è stata resa utilizzabile per la prima volta l'espropriazione per pubblica utilità per i terreni destinati a residenza, oltre che per quelli destinati a interventi pubblici, con, ad origine, un'indennità di esproprio più bassa rispetto al valore di mercato. La filosofia della pianificazione pubblica dell'epoca era opera di Fiorentino Sullo, al tempo ministro dei Lavori Pubblici, ed è stata cambiata in seguito con una serie di modifiche normative e di interventi della Corte Costituzionale che ne hanno modificato alcuni fondamentali dell'impianto originario.

Subito dopo la sua approvazione, hanno avuto avvio numerose modifiche alla disciplina dei Piani di zona, tra le più importanti si annoverano la legge n. 847/1964, la legge n. 431/1965, la legge 865/1971 e la legge n. 457/1978.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, lo studio del PEEP può articolarsi nelle seguenti fasi:

- Scelta localizzativa delle aree e/o zone d'intervento;
- Dimensionamento degli interventi;
- Definizione tecnica dei Piani di zona;
- Analisi dei costi e verifica di congruità delle scelte operate.

Per quanto concerne la scelta localizzativa, è necessario che le zone prescelte siano idonee sotto l'aspetto generale, ovvero coerenti con:

- la razionalità dello sviluppo urbano;
- l'accessibilità (preferibilmente con il trasporto pubblico) di tali zone con il centro urbano, con le infrastrutture sociali e con le zone di lavoro;
- l'economicità di una compiuta urbanizzazione;
- il corretto inserimento nella topografia sociale dell'abitato;

Contemporaneamente, il PEEP va dimensionato in base al fabbisogno "presunto" di stanze/vani¹⁰ di edilizia economica e popolare nel successivo decennio. In tal senso va considerato sia il fabbisogno

¹⁰ In considerazione della raccomandazione circa l'indice di affollamento di 1 abitante per vano/stanza, ai fini del dimensionamento del PEEP gli abitanti e le stanze sono da considerarsi equivalenti.

“arretrato” che quello “insorgente”. Su questo aspetto la circolare ministeriale dei LL.PP 27/09/1963 n. 4555 ha definito, tra l’altro, dei criteri di carattere generale per la determinazione del fabbisogno abitativo per il decennio successivo, calcolato in funzione del prevedibile incremento della popolazione per lo stesso periodo.

Circa le densità edilizie e/o territoriali, va evidenziato che valori troppo bassi di densità abitativa potrebbero comportare inconvenienti sociali, mentre valori troppo bassi rendono oneroso il costo delle costruzioni, delle opere di urbanizzazione e dei relativi servizi. In tal senso la Circolare del Ministero dei lavori pubblici 15 luglio 1962, n.2611, raccomanda che le densità territoriali dei Piani i zona siano comprese tra un massimo di 250-300 e un minimo di 100-150 abitanti per ettaro.

In generale il tema dei costi è di notevole importanza al fine della scelta delle aree e del dimensionamento degli interventi. In tal senso il costo di acquisizione delle aree è elemento essenziale per un giudizio di validità dell’intervento.

In particolare con legge n. 865 - 22 ottobre 1971 conosciuta anche come “legge di Riforma per la casa”, viene definito, nel nostro paese il concetto di Edilizia Residenziale Pubblica, inserendo l’intero comparto, basato su principi universalistici fondati sul bisogno abitativo e sulle condizioni socio economiche dei richiedenti, all’interno delle politiche di Welfare (sistema di Stato Sociale).

Ad esito di successive modifiche legislative l’Edilizia Residenziale Pubblica può essere oggi classificata in tre tipologie: sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

- L’edilizia sovvenzionata (o ERP tradizionale), realizzata in via diretta dallo Stato e dalle Regioni attraverso i comuni o le Aziende pubbliche per la casa (ex IACP). Essa fruisce di un contributo diretto dello Stato/Regioni ed è finalizzata alla realizzazione di alloggi che sono assegnati in locazione permanente, secondo il parametro del reddito e della categoria lavorativa e ne consegue che, al variare del reddito, si attivi un meccanismo di rotazione degli assegnatari degli alloggi.
Si tratta di quello che classicamente è definita come ‘casa popolare’.
- L’edilizia agevolata, realizzata da imprese di costruzioni, promotori immobiliari o cooperative individuati nei programmi di finanziamenti dello Stato o dalle Regioni con contributi in conto interessi e a fondo perduto. Essa è pertanto realizzata da soggetti privati, con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolato anche indicizzate e/o contributi a fondo perduto) ed è destinata a fornire alloggi in locazione o in proprietà a canoni/prezzi contenuti, ad una parte del segmento debole della domanda abitativa che non ha i requisiti di reddito per accedere all’edilizia sovvenzionata.
- L’edilizia convenzionata, realizzata da imprese di costruzioni, promotori immobiliari o cooperative, previa stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971 in cui viene previsto il vincolo del prezzo massimo di cessione degli alloggi realizzati. Indipendentemente dall’assenza di finanziamenti pubblici diretti, per le finalità sociali che si prefigge, anche l’edilizia convenzionata

(non agevolata) beneficia di una riduzione del Contributo di costruzione previsto per il rilascio del Permesso di costruire, essendo esonerati dal pagamento della quota concernente il costo di costruzione.

Inoltre, al fine di perseguire l'obiettivo sociale di contenimento dei prezzi degli alloggi, per lungo tempo, anche l'edilizia economico e popolare inclusa nei Piani di zona, ha beneficiato di normative che consentivano l'applicazione di un'indennità di esproprio, sensibilmente inferiori ai valori di mercato.

Tali previsioni normative, che come detto si poteva storicamente giustificare riguardo all'interesse sociale perseguito mediante i piani di zona, sono state definitivamente censurate dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 348 del 22 - 24 ottobre 2007. Tale censura ha comportato una riscrittura dell'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, che oggi prevede una indennità di esproprio commisurate al valore venale delle aree.

Tale sviluppo normativo, che ha ricondotto ai valori di mercato il costo di acquisizione delle aree, ancorché finalizzate alla realizzazione di interventi di edilizia sociale, ha indotto la crisi dell'istituto dei piani di zona di cui alla legge n. 167/1962, quale strumento per realizzare alloggi a costi contenuti (ovviamente inferiori al valore di mercato), destinati a rispondere al segmento debole della domanda abitativa.

Inoltre, con la legge 12 luglio 2011, n. 106 è stato consentito di rimuovere i vincoli relativi al prezzo massimo di cessione, previsto nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971 dopo 5 anni dal primo trasferimento, svuotando di fatto uno degli obiettivi prefissati dalla legge n. 167/62, finalizzato a promuovere uno stock duraturo di edilizia residenziale pubblica convenzionata a credito ordinario ed convenzionata a credito agevolato (ovvero fruente di finanziamenti pubblici), comunque destinato al segmento debole della domanda abitativa.

Tuttavia, con la legge n. 136/2018 è stato precisato che la possibilità di rimuovere tali vincoli a non si applicano agli immobili in regime di locazione ai sensi degli articoli da 8 a 10 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ricadenti nei piani di zona convenzionati.

A fronte della crisi dei fondamentali del modello di intervento pubblico diretto definito dalla Legge 167/1962, il tema dell'edilizia sociale ha travalicato i confini dell'intervento settoriale ed è entrato a far parte di diritto dei contenuti e degli obiettivi negoziali degli interventi urbanistici anche di iniziativa privata, ampliando il concetto di "standard urbanistici" fino ad includervi la nuova nozione di "**standard aggiuntivi**" da realizzarsi anche a fronte di contributi straordinari a carico degli interventi urbanistici di iniziativa privata. Tale dibattito ha inoltre riguardato l'evoluzione dei modelli dell'abitare contemporaneo e della necessità di introdurre nuove tipologie insediative per il cosiddetto di "housing" (con riferimento sia alla platea dei potenziali beneficiari, ai possibili servizi collegati all'abitare in senso stretto e alle conseguenti tipologie edilizie) e con alcuni esiti anche a livello normativo.

A livello di dibattito internazionale, è utile ricordare che già nel novembre 2006, il CECODHAS (Comité

Europèen de Coordination de l'Habitat Social), a Salonico, adottava la prima definizione di social housing e lo descriveva come l'insieme di "alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata".

Parallelamente la normativa comunitaria, nazionale e regionale per la risposta al disagio abitativo, ha subito profonde evoluzioni, mantenendo tuttavia le profonde differenze tra i vari stati membri..

In Italia, al fine di ottemperare alle limitazioni in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali di cui alla decisione della Commissione europea n. 2005/842/CE del 28 novembre 2005, il 22 aprile 2008 è stato approvato, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 9/2007, il decreto del ministero dei LL.PP. che definisce **l'alloggio sociale** come *"l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie"*.

Inoltre il decreto in questione stabilisce che l'alloggio sociale, (da intendersi anche come edilizia residenziale sociale) "in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali"

Vi è poi il rinvio alla legislazione regionale che, in concertazione con le ANCI regionali, è individuata quale Ente competente a disciplinare gli aspetti regolamentari, garantendo in ogni caso agli operatori la copertura dei costi fiscali, di gestione e manutentivi. Le Regioni fissano infatti i requisiti per l'accesso e la competenza nell'alloggio sociale, le agevolazioni per l'accesso all'alloggio in proprietà (il cui prezzo di vendita è fissato nella convenzione urbanistica stipulata con il Comune). Infine, sempre la Regione definisce le diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio.

Tra l'altro già nella legge Finanziaria per il 2008, precisamente ai commi 258 e 259 dell'art. 1 della **legge 24 dicembre 2007, n. 244**, l'Edilizia residenziale sociale (ERS) **era stata qualificata come standard urbanistico, "in aggiunta" rispetto alle aree di cui al DM 1444/68**. Quindi il legislatore ha introdotto negli strumenti urbanistici regole minime, inderogabili anche in materia di ERS, ratificando il superamento dei piani attuativi comunali settoriali per l'edilizia pubblica (PEEP) quale principale strumento di intervento settoriale, coerentemente col progressivo disimpegno regolatorio e finanziario dello Stato in materia. Infatti il comma 258 prevede che *"Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile,*

di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale"

Il comma 259 prevede che *"ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258"*.

Pertanto, con tali norme si attribuisce alla pianificazione comunale il compito di definire gli ambiti dove localizzare aree per la realizzazione di alloggi sociali, prevedendo contestualmente un aumento proporzionale della capacità edificatoria.

In merito alle forme di finanziamento, con il **D.P.C.M del 16 luglio 2009, emanato in attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 133/2008 (cd. Piano casa)**, sono stati introdotti nuovi strumenti perlopiù finanziari per aumentare l'offerta di alloggi destinati al segmento debole della domanda abitativa, tra cui i fondi di investimento immobiliare, il *general contractor*, i concessionari della finanza di progetto¹¹.

La lettura coordinata delle norme di cui sopra consente di delineare gli strumenti giuridici resi disponibili in questi ultimi dieci anni per la fornitura di *housing* in Italia e in Regione Lazio, strumenti che possono essere ricondotti a due linee principali di intervento: il reperimento delle aree da destinare ad alloggi sociali e la definizione degli strumenti di finanziamento per la realizzazione dei programmi costruttivi.

La risposta al problema del disagio abitativo è stato affrontato, nel tempo, anche con strumenti di sostegno finanziario, tra cui si annovera il contributo all'affitto di cui alla legge n. 431/98.

Inoltre, anche dal punto di vista fiscale, sono state emanate delle norme volte ad incentivare la sottoscrizione di contratti di affitto a canone concordato nei comuni ad alta tensione abitativa.

Appare evidente che tali strumenti favoriscono l'utilizzo per finalità sociali del patrimonio edilizio esistente, senza ricorrere alla costruzione di nuove case.

In merito al reperimento delle aree, appare necessario evidenziare che il PRG di Roma, in parziale anticipo rispetto a tali previsioni normative, ha introdotto, nell'ambito dei criteri di perequazione di cui all'art. 17 delle NTA del PRG, gli Ambiti di compensazione (cfr. art. 17, comma 2, lett. a) delle NTA di PRG) dove si prevede che nel sistema insediativo di nuovo impianto la quota maggioritaria della SUL aggiuntiva è messa a disposizione del Comune (c.d. SUL PUBBLICA), che la utilizza per finalità di interesse

¹¹ Pertanto, Il Piano Casa ed in particolare il Piano Nazionale Edilizia Abitativa di cui al D.P.C.M. del 16 luglio 2009 prevedono la possibilità di utilizzare fondi immobiliari chiusi come strumento per finanziare la realizzazione di alloggi sociali. Tra questi è sicuramente presente il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) istituito nel 2009 e gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR. Il FIA è un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati, nel quale hanno investito, per un ammontare complessivo di 2 miliardi e 28 milioni di euro, Cassa depositi e prestiti (49,3%), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (6,9%) ed alcuni gruppi bancari e assicurativi e casse di previdenza privata (43,8%).

pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano).

A esito dell'evoluzione normativa nazionale in materia di alloggio sociale, ovvero di abitazioni da destinare al segmento debole della domanda abitativa, la Regione Lazio, con le norme contenute nel **CAPO III della legge regionale n. 21/2009, aggiornate con la legge regionale n. 10/2014**, ha emanato, nelle more di una riforma più organica dell'Edilizia residenziale sociale, una serie di norme che intendono promuovere la realizzazione di alloggi sociali.

In particolare, all'art. 12, comma 1, della sopra richiamata disposizione legislativa, ha declinato *"l'Edilizia residenziale sociale come la disponibilità di alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche quali esenzioni fiscali, assegnazioni di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico, destinati alla locazione permanente a canone sostenibile o a riscatto. Rientra, altresì, nell'edilizia residenziale sociale l'albergo sociale, in grado di fornire una sistemazione alloggiativa temporanea con servizi e spazi comuni."*

È inoltre precisato che negli alloggi ricadenti nell'ambito dell'Edilizia residenziale sociale sono ricompresi:

1. gli alloggi destinati alla locazione a canone sostenibile di cui all'articolo 1, commi 258, 259 e articolo 2, commi 285 e 286 della L. 244/2007;
2. gli alloggi sociali come definiti e disciplinati dal D.M. 22 aprile 2008.

Al tal fine, i Soggetti promotori sono la Regione con il concorso di enti locali, aziende pubbliche, fondazioni no profit, imprese sociali, banche etiche e di altri soggetti senza scopo di lucro nonché delle imprese di costruzioni e delle cooperative di abitazione (Art. 12 comma 1), nonché delle ATER mediante la stipula di contratti di servizio (Art. 12 comma 2).

Al medesimo art.12 (comma 4), sono poi definiti soggetti gestori di Edilizia residenziale sociale, i Soggetti pubblici e privati che gestiscono alloggi di Edilizia residenziale sociale di proprietà pubblica, affidati a seguito di procedure di evidenza pubblica nonché di proprietà privata iscritti in un apposito elenco regionale.

Al fine di dare una corretta e organica attuazione degli interventi di Edilizia residenziale sociale, nel medesima legge regionale è previsto (cfr. art. 12, comma 4) l'emanazione, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, di un Regolamento¹² per la disciplina dei criteri di attuazione e gestione degli interventi di edilizia residenziale sociale, dei requisiti per l'accesso e la permanenza nella stessa, dei criteri per la determinazione del canone sostenibile e dei criteri e delle modalità per l'iscrizione all'elenco dei gestori di edilizia residenziale sociale e per la tenuta dello stesso.

Inoltre nella medesima legge regionale è prevista (art. 15) la predisposizione un'organica

¹² In tema di regolamentazione dell'"housing sociale", ad oggi risulta emanato esclusivamente il Regolamento regionale 28 dicembre 2012, n. 18 e ss.mm.ii., che tuttavia è in attuazione dell'art. 3ter della legge regionale n. 21/2009 e non in attuazione dell'art. 12, comma 4 della stessa. In effetti, anche se i contenuti del regolamento regionale n. 18/2012 ss.mm.ii. appaiono parzialmente sovrapponibili con il regolamento di cui all'art. 12, comma 4, si ritiene che il primo non possa intendersi sostitutivo del secondo.

programmazione di interventi di Edilizia residenziale sociale e la promozione di un piano straordinario decennale rivolti alla manutenzione e alla realizzazione di edilizia sovvenzionata. In tale quadro di riferimento la Regione promuove un censimento dell'emergenza alloggiativa, d'intesa con i comuni interessati, al fine di promuovere per i nuclei interessati l'applicazione delle disposizioni relative all'edilizia sovvenzionata.

In tale ottica sono previsti una serie di strumenti quali:

- a. Interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata a totale carico del soggetto pubblico volti ad aumentare la disponibilità di alloggi destinati alle fasce sociali più deboli;
- b. Interventi di edilizia agevolata e convenzionata realizzati da imprese di costruzioni e cooperative di abitazione destinati alla locazione o alla proprietà;
- c. Interventi di edilizia residenziale sociale volti ad aumentare la disponibilità di alloggi posti in affitto a canone sostenibile o a riscatto così come definito nel comma 5 promossi sia da soggetti pubblici che privati e destinati alle fasce sociali non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato;
- d. Interventi volti a sostenere le fasce sociali in difficoltà nell'accesso alla prima casa sul libero mercato, sia nell'acquisto che nella locazione.

In merito alle fonti di finanziamento, per l'attuazione del Piano straordinario decennale di edilizia sovvenzionata è previsto (cfr. art. 15, comma 5bis della LR n. 21/2009 ss.mm.ii.) l'istituzione, nell'ambito dell'U.P.B. E62, di un apposito capitolo di bilancio denominato "Spese connesse all'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata", per il quale è previsto uno stanziamento, per l'esercizio finanziario 2009, pari ad euro 50 milioni e, per ciascuna delle annualità 2010-2018, pari ad euro 65 milioni.

Dal punto di vista strettamente urbanistico e al fine di incrementare l'offerta di alloggi sociali e di alloggi di Edilizia residenziale pubblica, il CAPO III della legge regionale n. 21/2009 (artt. 16 e 17) prevede una pluralità di interventi, da attuarsi con procedure di variante urbanistica semplificata o attraverso interventi in deroga rispetto al PRG.

In particolare all'art. 16, rubricato "*Misure urgenti per gli immobili della Regione, delle ATER, degli altri enti dipendenti della Regione e degli enti locali*" si prevedono, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti o adottati e ai regolamenti edilizi, due tipologie di interventi:

Interventi sul Patrimonio Esistente

Misure urgenti al fine di incrementare l'offerta di alloggi sociali in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi:

1. cambio di destinazione ad uso residenziale;
2. frazionamento di unità abitative con il rispetto della superficie minima stabilita nel regolamento edilizio che, in assenza di specifica previsione, non può essere inferiore a 38 metri quadrati;

3. Utilizzazione dei piani terra liberi degli edifici;
4. Interventi di ampliamento e di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione.

Interventi di Nuova Edificazione

Nel rispetto della dotazione degli standard urbanistici le ATER e gli enti locali possono realizzare:

1. Nuovi alloggi ERP nelle aree destinate a verde pubblico e servizi, ricadenti nei piani di zona di cui alla l. 167/1962 (Art. 16 comma 4 bis);
2. Nuove volumetrie, sulle aree comprese nei piani di zona di cui alla l. 167/1962, da destinare all'edilizia sovvenzionata e, in misura non superiore al 50 per cento, all'edilizia convenzionata e agevolata (Art. 16 comma 4 ter).

Inoltre all'art. 17, rubricato "*Riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica*" sono previsti una serie di interventi finalizzati ad ottimizzare l'utilizzo delle aree per l'edilizia residenziale pubblica inserite negli ambiti urbanistici compresi nei piani di zona. In particolare, nelle aree destinate all'edilizia residenziale pubblica compresi nei piani di zona, anche in eccedenza del fabbisogno abitativo e previa valutazione della sostenibilità del maggior carico insediativo, si possono effettuare:

- a) aumento della previsione edificatoria, nel rispetto dello standard urbanistico minimo inderogabile degli abitanti complessivamente insediati;
- b) variazione in edilizia residenziale sociale degli standard urbanistici eccedenti il D.M. 1444/1968, ivi compresi quelli derivanti dall'incremento;
- c) interventi di ristrutturazione urbanistica.

Inoltre, ai soli fini della dotazione di edilizia residenziale sociale, prevalentemente per le categorie degli anziani in condizioni sociali ed economiche svantaggiate e degli studenti fuori sede per assicurare il diritto allo studio, i comuni possono variare le destinazioni del proprio strumento urbanistico generale vigente, nel limite massimo del 10 % delle destinazioni stesse, con esclusione di quelle che attengono ad aspetti strategici dello strumento urbanistico generale vigente, ovvero al sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture, della mobilità e delle zone agricole.

Tipologie di intervento attuabili per la riqualificazione di quartieri ERP

I comuni possono adottare le tipologie di intervento seguenti:

- a) varianti ai piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167;
- b) localizzazioni degli interventi con le procedure di cui all'art. 51 L.865/1971 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica);
- c) programmi integrati di cui alla L.R. 22/1997;
- d) Variante Urbanistica di cui all'articolo 66 bis della l.r. 38/1999.

Procedura prevista per la riqualificazione di quartieri ERP

Applicazione della procedura prevista dall'art. 1 della L.R. 36/1987 (approvazione con deliberazione di Consiglio e Trasmissione degli atti alla Regione) a:

- Varianti ai Piani di Zona;
- Piani e Programmi ricadenti all'interno dei perimetri dei Piani di Zona anche se decaduti o in corso di attuazione.

Infine a recepimento della norma nazionale in merito alla dotazione di Standard per l'edilizia residenziale sociale ed in particolare in applicazione dell'articolo 1, commi 258 e 259, della l. 244/2007, l'art. 18 della legge regionale n. 21/2009 prevede che, al fine di soddisfare il fabbisogno di alloggi sociali ed evitarne la concentrazione in circoscritti ambiti urbani, negli strumenti urbanistici generali di nuova formazione e nei relativi strumenti attuativi, nonché nelle varianti generali di nuova formazione, alle aree necessarie per la dotazione degli standard urbanistici di cui al D.I. 1444/1968 sono aggiunte le aree o immobili per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale, da cedere gratuitamente da parte dei proprietari singoli o in forma consortile o associata, all'amministrazione comunale.

In tal caso la cessione gratuita riguarda prevalentemente le zone omogenee C ricomprese nei piani urbanistici attuativi. Dal punto di vista quantitativo la cessione delle aree per l'edilizia residenziale sociale è determinata nella misura minima del 20 % dell'area fondiaria edificabile, fatte salve le cessioni complessive per gli standard urbanistici. In tal caso, almeno il 50% delle aree per l'edilizia residenziale sociale deve essere riservata alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sovvenzionata.

Dalla lettura della norma in questione, si evince tuttavia che tale previsione sia applicabile esclusivamente agli strumenti urbanistici generali di nuova formazione e alle loro varianti generali.

Fermo restando quanto sopra, il medesimo art. 18, al comma 7, prevede che, fatta salva la cessione gratuita delle aree di cui al presente articolo che come detto si applica al PRG di nuova formazione e alle loro varianti generali, la possibilità per i comuni, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, di consentire un aumento di volumetria premiale pari alla capacità edificatoria delle aree fondiarie cedute per l'edilizia residenziale sociale e stabilire oneri straordinari in relazione all'incremento del valore immobiliare. Tale possibilità è finalizzata alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale.

In tal caso il comune può, con procedure ad evidenza pubblica, assegnare quota-parte delle aree acquisite, destinandole ad edilizia libera residenziale destinata ad affitti a canone concordato o alle altre forme stabilite dalle vigenti disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale.

Conclusioni

Dall'introduzione della disciplina sull'edilizia residenziale sociale, la questione del diritto all'abitazione, o diritto alla casa, ha assunto sempre più rilevanza, soprattutto in seguito alla crisi economico finanziaria che conta, solo in Italia, cinque milioni di persone in assoluta povertà (fonte ISTAT giugno 2018).

Nel 2008, il *social housing* ha rappresentato la risposta del legislatore italiano alla crisi abitativa, anche

dovuta alla crisi dell'edilizia residenziale pubblica, in particolare nella sua variante di edilizia sovvenzionata. Le ragioni di tale crisi erano legate all'incerta ripartizione delle competenze Stato-Regione, sulle quali si è pronunciata in più occasioni la Corte Costituzionale, e più in generale ad un disimpegno finanziario e regolatorio dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica (fonte Rivista Giuridica dell'Urbanistica n.4/2018 Chiara Prevete, Housing sociale: problemi e prospettive).

La lettura logico-sistematica dell'evoluzione della normativa di settore, evidenzia il superamento dell'istituto urbanistico dei Piani di zona di cui alla legge n. 167/1962, improntato ad un intervento settoriale, anche dal punto di vista sociale, per ricondurlo, per quanto riguarda la disciplina urbanistica, alla contrattazione urbanistica sia per il reperimento di aree che per l'attuazione degli interventi.

Contestualmente l'alloggio sociale, in altre parole l'edilizia residenziale sociale, è qualificata dal legislatore quale "standard aggiuntivo" rispetto agli standard urbanistici di cui al DM 1444/68, entrando quindi a far parte di diritto dei contenuti e degli obiettivi negoziali degli interventi urbanistici anche di iniziativa privata.

Il dibattito ha riguardato anche all'evoluzione del concetto dell'abitare contemporaneo e della necessità di introdurre nuove tipologie insediative dell'abitare, nuovi modelli di "housing" (con riferimento sia alla platea dei potenziali beneficiari, ai possibili servizi collegati all'abitare in senso stretto e alle conseguenti tipologie edilizie).

LA QUESTIONE ABITATIVA

La questione abitativa rappresenta un tema rilevante per la società e l'economia italiana ed è tornata ad occupare un posto importante nelle politiche, con un rilievo nuovo rispetto ad un recente passato.

Da qualche anno, infatti, la problematica ha assunto una nuova centralità. Il mercato immobiliare risponde con sempre maggiore difficoltà ai fabbisogni, non solo delle fasce sociali più deboli, ma anche di una "fascia grigia", che diventa sempre più ampia, di persone sole, nuclei familiari monogenitoriali, giovani coppie, lavoratori precari, studenti, anziani soli, persone in varie situazioni di svantaggio ed immigrati. Recentemente, infatti, il protrarsi della crisi economico-finanziaria e il conseguente impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno accentuato l'incidenza dei costi relativi all'abitazione sulla spesa complessiva. Molte famiglie manifestano sintomi di disagio abitativo, che non interessa più solo le fasce più deboli della popolazione, ma si è esteso anche ai nuclei familiari che percepiscono stabilmente livelli di reddito che non rientrano nei limiti previsti per l'ERP, ma non sono in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato.

Il fenomeno, che appare molto disomogeneo a livello nazionale, è molto più accentuato nelle aree urbane densamente popolate fino ad assumere contorni più critici nelle aree metropolitane più complesse, come quella di Roma.

I rilevanti mutamenti che hanno investito la Capitale negli ultimi anni, derivanti da processi sia di dimensione globale che locale, hanno prodotto e continuano a produrre effetti di notevole importanza sulle realtà territoriali, modificando sensibilmente i modelli di interazione sociale, le abitudini di vita, il rapporto stesso tra i cittadini e il territorio e le condizioni di benessere della popolazione che vive nella città.

La politica per la casa in Italia rappresenta da sempre un ambito residuale di intervento pubblico, in termini di impegno amministrativo e di risorse finanziarie, peraltro con una forte frammentazione negli strumenti utilizzati. Il modello mediterraneo di *housing*, rispetto a quanto avviene in altri paesi con sistemi sociali più robusti, è caratterizzato da un'alta percentuale di abitazioni in proprietà, un mercato degli affitti ristretto e poco dinamico e una limitata quota di edilizia residenziale pubblica (ERP), con una certa tolleranza per le pratiche informali e abusive. Anche la condizione abitativa nel Lazio, e in particolare a Roma, è segnata dalla mancanza di politiche abitative adeguate ed efficaci, perpetuando il modello di gestione emergenziale e scarsamente pianificato tipico di tutto il welfare locale romano, nonché il paradosso della compresenza di numerose case vuote e di altrettante famiglie senza casa, nonostante non manchino né risorse finanziarie né esempi virtuosi italiani ed esteri da seguire.

Analizzare tali effetti è fondamentale per conoscere e gestire un territorio, soprattutto laddove la classe dirigente e le comunità locali vogliono contribuire a governare i fenomeni sociali, anziché subirne semplicemente gli effetti.

I numeri del disagio abitativo

Il territorio di Roma Capitale è interessato da una situazione di grave emergenza abitativa, con punte di

criticità che hanno dato luogo a conseguenze quali l'incremento dei provvedimenti di sfratto per morosità, l'espansione di alloggi di fortuna e baraccopoli, la conseguente crescita di un disagio sociale diffuso, di processi di indebitamento e di impoverimento delle famiglie e il progressivo aumento della domanda abitativa, determinato anche dal fenomeno dei flussi migratori.

Dai dati raccolti dall'ISTAT nell'ultimo censimento del 2011 gli edifici a uso abitativo risultano essere 137.021, mentre il numero complessivo delle abitazioni censite ammonta a 1.259.649 unità. Di esse, l'88,2% (1.137.391 in valore assoluto) è occupato da almeno una persona residente, mentre il restante 11,8% (122.258) è costituito da abitazioni non occupate (vuote) o occupate solo da persone non residenti.

Abitazioni	1.259.649
Abitazioni occupate da persone residenti	1.137.391
Abitazioni non occupate o occupate da persone non residenti	122.258

Fonte: dati censimento popolazione ed abitazioni 2011

Sul totale delle abitazioni occupate, le famiglie romane che vivono in una abitazione in affitto sono 239.437 (il 20,7%) e presentano delle caratteristiche specifiche e una diffusione territoriale ben evidente.

Concentrando l'analisi ad un livello territoriale più dettagliato, è interessante notare la prevalenza del fenomeno nel quadrante urbano Centro-orientale interno al Grande Raccordo Anulare. Si tratta di una parte rilevante di famiglie che, per scelta esplicita o per assenza di mezzi per l'acquisto, si rivolge a quello delle locazioni, a cui si aggiungono quelle famiglie di lavoratori precari e in trasferta, dei giovani interessati ad esperienze di formazione e di lavoro nonché quelle degli artisti che si muovono nel circuito delle città globali. Tuttavia l'offerta di alloggi in locazione è oggi debole e questa debolezza è legata ad aspetti quantitativi ed aspetti qualitativi. Innanzi tutto, bisogna sottolineare la progressiva riduzione dell'offerta pubblica di abitazioni in affitto dovuta, da una parte, alla dismissione del patrimonio pubblico e dall'altra, alla sensibile riduzione dell'intervento diretto ovvero delle nuove costruzioni di edilizia pubblica.

L'offerta di alloggi a canone sociale, ovvero quella delle case popolari, è in realtà una non-offerta per una duplice ragione: per il progressivo processo di dismissione del patrimonio e per l'assoluta rigidità nel suo uso. In totale le 'case popolari' a Roma sono 77.300, corrispondenti al 6% dello stock abitativo, così distribuite:

Alloggi comunali	23.000
Alloggi ATER	48.000
Alloggi in fitto passivo	4.000

Fonte: dati Roma Capitale

A fronte di questi dati sul patrimonio abitativo pubblico disponibile, l'emergenza abitativa nel territorio di Roma Capitale riguarda 57mila famiglie, pari a circa 200mila persone.

Si calcola che siano almeno 15.000 le famiglie per le quali il problema della casa ha i contorni della prima necessità. Di queste, almeno un terzo vivono in condizioni abitative particolarmente gravi. È un dato che corrisponde, all'incirca, al numero di famiglie risultate idonee a seguito del bando del 2012; infatti, nonostante il patrimonio consistente di immobili, il numero di famiglie in lista di attesa per l'assegnazione di un alloggio ERP è pari a oltre 13.000 unità

Il disagio abitativo, tuttavia, comprende, oltre alle situazioni di vera e propria emergenza abitativa – anche le condizioni limite dei nuclei familiari che sono comunque inabili ad accedere all'attuale mercato della casa. A tal proposito si evidenzia che a Roma sono stimati circa 9.000 provvedimento di sfratto annui, di cui oltre l'80% per morosità e che il numero di famiglie soggette ad interventi di sgombero forzoso sono circa 2.300/2.500 l'anno.

Uso ed offerta abitazioni Fonte: dati Cresme 2018

Abitazioni offerte in locazione	8.600
Abitazioni offerte in locazione vuote	6.880
Abitazioni offerte in vendita non in regime di sostituzione	12.200
Case in affitto a studenti non residenti	13.000
Case inutilizzate	34.750

I numeri dell'emergenza abitativa In questo quadro generale, è necessario ricordare che il territorio di Roma Capitale è interessato da un considerevole e non più trascurabile problema legato al fenomeno delle occupazioni senza titolo di immobili pubblici e privati, anche non adibiti ad uso abitativo

1) Alloggi da destinare all'ERP	
Lista attesa per assegnazioni alloggi	12.800 nuclei
Assegnatari non regolari (30%)	3.850 nuclei
Esclusi dalla graduatoria per vizi formali	6.000 istanze
Proiezione decennale fabbisogno	20.000 nuclei/alloggi
2) Alloggi per il superamento emergenza abitativa	
Stabili occupati	oltre 90
Numero alloggi occupati	circa 4.000
Di cui previsti nei prossimi 7 anni	3.447
Numero di persone in stabili occupati	circa 12.000
Di cui previsti nei prossimi 7 anni	1.150

Proiezione decennale fabbisogno	2.000 nuclei/alloggi
3) Alloggi da destinare a ERS a canone calmierato	
Domanda giovani, anziani, single, studenti....	17.000 persone
4) Alloggi per assistenza sociale	
Persone senza fissa dimora	circa 7.500
Rifugiati richiedenti asilo	circa 2.000
Proiezione del fabbisogno	circa 10.000

IL FABBISOGNO ABITATIVO A ROMA

Gli scenari della domanda abitativa nell'arco temporale 2010-2019

Nel 2010 l'Amministrazione ha affidato a Risorse per Roma, la quale si è avvalsa della collaborazione del CRESME Ricerche S.p.A., la verifica degli scenari della domanda abitativa nel territorio Capitolino e nel sistema del lavoro di Roma Capitale nell'arco temporale 2010-2019

Da detto studio emerge che, al momento della redazione, quasi il 50% del mercato immobiliare romano era costituito da compravendite tra privati e che almeno il 55% di coloro che hanno acquistato una casa, senza distinzione di epoca di acquisto, ha fatto ricorso ad un mutuo, con un picco del 68% negli acquisti tra il 2000 ed il 2005 e con valori medi della rata di 665 Euro/mese, con aumento fino ad 870 Euro/mese negli ultimi cinque anni.

Nello stesso periodo, il canone di locazione, attestato in media dal proprietario privato sugli 825 Euro/mese, e da quello pubblico sui 295 Euro/mese, rappresentava un importante indicatore della tensione abitativa, nell'incidenza rispetto ai redditi delle famiglie in locazione.

Le figure più colpite dal problema della casa era rappresentato per il 96,8% dalle giovani coppie, per il 96,7% da coloro che hanno perso il lavoro e per l'85,4% dalle famiglie numerose.

Alla luce di tale scenario apparivano plausibili fenomeni di migrazione di quei nuclei familiari situati in una fascia di reddito tale da rendere possibili, alternativamente, sia richieste di alloggi in *housing sociale* che di edilizia sovvenzionata. Il particolare momento di crisi economica poi, può ancora più, colpire le fasce di reddito medio e medio-basso, oltre alle tradizionali categorie svantaggiate (famiglie e giovani coppie a basso e monoreddito, anziani, studenti fuori sede, immigrati regolari), rendendo ancora più difficile l'accesso alla proprietà o alla locazione di abitazioni.

Lo studio del CRESME analizzava nel dettaglio le componenti della domanda in stato di insoddisfazione abitativa, nell'arco temporale dal 2010 al 2019, riassumendole come segue:

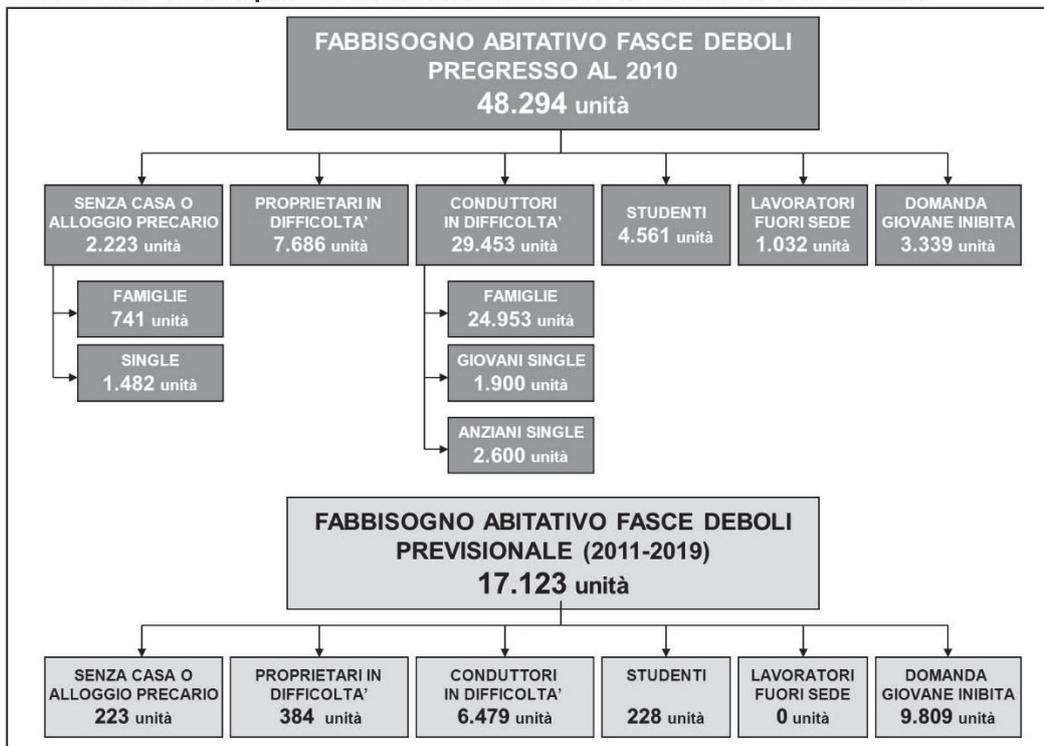
- Nuclei senza abitazione o in sistemazioni precarie: 2.223 unità alloggiative al 2010, che diventeranno 2.446 nel 2019:
- Famiglie che soffrono un disagio economico nel fare fronte ai canoni di affitto: giovani coppie,

anziani e famiglie mature in difficoltà occupazionale: 29.453 unità alloggiative al 2010 che diventeranno 31.514 nel 2019;

- Famiglie di nuova formazione che, a causa dei prezzi elevati permangono nella famiglia di origine o cercano la risposta abitativa nei mercati fuori Roma: 3.340 unità abitative nel 2010 che diventeranno 13.150 nel 2019;
- Famiglie proprietarie in stato di forte disagio, in particolare per fare fronte alla rata del mutuo: 7.690 unità abitative nel 2010 che diventeranno 8.070 nel 2019;
- Studenti, che a causa dell'assenza di un'offerta dedicata, occupano con difficoltà finanziarie alloggi di tipo tradizionale sottraendoli alla domanda di famiglie: 4.560 unità abitative nel 2010 che diventeranno 4.800 nel 2019;
- Lavoratori fuori sede, per l'assenza di offerta dedicata: 1.032.

Pertanto la domanda abitativa delle fasce deboli, inteso come stato di insoddisfazione abitativa e non necessariamente come fabbisogno di nuove case, pregresso al 2010 ammonta a 48.294 unità abitative, mentre quello previsionale⁽¹³⁾ al 2019 ammontava a 17.123 unità le cui componenti della domanda sono riassunte nella tabella che segue:

Schema 1.3. - Le componenti della domanda in stato di insoddisfazione abitativa



Fonte: elaborazione CRESME

In assenza di un aggiornamento all'attualità di tale studio, ma prendendo in considerazione gli indicatori

¹³ Stima studio CRESME del 2010-2011.

demografici e economici riportati allegato A, si ritiene di confermare la stima CRESME al 2019 che quantifica la domanda in stato di insoddisfazione abitativa pari a circa 65.000 unità.

Tuttavia al fine di definire correttamente il fabbisogno abitativo del segmento debole della domanda abitativa, dove gli alloggi sociali costituiscono una risposta alla quota del fabbisogno abitativo non coperta dal mercato, i dati relativi a tale segmento meritano alcune considerazioni ed in particolare:

- Con riferimento ai 8.072 alloggi riguardanti i proprietari in stato di forte disagio, in particolare per fare fronte alla rata del mutuo, occorre trovare delle risposte attraverso interventi di sostegno economico-finanziario e non attraverso la messa a disposizione alloggi a favore di nuclei familiari che non hanno una casa di proprietà;
- Con riferimento ai 4.789 alloggi riguardanti gli studenti fuori sede, occorre trovare un'offerta dedicata che per la peculiare caratteristica della domanda non trovano soddisfazione nell'offerta abitativa ricadente nei Piani di zona. Per diverse ragioni, si ritiene che anche i 1.032 alloggi dei lavoratori fuori sede non trovano soddisfazione nell'offerta abitativa ricadente nei Piani di zona.

Pertanto, escludendo le tipologie di domanda sopra rappresentate, le componenti rimanenti della domanda abitativa in stato di insoddisfazione sono:

- 2.446 Nuclei senza abitazione o in sistemazioni precarie¹⁴;
- 35.932 Famiglie che soffrono un disagio economico nel fare fronte ai canoni di affitto: giovani coppie, anziani e famiglie mature in difficoltà occupazionale;
- 13.150 Famiglie di nuova formazione che, a causa dei prezzi elevati permangono nella famiglia di origine o cercano la risposta abitativa nei mercati fuori Roma.

Per un totale stimato in 51.000 nuclei famigliari.

¹⁴ Ad oggi le famiglie assistite dal Comune in emergenza abitativa sono 1.400 (Fonte Dip. Politiche abitative);



Domanda di Edilizia Residenziale Pubblica sovvenzionata.

A complemento di tale studio, va poi considerato il numero delle domande in graduatoria per le assegnazioni di alloggi ERP di proprietà o comunque nella disponibilità del Comune di Roma, che rappresenta il segmento più grave della domanda debole abitativa.

Per quanto riguarda la Domanda di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (ERP classica), al Dipartimento Politiche Abitative del Comune di Roma spetta la competenza nel redigere la graduatoria dei Bandi, nelle assegnazioni agli aventi diritto, nel recupero degli alloggi occupati abusivamente e nel controllare i requisiti reddituali, patrimoniali e anagrafici degli assegnatari e procede, quando possibile, alle assegnazioni tenendo conto dei seguenti parametri:

- la posizione in graduatoria;
- il numero dei componenti il nucleo familiare;
- i mq dell'alloggio disponibile da assegnare, la cui metratura deve essere compatibile con il numero dei componenti il nucleo familiare.

Il Dipartimento Politiche Abitative ogni sei mesi genera la graduatoria aggiornata suddividendo i componenti in 4 categorie assegnando per ogni categoria il n. di posizione in graduatoria generale.

la graduatoria Bando Generale 2012 è stata aggiornata in data 12.07.2018, con le domande pervenute entro il 31.12.2017. Le posizioni da chiamare pubblicate il 06.11.2018 sono le seguenti:

(aggiornare)

Nuclei familiari 1 componente	Nuclei familiari 2/3 componenti	Nuclei familiari 4 componenti	Nuclei familiari 5 o più componenti
-------------------------------	---------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------

La prima posizione in graduatoria generale da chiamare è quella collocata alla posizione n. 36	La prima posizione in graduatoria generale da chiamare è quella collocata alla posizione n. 800	La prima posizione in graduatoria generale da chiamare è quella collocata alla posizione n. 2578	La prima posizione in graduatoria generale da chiamare è quella collocata alla posizione n. 406
fatti salvi gli esiti delle verifiche dei requisiti	fatti salvi gli esiti delle verifiche dei requisiti	fatti salvi gli esiti delle verifiche dei requisiti	fatti salvi gli esiti delle verifiche dei requisiti

Dall'analisi comparata della graduatoria degli ammessi e dalle posizioni da chiamare emerge che i nuclei che hanno presentato domanda per alloggi di Edilizia Residenziale pubblica ERP, sono pari a 12.393 (aggiornamento 01.09.2018); rispetto all'aggiornamento del 06.11.2018 sono stati assegnati 178 alloggi e risultano inevase 12.215 domande.

Graduatoria ERP annualità 2013/2014/2015/2016/2017/I° semestre 2018				
	N° Comp. Effettivi	alloggi assegnati	alloggi da assegnare	Posizione da chiamare
nuclei familiari	1	29	3.520	36
nuclei familiari da 2/3 componenti	2	50	2.847	800
	3	34	2.471	
	parziale	84	5.318	
nuclei familiari	4	43	1.741	2.578
nuclei familiari da 5 o più componenti	5	8	1.031	406
	6	4	370	
	7	4	140	
	8	2	45	
	9	2	20	
	10	1	11	
	più di 10	1	19	
	parziale	22	1.636	
		178	12.215	

BANDO CASE - ERP 2012

Elaborazione su graduatoria aggiornata da parte Commissione ERP del 12.07.2018

domande pervenute entro il 31.12.2017

Come precedentemente visto dai dati Istat sulla composizione dei nuclei familiari, anche dalla lettura della tabella di sintesi sulla graduatoria ERP suddetta risulta evidente la richiesta di abitazioni di piccolo taglio con il 29% delle richieste per alloggi da 1 componente (monolocali), il 24% da 2 componenti e il 20% da 3 componenti, mentre solo il 14% richiede è per alloggi da 4 componenti e il 13% da 5 e più componenti. Tale componente della domanda abitativa, rappresentata dal segmento più grave, si sovrappone parzialmente allo studio del CRESME.

Conclusioni

Dall'analisi della domanda e dell'offerta abitativa emerge che resta sostanzialmente insoddisfatta la domanda afferente al segmento più debole del disagio abitativo, che presuppone un intervento diretto e pressoché esclusivo, soprattutto dal punto di vista delle forme di finanziamento, dell'Amministrazione pubblica.

In tal senso si segnala la proposta di partecipazione all'Avviso pubblico per la manifestazione di interesse finalizzata alla selezione delle proposte per l'attuazione di Programmi Integrati di Edilizia Residenziale Sociale di cui alla delibera CIPE N. 127/2017, approvati con deliberazione di Giunta capitolina n. 24 del 12.02.2020.

Tali proposte prevedono la realizzazione di n. xxxx alloggi da destinare al segmento più debole del disagio abitativo.

ANALISI DEL MERCATO IMMOBILIARE A ROMA

In questo capitolo si analizzano e si approfondiscono i principali dati del mercato delle abitazioni su Roma nel 2017, facendo riferimento alle elaborazioni sviluppate dall'OMI, nonché alle analisi puntuali effettuate dall'Istituto di Studi e Ricerche "Scenari Immobiliari".¹⁵

L'andamento del mercato immobiliare è determinato prevalentemente dalla variazione del livello di domanda, che rappresenta la variabile fondamentale nella spiegazione delle quantità di compravendite.

Le variazioni del livello di domanda, a loro volta, dipendono da diversi fattori, quali possono essere i prezzi di offerta delle abitazioni, lo stock di risparmio accumulato, il costo del finanziamento ed i redditi correnti e attesi. Questi ultimi rilevano sia in relazione alla possibilità di ristabilire uno stock di risparmio nel futuro, almeno di carattere prudenziale, sia in relazione all'accesso al credito ed alla sostenibilità del debito futuro.

Il livello dei prezzi, che come detto incide sui livelli di domanda, segue interazioni più complesse, non essendo il mercato immobiliare riconducibile all'incontro tra un flusso di domanda e un flusso d'offerta di nuovi beni. Le nuove costruzioni determinano solo parzialmente l'offerta, per la quale è invece prevalente lo stock di abitazioni già esistenti sul mercato¹⁶.

Relativamente ai costi del finanziamento, si osserva che in questa particolare fase storica i tassi di interesse dei mutui sono particolarmente bassi, nell'ambito di un trend in calo che ora ha raggiunto e si è pressoché stabilizzato sui minimi storici. I tassi ridotti, nel favorire il ricorso al capitale di debito, chiaramente contribuiscono a tenere botta al mercato immobiliare in difficoltà, stimolandone la crescita.

Secondo le analisi di Scenari Immobiliari il mercato immobiliare capitolino, in termini complessivi, continua a crescere. Nel 2018 sono state stimate circa 38.600 compravendite, con un aumento del 13,5 per cento circa rispetto all'anno precedente.

L'offerta si attesta sul 45 mila unità, tra immobili riqualificati e nuove costruzioni. In questa particolare fase storica, nel mercato immobiliare romano prevale ancora la sostituzione, con il settore delle costruzioni che prova a ripartire, anche se molti dei nuovi progetti sono ancora in fase di completamento rispetto a quanto osservato lo scorso anno.

Pertanto oggi, e ancora per i prossimi anni, i volumi di compravendita saranno principalmente movimentati dall'offerta dell'usato e dalle rilevanti scorte di invenduto, che rallentano decisamente anche le nuove costruzioni.

¹⁵ Più precisamente, alcuni contenuti e dati numerici riportati in questo capitolo sono stati rilevati dal "Rapporto 2018 sul mercato immobiliare del Lazio e Focus Roma", elaborato da Scenari Immobiliari, altri dati sono stati ricavati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare OMI, istituito presso l'Agenzia delle Entrate.

¹⁶ Secondo i dati Istat, il peso delle compravendite delle nuove costruzioni per la formazione dell'indice dei prezzi delle abitazioni è pari nel 2017 al 19% circa, mentre era pari al 34% nel 2010.

Il fatturato è in crescita dal 2014, e dal 2016 si assiste all'innalzamento della soglia della percentuale di assorbimento, che nel 2018 si attesta sull'85,8% del totale di offerta.

Secondo i dati dell'**OMI**, il prezzo degli appartamenti nelle diverse (234) zone a Roma è compreso in tutta la città tra **950 €/mq** e **8.800 €/mq** per la compravendita e tra 4,4 €/mq mese e 27,1 €/mq mese per quanto riguarda le locazioni.

Il prezzo medio degli appartamenti in vendita (3.250 €/mq) è di circa il 32% superiore alla quotazione media regionale, pari a 2.450 €/mq ed è anche di circa il 19% superiore alla quotazione media provinciale (2.700 €/mq).

La quotazione dei singoli appartamenti a Roma è estremamente disomogenea e nella maggioranza dei casi i prezzi sono molto lontani dai valori medi, risultando inferiori a 2.450 €/mq o superiori a 4.050 €/mq.

La variazione media delle quotazioni sull'intera città è ancora negativa, ma vicina allo zero nel 2017, soprattutto per via della continua e forte contrazione dei valori in periferia (-2,5% nel 2017, il dato 2018 è parziale e non copre l'intera annualità).

In base al dato parziale 2018, tra le dieci zone migliori della città per andamento dei prezzi si classificano centro e semicentro, per una media del 4,4 per cento in più sul 2017¹⁷. La media della città, invece, è in linea con quanto rilevato per il 2017, con lo 0,2 per cento in più rispetto a febbraio 2017. In un decennio (2008-2018) i quartieri che hanno registrato un andamento positivo sono diversi. Le prime dieci micro aree riportano rialzi tra il dieci e il venti per cento dal 2008, per un incremento medio dei prezzi del 14,8 per cento. Si posiziona primo l'Aventino, seguito da altre nove zone centrali, decisamente in contrasto con la media negativa della città, per cui le quotazioni calano complessivamente di oltre il sette per cento rispetto al 2008 (-7,3% di media complessiva).

Chiaramente, ad abbassare la variazione delle quotazioni contribuiscono fortemente i quartieri più periferici.

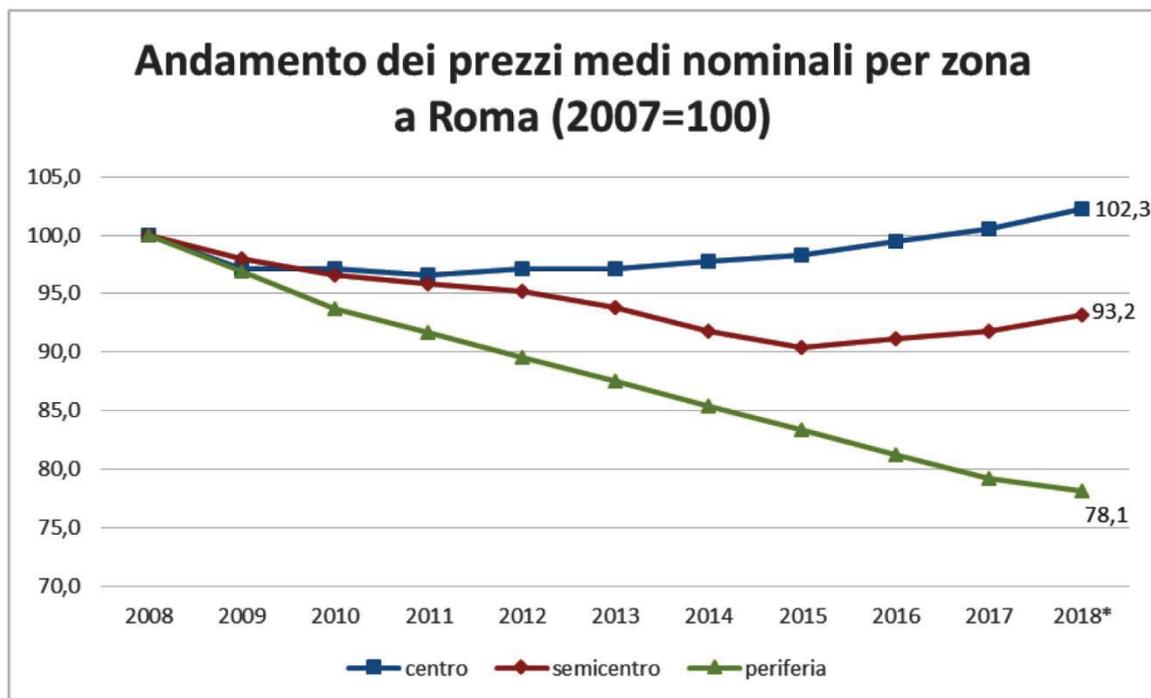
Dunque, in termini generali, per le quotazioni di mercato degli immobili residenziali su Roma, si rileva un andamento differente tra il centro e la periferia, con quest'ultima che procede a rilento e che non sembra essersi ancora ripresa, a tutt'oggi.

Andamento del mercato immobiliare di Roma

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OFFERTA	unità	44.400	42.450	41.000	40.600	38.450	40.000	41.800	41.000	40.500	43.000	45.000
COMPRAVENDITE	unità	34.200	31.000	29.500	28.000	25.000	24.400	26.800	27.150	30.000	34.000	38.600
FATTURATO	mln €	12.400	12.000	12.950	12.850	10.933	9.700	10.350	10.240	11.000	12.000	13.400
ASSORBIMENTO TOTALE	%	77	73	72	69	65	61	64,1	66,2	74,1	79,1	85,8

Fonte: Scenari Immobiliari

¹⁷ Prima in classifica Piazza Farnese, dove i prezzi segnano un sei per cento in più tra febbraio 2018 e lo stesso mese dello scorso anno. Sulla stessa linea anche Piazza del Gesù e San Lorenzo, primo quartiere del semicentro. Incrementi attorno al quattro per cento a Torlonia, Aventino, Trevi e Euroma2.



**Stima*

Fonte: Scenari Immobiliari

Dall'analisi puntuale del grafico precedente, si rileva che le quotazioni in zone centrali e semicentrali hanno intrapreso un trend di crescita negli ultimi anni, attestandosi rispettivamente al +2,3% e -6,8% rispetto al 2008.

Diversamente, in periferia si registra un decremento delle quotazioni immobiliari significativamente negativo rispetto al 2008, pari al -22% circa, con un trend ancora negativo e che dunque non evidenzia alcun segno di rilancio, anzi.

“È lecito ritenere, in condizioni coeteris paribus, soprattutto con riferimento all'andamento dell'economia in generale e dei tassi di interesse in particolare, che le tendenze espresse nel 2017 continuino nel corso del 2018. Dovremmo quindi attenderci, nel prossimo futuro, il perdurare della crescita moderata degli scambi di abitazioni e probabilmente una condizione di stazionarietà sul versante dei prezzi.”¹⁸

Prezzi massimi di cessione- valori immobiliari del II PEEP e la successiva Manovra di Completamento del 2007

Nello scenario rappresentato, e in particolare nelle zone più esterne della città, si va a collocare l'edilizia pubblica prevalentemente convenzionata dei Piani di Zona di Roma Capitale, con specifico riferimento al II PEEP (approvato con deliberazione di Giunta regionale Lazio n.7387 del 1987, relativo a 57 piani di zona in gran parte attuati) ed alla successiva manovra di completamento dello

¹⁸ Rif. “Rapporto Immobiliare 2018 OMI”, redatto in collaborazione con ABI (Associazione Bancaria Italiana).

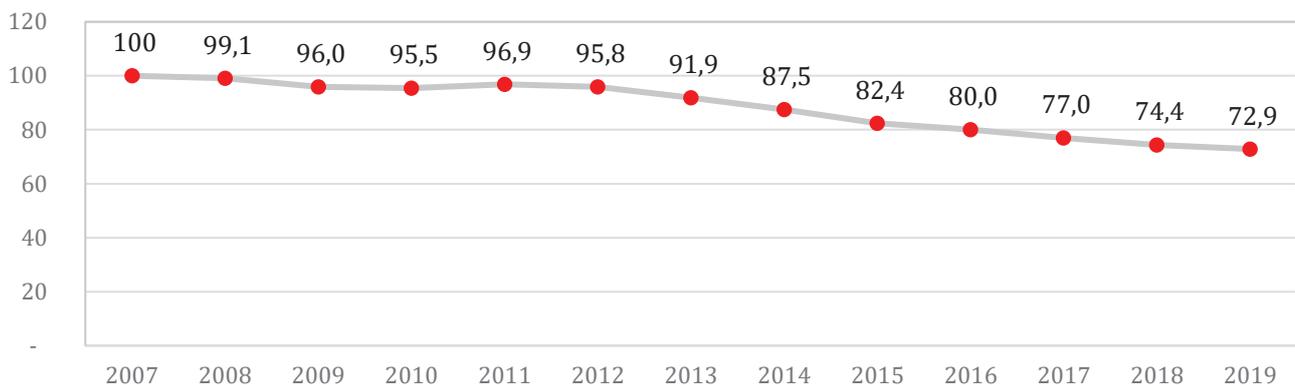
stesso PEEP, individuati dapprima con deliberazione di C.C. n.65 del 2006 e poi oggetto di distinte approvazioni ivi comprese quelle connesse alle densificazioni avviate con le deliberazioni di CC n. 1,2,3 del 2010.

A esito di tali approvazioni la manovra di completamento del PEEP prevede l'attuazione di 28 nuovi Piani di zona.

Con particolare riferimento alle zone OMI interessate dalla manovra di completamento il mercato immobiliare ha registrato dal 2007 una flessione considerevole, sia con riferimento al valore delle compravendite, sia con riferimento ai valori degli affitti, così come risulta dalle tabelle di seguito riportate.

ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE 2007-2019

Andamento dei Valori di compravendita ZONE OMI PEEP MANOVRA DI COMPLETAMENTO



VALORI MEDI COMPRAVENDITA ZONE PEEP DEL. 65/2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	100	99,1	96,0	95,5	96,9	95,8	91,9	87,5	82,4	80,0	77,0	74,4	72,9

Dal grafico si evince che i valori immobiliari delle abitazioni hanno subito una contrazione media di circa il 27% circa rispetto al 2007, con una punta del 50% nelle zone più marginali (es. TRAGLIATELLA).

In particolare i valori immobiliari di riferimento delle diverse zone OMI interessate dai Piani di zona della manovra di completamento, registrano al I semestre 2019 dei valori immobiliari molto eterogenei che vanno dai 1.150 €/mq di TRAGLIATELLA ai circa 2.700,00 €/mq di CASILINO.

Tuttavia il valore medio è di circa 1.950,00 €/mq.

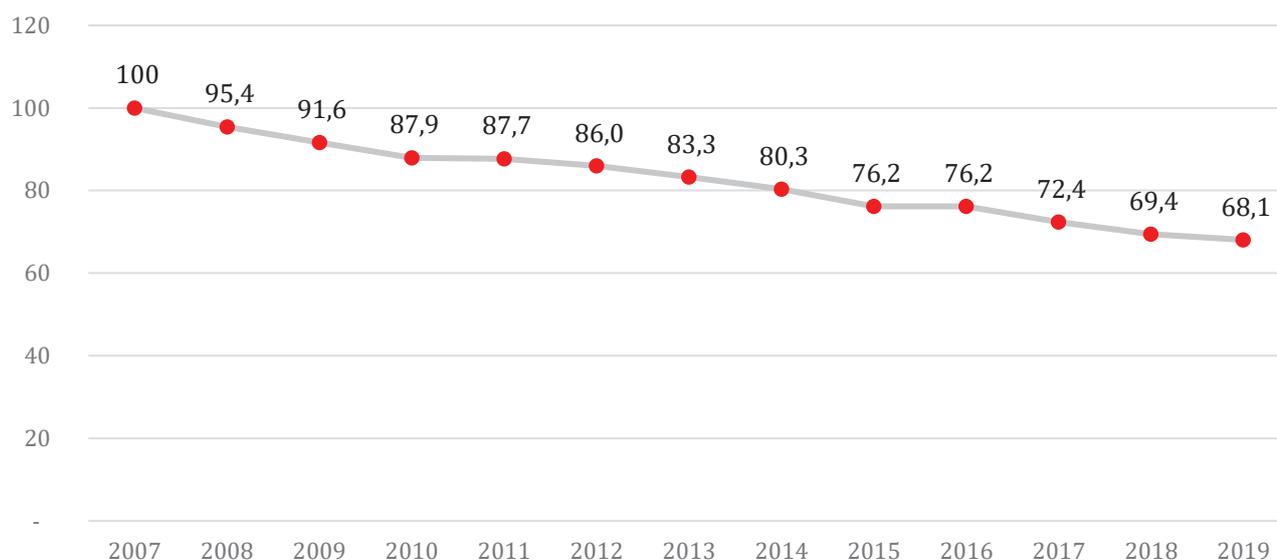
¹⁹ Riferito alle zone dove sono localizzati i Piani di zona di cui alla manovra di completamento.

²⁰ I valori immobiliari presi a riferimento sono quelli corrispondenti ai valori minimi delle abitazioni civili, aumentati del 15% per considerare lo stato a nuovo (cfr. deliberazione di AC n. 40/2016)

Parallelamente il mercato degli affitti ha subito una flessione leggermente superiore a quella dei valori di vendita, che mediamente ammonta a circa -32% rispetto ai valori del 2007.

ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE 2007-2019

Andamento dei Valori di affitto ZONE OMI PEEP MANOVRA DI COMPLETAMENTO



Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
VALORI MEDI AFFITTI ZONE PEEP DEL. 65/2006	100	95,4	91,6	87,9	87,7	86,0	83,3	80,3	76,2	76,2	72,4	69,4	68,1

In tale contesto immobiliare, i Prezzi massimi di cessione degli alloggi che si verrebbero a determinare nei Piani di zona di cui alla manovra di completamento, potrebbero, in molti casi, essere confrontabili con il valori di mercato, ovvero superiori agli stessi.

Al fine di indagare tale ipotesi, nella tabella allegata in fondo al paragrafo sono stati riportati, per ciascuno dei piani di zona ricompresi nella manovra di completamento, la stima²¹ dei Prezzi massimi di cessione e i relativi valori di mercato, desunti dalle quotazioni immobiliari disponibili sull'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate (primo semestre 2019)

²¹ Per la stima del prezzo massimo di cessione si veda la nota metodologica riportata in Allegato B.

In effetti, come si evince dalle tabelle richiamate, per molti dei Piani di zona si rileva che i Prezzi massimi di cessione ipotizzabili per l'edilizia convenzionata/agevolata sono confrontabili (22) con i valori di mercato registrati.

Relativamente ai Prezzi massimi di cessione delle aree concesse in diritto di superficie (fruenti di finanziamenti pubblici), in tale simulazione non sono stati presi in considerazione i finanziamenti pubblici regionali/statali previsti in quanto si ritiene che il differenziale tra il Prezzo massimo di cessione degli alloggi e quelli di libero mercato non debba essere imputato solo a tale fattore.

Inoltre andrebbe considerato che a tali prezzi andrebbe aggiunto, in alcuni casi, il corrispettivo relativo all'Affrancazione dal vincolo dei prezzi massimi di cessione e il corrispettivo per la Trasformazione da diritto di superficie a diritto di proprietà, da corrispondere all'Amministrazione capitolina e quindi in questo caso tali prezzi sarebbero tendenzialmente superiori ai prezzi di libero mercato rilevati sul borsino OMI per l'edilizia analoga.

Prezzi massimi di cessione- valori immobiliari dei PDZ della manovra di densificazione

Nel dettaglio si è proceduto ad analizzare i valori risultanti per i PDZ interessati dalla manovra di densificazione

Lo scenario determina, in molti casi, una tipologia di offerta abitativa che non è in grado di rispondere al segmento debole della domanda abitativa in quanto, per definizione, tale segmento non trova soddisfazione dal libero mercato. Quindi questa ipotesi renderebbe la manovra di completamento non giustificabile dal punto di vista dell'interesse pubblico, in quanto viene meno la finalità sociale dei Piani di zona che è quella di offrire alloggi ad un prezzo più basso del libero mercato, dove al contempo l'amministrazione capitolina sarebbe chiamata a sostenere oneri diretti (quali costi di acquisizione di aree) che indiretti

²² Si è assunto come equivalenti la situazione in cui i Prezzi massimi di cessione si discostano entro +/- 10/12% del Prezzo di mercato.

Codice PdZ	Toponimo PdZ	Municipio	ZONA OMI	Corrispettivo di cessione degli alloggi in diritto di proprietà euro/mq	Corrispettivo di cessione degli alloggi in diritto di superficie (1)	Prezzo di mercato euro/mq (2)	Variazione (3)	Variazioni min	Variazioni Max
A8	Casilino	V	D1	2.177,04	1.989,98	2.702,50	<	-19%	-26%
A9	Casette Pater 4	X	E31	-	1.727,22	1.782,50	=		-3%
A10	Dragoncello 2	X	E87	-	1.884,52	1.725,00	=		9%
A11	Via Lucrezia Romana	VII	E49	2.084,42	1.934,40	2.415,00	<	-14%	-20%
B57	Acilia Madonnetta	X	E83	2.022,16	1.897,06	2.127,50	=	-5%	-11%
B59	Cinquina 2	III	E123	2.092,71	1.939,38	2.587,50	<	-19%	-25%
B60	Infernetto Nord	X	E94	2.092,20	1.939,08	2.242,50	=	-7%	-14%
B61	Tragliatella 2	XIV	E160	1.933,80	1.844,04	1.150,00	>	68%	60%
B62	Tragliatella 3	XIV	E160	1.940,03	1.847,78	1.150,00	>	69%	61%
B63	Pian Saccoccia 2	XIV	E159	1.967,62	1.864,33	1.840,00	=	7%	1%
B64	Casale Cesaroni	VI	E28	1.995,32	1.880,95	1.840,00	=	8%	2%
B65	Infernetto Ovest	X	E94	2.097,15	1.942,05	2.242,50	=	-6%	-13%
B66	Infernetto Est	X	E94	2.086,34	1.935,56	2.242,50	=	-7%	-14%
B67	Pian Saccoccia Sud	XIV	E159	2.024,46	1.898,43	1.840,00	=	10%	3%
B68	Tor Tre Teste	V	E14	2.105,20	1.946,88	2.300,00	=	-8%	-15%
B69	Monte Stallonara 2	XI	E156	1.945,35	1.850,97	1.955,00	=	0%	-5%
B70	Casal Monastero 4	IV	E101	2.049,87	1.913,68	2.127,50	=	-4%	-10%
B71	Cerquette	XIV	E171	1.987,34	1.876,16	1.840,00	=	8%	2%
C28	Cecchignola Nord	IX	E75	2.001,26	1.884,52	2.415,00	<	-17%	-22%
C30	Tenuta Vallerano	IX	E157	2.001,26	1.884,52	2.185,00	=	-8%	-14%
C31	Villa Balbotti	IX	E64	1.960,07	1.859,80	1.380,00	>	42%	35%
C32	Fosso di S. Palomba	IX	E64	1.930,59	1.842,11	1.380,00	>	40%	33%
C33	Maglianella	XIII	E8	1.997,88	1.882,49	2.185,00	=	-9%	-14%
C34/C35	Casal Monastero 2/3	IV	E101	1.892,00	1.818,96	2.127,50	=	-11%	-15%
D9	Borghesiana	VI	E139	1.920,37	1.835,98	1.552,50	>	24%	18%
D10	Monte Michelangelo 2	VI	E165	1.839,52	1.787,47	1.782,50	=	3%	0%
D11	Grotte Celoni	VI	E28	2.099,35	1.943,37	1.840,00	=	14%	6%
D12	Lunghezza Castelverde	VI	E165	1.928,26	1.840,71	€ 1.782,50	=	8%	3%

(1) Al lordo dei finanziamenti pubblici

(2) Valore minimo abitazioni civili + 15% (se OMI non si riferisce al nuovo)

(3) Si considera equivalente se il Corrispettivo di cessione degli alloggi presenta uno scostamento medio (var. min-var. max)/2, del Prezzo massimo di cessione dal Prezzo di mercato, pari al +/- del 10/12%

CAPO II

I PRINCIPI ISPIRATORI DELLA STRATEGIA DI QUESTA AMMINISTRAZIONE

La soluzione al disagio abitativo può pervenire da un'azione politica lungimirante capace di assicurare un sistema di governance inter-istituzionale che consente a Roma Capitale, con una strategia di breve, medio e lungo periodo, di porre un argine al problema che tende a configurarsi come effettiva emergenza solo in assenza di progetti ed idee adeguati al contesto, al fabbisogno e alle risorse effettivamente in campo.

Sin dall'inizio della Consiliatura il tema di dare risposte all'affannosa attuazione dei PdZ – sia in termini di attuazione che di ripristino della legalità - è stato uno dei cardini degli indirizzi e dell'azione politica e amministrativa, a partire dall'istituzione e dal lavoro della Commissione Consiliare di indagine sui Piani di Zona che ha consentito di evidenziare i diffusi casi di mancato rispetto da parte degli operatori degli obblighi convenzionali, alle decadenze e risoluzioni delle convenzioni ex art 35/865 con la conseguente immissione degli immobili nel patrimonio capitolino, all'istituzione del registro degli alloggi in Housing Sociale, all'indirizzo dato con delibera dell'Assemblea Capitolina n.76/2019 di predisporre una convenzione sociale, il tutto nel rispetto della finalità pubblicistica della L.167/1962, della tutela del vincolo di destinazione degli alloggi oggetto dei finanziamenti, per facilitare l'accesso alla casa a chiunque ne abbia i requisiti.

In relazione alla manovra di completamento/densificazione dei PdZ compresi nelle varianti approvate con Deliberazioni di Consiglio Comunale nn. 13/14/15 nel 2011, stante la necessità, per quanto sopra esposto, di ripianificare la stessa, privilegiando, per i motivi dianzi illustrati, il completamento dei Piani di Zona già avviati del II P.E.E.P., ma ancora non ultimati, con Mozione n.91 del 13 settembre 2018, l'Assemblea Capitolina ha dato mandato alla Sindaca ed alla Giunta di promuovere con urgenza le opportune attività tecnico-amministrative necessarie alla definizione di tutte le procedure di assegnazione dei comparti residenziali e non residenziali e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione ancora da attuare del II PEEP, con particolare attenzione a quei Piani di Zona che presentino carenze nella dotazione di infrastrutture pubbliche, dando contestualmente mandato agli uffici di sospendere ogni attività finalizzata all'attuazione della stessa.

IL MONITORAGGIO DEI PIANI DI ZONA DEL I E II PEEP

Dal 2016 è stato avviato, dalla U.O. Edilizia Sociale con il supporto di Risorse per Roma S.p.A., il monitoraggio dei Piani di Zona del I e II PEEP, volto alla verifica dell' stato di attuazione dei quartieri dell' edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento al secondo PEEP, di cui alla L. 18 aprile 1962 n. 167.

In particolare, l' obiettivo del monitoraggio è rivolto all' individuazione delle eventuali criticità che limitano la completa attuazione dei Piani di Zona e delle opere, pubbliche e private, ad esso connesse nonché l' individuazione, all' interno dei Piani, di nuove aree da destinare alla realizzazione di nuovi alloggi di housing sociale (ERP).

Il sistema di monitoraggio²³ prende le mosse dai seguenti obiettivi:

- **efficacia della pianificazione;**
- **governance del piano;**
- **gestione del Patrimonio Pubblico;**
- **individuazione delle aree extra Standard** da utilizzare come Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale di cui al CAPO III L.R. 11 Agosto 2009, n. 21 e s.m.i. In tal caso lo studio ha guardato principalmente il I PEEP.

Mediante il monitoraggio, l' Amministrazione si propone di fornire una fotografia sullo stato attuale dell' edilizia pubblica attraverso un' azione combinata delle seguenti operazioni:

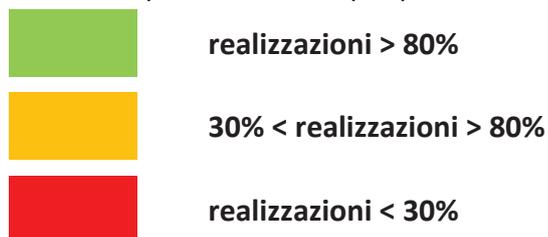
- **dematerializzazione** della documentazione amministrativa (raccolta sistematica degli elaborati di piano e delle deliberazioni/determinazioni dirigenziali/Convenzioni), trent'anni di storia documentale considerando il solo II Peep;
- **graficizzazione** georeferenziata dei singoli piani, sintesi della zonizzazione e dello stato d'attuazione (aree pubbliche e dei comparti fondiari) del PdZ codificata in modo da essere incrociata con i dati documentali;
- creazione di un **Sistema Web** multiutente aggiornabile in modo costante dagli uffici, che contiene la parte amministrativa e la componente documentale.

Contemporaneamente il Tavolo Tecnico istituito dall' Assessorato all' Urbanistica per la determinazione delle strategie di completamento dei Piani di Edilizia Economica e Popolare del II PEEP, con la partecipazione delle U.O. Edilizia Sociale e degli altri Uffici del Dip. PAU coinvolti con il supporto di Risorse per Roma S.p.A., ha avviato una prima fase istruttoria focalizzando il proprio interesse, in coerenza con gli indirizzi dettati dalla Mozione dell' Assemblea Capitolina n. 91 del 13 settembre 2018, sui seguenti punti:

²³ L' attività è stata affidata a Risorse per Roma S.p.A. negli anni 2016-2019, la quale ha operato di concerto con la U.O. Edilizia Sociale e con gli altri uffici della Direzione Programmazione e Pianificazione del Territorio coinvolti all' interno del Tavolo Tecnico istituito presso l' Assessorato all' Urbanistica, prevede uno studio finalizzato alla verifica dello stato di attuazione dei Piani di Zona, sia dal punto di vista urbanistico sia da quello edilizio.

- **Assegnazioni dei comparti fondiari** verifiche tecnico-amministrative necessarie alla definizione di tutte le procedure di assegnazione ancora da attuare;
- **Completamento delle opere di urbanizzazione** verifiche tecniche ed economiche necessarie per concludere la progettazione e la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

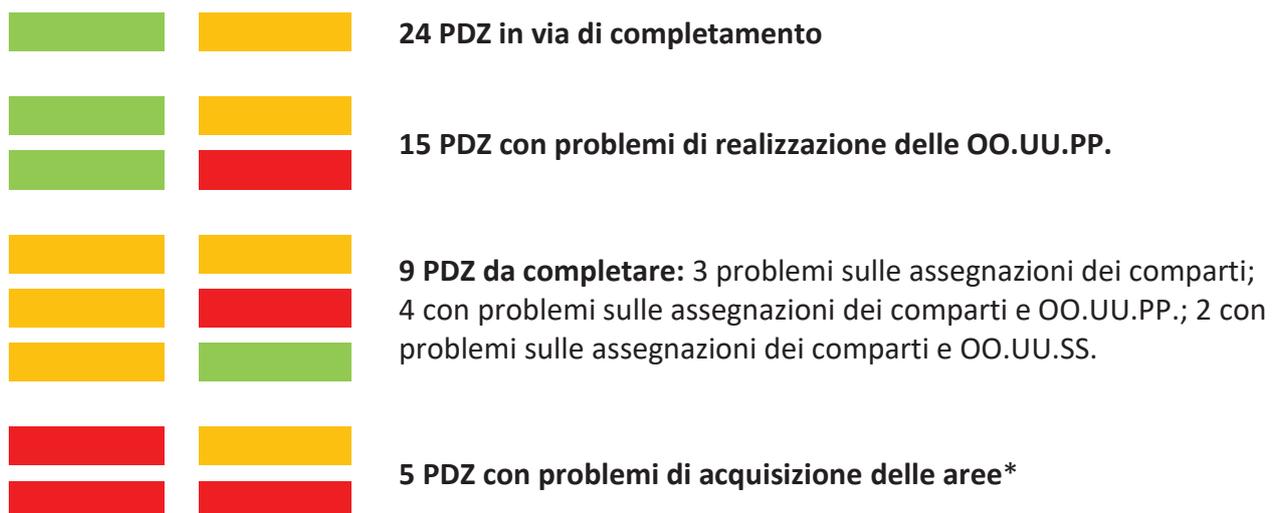
Ad esito di tali verifiche del Tavolo Tecnico (i cui lavori sono stati presentati alla Commissione Capitolina VIII – Urbanistica il 4 aprile 2019 e successivamente aggiornate con il completamento dei dati) sono stati analizzati i piani del II PEEP per percentuale di completamento e suddivisi nelle seguenti famiglie:



Ed applicate ai seguenti indicatori:

- **Percentuale di completamento complessivo** del piano di Zona
- **Interventi privati** (comparti edificatori)
- **Interventi pubblici**
opere di urbanizzazione primaria
opera di urbanizzazione secondaria

restituiscono il seguente quadro riepilogativo:



*Su tali piani (B35 Massimina V. Paradiso, B40 Piana del Sole, B42 Stagni di Ostia, B45 Anagnina 1, D8 Tor Vergata 2), gli uffici stanno predisponendo gli opportuni accertamenti/provedimenti in merito alla concreta possibilità di procedere all'attuazione.

Piano		Volumetria assegnata e convenzionata		Volumetria assegnata da convenzionare		Volumetria da assegnare		Oneri teorici per OO.UU. ²⁴
		Res. mc.	Non Res. mc.	Res. mc.	Non Res. mc.	Res. mc.	Non Res. mc.	
A5	Spinaceto 2	3.002	6.840					€ 801.042,66
B4	Castelverde			127.078	50.000	34.886	0	€ 15.395.107,32
B5	Rocca Fiorita			52.937	0	3.634	0	€ 3.854.182,23
B2	Cesano	4.400	0	46.700	14.000	0	1.000	€ 4.789.593,00
B2	Cerquetta					27.000	13.000	€ 2.973.240,00
B2	Massimina					0	12.400	€ 1.081.404,00
B3	Quartaccio 2					0	752	€ 65.581,92
B3	Muratella			0	14.200			€ 1.238.382,00
B3	Ponte Galeria			8.165	12.440	14.551	0	€ 2.632.533,48
B4	Settecamini C. Bianco			0	16.286	0	13.268	€ 2.577.404,34
B4	Borghetto dei Pescatori			13.362	1.898			€ 1.075.877,64
B4	Torresina 2	37.554	0	14.750	38.592			€ 6.929.079,84
B4	La Storta Stazione					0	4.969	€ 433.346,49
B4	Colle Fiorito			19.115	0	1.558	5.000	€ 1.844.501,49
B4	Pian Saccoccia			0	4.000	0	14.832	€ 1.642.338,72
B5	Monte Stallonara	31.317	5.616	95.018	21.447	0	33.300	€ 13.871.460,78
B5	Via Ponderano			0	10.950	0	15.610	€ 2.316.297,60
B5	Trigoria IV Via			35.529	3.248	590	0	€ 2.744.045,55
C2	Lunghezza			9.767	38.797	0	49.373	€ 8.354.731,41
C5	Cecchignola Sud					0	18.000	€ 1.569.780,00
C8	Casal Brunori			0	28.752	0	379	€ 2.540.514,51
C1	Lunghezzina					8.562	15.000	€ 1.891.479,06
C2	Casal Fattoria	0	15.000					€ 1.308.150,00
C2	Lunghezzina 2			0	0	12.068	0	€ 822.192,84
C2	Casale Nei	1.560	19.500					€ 1.806.877,80
C2	Via Longoni	0	12.680	0	6.840	957	0	€ 1.767.539,61
C2	Borghesiana Pantano	3.232	0	38.310	21.599	15.471	5.401	€ 6.238.965,69
C2	Via di Tor Cervara	17.540	0	8.124	0			€ 1.748.482,87
D1	Casal Monastero	21.050	0			8.595		€ 2.019.713,85
D3	Tor Vergata	0	16.000					€ 1.395.360,00
D5	Romanina	0	51.500	6.000	0	1.736	0	€ 5.018.368,68
D6	Osteria del Curato 2					0	9.712	€ 846.983,52
D8	Tor Vergata 2	8.084	1.418	37.291	1.418			€ 3.338.726,31
Sub Totale		127.73	128.5	512.146	284.467	129.60	211.996	€ 106.933.285,21
B3	Massimina V. Paradiso			72.922	17.823	27.678	2.696	€ 8.643.328,27
B4	Piana del Sole			48.982	9.200	218.835	0	€ 19.048.758,71
B4	Stagni di Ostia			84.435	5.215	77.985	23.957	€ 13.609.834,62
B4	Anagnina 1			179.840	35.968			€ 15.389.268,48
Sub Totale		0	0	386.180	68.207	324.49	26.653	€ 56.691.190,09
Totale		127.73	128.5	898.326	352.673	454.10	238.649	€ 163.624.475,30

Tab.11 Tabella riepilogativa delle volumetrie ancora da attuare nel secondo PEEP

Totale	127.739	128.554	898.326	352.673	454.106	238.649	€ 163.624.475,30
---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	-------------------------

²⁴ Gli Oneri teorici delle OO.UU. sono stati determinati utilizzando gli importi unitari degli oneri di urbanizzazioni desumibili dalle ultime delibere di assegnazione.

Conclusioni

Il monitoraggio ha evidenziato per alcuni Piani di zona, criticità circa il completamento delle opere di urbanizzazione con particolare riferimento alle opere di urbanizzazione primaria.

Tali criticità sono dovute in parte alla mancata attuazione dei comparti edificatori previsti ed in alcuni casi dovuti alla scassa densità territoriale prevista nei Piani di zona monitorati, che non consente di generare sufficienti risorse finanziarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Il complesso delle volumetrie non attuate ammontano a complessivi 770.000 mc circa di volumetria residenziale, cui corrispondono circa 3.000 alloggi (considerando un alloggio medio di 250 mc) e a complessivi 625.000 mc circa di volumetria non residenziale; tali volumetrie, una volta attuate, consentono di generare oneri di urbanizzazione per circa 107 milioni di euro.

Inoltre, considerando anche i Piani di zona: B35 Massimina V. Paradiso; B40 Piana del Sole; B42 Stagni di Ostia; B45 Anagnina 1, la cui non completa attuazione è dovuta in parte a criticità legate all'acquisizione delle aree, risultano da realizzare ulteriori circa 710.00 mc, cui corrispondono 2.850 alloggi circa.

Quindi risulta un residuo complessivo di alloggi da realizzare nei Piani di zona del II PEEP, precedenti alla c.d. manovra di completamento, pari 5.850 alloggi circa;

Pertanto, appare prioritario il completamento dei Piani di zona del II PEEP già avviati e non ancora ultimati, accompagnando gli interventi edilizi da un'adeguata rete di infrastrutture e servizi, nell'ottica di una riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica in corso di attuazione, in antitesi all'espansione edilizia mediante consumo di suolo.

A tal fine dovranno essere riconsiderate le assegnazioni delle volumetrie non realizzate nel II PEEP in corso di attuazione, valutando l'effettiva volontà degli operatori ad attuare gli interventi edilizi, privilegiando l'assegnazione ai programmi costruttivi fruitori di finanziamenti pubblici.

Inoltre andrà valutata la possibilità di densificare tali Piani di zona, al fine di reperire ulteriori risorse finalizzate al riequilibrio il bilancio economico-finanziario dei piani.

CAPO 3

ANALISI CRITICA DELLA MANOVRA DI DENSIFICAZIONE DEI PDZ II PEEP

L'Istituto della cessione compensativa

Va fin da subito operato un cenno sulla peculiarità dell'istituto della cessione volontaria compensativa di aree, cui l'Amministrazione ha ritenuto opportuno far ricorso, per fronteggiare l'atavica carenza di risorse finanziarie in bilancio.

La cessione compensativa costituisce una forma di contrattazione mediante la quale il cedente si priva dell'area di proprietà dietro riconoscimento di commisurati diritti edificatori e quindi concretizza in pieno un rapporto sinallagmatico in cui lo scambio avviene tra area e diritti edificatori.

Si specifica a riguardo che le aree costituenti i vari piani di zona in quanto oggetto delle adozioni e successive approvazioni dell'Organo competente sono state tutte sottoposte a procedimento espropriativo in quanto l'approvazione - da considerarsi unitariamente - di ciascun Piano di Zona ha costituito dichiarazione di pubblica utilità ex art. 12 comma 1 lettera a) del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), nonché vincolo preordinato all'esproprio ai sensi dell'art. 9 del medesimo Testo Unico e comunque per una durata di norma quinquennale.

Nel dettaglio, ciascun atto di cessione, stipulato tra privato ed Ente Locale aveva, in forza di tale inquadramento ed esplicita menzione in tale senso sin dalla titolazione, esclusivamente natura di cessione volontaria di beni sottoposti a procedimento espropriativo ai sensi e per gli effetti dell'art. 45 del D.P.R. n. 327/2001. Conseguentemente ciascuna cessione sottoscritta non può in alcun modo essere considerata esclusivamente con effetti civilistici, ma è procedimento negoziale ad evidenza pubblica.

L'istituto negoziale della cessione volontaria, come pacificamente ormai ammesso e riconosciuto, è una delle fattispecie "ad evidenza pubblica" ovvero un "contratto di diritto pubblico" le cui peculiarità e duplicità della natura giuridica non devono mai essere accantonate in una compiuta analisi della fattispecie.

Presupposto del contratto di cessione volontaria è l'accettazione, entro trenta giorni dalla notificazione dell'offerta di indennità. Tale accettazione dell'indennità costituisce quel presupposto per poi giungere alla stipula dell'atto di cessione.

I termini, iniziale e finale, confermano che il negozio è interno ed accessivo (endoprocedimentale) ad un procedimento espropriativo e sostituisce il decreto di esproprio.

Non è banale soffermarsi su questo punto: o si emana il decreto di esproprio o si stipula la cessione volontaria; gli stessi sono alternativi e sostitutivi l'uno all'altro ma mai possono convivere insieme. Ciascuno è titolo idoneo al trasferimento della proprietà, ma il primo che venga attuato esaurisce il procedimento poiché lo scopo è stato raggiunto; un eventuale atto negoziale di cessione volontaria, che

intervenga quando sia stato già emanato il decreto di esproprio, sarebbe nullo per mancanza della causa (cosa acquista l'Ente se il bene è già stato trasferito al proprio patrimonio con l'esproprio ? Non si avrà nessuno scambio).

A riguardo, occorre evidenziare un principio affermatosi nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e trasfuso nel Testo Unico, principio definito come "effetto purgativo dalle ipoteche".

Riguardo le eventuali iscrizioni ipotecarie, o comunque pregiudizievoli di natura reale gravanti ovvero interessanti i beni oggetto di cessione volontaria, trova applicazione la disposizione dell'art. 14 della legge n. 865 del 1971, ovvero dell'art. 45 comma 3 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, in virtù delle quali, stipulato l'atto (il quale è parte integrante del procedimento espropriativo), e trascritto il medesimo, tutti i diritti relativi agli immobili di cui sopra possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità. Di conseguenza, il terzo che eventualmente pretenda il diritto di proprietà (o altro diritto privilegio o garanzia reale) non può proporre alcuna azione nei confronti dell'ente acquirente/espropriante, ma deve far valere qualunque proprio diritto, nei confronti dei cedenti espropriati, sul prezzo (rectius: corrispettivo) della cessione che rappresenta l'indennità di espropriazione.

Pertanto, la cessione volontaria, non essendo un puro contratto – ma con valenza di atto di acquisto a titolo originario al pari dell'esproprio – comunque porterà al patrimonio pubblico beni franchi e liberi da pesi, vincoli, iscrizioni e trascrizioni pregiudizievoli, trasferendosi sul corrispettivo tutte le ragioni, nessuna esclusa, degli aventi causa del cedente.

Quanto sopra, per evidenziare i presupposti, la natura e gli effetti, quasi esclusivamente pubblicistici del procedimento acquisitivo in parola ed il suo automatico spirare alla definizione del procedimento espropriativo nei termini delle norme sopra richiamate.

Inoltre, l'analisi sotto l'approccio civilistico, ci condurrà a evidenziare un enorme tema, dirimente.

Nessuno degli atti di cessione così già sottoscritti, è immediatamente e pienamente efficace ma ciascuno è stato espressamente subordinato alla condizione sospensiva della futura stipula della Convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971 che, ovviamente, deve essere, a sua volta, preceduta dall'assegnazione dei diritti edificatori in un dato comparto di un determinato Piano di Zona.

La peculiarità dell'istituto sta nel fatto che quest'ultimo ha natura giuridica del tutto diversa, non è affatto un contratto preliminare dal quale discenderebbero solo specifici obblighi e, quindi, responsabilità di carattere precontrattuale, ad esempio, ex art. 2932 del Codice Civile; bensì ciascun atto è stato compiutamente formato, del tutto valido ma è atto accidentalmente condizionato per espressa e convergente volontà di entrambe le parti negoziali all'avveramento di una condizione.

Ove detta condizione non dovesse avverarsi, l'atto non assumerebbe alcuna efficacia.

Unitarietà della manovra

È bene qui, imporre un'attenta puntualizzazione metodologica sul criterio utilizzato dall'Amministrazione per adottare ed approvare la manovra in questione, puntualizzazione che ci sarà

assai utile nell'illustrazione di un successivo passo riguardante il processo di "densificazione"

L'Amministrazione ed in particolare l'allora Consiglio Comunale hanno approvato la c.d. manovra di completamento e densificazione con una pluralità di provvedimenti amministrativi (Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 1, 2 e 3 del 14 gennaio 2010) con una visione unitaria e complessiva di approccio urbanistico permeante l'intero territorio comunale e non avendo alcuna intenzione di parcellizzare il medesimo. In altre parole la pianificazione intervenuta avrebbe voluto impattare sull'ambito territoriale, ma soprattutto sociale e sociologico nel proprio complesso, con una visione unitaria e figurativamente assai aerea della totalità del territorio comunale. In nulla rileva che i provvedimenti in questione siano stati tre ed in sequenza progressiva, anche numerica tra loro. La suddivisione è stata dettata da soli motivi organizzativi, meramente documentali, avendo avvisato l'opportunità di suddividere in macro aree tutti i Piani di Zona interessati dalla densificazione, rispetto alle modalità ed allo stato delle procedure acquisitive delle aree.

Ferme restando la simultaneità ed unicità di obiettivo e di metodo, la suddivisione in tre deliberati è stata dettata, in pratica anche dall'esigenza gestionale ed operativa, sia in fase di redazione che successiva, di non creare un unico documento "biblico" contenente e regolante una colossale mole di elementi e dati inevitabilmente fonte di difficoltà operative e anche di errori.

Successivamente, con Deliberazione G.C. n. 347 del 14.10.2011, l'Amministrazione Capitolina ha approvato la mera localizzazione (e non assegnazione), sui Piani di Zona come sopra oggetto di densificazione, dei programmi costruttivi di Edilizia Residenziale Pubblica sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di superficie, assistiti da contributo regionale, sia per quanto riguarda gli interventi in diritto di proprietà, a credito ordinario, in esito alla cessione compensativa.

Nel tempo, con successive Deliberazioni, la Giunta Capitolina ha disposto (stavolta) l'assegnazione delle volumetrie ex art. 35 L. n. 865/1971 ai proprietari delle aree che avessero già formalizzato gli atti di cessione volontaria a mezzo di Atto notarile, sebbene – come detto – sospensivamente condizionati alla stipula delle future convenzioni per la cessione dei relativi diritti edificatori nei Piani di Zona di riferimento e per il trasferimento del diritto reale, ai sensi dell'art. 35 L. n. 865/1971.

Diversamente, nei casi in cui detti atti di cessione non sono stati formalizzati, in presenza di un mero Atto unilaterale di Impegno a cedere, (avente pertanto natura e capacità solamente di fonte di obbligazioni unilaterali a carico del proprietario, non efficace, quindi, sotto il profilo del perfezionamento della procedura d'acquisto dell'area medesima, in quanto mai consensualizzato dal Comune), l'Amministrazione non ha potuto procedere all'assegnazione, sui medesimi Piani, dei diritti edificatori come sopra già localizzati, non potendo considerarsi avviata, con la presentazione di un semplice Atto d'Impegno, una efficace procedura acquisitiva dell'area e, conseguentemente, non potendo dirsi configurato alcun diritto (sia pure potenziale ed in divenire) del proprietario, quale conseguenza sinallagmatica per la cessione dell'area stessa.

Vigenza Dei Piani Di Zona

Sul punto, si innesta quindi la più specifica problematica della vigenza dei Piani di Zona, in quanto impattante, sotto il profilo della possibilità, allo stato, di allocarvi volumetrie per la realizzazione di interventi di edilizia pubblica.

Sul tema della validità dei Piani di Zona, come già si è iniziato ad illustrare, le fonti normative che regolamentano la materia sono rinvenibili nel D.P.R. n. 327/2001 e nell'art. 5 bis del D.L. n. 86/2005, convertito in Legge n. 148/2005, ove in particolare, viene prescritto che il vincolo preordinato all'esproprio ha una validità pari ad anni 5, a decorrere dalla data di approvazione del piano, decorsi i quali, laddove le procedure acquisitive non siano state avviate, si assiste alla conseguente decadenza del vincolo stesso.

Più in dettaglio.

L'art. 9, comma 1 del D.P.R. n. 327/2001, rubricato *"Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione e di pubblica utilità"* dispone testualmente che: *"un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità"*.

Al successivo comma 2, detta norma dispone, inoltre, che: *"Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera"*, a meno che, ai sensi dell'articolo 13, comma 5, stesso D.P.R., l'Autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera non disponga la proroga dei termini previsti, per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni.

In base alle prescrizioni normative di cui all'art. 12 del D.P.R. n. 327/01, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta *"quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona"*.

L'art. 5 bis, comma 1 del D.L. n. 86/2005, convertito in L. n. 148/2005, in tema di completamento dei Piani di Zona, testualmente dispone: *"l'attuazione dei piani e dei programmi di edilizia residenziale pubblica, o di altri strumenti assimilati comunque denominati, ai sensi delle vigenti disposizioni, può essere portata a compimento qualora, entro sei mesi dalla data di scadenza del piano ovvero entro la data prevista per la realizzazione del programma, siano adottati gli atti o siano iniziati i procedimenti comunque preordinati all'acquisizione delle aree o all'attuazione degli interventi. Per i piani e i programmi scaduti o non completati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il termine di sei mesi decorre da tale data"*.

Inoltre, l'art. 58 del medesimo T.U. - con palese intento di omogeneizzare il regime delle acquisizioni di beni in ambito espropriativo, nella natura stessa della creazione di un Testo Unico, ha stabilito

espressamente:

Abrogazione di norme

Con l'entrata in vigore del presente testo unico, sono o restano abrogati, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 57, comma 1 e dall'articolo 57-bis:

.....

87) l'articolo 12 della legge 18 aprile 1962, n. 167, come sostituito dalla legge 21 luglio 1965, n. 904;

.....

99) il titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865;

.....

141) tutte le altre norme di legge e di regolamento, riguardanti gli atti ed i procedimenti volti alla dichiarazione di pubblica utilità o di indifferibilità e urgenza, all'esproprio all'occupazione d'urgenza, nonché quelle riguardanti la determinazione dell'indennità di espropriazione o di occupazione d'urgenza.

Si evidenzia come, in detto articolo, vengano anche citati, come espressamente abrogati, specifici articoli ed intere quote sia della L. n. 167/1962 che della L. n. 865/1971 e, pertanto, risulterebbe ad oggi comunque decaduto il periodo dei cinque anni che la legge stessa concede per il completamento della procedura acquisitiva/compensativa.

Stante la sopra richiamata normativa, che ha costituito il presupposto normativo su cui l'Amministrazione ha fondato l'intera Manovra di completamento, richiamandola espressamente in tutti i provvedimenti di assegnazione delle volumetrie sui singoli Piani di Zona in essa ricompresi, l'avvio del procedimento preordinato all'acquisizione delle aree, come sopra già accennato, deve, pertanto, intervenire e concludersi entro i limiti temporali di cui sopra ed in quelli di cui al predetto art. 5 bis, risultando tutti detti limiti quali condizioni legittimanti ai fini delle acquisizioni e del "completamento" dei Piani di Zona in questione.

Posto quanto sopra, quindi, con particolare riferimento ai Piani di Zona compresi nella Variante di densificazione, approvata con Deliberazioni A.C. nn. 13, 14 e 15 del 21.02.2011, limitatamente a quelle situazioni in cui è stato sottoscritto unicamente un atto unilaterale di impegno a cedere, risulta oggettivamente e pacificamente scaduto il termine quinquennale previsto dalla legge per la conclusione della procedura acquisitiva delle aree stesse, mentre, in ordine a quei casi in cui sia già stato stipulato l'atto notarile di cessione, il futuro avveramento della condizione e, cioè, la stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, avendo efficacia retroattiva, con effetto "ex tunc", farebbe salva la scadenza del termine di cui sopra, rendendo quindi attuabili i relativi programmi edificatori, limitatamente alle aree oggetto dell'atto stesso.

All'esito delle considerazioni di carattere normativo sopra rappresentate, è emersa quindi l'opportunità di individuare quei Piani di Zona ricadenti nella prima fattispecie per i quali, appunto, all'Atto unilaterale di impegno a cedere non è poi seguito l'Atto notarile bilaterale di cessione sebbene, come detto, condizionato alla stipula della convenzione ex art. 35 L. cit..

Con D.D. n. 103 del 30.01.2019 e D.D. n. 356 del 14.03.2019, si è pervenuti dunque all'individuazione dei seguenti Piani per i quali, essendo stato sottoscritto unicamente l'atto d'impegno, il termine quinquennale previsto dalla Legge per la conclusione della procedura acquisitiva risulta definitivamente spirato e, pertanto, le stesse aree, avendo perso la vocazione impressa dai vincoli scaduti, ad oggi non sono più disponibili, né – a maggior ragione – possono essere oggetto di trasferimento:

- B67– Pian Saccoccia Sud Bis
- B59 – Cinquina 2 Bis
- B68 –Tor Tre Teste Bis
- D12 – Lunghezzina-Castelverde Bis
- B62–Tragliatella 3 Bis
- C33 – Maglianella Bis
- C31–Villa Balbotti Bis
- D9 – Borghesiana Bis
- C32 – Fosso di Santa Palomba Bis
- D10 – Monte Michelangelo 2 Bis;
- B64 - Casale Cesaroni Bis
- B70 - Casal Monastero 4 Bis ²⁵

Nei Piani di Zona Tor Tre Teste Bis , Casale Cesaroni Bis, , sebbene fossero incontrovertibilmente scaduti i vincoli preordinati agli espropri e sebbene gli atti di cessione non fossero stati formalizzati con il consenso dell'Amministrazione, ma ancora relegati nella fase di mero atto di impegno a cedere, ciò nonostante i Commissari ad acta, medio tempore nominati nei relativi giudizi instaurati, hanno portato avanti le istanze dei soggetti privati, non tenendo in alcuna considerazione le D.D. in argomento, adottate dall'Ufficio, ma, soprattutto, obliterando le conseguenze derivanti dall'intervenuta oggettiva scadenza dei suddetti vincoli, pervenendo alla stipula dell'atto notarile bilaterale di cessione compensativa sospensivamente condizionato e, poi, adottando i conseguenti provvedimenti altamente sospetti di illegittimità (sotto il profilo della violazione di legge e dell'eccesso di potere).

La sentenza TAR su Grotte Celoni e le successive sentenze TAR

In tale scenario, un elemento estremamente critico è, poi, scaturito dalla nota pronuncia del Giudice Amministrativo, risalente al 5.07.2016, più avanti dettagliatamente analizzata, nel paragrafo intitolato

²⁵ Soc. Victoria R risulta aver già ceduto, con atto notarile sospensivamente condizionato alla stipula della Convenzione ex art.35 della L.865/1971, le aree di sua proprietà ricadenti all'interno del perimetro del P.d.Z. B70 Casal Monastero 4.

“Densificazione ed Indice demografico”, con la quale il Tar del Lazio - Sezione II bis - ha annullato la variante di densificazione del P.d.Z. Grotte Celoni, di cui alle Deliberazioni C.C. n. 2/2010 e A.C. n. 14/2011, che riguardano, come noto, anche le densificazioni di tutti gli altri Piani di Zona compresi nella Manovra.

E infatti, preso atto delle motivazioni poste a fondamento di tale Decisione, che ha ritenuto viziata la variante di densificazione, rilevando il difetto di istruttoria e di un’adeguata esternazione delle ragioni sottese all’emanazione delle relative deliberazioni, oggetto di contenzioso, l’Amministrazione si è determinata nel senso di non proporre appello avverso detto provvedimento giurisdizionale, ritenendo piuttosto opportuno procedere ad un riesame di merito in ordine alle decisioni già assunte, sotto il profilo urbanistico complessivo, circa lo studio del fabbisogno abitativo. Ciò in considerazione, come detto, del fatto che la manovra di completamento - densificazione di aree del II PEEP è sempre stata considerata dall’Amministrazione Capitolina come unitaria, globale e inscindibile poiché tarata e diffusa sull’intero scenario territoriale, rispetto al fabbisogno abitativo ed al tessuto sociale di riferimento del patrimonio capitolino.

Orbene, nelle successive pronunce e nei contenziosi tuttora in essere, il TAR Lazio ha sempre puntualizzato come la Sentenza “Grotte Celoni” non possa avere un effetto caducatorio esteso anche alle altre parti (territoriali) dell’intera manovra di completamento/densificazione, ancorandosi al brocardo che afferma che “le sentenze fanno solo stato e grado tra le parti”. Ma abbiamo già illustrato come il PdZ Grotte Celoni sia uno dei piani di zona di una manovra complessiva ed ad ampio spettro e che solo per comodità documentale e gestionale (senza che ciò sottenda a differenziazioni sostanziali tra Piani di Zona) tale complessiva unitaria ed inscindibile manovra è organizzata in tre provvedimenti di adozione e correlati tre provvedimenti di approvazione definitiva.

Ma un nuovo studio di fattibilità, da estendersi a tutti i Piani di Zona interessati dalla Manovra, proprio partendo dall’esperienza scaturita comunque dai rimandi della Sentenza stessa, trova il suo fondamento, tra l’altro, nell’opportunità della rielaborazione o ripianificazione dei piani sopra indicati, che tenga conto dell’effettiva differente densità abitativa, in relazione alla situazione ad oggi sussistente, nonché avuto riguardo alla sua futura evoluzione, da comprovarsi con un’idonea e puntuale stima tecnica dei previsti insediamenti residenziali, nonché di natura commerciale e/o produttiva.

Detta rivisitazione, in termini attuali, della Manovra in oggetto, da cui far scaturire una ripianificazione degli Ambiti in essa previsti, non risulterebbe impedita dalla circostanza dell’avvenuta localizzazione e/o assegnazione di volumetrie, già in precedenza assentite dall’Amministrazione con appositi provvedimenti di Giunta.

Revisione delle Stime aree oggetto di cessione

Ulteriori considerazioni attengono poi a profili di natura più propriamente economico-finanziaria e contabile. La necessità di procedere ad un’attività di ripianificazione si impone infatti anche allo scopo di rivedere ed aggiornare le stime delle aree oggetto di cessione da parte della proprietà, al fine di attualizzarle rispetto agli odierni valori di mercato, oggi inferiori se confrontate con le stime effettuate

all'epoca della Manovra in questione.

Da tale revisione, sicuramente deriva un diverso calcolo del valore dell'indennità stessa e conseguentemente della volumetria da assegnare, in via compensativa, ai proprietari cedenti, come di seguito approfonditamente illustrato.

Per tutte le motivazioni sopra esposte, l'Amministrazione ad oggi ha ritenuto di non dare impulso all'iter per la definizione dei programmi già previsti nella Manovra di densificazione, avendo ravvisato la necessità di una rivisitazione della Manovra stessa, da un lato, ritenendo opportuno conformarsi ai principi della Sentenza TAR n. 7700/2016 (la quale – attestando critiche di carattere metodologico generale prescindenti dai singoli provvedimenti impugnati - ha inevitabilmente esteso all'esterno dei confini del giudicato i principi di diritto affermati), dall'altro, operando nel rispetto della normativa sopra richiamata, rispettando i parametri anche di natura contabile, alla luce della necessità di rivedere le stime, aggiornandole, dei valori delle aree da cedere, sulla cui base sono state quantificate le volumetrie di pertinenza di ciascun soggetto cedente.

In attesa della opportuna ripianificazione, non essendo stato dato impulso alle procedure finalizzate all'avvio dei programmi in argomento, alcuni proprietari delle aree interessate dalla Manovra hanno proposto ricorsi al TAR Lazio il quale ha già provveduto, nei casi più innanzi descritti, a nominare alcuni Commissari ad Acta, cui è stato demandato il compito di provvedere in luogo dell'Amministrazione (cfr. il caso emblematico dei piani di zona di cui sopra, portati in attuazione dai Commissari ad acta).

A tal proposito, va posto in evidenza come l'attività dei Commissari ad Acta si sia insinuata nell'ambito di una manovra urbanistica risalente nel tempo (circa dieci anni or sono), basata su stime demografiche e valori espropriativi che oggi risultano del tutto anacronistici, inadeguati e, per questo, necessiterebbero di adeguata rivisitazione ed attualizzazione (per i motivi di seguito illustrati).

Viceversa, consta che i Commissari ad Acta che si sono sostituiti all'Amministrazione (ritenuta illegittimamente inerte), non abbiano tenuto in alcuna considerazione i parametri di natura temporale suddetti, obliterando il parallelo potere pianificatorio in capo alla medesima Amministrazione.

Valori di esproprio e conversione in diritti edificatori

La ricostruzione cronologica ha tracciato un percorso dal quale è evidente che l'Amministrazione aveva attivato il complesso iter della nella "Manovra di completamento del II P.E.E.P" con contestuale "densificazione" dei Piani di Zona, partendo da una determinazione dei valori delle aree da sottoporre a procedimento espropriativo/acquisitivo storicizzata e cristallizzata al tempo della prima stima a ciò finalizzata.

Il valore per ciascun piano di zona interessato era stato, in tale momento storico, inizialmente determinato su base catastale come per legge, giusta Determinazione Dirigenziale dell'Ufficio Unico per le Espropriazioni n. 825 del 29 maggio 2008.

Tale stima originaria era stata effettuata da una Commissione nominata con Determinazione

Dirigenziale del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Attuazione Strumenti Urbanistici n. 348 del 31 marzo 2009.

La Giunta Comunale con la Deliberazione n. 268/2010, stabilendo criteri e modalità di attuazione dei Piani di Zona, aveva attivato il meccanismo acquisitivo in via negoziale mediante stipula di “cessione compensativa”. Ciò sulla base dei valori desunti dalla stima effettuata in data 17 luglio 2009 (c.d. "Stima Lanza") portante la conversione/determinazione dei diritti edificatori spettanti alla “parte cedente” quale corrispettivo/indennità della cessione delle aree di sua proprietà.

I valori in questione erano stati oggetto di specifiche Determinazioni Dirigenziali del Dipartimento PAU, allora Direzione Attuazione degli Strumenti Urbanistici U.O. Edilizia Residenziale Pubblica di “ROMA CAPITALE” (ad es. D.D. n. 1024 del 10 novembre 2011 e D.D. n. 375 del 24 aprile 2012).

Come è evidente, le stime originarie intervenivano in un periodo storico assai risalente, nel quale i valori delle aree stesse, cui erano naturalmente correlati di diritti edificatori, si trovavano in una fase di picco e ovviamente sensibili al periodo di cd “bolla immobiliare” che al tempo permeava il campo di applicazione. Non possiamo non considerare che da tale periodo ad oggi è trascorso almeno un decennio con le evidentissime modificazioni socio-economiche che hanno attraversato il settore, iniziando dal progressivo dissolvimento della “bolla immobiliare” ed anzi facendo entrare tutto il settore in un progressivo calo di valori immobiliari (sia di aree che di fabbricati) e l’instaurarsi di un evidente ciclo deflattivo/depressivo del mercato immobiliare causato anche dalla eccessiva offerta di complessi ed unità immobiliari, oltre che dalla massiccia presenza sul territorio anche di diritti immobiliari non espressi ma provenienti ad esempio da altre strumentazioni urbanistiche più prettamente privatistiche (v. ad es. “compensazioni edificatorie”).

Acquisizione di aree mediante cessione compensativa sottoposta a condizione sospensiva

Nel corso di pochi anni, successivi alle formalizzazioni dei provvedimenti autorizzativi, erano stati stipulati diversi atti di cessione compensativa di aree comprese nei piani di zona in argomento, nei quali questi valori/stime – oggi improponibili – erano entrati a pieno titolo nei meccanismi di scambio contrattuale e quindi convenzionale.

Tutti questi atti, ovviamente predisposti e firmati su un modulo omogeneo erano stati comunque sottoposti anche a condizione sospensiva (e quindi inefficaci, senza alcun effetto concreto soprattutto patrimoniale e traslativo, fino alla stipula della Convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971).

Poiché la cessione delle porzioni immobiliari in favore di Roma Capitale era strumentale e finalizzata alla realizzazione del Piano di Zona, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1353 del Codice Civile, l'efficacia della cessione era stata (ed è tuttora) sospensivamente condizionata alla sottoscrizione, previa deliberazione di assegnazione del competente Organo, tra "ROMA CAPITALE" e la "parte cedente" (o suoi eventuali aventi causa) della convenzione, ex art. 35 Legge 865/71, per la cessione del diritto di proprietà ai fini della realizzazione della cubatura/prezzo riconosciuta al cedente

Nelle more dell'avveramento della condizione sospensiva, ciascuna parte cedente aveva consentito in favore di "Roma Capitale" la formale immissione nel mero possesso (si badi bene NON PROPRIETA') delle aree, restando custode dei beni stessi senza alcun onere a carico dell'Amministrazione Capitolina.

La parte cedente si era obbligata irrevocabilmente a sottoscrivere la predetta convenzione entro 180 (centottanta) giorni dalla esecutività del provvedimento deliberativo di assegnazione e contestuale autorizzazione alla sottoscrizione della medesima convenzione.

Sempre nelle more dell'avveramento di tale condizione sospensiva e, quindi, della stipula della convenzione ex art. 35 L. n. 865/1971, l'Amministrazione si era comunque impegnata a consentire la presentazione dei relativi progetti edilizi ed a curarne l'istruttoria relativa al rilascio dei relativi titoli abilitativi edilizi.

Si torna a richiamare, quindi, l'attenzione su un cardine fondamentale di questo meccanismo giuridico: LA CONDIZIONE SOSPENSIVA apposta e sottoscritta congiuntamente in tutti questi atti. La condizione sospensiva è un elemento accidentale del negozio giuridico - futuro ed incerto - al cui verificarsi viene fatta discendere l'efficacia del contratto o di un patto. Ad esempio, Tizio si impegna ad acquistare un fondo da Caio solo se il Comune X gli rilascerà il permesso per costruirvi un immobile. Se e fino a quando il permesso non verrà rilasciato, l'immobile non sarà acquistato, la proprietà non sarà mai transitata. Mutuando il percorso, Tizio aveva venduto – rectius permutato - un'area con il Comune di Roma, ma questo immobile non era e non è acquistato, la proprietà non è mai passata, transiterà (futuro) al Comune stesso solo se verrà stipulata la convenzione ex art. 35 Legge cit., stipula che rappresenterà il verificarsi di detta condizione, ma anche il pagamento del corrispettivo (prezzo). Niente elemento ulteriore, niente pagamento del prezzo cubatura = niente trasferimento al patrimonio capitolino. Nulla è ancora di proprietà comunale (eccezion fatta per quelli la cui procedura sia stata curata in via

sostitutiva da commissari ad acta) – anche a tutt’oggi . Gli atti di acquisto in cessione compensativa non erano in alcun modo efficaci, soprattutto sotto il profilo dell’effettivo trasferimento dei beni al patrimonio capitolino.

Ciò in quanto - trattandosi di cessione compensativa - a cui natura è sostanzialmente permutativa di aree in cambio di diritti edificatori e non denaro - l’apposizione di tale condizione non ha mai fatto assumere, sin dall’origine, alcuna efficacia traslativa all’atto in questione. Tale ulteriore elemento accidentale negoziale, dedotto in convenzione, risulta essere la successiva sottoscrizione, (previa deliberazione di assegnazione da parte di competente Organo), tra Roma Capitale e la parte (allora) cedente di una convenzione ex art. 35 della L. n. 865/1971 portante a sua volta la cessione in favore di quest’ultima “parte privata” delle cubature quale valore economico equivalente del rapporto sinallagmatico permutativo/compensativo.

Difatti, proprio in ragione dell’inefficacia di tale atto, in sede di sottoscrizione non era stata neanche corrisposta l’I.V.A. applicabile in ragione dell’operazione in questione. Ciò in quanto è principio generale e normativo come le imposte debbano essere effettivamente corrisposte all’Agenzia delle Entrate solo al momento dell’esplicarsi di efficacia di un negozio giuridico. Giova da ultimo rammentare il dettato del D.P.R. 633/72 il quale all’art. 6 specifica che “... Tuttavia le cessioni i cui effetti traslativi o costitutivi si producono posteriormente,... si considerano effettuate nel momento in cui si producono tali effetti ... L'imposta relativa alle cessioni di beni ed alle prestazioni di servizi diviene esigibile ... per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ... nonche' per quelle fatte allo Stato, agli organi dello Stato ancorche' dotati di personalita' giuridica, agli enti pubblici territoriali e ... diviene esigibile all'atto del pagamento dei relativi corrispettivi, salva la facolta' di applicare le disposizioni del primo periodo.”

Ne consegue come ad oggi l’Amministrazione non sia ancora divenuta proprietaria dei beni in questione, non abbia a tale riguardo provveduto a versare alcun corrispettivo sotto qualunque forma (reale o monetaria) e, conseguentemente, non abbia nemmeno versato alcuna imposta in relazione all’acquisizione medesima.

Ciò nel rispetto dell’obbligatorio equilibrio economico dell’operazione, visti i principi imperativi sottesi alla normativa di riferimento che impone, in sostanza che le risorse impiegate dall’Amministrazione, sia come denaro, sia come patrimonio, corrispondano al ricavato delle operazioni stesse.

Densificazione ed indice demografico

La “densificazione” era stata attivata a causa della carenza di adeguate risorse finanziarie da destinare al pagamento delle indennità di esproprio e pertanto l’Amministrazione, mediante tale meccanismo, aveva incrementato i volumi edificabili al fine di creare un valore di scambio, da corrispondere ai soggetti cedenti le aree, in alternativa alla corresponsione del prezzo in denaro. In pratica l’incremento di diritti edificatori aveva creato una “cubatura-prezzo”, una vera e propria “moneta urbanistica” o “cedola edificatoria”, mediante la quale il Comune avrebbe voluto pagare il valore delle aree. Giuridicamente il meccanismo si sarebbe concretizzato in una banale permuta: scambio di bene contro bene e non scambio di bene contro denaro (vendita).

Il tema della densificazione, come detto, era stato oggetto della ormai celebre Sentenza del Tar Lazio (sez II bis) n. 7700/2016 che si riferisce al Piano di Zona “Grotte Celoni”, ma i cui principi sono facilmente estensibili all’intero meccanismo della “manovra di completamento”. Con tale sentenza il Tar Lazio annullava le delibere del Consiglio Comunale n. 14 del 21 febbraio 2011 e n. 2 del 14 gennaio 2010, pur sempre riferendosi “in parte qua” al Piano di Zona D11 (Grotte Celoni), oggetto diretto dell’impugnativa. Ma più volte si è sopra dimostrato che il contenuto concreto della Sentenza è riferibile all’intero strumento della “manovra di completamento” poiché il Tar Lazio riguardo questa, nella propria interezza, non riscontrava la presenza di validi elementi atti a dimostrare – in qualche modo – che l’Amministrazione Comunale avesse proceduto all’approvazione della variante, effettuando previamente le dovute indagini circa le esigenze abitative e, anzi, affermando che l’Amministrazione avrebbe del tutto soprasseduto in ordine alla indicazione precisa dei dati e delle circostanze che avrebbero reso necessaria la densificazione.

La Decisione in argomento affermava che, nel corpo degli specifici provvedimenti impugnati, non era dato rinvenire un’esaustiva o, comunque, adeguata esternazione delle ragioni sottese alle decisioni adottate, non giustificandosi la differente densità abitativa impressa, tenuto conto dell’evidente omissione di qualsiasi riferimento a studi e/o indagini precipuamente inerenti all’aumento dell’esigenze abitative delle fasce meno abbienti, effettuati, peraltro, in relazione alla situazione sussistente al momento del decidere o, ancora, all’evoluzione futura dell’area, ossia sulla base di dati definibili “attuali”. Era stata anche ritenuta non confacente la esposta finalità di mero completamento e/o di “ricucitura” tra diverse zone poiché tali finalità sono state considerate come criteri “estranei” alla ratio della legge n. 167 del 1962, poiché inidonei – in quanto tali – a legittimare l’utilizzazione dello strumento del P.E.E.P..

Risultava, quindi, accettato il principio di controparte processuale per cui l’Amministrazione comunale non aveva proceduto ad effettuare “analisi precise sugli aventi diritto all’assegnazione degli alloggi” e “non aveva provveduto a fornire una puntuale indicazione del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica per il decennio successivo all’adozione del piano” (limitandosi a richiamare il fabbisogno “stimato per il decennio 1987/1997”). Con le varianti in questione, invero, erano state, a tutti gli effetti, inserite nuove proposte con sovradimensionamento delle previsioni insediative e l’aumento massiccio di cubatura residenziale non era stato accompagnato da un’adeguata rete di infrastrutture e servizi, con la conseguenza che – anche sulla base delle relazioni illustrative all’uopo redatte – non erano state evidenziate le effettive ragioni alla base di una manovra urbanistica di così ampio respiro.

Responsabilità precontrattuale

Nel corso della discussione interna all’Amministrazione è emersa la preoccupazione – circa una eventuale responsabilità dell’Amministrazione scaturente dal lunghissimo tempo trascorso senza che i rapporti contrattuali – convenzionali come sopra descritti e diversamente articolati, fossero stati consolidati mediante le deliberazioni di assegnazione e poi le sottoscrizioni degli atti finali di convenzione.

In generale sussiste una responsabilità precontrattuale in capo alla P.A. che, omettendo di stipulare un contratto con un soggetto già individuato, ponga in essere comportamenti indicativi della volontà di non procedere alla conclusione del contratto, allorché l'Ente, con la propria condotta, abbia ingenerato nell'interlocutore il legittimo affidamento relativo alla futura conclusione del contratto. In tal caso, si configurerebbe in capo alla P.A. una responsabilità precontrattuale, intendendo con tale espressione la lesione dell'altrui libertà negoziale, realizzata attraverso un comportamento doloso o colposo, ovvero mediante l'inosservanza del precetto della buona fede .

La violazione del dovere di buona fede genera responsabilità precontrattuale. Le condotte che possono integrarla sono:

abbandonare le trattative senza giusta causa, quando queste siano giunte a un punto tale da far confidare la controparte sulla conclusione del contratto;

non rendere note alla controparte cause di invalidità del contratto conosciute (art. 1338 c.c.);

indurre la controparte a stipulare un contratto con inganno;

indurre la controparte a concludere un contratto pregiudizievole (art. 1440 c.c.).

La responsabilità precontrattuale della pubblica Amministrazione può derivare da qualsiasi comportamento che risulti contrario, all'esito di una verifica da condurre necessariamente in concreto, ai doveri di correttezza e buona fede. Nondimeno, affinché nasca la responsabilità dell'Amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti:

a) che l'affidamento incolpevole sia leso da una condotta che, valutata nel suo complesso e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà;

b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'Amministrazione, in termini di colpa o dolo;

c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'Amministrazione (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 04.05.2018 n. 5)

Nel caso di responsabilità precontrattuale, i danni – se si esclude la perdita di occasioni di guadagno alternative, non provata – devono essere limitati al solo interesse negativo, ravvisabile, nelle spese di pianificazione, programmazione e progettazione e in tutte le altre spese inutilmente sostenute prima e dopo l'avvio del procedimento in ragione dell'affidamento nella conclusione del contratto, ivi comprese le spese di ammortamento di attrezzature e macchinari acquistati o locati per la realizzazione delle opere appaltate.

Per le ipotesi di responsabilità precontrattuale, è ammesso il ristoro della perdita di chance ma tale possibilità è limitata alle sole occasioni di guadagno alternative cui l'operatore leso avrebbe potuto attingere in assenza del contegno dannoso dell'Amministrazione, mentre non è ammesso il ristoro della chance intesa come pura e semplice possibilità di conseguire i guadagni connessi all'esecuzione del contratto non stipulato (Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2019, n. 697).

La P.A. che nel corso trattative per la conclusione di un contratto si comporta in mala fede ai sensi dell'art. 1337 del codice civile incorre in responsabilità precontrattuale; tale responsabilità sussiste, in particolare, nel caso in cui la P.A. receda immotivatamente dal percorso avviato per conclusione e serietà, ad una fase tale da ingenerare nella controparte un ragionevole affidamento alla stipulazione del contratto.

Per potersi configurare una responsabilità precontrattuale della P.A., non è sufficiente che si sia pervenuti ad uno stato avanzato del procedimento e che nella controparte sia maturato un obiettivo e ragionevole affidamento sulla stipulazione del contratto, ma occorre, altresì, che il recesso sia immotivato e privo di appropriate giustificazioni (alla stregua del principio nella specie è stata ritenuta insussistente una responsabilità precontrattuale della P.A., esistendo una valida giustificazione per la sospensione e l'interruzione delle trattative contrattuali, costituita dal fatto che la P.A. ad esempio si trovi successivamente priva della "copertura finanziaria" atta ad adempiere le obbligazioni se contrattualmente costituite).

Il tema finanziario potrebbe essere elemento dirimente della preoccupazione. La fase iniziale di ogni procedura ad evidenza pubblica presuppone un impegno di spesa, nel rispetto della programmazione economico-finanziaria del singolo ente, senza il quale ogni gara sarebbe connotata da una rilevante alea circa il suo buon esito: ogni contrattazione presuppone, dunque, il vincolo di destinazione di una determinata somma/valore già nella disponibilità dell'Ente per poter essere avviata. Deriva da ciò che ogni procedura pubblicistica, diretta ad affidare un contratto pubblico deve essere supportata da un impegno di spesa che evidenzia la serietà nella programmazione dell'Amministrazione.

In concreto, sussisterebbe responsabilità precontrattuale, in relazione alla mancata sottoscrizione della convenzione ex art. 35 della Legge 865/71 in presenza dei seguenti elementi intervenuti successivamente all'atto di cessione:

radicale mutamento/abbattimento del valore economico iniziale delle aree da trasferirsi a Roma Capitale, con conseguente palese sconvolgimento dei valori di scambio e pesantissima esposizione patrimoniale dell'Amministrazione in caso di proseguimento ad invarianza delle fasi convenzionali, poiché, restando ancorati agli originari valori di stima le aree in acquisto verrebbero ad essere pagate in modo palesemente sproporzionato e fuori da ogni logica di economicità e correttezza nella gestione delle risorse; ciò costituendo palese responsabilità amministrativa ed erariale;

presenza, esplicita ed accettata pacificamente tra tutte le parti del rapporto, di condizione sospensiva che privava e priva tuttora di qualunque efficacia ed effetti concreti la cessione,

vincolando la stessa ad elementi futuri ed incerti quali esclusivamente la deliberazione di autorizzazione alla sottoscrizione della convenzione e sottoscrizione effettiva della medesima.

Importante pronuncia giurisprudenziale riguardo il tema della densificazione che ha aperto lo scenario a profonde riflessioni circa la reale sussistenza degli inespressi presupposti ispiratori, e della densificazione e delle manovre di completamento ove la densificazione è architrave portante.

Tuttavia, come già detto, l'istituto della cessione compensativa non sembra affatto assimilabile alla fattispecie del contratto preliminare e non è in grado di generare quelle stesse responsabilità di natura precontrattuale che genererebbe la stipula di un preliminare, a fortiori in presenza di elementi accidentali apposti, quali la condizione sospensiva, di cui si è già trattato.

Non può porsi in contestazione che qualunque provvedimento dell'amministrazione sia intriso e connotato a due ambiti di discrezionalità, sia politica che tecnica.

Ebbene, entrambi questi aspetti non possono non considerare adeguatamente che la complessità della situazione delineatasi e la sua evidente carica dirompente riverberano sugli effetti conclusivi e sui destinatari finali della manovra urbanistica oggetto di riflessione. Si vuol cioè spostare l'attenzione sulle conseguenze nel meccanismo del calcolo dei prezzi massimi di cessione.

Prezzi massimi di cessione

Fatti salvi eventuali finanziamenti pubblici, il cui importo deve obbligatoriamente essere detratto - il corrispettivo di cessione degli alloggi realizzati nel regime giuridico dell'intervento convenzionato ex art. 35 della L. n. 865/1971, da approvarsi dall'Amministrazione Capitolina, è formato legittimamente se comprende:

la quota di incidenza (%) per ogni alloggio del valore delle aree convenzionate in diritto di proprietà/concessione del diritto di superficie con il Comune ($x/\% + Y$), valore derivante dall'applicazione/riverbero di quello sostenuto dall'Amministrazione per l'acquisizione delle aree (X) e a sua volta corrisposto in favore dell'ente stesso da parte del cessionario/concessionario convenzionato (X) oltre ad eventuali oneri fiscali ove derivanti dalla Legge (Y);

la quota di incidenza per ogni alloggio del contributo per opere di urbanizzazione ex art.16 del D.P.R 380/2001 e come da specifica tabella aggiornata ogni cinque anni dall'Amministrazione

la quota di incidenza per ogni alloggio del costo di costruzione, determinato sulla base della deliberazione di Assemblea Capitolina n.60 del 18 settembre e determinato in Euro 1.470,32 al metro quadrato convenzionale, come da relazione tecnica allegata, quale parte integrante del provvedimento (v. pag. 10 e 11). Solo incidentalmente si anticipa che non sarebbe operazione scorretta verificare anche il valore di detto costo di costruzione al fine di verificare l'adeguatezza anche di questo parametro in relazione al lungo tempo trascorso e al mutato andamento del mercato

Giova aggiungere un particolare estremamente importante. Il valore delle aree che l'Amministrazione

cede/concede in proprietà/superficie è comunque un valore provvisorio in quanto detto valore sarà soggetto a conguaglio in ragione ad esempio dei maggiori costi che l'Amministrazione potrebbe esser chiamata a sostenere per l'acquisizione del piano di zona nel proprio complesso (ad es. maggiori oneri espropriativi, ecc.), e ciò in applicazione del principio normativo e giurisprudenziale del "pareggio di bilancio del Piano di Zona".

La norma cui fare riferimento è sempre l'art. 35 della L. n. 865/1971, norma imperativa ed inderogabile e, come tale, suscettibile di integrare automaticamente la convenzione eventualmente stipulata tra le parti dalla stessa richiamata. La modifica apportata con la L. n. 136/1999, relativamente alle procedure di esproprio, ha indicato dettagliatamente sia quali debbano essere gli atti da adottare, sia quale debba essere il contenuto della convenzione. Sono chiare le finalità del legislatore poiché non vengono sottaciute neanche quelle relative ad una specifica esigenza di razionalità della spesa pubblica, finalità ravvisabile con più evidenza negli ulteriori interventi legislativi. Ebbene nel comma 8 deputato ad individuare il contenuto della convenzione si dice espressamente che dovranno essere applicati i criteri previsti dal dodicesimo comma. Lo stesso comma 12 poi indica quale inderogabile finalità quella di "assicurare la copertura delle spese sostenute dal Comune (...)". Si tratta non solo di un precetto immediatamente vincolante ma di un "criterio guida" per l'esatta esegesi della normativa nel suo complesso. Ancora recentemente il Consiglio di Stato con la Sentenza della V Sezione del 20 giugno 2019, n. 5825 ha ribadito che l'art. 35, comma 12, della L. n. 865/1971 prevede che "I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167"; tale disposizione, secondo la prevalente giurisprudenza – dalla quale non vi è ragione di discostarsi, nel caso di specie – esprime il principio generale per cui il rapporto concessorio che viene ad instaurarsi tra l'amministrazione e l'assegnatario del fondo si fonda sulla regola della completa copertura, da parte del secondo, delle spese sostenute dalla prima per l'acquisizione del bene. Trattasi di norma inderogabile (Cons. St., IV, 17 maggio 2012, n. 2853; IV, 14 febbraio 2005, n. 453; V, 1° dicembre 2003, n. 7820), idonea pertanto ad integrare la disciplina in concreto dettata dalle singole convenzioni stipulate dal Comune con i beneficiari, ex art. 1339 cod. civ. (inserzione automatica di clausole e di prezzi imposti per legge), con la quale viene sancito il principio di obbligatoria copertura di tutti i costi di acquisto delle aree da destinare alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare.

Si è osservato, in particolare, che l'art. 35 della L. n. 865/1971, fin dalla sua prima formulazione, aveva inteso affermare il principio del perfetto pareggio economico, con corrispondenza delle entrate ed uscite e conseguente rimborso – da parte degli assegnatari delle aree o dei loro aventi causa – di tutte le spese sostenute per l'acquisto dei fondi.

Deve pertanto concludersi che all'Amministrazione spetta la restituzione di ogni ulteriore importo che – a qualsiasi titolo – sia stato da essa corrisposto in applicazione della legge a chi abbia perso il diritto di proprietà di aree date in concessione, anche se a titolo di superficie. La norma in esame va dunque intesa nel senso che i corrispettivi ed i prezzi delle aree cedute (ovvero, per identità di ratio, l'importo dovuto

a qualsiasi titolo per il relativo passaggio di proprietà) devono, nel loro insieme, comportare la copertura delle spese sostenute – nessuna esclusa – dal Comune per l’acquisizione delle aree comprese nel piano approvato, in base al criterio del perfetto pareggio economico.

È evidente, quindi, che se il parametro sub a) - valore area - non fosse allineato e coerente almeno con i valori dei tempi di realizzazione e immissione sul mercato, ma fosse una mera trasposizione aritmetica di un costo fondiario assai risalente nel tempo (ricordiamo che si parla di circa dieci anni) il corrispettivo del bene stesso risulterebbe evidentemente maggiore dei prezzi odierni di mercato in edilizia libera, perché al tempo della originaria stima, come più volte sottolineato, detto valore era cospicuamente più elevato.

Ovviamente un ulteriore aggravamento deriverà anche dal carico fiscale che inciderà in maniera maggiore e proporzionale poichè verrebbe ad applicarsi un’ IVA al 4% (prima casa) su una base imponibile più elevata. E ciò comunque è anche sempre un valore provvisorio in ragione dell’obbligatorietà del “salvo conguaglio” sopra illustrato.

Si torna poi a ritenere necessaria una seria e ponderata analisi anche della voce sub) - costo di costruzione – poichè non sarebbe da escludersi che anche detto parametro possa essere oggetto di analisi e eventuale rivisitazione ed attualizzazione sulla base, anche per esso, del lungo tempo intercorso che potrebbe aver influito su alcune sub componenti del medesimo (relazione tecnica v. pag 9-10-11 allegata alla deliberazione A.C. n. 60/2014) che stabiliva in Euro 1.470,32 al metro quadrato convenzionale tale valore, valore oltremodo anche ulteriormente incrementabile anche per le cd “migliorie interne” e per le “migliorie esterne”.

Ne consegue che i prezzi massimi di cessione che dovrebbero essere approvati dall’Amministrazione in pedissequa e pervicace applicazione di valori superati e metodiche antieconomiche, oltre ad essere assolutamente disallineati sul mercato perchè superiori a quelli di edilizia privata libera, addirittura impatterebbero sulla legittimità di percorsi amministrativi in quanto verrebbe sviata la causa tipica dello strumento dell’edilizia economica e popolare nei piani di zona.

Solo in sintesi si ricorda che la ratio ispiratrice dell’edilizia economica e popolare di cui alla L. n. 167/1972 e della L. n. 865/1971 è duplice: in primo luogo, detta normativa è finalizzata a realizzare all’interno di complessi iter avviati, governati e verificati dal Comune, attività pianificatoria, programmatica, espropriativa e attuativa, anche e con contribuzione anche agevolativa finanziaria, alloggi e comunque ambiti di espansione urbana destinati ad una quota della popolazione in possesso di determinati requisiti soggettivi e soprattutto con una redditività medio-bassa. Il secondo elemento è rappresentato ancora, oggi, dal conseguente calmieramento generalizzato dei prezzi di mercato delle unità immobiliari, calmieramento che verrebbe indotto dalla introduzione sul mercato di una aliquota di beni a prezzo ridotto tale da indurre ovviamente attivare un regime di concorrenzialità e che secondo il principio microeconomico del punto d incontro di domanda ed offerta indurrebbe i prezzi al ribasso sia in ragione della maggior offerta di beni che come detto dei prezzi più convenienti.

Conseguenze: lo sviamento di potere

Lo sviamento di potere è il più difficile da rilevare, tra le figure sintomatiche, perché si tratta di controllare il reale fine per cui il provvedimento è stato emesso; ma tale fine è sempre nascosto dietro ad altre apparenti motivazioni.

Lo sviamento di potere ricorre in due casi:

1) quando si persegue non un interesse pubblico, ma un interesse diverso (di un privato, del funzionario responsabile, ecc.);

2) quando l'amministrazione ha agito per perseguire un fine (pur sempre pubblico ma) diverso rispetto a quello reale stabilito dalla legge. Quella dello sviamento di potere è la forma più genuina dell'eccesso di potere: una volta dimostrato che il fine di una determinata azione amministrativa non è quello di legge, ma altro e diverso, o addirittura distorto, evidentemente il potere discrezionale, come potere in principio vincolato nel fine, si appalesa illegittimo.

Alla luce di tali elementi di forte criticità è da valutare adeguatamente se far persistere strumentazioni urbanistiche ed attività atte a porre a breve scadenza sul mercato beni che non siano tali da far rispettare ovvero ambire alla ratio ispiratrice degli obiettivi prefissi della normativa di settore tuttora valida e vigente; ciò potrebbe essere fonte di vizio amministrativo sotto il profilo specifico dello sviamento del potere.

Commerciabilità successiva e rimozione dei limiti del prezzo massimo di cessione - Affrancazione

Altro elemento dirompente oggi intervenuto nel complesso quadro d'insieme è quello della necessità di affrancazione (a titolo oneroso) del bene-alloggio realizzato ed acquistato in tale regime.

La normativa succedutasi nel tempo, dalla legge 28 dicembre 1995 n.549 alla legge 23 dicembre 1996 n.662, fino ad arrivare alla legge 23 dicembre 1998 n.448, ha legittimato l'attività di soppressione dei vincoli, degli obblighi e dei limiti di godimento già previsti dall'art.35, commi dal quindicesimo al diciannovesimo, della legge 22.10.1971 n.865, contenuti nelle relative convenzioni.

La Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con Sentenza n. 18135 del 16 settembre 2015, ha affermato il principio secondo cui il vincolo relativo al prezzo massimo di cessione, in assenza di convenzione ad hoc, "segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita",

Attualmente il meccanismo di affrancazione da detti vincoli si basa sulla sottoscrizione – per ciascun porzione immobiliare da affrancare - di una convenzione notarile integrativa poichè la normativa suddetta testualmente recita che "i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'art.35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n.179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per

un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo";

Il meccanismo indicato è oggettivamente assai gravoso sia sotto il profilo economico che operativo - burocratico soprattutto per i cittadini che si trovino nella necessità di affrancare preliminarmente il proprio alloggio prima della vendita a terzi.

Il canone di affrancazione/rimozione del prezzo massimo di cessione sulle porzioni immobiliari sopra citate è calcolato e determinato in misura proporzionale alla corrispondente quota millesimale delle medesime, e in misura pari ad una percentuale di quanto risultante dall'applicazione del comma 48 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (come modificato dalla suddetta Legge 17 dicembre 2018, n.136). La percentuale di cui sopra e' da stabilirsi, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, (previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) e tale decreto del M.E.F. risulta ad oggi non essere stato emanato.

Pertanto anche detto valore (oltre a quello delle aree) è soggetto agli ulteriori doverosi conteggi da effettuarsi in virtù dell'emanazione di detto provvedimento ministeriale e con espressa reciproca accettazione dell'obbligo ad effettuare entro 30 giorni dalla richiesta in tal senso, il saldo definitivo in denaro da corrisponderci in favore della parte che risulterà creditrice all'esito di tale eventuale futura perequazione, rispetto a quanto già provvisoriamente calcolato e versato.

Compromissione totale o parziale del territorio

Vi sono poi numerosi piani di zona la cui acquisizione è parzialmente già definitivamente avvenuta in via espropriativa mentre la parte che avrebbe dovuto essere acquisita in via contrattuale è attualmente sospesa ovvero acquisita per opera dei Commissari ad acta.

E' opportuno ricordare che entrambi detti strumenti acquisitivi nascevano dagli stessi valori di stima economica delle aree ma quelli espropriati hanno visto il diritto di proprietà già transitato definitivamente in favore di Roma Capitale e corrisposte le relative indennità (elevate).

A questo consegue che abbiamo dei piani parzialmente acquisiti e pagati.

Per questi casi è' possibile ipotizzare due scenari:

una attuazione parziale del piano di zona riducendosi la quantità complessiva di volumi realizzabili, anche eventualmente riproiettando il piano stesso sulla base delle aree acquisite ma esponendosi alle criticità del capoverso successivo;

traslazione dei diritti edificatori "consolidati", perche anche frutto degli effetti traslativi della cessione consolidatasi per opera dei commissari ad acta

Nel caso sub b) l'Amministrazione non sarebbe privata ma anzi esplicherebbe i propri poteri e potestà di pianificazione del territorio. Roma Capitale potrebbe quindi salvare i diritti dei terzi proponendo una

rilocalizzazione dei diritti stessi su altre porzioni del territorio comunale anche andando a saldare smagliature ed mancati completamenti in altri piani di zona di II peep ed eventualmente anche del I peep. Cio sarebbe facilmente attuabile mediante una permuta delle aree ottenuti per opera dei commissari ad acta con equivalenti diritti su aree in ambiti urbanistici (piani di zona) muniti di adeguata capacità ricettiva.

Piani parziali e opere di urbanizzazione

In caso di piani parziali di cui alla sintesi di cui sopra sub a), la “quantità” di oneri di urbanizzazione eventualmente spettanti all’Amministrazione ex art. 16 D.P.R. n. 380/2001 sarebbe sicuramente insufficiente a garantire almeno i parametri minimi di opere di urbanizzazione primaria e comunque anche di infrastrutture di accesso e collegamento necessarie a garantire un minimo di agibilità a fruibilità del territorio insediato. In altre parole, si raggiungerebbe una pur minima sostenibilità infrastrutturale

Un’altra possibilità sarebbe rappresentata dal mantenimento della proprietà di dette aree ma - alla luce delle forti criticità che comunque permeerebbero un’attuazione parziale e ormai anacronistica di piano di zona, sarebbe ipotizzabile una finalizzazione di tali aree verso i nuovi strumenti dell’abitare quali l’housing sociale ovvero l’homing.

Questi interventi presentano affinità sostanziali seppur pur in presenza di configurazioni molto diverse.

Le risposte di homing possono essere e sviluppate a favore di persone che affrontano una particolare fragilità ovvero bisogni abitativi che richiedono attenzioni particolari che vanno al di là della semplice risposta residenziale e rinviano a soluzioni caratterizzate da:

offerta di alloggi adeguati ma anche di servizi flessibili di accompagnamento a intensità variabile, che valorizzino la componente relazionale;

la temporaneità della risposta, che implica accoglienze con tempi definiti in partenza (brevi o medi) e forme di ospitalità anche eventualmente includenti la locazione ovvero rinviano a formule diverse (come per esempio accordi di ospitalità che richiedono una responsabilizzazione e una compartecipazione graduale dell’utenza, convenzioni che prevedono rette a carico degli enti pubblici o delle famiglie, donazioni libere o rimborsi spese con accordi di comodato ...);

l’adattabilità della risposta, che mette al centro la persona perché l’obiettivo di potenziare, sperimentare o mantenere le sue abilità – in evoluzione nel tempo – passa anche dalla versatilità adattiva del servizio residenziale stesso;

la capacità di collocarsi in modo intermedio nella gamma di soluzioni esistenti tipicamente polarizzate tra il proprio domicilio/il libero mercato e le risposte ad alta protezione (spesso eccessiva in partenza o che lo diventa a un certo punto del percorso individuale), connotandosi il più possibile come “casa”, un luogo che consenta la creazione di relazioni umane ricche e significative.

Tali nuovi strumenti dell’abitare che non sembrerebbero in contraddizione netta con la destinazione urbanistica e la finalità delle espropriazioni per pubblica utilità e sminerebbero anche sia la possibilità latente di retrocessione in favore degli espropriati qualora la chiedessero) che il rischio di apertura di

giudizio amministrativo contabile della Corte dei Conti per aver speso denaro pubblico senza aver fatto seguire a ciò la realizzazione delle opere di interesse pubblico correlate.

L'istituto della retrocessione - totale o parziale che sia - è logicamente correlato all'avvenuto acquisto da parte dell'amministrazione del terreno espropriando, attraverso un efficace provvedimento di espropriazione, e ha lo scopo di ottenere la restituzione del terreno non utilizzato, agli originari proprietari, attraverso un nuovo atto traslativo. Qualora non sia intervenuto alcun atto di trasferimento di proprietà (come nel caso delle nostre cessioni sottoposte a condizione non seguite da convenzione), non è configurabile alcuna retrocessione di un terreno che è rimasto nella proprietà privata.

L'art. 46 D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, stabilisce che, qualora l'opera pubblica o di pubblica utilità non sia stata realizzata entro il termine di dieci anni, decorrente dalla data in cui è stato eseguito il decreto di esproprio, ovvero se risulta anche in epoca anteriore l'impossibilità della sua esecuzione, l'espropriato può chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che siano disposti la restituzione del bene espropriato e il pagamento di una somma a titolo di indennità. Il successivo art. 47 prevede che, quando è stata realizzata l'opera pubblica o di pubblica utilità, l'espropriato può chiedere la restituzione della parte del bene, già di sua proprietà, che non sia stata utilizzata. Occorre dunque che si verifichi una delle seguenti tre ipotesi: mancata realizzazione o avvio dell'opera; impossibilità di esecuzione dell'opera; bene parzialmente non espropriato, mancata realizzazione dell'opera. Presupposto perché operi la retrocessione totale è che siano intervenuti il trasferimento del bene, nonché la mancata realizzazione dell'opera nel suo complesso.

L'istituto della retrocessione, dà titolo alla restituzione dei beni espropriati, quando non è stata posta in essere o non è più utilizzabile l'opera alla cui realizzazione gli stessi erano stati destinati dalla dichiarazione di pubblica utilità, ovvero quando, pur essendo stata eseguita l'opera pubblica o di pubblica utilità, emerge che uno o più fondi espropriati non hanno ricevuto, in tutto o in parte, la prevista destinazione.

Il diritto alla retrocessione non sorge quando l'opera realizzata risponde alla medesima destinazione di interesse pubblico in funzione della quale è stato esercitato il potere ablatorio. In ipotesi in cui la finalità dell'esercizio del potere espropriativo sull'area espropriata nasca dalla adibizione della stessa ad area integrata con l'opera (parco), la mancata realizzazione di aiuole e vialetti non importa distonicità con la destinazione a parco pubblico dei fondi espropriati, e sembra questo corrisponda in pieno alla possibilità da ultimo descritta.

Non sembrerebbe neanche così negativo che, qualora l'amministrazione non opti per l'utilizzazione pubblica alternativa ma omogenea sopra evidenziata, il privato presenti istanza di retrocessione poiché in tal caso l'Amministrazione restituirebbe il diritto di proprietà di detti beni e ne riceverebbe in cambio un corrispettivo in denaro pari al valore commerciale dell'area retrocessa, con evidente affievolimento se non neutralizzazione dell'esposizione finanziaria fin a tal momento sopportata e carica di forte potenzialità di responsabilità amministrativa/erariale.

SINTESI VALUTATIVA DEI DATI RELATIVI AI PIANI DI ZONA INTERESSATI DALLA MANOVRA

L'analisi ha preso a riferimento i seguenti dati:

- le tabelle originarie di attribuzione (assegnazione in diritto di superficie ed in diritto di proprietà) di cui alle Deliberazioni G.C. n. 347/2011 (solo localizzazione) e G.C. n. 173/2012, G.C. n. 241/2012, G.C. n. 94/2012, G.C. n. 144/2013, G.C. n.282/2013 (provvedimenti di assegnazione);
- D.D. n. 103/2019 e n. D.D. n. 356/2019 Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica aventi ad oggetto l'inefficacia delle localizzazioni già disposte con Deliberazione G.C. n. 347/2011;
- dati riferiti ai Commissari ad Acta di cui alla nota della U.O. Edilizia Sociale del febbraio 2020
- analisi sulle attività dei Commissari nominati e/o insediati

Tabelle allegate alle Deliberazioni G.C. n. 347/2011, G.C. 173/2012, G.C. n. 241/2012, G.C. n. 94/2012, G.C. n. 144/2013 e G.C. n. 282/2013.

Dal confronto con le Sentenze emesse dal Tar si evince che, in alcuni casi, i ricorsi sono stati presentati direttamente dai soggetti fruitori finali delle volumetrie, in particolare modo laddove il proprietario risultava essere persona fisica e quindi non in possesso dei requisiti per essere soggetto realizzatore di programmi edilizi.

Per il PDZ Cecchignola Nord, nell'ambito del provvedimento di conferma, approvato dal Commissario ad Acta, è stata rettificata la volumetria spettante alla proprietà (corrispondente a quella indicata nella Sentenza TAR 8328/2017) in quanto erroneamente indicata nella deliberazione di G.C. n. 282/2013, così come risulta anche dalle note di Roma Capitale prot. QI 53441/2013 e prot. QI 67242/2013.

Per il PDZ B 69 Monte Stallonara Bis, la volumetria non residenziale assegnata alla proprietà differisce leggermente da quella risultante dal monitoraggio di RpR essendo quest'ultima pari a mc. nr. 14.041, mentre con Deliberazioni G.C. n.173/2012 e G.C. n. 241/2012 la volumetria non residenziale complessivamente assegnata è pari a mc. nr. 13.849.

Espropri.

Secondo i dati dell'istruttoria, gli espropri sono limitati generalmente a particelle residuali che interessano infrastrutture viarie; solo in alcuni casi la dimensione della superficie espropriata (e non in cessione) può rappresentare un dato utile nella ripianificazione (per es. se le aree espropriate sono contigue a un brano di tessuto già realizzato/esistente). La tabella riporta la percentuale degli espropri rispetto alla ST complessiva (il dato più alto è il 18,5%). Inoltre si sottolinea il caso dei due PdZ A9 Casette Pater e A10 Dragoncello 2 per i quali la proprietà è interamente pubblica (Roma Capitale - ATER) - dato significativo per l'elaborazione di ripianificazione o conferma di destinazione ad Housing sociale.

Composizione dei ricorrenti al Tar.

La disamina dei contenziosi ha evidenziato situazioni in cui ricorrono al Giudice Amministrativo talvolta le associazioni consortili rappresentanti gli assegnatari del Piano (sebbene debbano essere indagati gli atti costitutivi del Consorzio, nonché le finalità stesse per le quali il Consorzio è stato costituito), talvolta i proprietari delle aree per le quali è già intervenuto l'Atto di Cessione, sebbene sospensivamente condizionato alla stipula della Convenzione ex art. 35 della L. n. 865/1971 o, viceversa, anche solo un semplice atto unilaterale d'impegno a cedere.

Sentenze e attività dei Commissari ad Acta insediati.

L'analisi è stata condotta suddividendo le ipotesi in cui i Commissari, sostituendosi all'Amministrazione Capitolina, abbiano già provveduto alla stipula della Convenzione ex art.35 della L. n. 865/1971 (con il conseguente avveramento della condizione contenuta negli atti di cessione compensativa ed il trasferimento del diritto reale in capo a Roma Capitale delle aree), da quelle ove invece, sia intervenuta la semplice Deliberazione di conferma delle assegnazioni già precedentemente approvate dalla Giunta Capitolina.

PDZ A11 Via Lucrezia Romana Bis – VICTORIA s.r.l. – Sentenza n. 992 del 19.01.2017.

Ricorso TAR Lazio R.G. n.8681/2016, per silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza-diffida in data 13 giugno 2016, con la quale la ricorrente ha chiesto la definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona A11 "Via Lucrezia Romana bis", provvedendo alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, nonché a compiere tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona

PDZ C28 Cecchignola Nord Bis - Cecchignola Nord S.r.l. e Consorzio Cecchignola Nord – Sentenza n. 8328 del 12.07.2017.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 1795/2017 per il silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza-diffida presentata in data 28.07.2016 con la quale i ricorrenti hanno chiesto la declaratoria del silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza-diffida presentata in data 28.07.2016 con la quale i ricorrenti hanno chiesto all'Amministrazione Comunale la definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona "C28 – Cecchignola Nord bis", la stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, nonché il compimento di tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona.

PDZ C30 Tenuta Vallerano – Saritalia s.r.l. e Consorzio Tenuta Vallerano – Sentenza n. 8327 del 12.07.2017.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 1799/2017 per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza-diffida presentata in data 28.07.2016 con la quale i ricorrenti hanno chiesto all'Amministrazione Comunale la definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona "C30 – Tenuta Vallerano", la stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, nonché il compimento di tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona.

PDZ B57 Acilia Madonnetta – Consorzio Acilia Madonnetta bis, GSC Gestione Sviluppo Commerciale S.r.l., Temacon S.r.l., CASA MARZO 1979 n. 2 Soc. Coop. a r.l., Color Soc. Coop. Edil. a r.l., Delle Statue Soc. Coop. a r.l. – Sentenza n. 5758 del 24.05.2018.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 2632/2018 per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio inadempimento serbato da Roma Capitale sulla istanza presentata in data 16.1.2018, con la quale l'amministrazione capitolina è stata diffidata ad addivenire alla definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona B57 "Acilia Madonnetta Bis", provvedendo alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971 e compiendo tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona approvato.

PDZ B 71 Cerquette Bis – Immobiliare Sant'Ignazio s.r.l. – Sentenza n. 11075 del 7.11.2017.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 7168/2017 per l'accertamento dell'obbligo di Roma Capitale di provvedere sull'istanza-diffida della ricorrente del 29 maggio 2017, con la quale l'Amministrazione Capitolina è stata invitata e diffidata a definire l'iter attuativo del Piano di Zona B71 Cerquette bis, provvedendo alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, nonché a compiere tutte le attività comunque volte all'attuazione del piano di zona; e la conseguente condanna di Roma Capitale a pronunciarsi con provvedimento espresso in relazione alla predetta istanza-diffida.

PDZ B68 Tor Tre Teste Bis – Alberto D'Alesio + altri (proprietari di aree) – Sentenza n. 2112 del 23.02.2018.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 4799/2017 per l'accertamento del silenzio inadempimento del Comune di Roma Capitale sulla istanza di completamento del procedimento espropriativo.

inadempimento rispetto all'obbligo dell'amministrazione capitolina di provvedere sulla istanza per la definizione dell'iter attuativo del piano di zona, provvedendo alla stipula dell'atto di cessione volontaria delle aree di proprietà dei ricorrenti, in quanto nessuna discrezionalità residuerebbe, essendosi obbligata l'amministrazione alla stipulazione dell'atto, avendo preliminarmente condiviso il corrispettivo della cessione stessa.

PDZ B69 Monte Stallonara – Pisana Holding s.r.l. e Consorzio Monte Stallonara 2 bis – Sentenza n. 12474 del 18.12.2017.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 8455/2017 per l'accertamento dell'obbligo di Roma Capitale di provvedere sulla istanza-diffida della ricorrente dell'11.7.2017 con la quale l'Amministrazione capitolina è stata invitata e diffidata a voler addivenire alla definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona B69 "Monte Stallonara 2 Bis" provvedendo alla stipula della convenzione ex art. 35 L. 865/1971, nonché a compiere tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona approvato

PDZ B64 Casale Cesaroni – Giuseppe Cusmano – Sentenza n. 9991/2018.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 6236/2018 per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione capitolina di provvedere sulla istanza del 5 aprile 2018 per la definizione dell'iter attuativo del piano

di zona B 64 Casale Cesaroni bis, provvedendo alla stipula della convenzione di cui all'articolo 35 della legge 865 del 1971.

PDZ B70 Casal Monastero Bis – Virginia 1 s.r.l. – Sentenza n. 1039 del 20.01.2017 (Con Ordinanza Collegiale n. 12326 del 18.12.2018, il TAR ha accolto il reclamo proposto dalla Società ricorrente ed ha individuato altro Commissario ad acta, disponendo, altresì la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma per le valutazioni di competenza).

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 7484/2016 per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione capitolina di provvedere sulla richiesta di definizione dell'iter attuativo del piano di zona B70 Casal Monastero 4 bis, provvedendo all'assegnazione delle aree e diritti edificatori ed alla conseguente stipula della convenzione ex art. 35 l. 865/1971.

PDZ C34 Casal Monastero C34 – Prato Lungo Immobiliare s.r.l., Immobiliare Spinosi S.r.l., Costruzioni Cardito S.r.l. – Sentenza n. 12423 del 20.12.2018.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 11044/2018 per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza – diffida del 1 agosto 2018, con cui le società ricorrenti hanno invitato l'Amministrazione capitolina a compiere ogni e qualsiasi atto al fine di dar esecuzione e attuazione al Piano di Zona C34 "Casal Monastero 2 Bis" e, in particolare, a stipulare la convenzione ex art. 35 L.n. 865/1971 per la cessione del diritto di proprietà ai fini della realizzazione della cubatura di cui le società scriventi risultano assegnatarie in forza delle Delibere di Giunta Comunale nn. 84/2012 e 173/2012.

PDZ B63 Pian Saccoccia 2 Bis – Pian Saccoccia Due s.r.l. – Sentenza n. 1772 del 11.02.2019.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 11391/2018 per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza – diffida dell'8 agosto 2018, con cui la società ricorrente ha invitato l'Amministrazione Capitolina a compiere ogni e qualsiasi atto al fine di dar esecuzione e attuazione al Piano di Zona "Pian Saccoccia 2 Bis" e, in particolare, a stipulare la convenzione ex art. 35 L.n. 865/1971 per la cessione del diritto di proprietà ai fini della realizzazione della cubatura di cui la società

PDZ B60 Infernetto Nord 2 Bis – Consorzio Infernetto Nord Bis, Pinto Group S.r.l., Costruzioni Edili Palocco 2007 S.r.l., Habitat Soc. Coop. Edilizia a r.l. – Sentenza n. 10476 del 30.10.2018.

Ricorso al TAR del Lazio R.G. n. 6423/2018 per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato da Roma Capitale sull'istanza-diffida del 9.02.2018, inviata al fine di invitare formalmente la citata Amministrazione ad addivenire alla definizione dell'iter attuativo del Piano di Zona B60 Infernetto Nord bis, provvedendo alla stipula della convenzione ex art. 35 l.n. 865/1971, nonché a compiere tutte le attività comunque volte all'attuazione del Piano di Zona approvato

PdZ oggetto di dichiarazione di inefficacia delle localizzazioni, di cui alle D.D. nn. 103/2019 e 356/2019.

Laddove il proprietario delle aree non sia pervenuto alla stipula dell'Atto notarile di cessione delle aree ma, diversamente, sussista agli atti dell'Amministrazione unicamente un atto unilaterale di impegno a cedere, Roma Capitale non ha potuto procedere all'assegnazione dei diritti edificatori, commisurati al valore dell'area da cedere, in assenza della formalizzazione dell'atto di Cessione. Pertanto, in tali casi, essendo spirati i termini sia per la dichiarazione della pubblica utilità sia per la vigenza dei vincoli preordinati all'esproprio, è stato possibile, con D.D. n. 103/2019 e D.D. n. 356/2019, dichiarare l'inefficacia delle localizzazioni già disposte con la Deliberazione G.C. n. 347/2011.

Valori immobiliari e prezzi massimi di cessione

In molti dei PdZ della manovra cosiddetta Il PEEP, ancor più in quelli previsti con le varianti di densificazione del 2010, si rilevano prezzi per l'edilizia convenzionata tendenzialmente superiori ai prezzi di mercato rilevati dall'OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare) per l'edilizia a tipologia economica ma a libero mercato. Tutto ciò renderebbe poco accessibile per gli utenti l'acquisto di un immobile residenziale nelle aree PEEP (ancor più se aggiungiamo che dopo un tot di anni, in caso volessero rivendere al prezzo di libero mercato, si dovrebbero far carico anche delle spese per l'affrancazione) e, per l'Amministrazione, un'operazione non giustificabile per le spese che sarebbe chiamata a sostenere sia per gli espropri sia in termini di consumo di suolo.

Le simulazioni operate in sede istruttoria hanno evidenziato casi in cui, al netto degli oneri di affrancazione, il prezzo massimo di cessione (in diritto di superficie e in diritto di proprietà) è risultato in alcuni casi superiore di oltre il +50%, come ad esempio Tragliatella 2, Tragliatella 3, Villa Balbotti. Il dato evidenzia l'antieconomicità del procedimento di densificazione, in quanto, all'attualità, i valori sarebbero del tutto incompatibili con le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica.

Inoltre in termini generali:

Fabbisogno Abitativo

È stato aggiornato lo studio del CRESME e fatta una stima della popolazione romana futura e della conseguente domanda abitativa, dalla quale si evince che, mentre il fabbisogno abitativo generale al 2019 sostanzialmente resta invariato, è fortemente cresciuto (+ 198%) il fabbisogno legato al disagio sociale delle fasce più deboli che non trovano accesso all'edilizia convenzionata economica e popolare.

Diventa quindi necessaria una strategia complessiva di questa Amministrazione che si occupi di rispondere a questo fabbisogno delle fasce deboli che risulta essere pari a 65.147 unità (48.892 pregresse + 17.123 previsionale).

Criteri Morfologici

Ulteriore analisi puntuale è stata poi fatta considerando, rispetto ai PdZ esistenti e previsti, alcuni “paletti” che da un punto di vista ambientale e morfologico introducono delle limitazioni e dei vincoli. Nello specifico sono stati considerati :

- vincoli subentrati dopo l’approvazione delle manovre riguardanti il completamento e la densificazione del II PEEP (es. vincolo archeologico di Tor Tre Teste)
- criticità del sistema dell’accessibilità (evidenziato anche dalla mozione consiliare)
- fragilità idrogeologica introdotta con l’apposizione dei Decreti Segretariali dell’Autorità di Bacino (esempio zona di Ponte Galeria, X Municipio, ecc.)

Stante il lungo periodo trascorso dall’approvazione della graduatoria finale del Bando regionale 355/2004, la Regione Lazio, ente erogatore del finanziamento, ha azionato una attività di monitoraggio (tuttora in corso) al fine di accertare la effettiva esistenza e vigenza delle strutture (imprese e cooperative) a tal tempo vincitrici ed assegnatarie del contributo pubblico e la sussistenza - in relazione al mutato quadro - dell’interesse di ciascuno di detti soggetti al proseguimento delle attività edilizie realizzative a ciò finalizzate;

Conclusioni

In conclusione, e in attuazione agli indirizzi dettati dall’Assemblea con la mozione n 91/2018, appare cogente la volontà dell’Amministrazione di procedere ad una generale revisione della manovra di densificazione dei PdZ del completamento del II PEEP e alla loro ripianificazione anche imprimendo destinazioni urbanistiche compatibili con la salvaguardia del territorio secondo criteri che sommariamente sono di seguito delineati:

Per i Piani di Zona di **Lucrezia Romana, C28 Cecchignola Nord**, per cui il Commissario ad Acta è già intervenuto con la stipula della Convenzione ex art. 35 della L. n. 865/1971, ovvero anche per il P.d.Z. A 9 Casette Pater 4 (Convenzione ex art.35 della L.865/1971 stipulata con Roma Capitale in via ordinaria) l’Amministrazione potrà determinarsi, in sede di ripianificazione, prevedendo la delocalizzazione/migrazione dei diritti reali su altra area idonea al riguardo, con il consenso degli ex proprietari cedenti, soggetti ora convenzionati e, quindi, procedere alla stipula di convenzione integrativa per regolare i rapporti tra le parti secondo tale nuova localizzazione

Per i Piani di Zona di: **A8 P.d.Z. Casilino bis ; B57 Acilia Madonnetta ; B69 Monte Stallonara 2; B60 Infernetto Nord; B71 Cerquette bis ; B34 Casal Monastero 2-3 ; B63 Pian Saccoccia 2; B68 Tor Tre Teste; B64 Casale Cesaroni; B70 Casal Monastero 4** per i quali l’attività del Commissario ad Acta è in corso, in sede di ripianificazione, dovrà tenersi conto della possibilità di revocare l’assegnazione/conferma già intervenuta da parte del Commissario ad Acta, nonché delle ricadute sugli atti di cessione eventualmente già stipulati e, la possibile previsione del relativo indennizzo da sostenersi anche in modalità alternative alla corresponsione di denaro.

Infine L’amministrazione potrà eventualmente determinarsi in sede di ripianificazione, anche rilocalizzando eventualmente le assegnazioni già compiute in comparti non attuati nei Piani di zona

del II PEEP da completare per i Piani di seguito elencati, ove non è mai stata avviata alcuna attività realizzativa:

B67 Pian Saccoccia Sud; B59 Cinquina 2 bis; D 12 Lunghezza Castelveverde, B62 Tragliatella 3 bis; C33 Maglianella bis; C31 Villa Balbotti; D9 Borghesiana bis; C32 Fosso Santa Palomba; D10 Monte Michelangelo (non interessati da Commissari ad Acta, indicati nelle D.D. n. 103/2019)

A10 Dragoncello 2, (di prevalente proprietà pubblica);

B61 Tragliatella 2; B65 Infernetto Ovest; B66 Infernetto Est solo interessati da atti di cessione e/o parzialmente assegnati;

B55 Riserva Verde; C29 la Mandriola ; B58 Cinquina 1 da ripianificare - di "difficile attuazione" ex Deliberazione C.C. n. 1/2010

D11 Grotte Celoni (densificazione annullata con Sentenza TAR Lazio n. 7700/2016) .

Pertanto, per quanto delineato e sin qui esposto, sia in termini di analisi giuridica e procedimentale dell'efficacia e cogenza degli atti prodotti e della sostenibilità urbanistica, sociale e finanziaria della manovra di densificazione del completamento del II PEEP, sia della necessità impellente di provvedere al completamento dei PDZ, sia in termini generali di lettura del fenomeno del crescente disagio abitativo, appare necessaria e indifferibile un'azione politica lungimirante che consenta a Roma Capitale, con una strategia di breve, medio e lungo periodo, di porre un argine al problema che tende a configurarsi come effettiva emergenza, in assenza di progetti ed idee adeguati al contesto, al fabbisogno e alle risorse effettivamente in campo.

CAPO 4

Criteri e linee di indirizzo per una strategia di azione

Un'azione politica lungimirante deve assicurare un sistema di governance inter-istituzionale che consenta a Roma Capitale, con una strategia di breve, medio e lungo periodo, di porre un argine al problema che tende a configurarsi come effettiva emergenza solo in assenza di progetti ed idee adeguati al contesto, al fabbisogno e alle risorse effettivamente in campo.

Affinché la risposta al problema sia efficace, è inoltre necessario che vi sia un'azione organica dell'amministrazione pubblica, concependo il tema e il diritto all'abitare non solo come un'allocazione diffusa di risorse infrastrutturali, né soltanto come intervento meramente manutentivo, ma come un'azione a tutto tondo verso quei cittadini che versano in particolare stato di disagio ed esprimono una specifica fragilità sociale. La 'casa' deve essere, sì, intesa come una infrastruttura ma, soprattutto, come una risposta ad una richiesta di tutela e presa in carico complessiva di quei nuclei familiari alle prese con situazioni di particolare fragilità sociale: siano essi idonei all'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, oppure appartengano alla cosiddetta 'fascia grigia', e dunque siano fuori dai bandi di edilizia residenziale pubblica ma, nello stesso tempo, fuori anche dai parametri imposti dal mercato delle abitazioni.

Le soluzioni da proporre dovranno, inoltre, tener conto dei parametri di sostenibilità ambientale, della necessità di risparmiare il suolo cittadino da un inutile consumo, dell'indicazione di avviare una rigenerazione delle aree urbane, dalla particolare attenzione da rivolgere alla condizione di fragilità sociale. Ciò vuol dire sottoporre **l'azione amministrativa alla regola prima** di non creare nuovi ghetti sociali e di non determinare altro sviluppo urbano disordinato ed incontrollato, contribuendo a ingigantire le distanze e a produrre nuove sacche di emarginazione. Affrontare il problema da più angolazioni è la sola garanzia che l'aspetto tecnico-urbanistico non prevalga sulle esigenze sociali e che la soluzione del problema contemperi positivamente ogni altro singolo aspetto.

Le azioni da avviare devono tener conto dei parametri di sostenibilità ambientale, della necessità di risparmiare il suolo cittadino da un inutile consumo, intervenendo sulla razionalizzazione del patrimonio esistente, su un'efficace rimodulazione del I e II PEEP, puntando alla rigenerazione delle aree urbane, sull'edilizia convenzionata con l'obiettivo della 'densificazione' dei vecchi Piani, operando sulle 'condizioni' sociali dell'abitare, sostenendo e promuovendo il mercato degli affitti, agevolando l'accesso di chi invece ne è respinto, sostenendo anche forme di coabitazione, formula di grande impatto sociale, perché promuove la coesione sociale, la collaborazione e la solidarietà anche inter generazionale.

Una particolare attenzione deve altresì essere indirizzata a quella fascia sociale che non possiede i requisiti per essere ammessa nelle graduatorie ERP, ma nemmeno è in grado di accedere al mercato delle abitazioni o accedere all'edilizia agevolata. Una 'fascia grigia' per la quale sono necessarie soluzioni abitative a canone concordato o comunque sensibilmente inferiore a quello di mercato. La stima è che, opportune iniziative, possano dotare il portafoglio immobiliare comunale di altri

3.000 alloggi.

Tre sono le tipologie di housing sociale ritenute idonee a offrire dotazioni alloggiative a canone calmierato:

quelle previste dagli interventi urbanistici convenzionati o in corso di convenzionamento (*ad esempio Santa Palomba, con circa 990 alloggi, e Muratella con 450 alloggi*) – per entrambi è prevista la stipula di una *Convenzione sociale*;

quelle previste nell'ambito di interventi finalizzati al cambio di destinazione d'uso da non residenziale a residenziale (L.R. n. 21/2009);

quelle derivanti da programmi urbanistici a canone concordato in base agli Accordi Territoriali (L. n. 431/1998).

Ci si rivolge, in special modo, a soggetti con specifiche condizioni di fragilità sociale, come chi risulta sfrattato o ha rilasciato l'alloggio per avvenuto pignoramento, oppure alle famiglie con genitori separati.

Eguale, sarà necessario sostenere chi sceglie di avviare forme di coabitazione. Il riferimento è a single, coppie giovani, famiglie monogenitoriali. Si tratta di una formula (la coabitazione, appunto) di grande impatto sociale, perché promuove la coesione sociale, la collaborazione e la solidarietà anche intergenerazionale. Il microcosmo abitativo può davvero diventare una cellula base per la promozione di forme di aiuto e solidarietà sociale. Ciò è tanto più vero sul piano condominiale, ove obblighi sottoscritti potrebbero ingenerare forme di aiuto reciproco (assistenza agli anziani, micro asili, servizi in comune) che agirebbero positivamente sul piano della solidarietà, contribuendo anche a forme di risparmio grazie alla gratuità dei servizi resi.

Inoltre al fine di incrementare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata), intesa come quella in grado di rispondere al segmento più debole della domanda abitativa (ad esempio ATER e Case popolari di Roma capitale) si intende utilizzare gli strumenti normativi contenuti nel CAPO III della legge regionale n. 21/2009 e ss.mm.ii.

La crescita incontrollata della città, avvenuta nell'ultimo quarto di secolo, dentro e fuori il raccordo anulare, pone come emergenza indifferibile il conferimento di una efficiente struttura urbana della città costruita. A tale scopo meglio si addice il sostantivo riconfigurazione che il sostantivo rigenerazione, spesso usato impropriamente, per descrivere interventi che puntano in primo luogo sulla qualità dei quartieri residenziali, spesso realizzati con sole logiche di mercato, e sulle funzioni in essi contenute che fanno di un agglomerato di abitazioni una parte autonoma di città.

I Principi Guida

Il Piano di azione per il superamento dell'emergenza abitativa è fondato sul principio dell'estensione del diritto all'abitare, le cui azioni mirano a:

- Privilegiare la tipologia della locazione a canone calmierato come aiuto all'inserimento

sociale introducendo nuove forme di abitare legate al tema dell'housing sociale quale appoggio temporaneo per city users (giovani etc); forme di abitare integrato alla dotazione e fornitura di servizi (homing, co-housing, ecc);

- Potenziare il parco alloggi di edilizia residenziale sociale;
- Contenere il consumo di suolo attraverso l'eliminazione di quei piani non attuati che non sono coerenti con il principio di contenimento del prezzo dell'alloggio in edilizia sociale rispetto all'edilizia libera in microzone analoghe e con il principio di consolidare previsioni insediative accessibili e infrastrutturate;
- Concertare con la Regione Lazio la possibilità di stralciare la realizzazione delle opere infrastrutturali primarie dalle opere di urbanizzazione dovute, al fine di ottenere un finanziamento aggiuntivo dedicato che non incida sul pareggio di bilancio prescritto;
- Definire procedure, di concerto con l'Ente erogatore, per la creazione di un registro dei soggetti che, per buone pratiche o assenza di procedure fallimentari in corso e/o eseguite, abbiano titolo concreto alla riassegnazione di comparti edificatori, liberando risorse finanziarie e ampliando le capacità di completamento dei piani;
- Privilegiare il completamento dei Piani già in attuazione dotando il quartiere dei servizi primari attraverso una strategia di riassegnazione dei comparti inattuati;
- Proseguire nell'azione di un corretto monitoraggio del rispetto degli obblighi da parte dei soggetti assegnatari attraverso;
 - la rideterminazione dei parametri per le migliorie consentite ai fini della compilazione della tabella per il prezzo massimo di cessione;
 - la revoca ordinaria delle convenzioni e delle assegnazioni per quei soggetti che abbiano contravvenuto agli obblighi convenzionali, con conseguente acquisizione al patrimonio di Roma Capitale delle unità immobiliari interessate da revoche convenzionali;
 - l'istituzione di un regolamento capitolino per le convenzioni sociali da applicare in attuazione alla delibera dell'Assemblea Capitolina n. 76/2019 di iniziativa assembleare.

Le strategie e le categorie di applicazione da mettere in campo per rispondere a tali indirizzi si articolano in diversi ambiti che caratterizzano anche il profilo degli utenti che beneficeranno degli interventi a contrasto del disagio abitativo, a partire dal proseguimento delle azioni procedurali tese alla verifica del rispetto dei patti convenzionali, con specifico riferimento al prezzo massimo di cessione e allo stato di realizzazione delle opere pubbliche previste, con relativa applicazione delle sanzioni.

In caso di revoca o decadenza delle convenzioni, gli immobili acquisiti saranno utilizzati, attraverso l'indizione di bandi speciali, per incrementare il parco alloggi al fine di contrastare l'emergenza abitativa:

Più dettagliatamente sulle seguenti direttrici di sviluppo:

La Ripianificazione

Revisione complessiva della manovra di densificazione di cui alle Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 13, 14 e 15 /2011 in un'ottica di contenimento del consumo di suolo e di rispetto delle finalità dell'istituto dell'edilizia economica e popolare,

Ripianificazione delle aree oggetto della manovra di densificazione del secondo PEEP anche in base alla contiguità con tessuti insediativi esistenti che siano anch'essi da riqualificare/rigenerare

La Rimodulazione

Tale strategia, riguarda i piani di zona del secondo PEEP con procedure attuative avviate e/o realizzate solo in minima parte ed è volta essenzialmente al completamento dei piani tramite una serie di azioni di carattere gestionale e pianificatorio quali:

- riassegnazione dei comparti fondiari inattuati;
- rilocalizzazione in comparti fondiari non assegnati delle volumetrie assegnate nei PdZ oggetto della variante urbanistica di revisione delle aree PEEP della manovra di densificazione;
- completamento delle Opere di Urbanizzazione insufficienti e incompiute anche a causa di una scarsa disponibilità finanziaria dagli oneri di urbanizzazione generati dal Piano;
- valutazione di cambio di destinazione d'uso dei comparti ancora non assegnati da non residenziale a residenziale a credito ordinario, in considerazione della loro scarsa appetibilità di insediamento, ai sensi del Capo III della L. 21/2009 e ssmm.ii ferma restando una dotazione minima essenziale di servizi alla persona;
- eventuale utilizzo delle aree extra standard.

La Rigenerazione

Riconfigurazione dei quartieri del I PEEP mediante l'uso delle aree pubbliche destinate a verde pubblico e/o servizi pubblici extrastandard (aree non attuate e immobili dismessi) interne ai piani previa valutazione dell'effettivo soddisfacimento degli standard, al fine di individuare un "inventario" di aree disponibili per realizzare un parco alloggi di edilizia residenziale sociale che possa dare risposta alla crescente emergenza abitativa, tenendo nel massimo conto le caratteristiche del territorio e la sostenibilità, in special modo quella sociale.

Le Prime Azioni

Le strategie da mettere in campo per rispondere a tali indirizzi si basano sulle seguenti direttrici di sviluppo e valorizzazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica attraverso:

1. **Azioni per il rispetto dei patti convenzionali**, con specifico riferimento al prezzo massimo di cessione, a e allo stato di realizzazione delle opere pubbliche previste...
2. **Annullamento della manovra di densificazione** (Deliberazioni di Consiglio Comunale n.



1, 2 e 3 del 14.01.2010); in un'ottica di contenimento del consumo di suolo, sono messe in discussione le scelte localizzative che hanno dato luogo alla suddetta manovra in rapporto alle tipologie di finanziamento attuabili (prevalentemente edilizia convenzionata).

3. **Ri-pianificazione delle aree oggetto della manovra di densificazione del secondo PEEP**
4. **Rimodulazione dei Piani di Zona in corso di attuazione;** tale strategia, riguarda i piani di zona del secondo PEEP con procedure attuative avviate e/o realizzate solo in minima parte ed è volta essenzialmente al **completamento dei piani** tramite una serie di azioni di carattere gestionale e pianificatorio quali:
 - la riassegnazione dei comparti fondiari inattuati,
 - la diversa utilizzazione dei comparti non residenziali,
 - l'eventuale utilizzo delle aree extra standard.
5. **Riconfigurazione dei quartieri del I PEEP** mediante l'uso delle aree pubbliche inutilizzate destinate a verde pubblico e/o servizi pubblici extrastandard (aree non attuate e immobili dismessi), interne ai piani ricompresi nel I PEEP; a tal proposito, viste le esigenze dettate dal fabbisogno abitativo attualizzato e ad esito della ricognizione dei quartieri dell'edilizia residenziale pubblica del primo PEEP e delle successive verifiche di fattibilità svolte sui piani selezionati, è volontà dell'Amministrazione realizzare un parco alloggi di edilizia residenziale sociale che possa dare risposta alla crescente emergenza abitativa. Un lavoro attuativo, insomma, e di rimodulazione, tenendo nel massimo conto le caratteristiche del territorio e la sostenibilità, in special modo quella sociale.

Roma è una città cresciuta moltissimo ed è dotata di grandi aree standard ed extra standard. C'è la possibilità di intervenire rigenerando e densificando. Non con nuove edificazioni, ma con strategie di completamento e di ridefinizione. Nel caso del II PEEP, invece, si è concluso il lavoro di monitoraggio ed è più chiaro lo stato di avanzamento dell'attuazione dei P.d.Z. In considerazione di ciò, è possibile decidere persino di trasferire i diritti edificatori in quei piani dove sono più funzionali. Ciò detto, il Programma, concepito nei termini ora detti ma con tempi realisticamente medio-lunghi, *potrebbe produrre sino a 3.500 alloggi da destinare a ERP e all'edilizia sociale.*

Il Direttore
Dipartimento Programmazione e Attuazione
Urbanistica
Cinzia Esposito

L'On. PRESIDENTE pone ai voti per appello nominale, effettuato dal Vice Segretario Generale Vicario, la sujestesa proposta di deliberazione che risulta approvata all'unanimità.

*Infine la Giunta, in considerazione dell'urgenza di provvedere, a seguito di successiva votazione per appello nominale, effettuato dal Vice Segretario Generale Vicario, dichiara all'unanimità immediatamente eseguibile la presente deliberazione a norma di legge.
(O M I S S I S)*

IL PRESIDENTE
L. Bergamo

IL VICE SEGRETARIO GENERALE VICARIO
G. Viggiano

IL VICE SEGRETARIO GENERALE AGGIUNTO
A. Tramontano

REFERTO DI PUBBLICAZIONE

Si attesta che la presente deliberazione è posta in pubblicazione all'Albo Pretorio on line di Roma Capitale dal 29 maggio 2020 e vi rimarrà per quindici giorni consecutivi fino al 12 giugno 2020.

Li, 28 maggio 2020

SEGRETARIATO GENERALE
Direzione Giunta e Assemblea Capitolina

IL DIRETTORE
F.to: P. Ciutti

CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'

Si certifica che la presente deliberazione è divenuta esecutiva, ai sensi dell'art. 134, comma 3, del T.U.E.L. approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267, per decorrenza dei termini di legge, l'8 giugno 2020.

Li, 9 giugno 2020

SEGRETARIATO GENERALE
Direzione Giunta e Assemblea Capitolina

IL DIRETTORE
F.to: P. Ciutti