

# Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro

## Introduzione: la “manovra delle compensazioni” a Roma

La locuzione «compensazione urbanistica» si riferisce al trasferimento della potenzialità edificatoria di un insieme di aree edificabili in base al piano regolatore di Roma del 1965 che, per ragioni paesaggistiche e ambientali, sono destinate ad «agro romano» o «verde pubblico» dal *Piano delle certezze* e dal *nuovo PRG* approvato nel 2008<sup>1</sup>. L'appellativo “compensazione” allude al fatto che il danno arrecato ai proprietari dalla modifica della destinazione d'uso è controbilanciato dalla possibilità di realizzare altrove una volumetria di equivalente valore economico. Un termine, quindi, sintomatico del fatto che nel piano si privilegia il punto di vista del proprietario dei terreni.

La compensazione è introdotta formalmente con l'adozione del cosiddetto *Piano delle certezze* il 29 maggio 1997. Due anni prima, nell'ambito delle controdeduzioni alla *Variante di salvaguardia*, la giunta di centro-sinistra guidata da Francesco Rutelli aveva cancellato l'edificabilità di un consistente numero di aree. Nonostante l'entità della riduzione fosse di circa 40 milioni di metri cubi, le associazioni ambientaliste avevano giudicato insufficiente il taglio operato, per la permanenza di numerose zone edificabili all'interno delle aree comprese nello schema di Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali<sup>2</sup>, o ricadenti in ambiti di valenza paesaggistica considerati ‘irrinunciabili’ in una serie di proposte formulate dal

---

<sup>1</sup> Il testo fa riferimento ai seguenti piani: *Variante di salvaguardia*: adottata con delibera del Consiglio comunale 23/1991 (sindaco Franco Carraro), controdedotta con delibera del Consiglio comunale 40/1995 (sindaco Francesco Rutelli) e, a seguito della ripubblicazione, con delibera del Consiglio comunale 20/1996, approvata dalla Regione Lazio, con delibera di Giunta regionale n. 426/2002; *Piano delle certezze*: adottato con delibera del Consiglio comunale 92/1997 (sindaco Francesco Rutelli) e approvato dalla Regione Lazio con DGR 856/2004; *Nuovo PRG*: adottato con delibera del Consiglio comunale 33/2003 (sindaco Walter Veltroni) e approvato con delibera del Consiglio comunale 18/2008 (id.).

<sup>2</sup> La proposta di *Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali*, approvata dalla Regione Lazio il 29 settembre 1992, affida agli enti locali il compito di individuare il perimetro dei parchi su planimetrie in scala adeguata. Il comune di Roma ha recepito lo schema con delibera del Consiglio comunale

Gruppo Consiliare Verdi (gennaio 1995), da Italia Nostra (giugno 1996) e dai “Comitati dei parchi” (maggio-luglio 1996). Un ordine del giorno, approvato dal Consiglio comunale il 22 febbraio 1996, aveva impegnato l’amministrazione a superare le contraddizioni del proprio operato e predisporre una «variante delle certezze», nella quale individuare le «aree non trasformabili» ed eliminare definitivamente le previsioni in contrasto con le finalità di tutela ambientale e paesaggistica.

Il *Piano delle certezze* stabilisce un discrimine chiaro: in presenza di vincoli cogenti imposti dalle leggi o dai piani paesistici, l’edificabilità è effettivamente eliminata; negli altri casi, è applicata una compensazione. Considerato l’andamento demografico e il deficit infrastrutturale della città, e in coerenza con gli indirizzi di tutela ambientale assunti dal Consiglio comunale, l’amministrazione avrebbe potuto motivare una riduzione generalizzata delle previsioni pregresse senza prevedere alcun risarcimento per i proprietari dei terreni. Invece, cautelativamente, circoscrive questa facoltà ai soli casi in cui la modifica della destinazione d’uso costituisce una ricaduta diretta dell’apposizione di vincoli statali e regionali. In tutte le altre situazioni, si dispone il trasferimento della potenzialità edificatoria, anziché la sua cancellazione<sup>3</sup>. Per Maurizio Marcelloni, allora direttore dell’*ufficio nuovo piano regolatore*, le aree da compensare rappresentano «una quota, fortunatamente marginale, delle previsioni da cancellare (3 milioni circa sui 57 complessivi cancellati)», la cui «eliminazione avrebbe comportato l’avvio di procedimenti giudiziari lunghi e complessi». (Marcelloni, 2003: 100).

Il ricorso alla compensazione consente di tramutare l’incertezza sull’indennizzabilità dei vincoli urbanistici<sup>4</sup> in un’opportunità per risolvere il conflitto politico e comporre le istanze delle associazioni ambientaliste senza ledere gli interessi economici dei proprietari dei terreni. Il consenso della maggioranza consiliare attorno a questa “mossa del cavallo” è unanime e convinto: nella seduta del Consiglio comunale che discute il *Piano delle Certezze* i consiglieri del gruppo dei Verdi rivendicano come un proprio successo la cancellazione dell’edificabilità nelle aree di pregio ambientale<sup>5</sup>.

Nel prossimo paragrafo illustreremo in che modo è stata gestita nel tempo la

---

160/1994 e approva la perpetrazione dei dodici parchi che interessano il proprio territorio con le delibere del Consiglio comunale 39/1995 e 162/1996.

3 Non è prevista la compensazione nel caso in cui il *Piano delle certezze* abbia soppresso l’edificabilità di «compensori o zone con destinazione incompatibile con le classificazioni di PTP (tutela integrale TI, tutela orientata TO, tutela paesaggistica TP), laddove la presenza di vincoli [ex lege 1497/39, 1089/39 e 431/85] le rende cogenti».

4 Alla fine degli anni novanta si afferma, nel dibattito e nella prassi, la locuzione «diritti edificatori» che connota come un diritto del proprietario la potenzialità edificatoria attribuita dal piano. Si tratta di un’espressione fuorviante, dato che «non v’è un diritto di costruire immanente alla proprietà, ma un diritto che trae origine dal piano e che, dunque, è fin dal suo momento genetico conformato dal potere pubblico, che lo forgia definendo interamente l’an, l’ubi, il quomodo e il quantum delle trasformazioni ammissibili» (Traina, D.M., 2013: 33). Sul punto si rinvia altresì al parere *pro-veritate* chiesto da Italia nostra al giurista Vincenzo Cerulli Irelli, (Cerulli Irelli, 2003).

5 Nel sito web di radio radicale sono disponibili i file audio delle sedute del Consiglio comunale di adozione del *Piano delle certezze*. In particolare si rinvia all’intervento di Mirella Belvisi (<https://www.radioradicale.it/scheda/91500?i=2097454>).

manovra delle compensazioni e in quello successivo tratteremo un bilancio della sua attuazione, per poi soffermarci - nelle conclusioni - sulle ragioni che hanno determinato uno scarto crescente tra intenzioni iniziali ed esiti concreti, tale da generare una pesante ipoteca sulle scelte urbanistiche future.

### Da eccezione circoscritta a strumento ordinario

I cinquantuno comprensori oggetto di compensazione sono elencati in un allegato alle norme del *Piano delle certezze*, con l'indicazione della capacità edificatoria da trasferire che, nel complesso, ammonta a 3.867.605 mc.

Negli anni successivi, il numero delle aree e l'entità delle volumetrie sono incrementati considerevolmente. I criteri di portata generale su cui si fonda la manovra porterebbero a selezionare un numero univoco e definitivo di aree, attraverso una semplice ricognizione. La compensazione, tuttavia, è applicata sin dall'origine anche a 11 casi particolari per i quali il Consiglio comunale aveva precedentemente autorizzato, attraverso specifici ordini del giorno, il trasferimento della volumetria a fronte della cessione gratuita al comune dei terreni<sup>6</sup>.

Questa estensione illumina l'ambiguità del meccanismo e del suo uso: la compensazione non è intesa solo come un'eccezione circoscritta, ma piuttosto come uno strumento operativo di portata generale, applicabile su impulso del Consiglio comunale. Una prima conferma si ha durante la formazione del nuovo piano, quando si riproduce un nuovo conflitto politico attorno all'edificazione del comprensorio di Tor Marancia, rimasto escluso dal novero delle aree da tutelare. Ancora Marcelloni (2003) ricorda come «la decisione della nuova amministrazione di acconsentire alla linea dello spostamento delle cubature in altre aree riapriva di fatto la questione dei «numeri del piano» nel senso che essa comportava la necessità di individuare aree per la nuova localizzazione delle cubature e riapriva il tema del ricorso al meccanismo della compensazione per le situazioni dove esistevano conflitti locali o politici». (Marcelloni, 2003: 188)

La scelta operata dalla giunta, ora guidata da Walter Veltroni, spiana la strada all'approvazione del *nuovo Prg* e produce un altro successo politico, il cui prezzo - tuttavia - sarà pagato negli anni a venire. Si determina, infatti, un vero e proprio salto di scala, poiché le volumetrie da trasferire - poco meno di 2 milioni di mc - incrementano del 50% l'intera manovra. Ma, soprattutto, si «apre la strada per ulteriori inserimenti negli elenchi delle compensazioni. Una manovra all'origine limitata alle sole situazioni individuate dal Piano delle Certezze diventa ora una prospettiva risolutiva di ogni situazione per la quale si metta in dubbio la realizzabilità in loco.» (Id.:190)

Il cambiamento di prospettiva lamentato da Marcelloni è comprovato da una serie di decisioni *ad hoc* assunte dal Consiglio comunale (tabella I), durante il mandato di Walter Veltroni e poi di Gianni Alemanno, con consenso pressoché

---

<sup>6</sup> Tra questi l'area del *Pratone delle Valli* e della *Tenuta Aguzzano*, destinati a parco pubblico e soggetti ad esproprio. In entrambi i casi si era prodotto un contenzioso con i proprietari dei terreni, al quale si mette effettivamente fine autorizzando lo spostamento delle volumetrie in altri comprensori a fronte della cessione gratuita delle aree al comune.

unanime. Nel corso degli anni, il numero complessivo dei compensori sale a 71 e determina il raddoppio della volumetria da compensare rispetto a quanto stabilito nel *Piano delle certezze*<sup>7</sup>, con una serie di ripercussioni negative (tabella II).

Compensorio	Atto di riferimento	mc
F2-Volusia	Deliberazione Consiglio comunale 18/2001	83.262
F2-Borghetto S. Carlo	Deliberazione Consiglio comunale 44/2003	94.484
G3-Casal Giudeo sud (residuo Casale Gasperini)	Deliberazione Consiglio comunale 285/2006	36.301
Trullo Montecuccio	Deliberazione Consiglio comunale 40/2003	70.000
Egenco - Deposito Magliana	Deliberazione Consiglio comunale 73/2006	60.136
E1 - Torrino Valchetta	Deliberazione Consiglio comunale 73/2006	45.894
La Barbuta	Deliberazione Consiglio comunale 261/2006	30.353
Tenuta Acquafredda	Deliberazione Assemblea Capitolina 62/2011	210.000
E1 - Casal Giudeo	Deliberazione Assemblea Capitolina 20/2013	(a) 1.129.876
M2 - Santa Fumia	Deliberazione Assemblea Capitolina 47/2013	134.850
E1 - Tor Pagnotta - Ricorso Cecchignola imm.	sentenza Consiglio di Stato 119/2012	(b) 1.800.000
M2 - Olgiata - Ricorso Mannino	sentenza Consiglio di Stato 2360/2012	(b) 80.000
E1 -Tor Pagnotta - Ricorso Ieur	sentenza Consiglio di Stato 3476/2013	(b) 700.000
TOTALE		4.475.156

Tabella I | Compensazioni approvate con provvedimento *ad hoc*.

(a) Dato riferito alla proposta di controdeduzione, a fronte di 1.314.824 mc indicati nella DCC 20-2013 (b) Valori stimati

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

	mc
Compensori elencati nelle tabelle allegate alle norme	4.023.194
Compensori indicati all'interno delle norme (Tor Marancia, Casal Giudeo)	2.247.928
Nuovo PRG	6.271.122
Ulteriori compensazioni autorizzate singolarmente (tabella I)	4.475.156
Totale	10.746.278

Tabella II | Volumetrie complessive

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

## Il bilancio deficitario dell'attuazione

Il *Piano delle certezze* rinvia ad atti successivi l'individuazione delle aree dove trasferire la capacità edificatoria, configurando di fatto una manovra organizzata in due fasi: la salvaguardia opera sin dall'inizio, mentre la rilocalizzazione avviene in un secondo tempo.

Al nuovo PRG è affidato il compito di stabilire le aree idonee al trasferimento delle volumetrie. Gli indirizzi formulati dalla Giunta per la «soluzione della questione delle compensazioni» definiscono il percorso da seguire per assicurare la coerenza con le scelte urbanistiche<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Gli elenchi sono aggiornati ufficialmente per l'ultima volta nel 2008. La ricostruzione dello stato di attuazione promossa nel 2013 dall'assessorato alla trasformazione urbana (sindaco Ignazio Marino, assessore Giovanni Caudo) si rivela particolarmente complessa, ma consente di certificare il raddoppio delle quantità messe in gioco dalla compensazione.

<sup>8</sup> Comune di Roma, Delibera di Giunta comunale 811/2000. La Giunta comunale approverà in seguito i criteri per le procedure di concorso (delibera 332/2004) e per l'istruttoria e approvazione delle proposte private mediante accordo di programma (delibera 333/2004). Il Consiglio comunale, con delibera 17/2010, approverà i criteri per l'applicazione del principio dell'equivalenza economica e la «definizione delle grandezze edilizie di riferimento per il computo dei diritti edificatori».

L'entità delle volumetrie realizzabili è determinata secondo un principio di equivalenza del valore immobiliare; perciò, se il trasferimento avviene su terreni di maggior valore, si ottiene una riduzione delle volumetrie complessive, contribuendo al ridimensionamento della capacità insediativa del piano. Il maggior valore economico è correlato alla qualità della localizzazione sotto il profilo urbanistico: centralità, connessione con la rete del trasporto pubblico, dotazione di servizi. Perciò appare possibile conseguire un duplice obiettivo: ridurre le quantità attraverso la concentrazione degli interventi in aree urbanisticamente idonee. A questo scopo si ipotizza di riservare alla mano pubblica una quota dell'edificabilità delle principali aree di trasformazione, per poterla assegnare successivamente ai titolari delle compensazioni, tramite un bando pubblico.

La concreta attuazione si discosta progressivamente dal percorso sopra descritto. L'amministrazione non si rivela capace di indirizzare la localizzazione attraverso l'assegnazione delle volumetrie e, fin da subito, guarda con favore agli accordi volontari fra i proprietari. Di conseguenza, nel *nuovo Prg* si estende il novero delle aree idonee al trasferimento a tutte le aree classificate come «città da ristrutturare» e «città da trasformare», compresi i nuclei di edilizia abusiva (noti come «toponimi»), localizzati nelle frange più esterne del territorio comunale, e gli «ambiti di riserva», una nuova categoria di aree di espansione collocate lungo il Grande Raccordo Anulare (Gra)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Una prima dettagliata ricostruzione e valutazione critica delle compensazioni, con un approfondimento su Tor Marancia, è compiuta da Helene Nessi e Aurelien Delpirou (Nessi, Delpirou, 2008: 65-68).

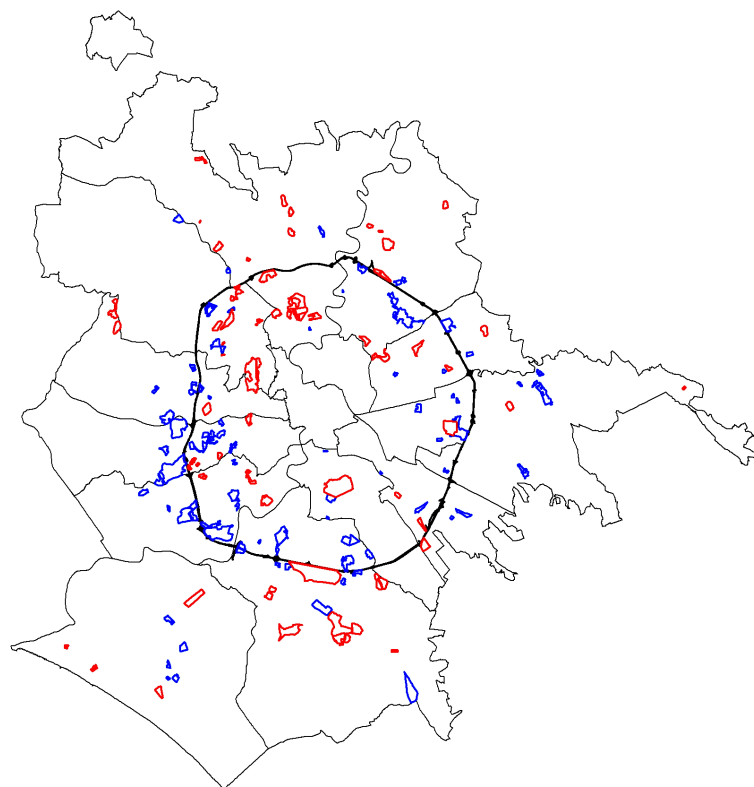


Figura 1 | Aree interessate dalle compensazioni

In bordo rosso i comprensori destinati a parco e area agricola ammessi a compensazione ('aree di partenza'); in blu le aree interessate dai programmi costruttivi nei quali è stata trasferita l'edificabilità ('aree di atterraggio').

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

L'approvazione di proposte private, all'origine considerata come un'opzione procedurale fra le altre, diventa così il motore primo dell'attuazione delle compensazioni. Fino all'entrata in vigore del *nuovo PRG* il ricorso a varianti urbanistiche puntuali con le procedure semplificate stabilite dal Dlgs 267/2000 è una strada obbligata per anticipare l'attuazione delle operazioni. Ma anche in seguito, nonostante le previsioni generose del nuovo piano, si continua a ricorrere agli accordi di programma con contestuale variante urbanistica per derogare alle disposizioni riguardanti le localizzazioni e gli indici fondiari. In tal modo, si riducono le possibilità di orientare il trasferimento delle volumetrie in funzione di obiettivi e strategie urbanistiche e si esalta una mediazione politica scarsamente informata da considerazioni di tipo urbanistico.

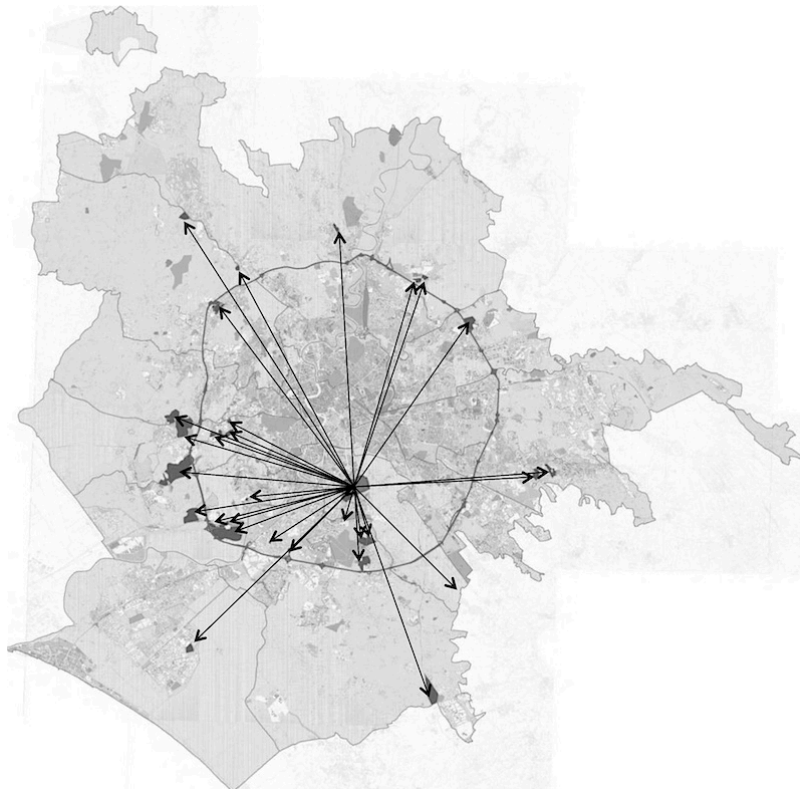


Figura 2 | Compensazione di Tor Marancia. Aree interessate dal trasferimento dell'edificabilità ('aree di atterraggio').

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

Nei quindici anni intercorsi dall'adozione del *Piano delle certezze*, il Consiglio comunale adotta 61 programmi per 5.423.280 mc<sup>10</sup>. L'esito complessivo degli interventi è opposto a quello ipotizzato: i nuovi insediamenti sono disposti prevalentemente lungo il Gra e determinano l'apertura di un nuovo fronte edificato in direzione ovest che aggrava la dispersione insediativa e comporta il potenziamento del sistema viario attraverso un complicato sistema di complanari e strade di raccordo, i cui costi di realizzazione assorbono gran parte degli oneri urbanistici a scapito di altri servizi. «La città ad ovest compete con quella che si trova ad est [...] una città non del tutto prevista che si configura come esito di singole operazioni, una città costruita per parti» (Caudo, 2016: 13)<sup>11</sup>. Inoltre, il minor valore economico dei terreni periferici determina un incremento delle volumetrie da realizzare. Il caso più eclatante, in questo senso, riguarda

10 La potenzialità edificatoria originaria è pari a 3.662.387. Il trasferimento, pertanto, ha prodotto un incremento del 46%.

11 La crescita urbana lungo l'arco occidentale in mancanza di una strategia e di un disegno urbano da parte del PRG è oggetto di una dettagliata disamina da parte di Marco Pietrolucci, (Pietrolucci, 2016: 31-88).

nuovamente il comprensorio di Tor Marancia, la cui compensazione è distribuita in 27 programmi costruttivi<sup>12</sup>, localizzati in 11 municipi differenti, con un raddoppio del volume iniziale.

Numerose proposte private interessano aree carenti di verde e servizi pubblici e mal servite dal trasporto su ferro. Di conseguenza, si alimentano conflitti locali giustificati da ragioni urbanistiche del tutto analoghe a quelle che avevano indotto il decisore al ridimensionamento del piano del 1965. Anche la soddisfazione dei privati viene progressivamente a mancare: in molti casi l'approvazione delle proposte si trascina senza esito, per complicazioni infrastrutturali, sciatte progetti, nuovi adempimenti imposti dalle leggi, immancabili traversie con i ritrovamenti archeologici e lungaggini burocratiche. Le difficoltà attuative si riverberano sulla realizzazione dei parchi pubblici previsti nelle aree da compensare; non bastasse, nei casi in cui le opere sono realizzate, il comune si dimostra impreparato ad assumerne la gestione, per carenza e cattiva allocazione di risorse unite alla frammentazione delle competenze.

Programma costruttivo	Municipio	Destinazione d'uso dell'area (Nuovo PRG 2003)	Atto amministrativo
ANAGNINA	VII	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.47/2003
BOCCEA M2	XIII	ATO I77	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
BOCCEA PRINT	XIII	PRINT (Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n.256/2005
CASAL GROTTONI	IX	Tessuti residenziali; Servizi; Ferrovie nazionali, metropolitane, e in concessione, aree di rispetto; Nodi di scambio	Indirizzi al Sindaco - DCC n.66/2007
CASAL LUMBROSO	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.283/2005
CASAL MONASTERO	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.257/2003
CASALE GASPERINI	IX	ATO R4; Aree agricole; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n.285/2005
CASALOTTI F2	XIII	ATO I15	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
CASSETTA MISTICI	V	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.79/2005

<sup>12</sup> Secondo la ricognizione del 2013, il Consiglio comunale ha autorizzato finora 23 programmi e altre 4 proposte sono in fase istruttoria. Il programma urbanistico «Divino Amore», approvato con accordo di programma sottoscritto il 16 giugno 2009, non è risultato realizzabile a causa dell'intervenuta apposizione di un vincolo paesaggistico e si è previsto di rilocalizzare la volumetria, sempre con il metodo della compensazione, in uno dei programmi attualmente in istruttoria. I trasferimenti autorizzati ammontano da 1.651.591 mc e comportano la realizzazione di 3.213.839 mc. Resta ancora da compensare il 15% della potenzialità edificatoria originaria.



CASTEL DI LEVA	IX	PRINT (Tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n.2/2007
CASTEL FUSANO/ INFERNETTO	X	ATO R16	Indirizzi al Sindaco - DCC n.258/2005
CASTELVERDE	VI	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Delib. Giunta Com. n.840/2000
C E C C H I G N O L A OVEST	IX	ATO I7	Indirizzi al Sindaco - DCC n.315/2005
C I N Q U I N A BUFALOTTA	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
COLLATINA	V	PRINT	Indirizzi al Sindaco - DCC n.122/2007
COLLE DELLE GENSOLE	IX	ATO I8	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
COLLINA FLEMING	II	ATO R44	Indirizzi al Sindaco - DCC n.46/2003
EUR CASTELLACCIO	IX	Centralità pianificata	Indirizzi al Sindaco - DCC n.18/2001
F O N T A N A CANDIDA	VI	Ambito di riserva, PRINT (Verde e servizi); Aree agricole; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
GIUSTINIANA	XV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco -DCC n.7/2007
GROTTAPERFETTA	VIII	ATO I60	Indirizzi al Sindaco -DCC n. 53/2003
INFERNETTO SUD	X	ATO I40	Delib. Giunta Cap. N. 376/2011
LA TORRETTA	IX	ATO R8	Indirizzi al Sindaco -DCC n.42/2003
LUNGHEZZA	VI	ATO I3	Indirizzi al Sindaco - DCC n.296/2005
L U N G H E Z Z A - NOCETTA	VI	Centralità pianificata	Indirizzi al Sindaco - DCC n. n.21/2013
MAGLIANA GRA	XI	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole; ATO I67	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
MAGLIANELLA GRA	XIII	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Indirizzi al Sindaco -DCC n.284/2005
M A G L I A N E L L A Baleniere	XIII	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Indirizzi al Sindaco - DCC n.177/2003
MARANELLA	VII	PRINT (tessuti e Verde e servizi);	Indirizzi al Sindaco - DCC n.70/2006
MASSIMINA	XII	Centralità da pianificare	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
MEZZOCAMMINO	IX	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.109/2004
MONTESPACCATO	XIV	PRINT (Verde e servizi);	Indirizzi al Sindaco - DCC n.278/2005

MONTI DELLA BRECCIA	III	Verde privato attrezzato	Indirizzi al Sindaco - DCC n.40/2006
MURATELLA	XI	ATO I68	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
OLGIATA	XIV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
PARCO TALENTI	III	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC 44/2003 e n.109/2004
PESCACCIO	XII	Ambito di riserva; Aree agricole; Verde privato attrezz.	Indirizzi al Sindaco - DCC n.261/2006
PIETRALATA	IV	ATO R76	Indirizzi al Sindaco - DCC n.46/2003
PONTE GALERIA	XI	ATO I71	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
PONTINA	IX	ATO R70	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
P O R T U E N S E - SPALLETTE	XI	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Delib. Giunta Cap. n.239/2013
PRAMPOLINI	V	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.109/2004
PRATO SMERALDO	IX	ATO R66	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
PRIMA PORTA	XV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
RISERVA VERDE B	X	ATO I10	Indirizzi al Sindaco - DCC n.276/2005
S A M B U C A PISTOIESE	III	ATO I73	Indirizzi al Sindaco - DCC n.44/2003
SPINACETO	IX	PRINT (tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 21/2012
STAZIONE AURELIA	XIII	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al sindaco - DCC n.40/2003
TENUTA RUBBIA	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.53/2003 e 99/2003
TOR CERVARA	IV	ATO R61	Indirizzi al Sindaco - DCC n.41/2003
TOR SAN GIOVANNI	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.71/2006
TOR TRE TESTE	V	ATO I2; Verde e servizi	Indirizzi al Sindaco - DCC n.318/2005
TORRESINA 2	XIV	Tessuti; Verde e servizi; Aree agricole	Indirizzi al Sindaco - DCC n.110/1997
TORRINO SUD	IX	ATO R26; Verde e servizi; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003

VIA AURELIA KM13	XIII	ATO R32	Indirizzi al Sindaco - DCC n.53/2003 e 99/2003
VIA DELLE VIGNE	XI	ATO R72	DCC 261/2005 e - DAC n.48/2013
VIA DI BRAVA	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.47/2013
VIA DI BRAVA Pescaccio	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.261/2006
VIA DI VILLA TROILI	XIII	ATO R23	Indirizzi al Sindaco - DCC n.277/2005
VIGNA MURATA	VII	PRINT (tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n. n.20/2012
OSTIENSE 167	XI	Centralità pianificata	DCC n.31/2007

Tabella III | Programmi costruttivi autorizzati

*Nota:* Si noti come, in larga prevalenza, i programmi costruttivi siano presentati in aree di espansione (Ambiti di Riserva, Ambiti di trasformazione ordinaria-ATO) e nelle aree libere all'interno dei PRINT. L'approvazione degli "Indirizzi al sindaco" con delibera di Consiglio comunale (DCC) o di Assemblea capitolina (DAC) è propedeutica alla stipula di un accordo di programma. *Fonte:* elaborazione dell'autore sulla base di dati raccolti nella ricognizione promossa nel 2013 dall'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

## Conclusioni: l'ipoteca delle compensazioni e il tatticismo inoperoso dell'urbanistica romana.

«La rilocalizzazione dei diritti edificatori riconosciuti è ormai una prassi acquisita (...) Le compensazioni che sono una sorta di debito finché non vengono allocati i diritti edificatori hanno passato il punto di non ritorno e stanno per diventare un problema residuale. Dopo questa stagione di transizione si potrà finalmente passare alla gestione ordinaria dell'urbanistica.» (Modigliani, 2005: 94)

Come evidente, l'esito della manovra delle compensazioni è molto distante da quanto previsto da Daniel Modigliani, direttore dell'ufficio di pianificazione durante la formazione del *nuovo PRG*. Nonostante il numero elevato di programmi costruttivi adottati dal comune, la conclusione della manovra delle compensazioni è ancora lontana. E' stata interamente trasferita la capacità edificatoria di soli 15 comprensori su 71 e, complessivamente, le volumetrie ancora da trasferire ammontano a oltre 6 milioni di mc. Si tratta di un'eredità pesante che in misura consistente discende da decisioni assunte extra-piano – sia attraverso l'accoglimento di ricorsi sia attraverso decisioni del Consiglio comunale - e che non trova corrispondenza nel dimensionamento e nell'offerta di aree del piano regolatore. Non è eccessivo sostenere che il «debito» di cui parla Modigliani si sia nel tempo trasformato in un «derivato» urbanistico i cui effetti rischiosi incombono sulla gestione urbanistica attuale e futura della città.

L'eccesso di offerta immobiliare dovuto all'esaurirsi dell'ultimo ciclo edilizio ha per ora allentato le pressioni da parte degli interessi proprietari. Tuttavia, qualora cambino le condizioni di contesto, si dovrà decidere se eliminare il meccanismo della compensazione o se attrezzarsi per gestirlo in modo più virtuoso, per

riconduerne l'attuazione verso quegli obiettivi di razionalità urbanistica finora disattesi.

Qualunque ipotesi sui contenuti delle future politiche urbanistiche deve tenere conto del perpetuarsi dello scarto fra intenzioni e realizzazioni, una costante della storia urbanistica della capitale.

Così si esprimeva Luigi Piccinato, nel 1977: «la città è cresciuta in modo diverso da come avevamo previsto in quel piano, si usa dire, mentre si dovrebbe confessare che l'Amministrazione non è stata capace in questi quindici anni di svolgere una gestione del Prg tale da porne le premesse per la vitale realizzazione, anzi ha fatto l'opposto.» (Piccinato, 1977: 155). E così, vent'anni dopo, Daniel Modigliani: «erano più di cento gli strumenti urbanistici esecutivi sospesi, tra piani di recupero, piani di recupero delle zone ex abusive, piani per l'edilizia residenziale pubblica e lottizzazioni convenzionate. Tutti residui del passato lungamente attesi e diventati quasi sempre atti dovuti, in particolare nelle periferie con alta concentrazione di lottizzazioni abusive e gravi carenze di attrezzature e servizi.» (Modigliani, 2005: 94)

Non è possibile limitarsi a constatare come l'urbanistica romana del dopoguerra abbia cercato, senza grande successo, di rimediare con nuovi atti di pianificazione alle derive di quelli precedenti. Le categorie del *fallimento*, per stigmatizzare gli errori iniziali, o del *tradimento*, per lamentarsi delle successive deviazioni, da sole non bastano per spiegare fino in fondo le ragioni che provocano tale scarto. Il mancato governo di questa manovra urbanistica offre alcune indicazioni in più.

Innanzitutto, appare evidente il prevalere di comportamenti tattici e di breve periodo sulle strategie di lungo periodo. In altri termini, il gradualismo dell'azione pubblica basato sulla ricerca del consenso con il settore immobiliare - diventato attore unico della trasformazione urbana, per il progressivo esaurirsi dell'iniziativa pubblica tanto sul versante della residenza, quanto su quello della direzionalità - si è tramutato ben presto in una gabbia che ha soffocato ogni intenzione riformista. Né le esplicite dichiarazioni programmatiche del 1996 e del Piano delle certezze sulla riqualificazione urbana, la cura del ferro, la politica dei parchi, né tanto meno quelle contenute nel nuovo PRG<sup>13</sup> hanno costituito un riferimento sufficientemente solido e quindi capace di contenere tale evoluzione. Nei provvedimenti assunti dal Consiglio comunale fino al 2013, le assunzioni del piano appaiono in tutta evidenza come una mera retorica cui riferirsi per giustificare l'accoglimento delle sollecitazioni esercitate dagli operatori privati<sup>14</sup>.

Altrettanto rilevante è il ruolo degli apparati tecnici. Il progressivo indebolimento

---

13 Nella relazione del *nuovo PRG* sono indicate le «cinque opzioni» del nuovo piano e le «scelte strategiche», riguardanti: stabilità di popolazione, ricompattazione delle previsioni, riorganizzazione della mobilità locale, vocazioni di alcune aree, limiti del riequilibrio dello sviluppo verso est, prospettive del settore edilizio e costituzione di una riserva comunale di aree trasformabili.

14 L'amministrazione guidata da Ignazio Marino fra il 2013 e il 2015 segna una discontinuità nella gestione delle compensazioni: l'assessore Giovanni Caudo - con il quale l'autore ha collaborato - promuove una ricognizione generale dello stato di attuazione, interrompe la progressiva estensione della manovra attraverso ulteriori decisioni *ad hoc*, cerca di portare a compimento l'apertura e gestione dei parchi (con successo a Volusia, Borghetto San Carlo e con difficoltà a Tor Marancia e Trullo-Montecucco). La forzata interruzione della consiliatura ha impedito di procedere oltre e di

della macchina amministrativa ha ostacolato l'attuazione di un meccanismo che avrebbe richiesto elevate e qualificate capacità operative. La costituzione di una riserva pubblica di edificabilità, l'assegnazione della stessa tramite bando pubblico, la procedura di verifica e approvazione delle proposte private, l'effettuazione dei concorsi per la realizzazione delle opere pubbliche, l'assegnazione dei servizi realizzati nelle aree di trasformazione e la gestione dei parchi naturali e agricoli ceduti al comune: ognuno di questi passaggi si è rivelato un ostacolo insormontabile e i pochi successi conseguiti rappresentano vere e proprie eccezioni in un panorama complessivamente fallimentare.

Infine, anche senza approfondire l'analisi delle condizioni di contesto<sup>15</sup>, dal punto di vista particolare di questa vicenda possiamo comunque trarre qualche indicazione sul ruolo svolto da alcuni attori urbani. Alle associazioni ambientaliste e ai comitati locali si deve l'impulso iniziale, in favore della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente. Tuttavia, nel momento in cui si è data forma e sostanza alle decisioni, il mondo della cittadinanza attiva è stato escluso e il castello procedurale, formalmente costruito a garanzia degli interessi collettivi, ne ha ostacolato ogni forma di inclusione positiva.

Questa divaricazione ha certamente influito sulla mancata composizione fra gli interessi propri ad alcuni interessi economici – innanzitutto la proprietà fondiaria e gli sviluppatori, spesso coincidenti fra loro – e quelli della domanda sociale. Non solo la definizione dei programmi costruttivi si è appiattita su un'offerta indifferenziata e banalizzata di abitazioni e centri commerciali, ma persino le scelte riguardanti i 2.000 ettari di superfici da acquisire al patrimonio pubblico hanno ignorato le istanze legate all'economia sociale e al welfare civico e non hanno offerto opportunità per promuovere forme differenti di sviluppo locale<sup>16</sup>. Se non si affronteranno con decisione queste tre questioni cruciali illuminate dalla vicenda paradigmatica delle compensazioni, ogni dibattito sulle intenzioni e sugli strumenti della pianificazione nel contesto romano sarà destinata a rimanere un esercizio sterile e ogni ipotesi di soluzione della vicenda delle compensazioni risulterà illusoria o, peggio ancora, velleitaria.

## Riferimenti bibliografici

- Caudo, G. (2016), "Roma e la forma della città" in Pietrolucci, M., *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, p. 13.
- Cerulli Irelli, V. (2003), "Parere pro-veritate", in *Bollettino dell'Associazione nazionale italiana per la tutela del patrimonio artistico e naturale* dell'Associazione n. 390/2003, disponibile anche su <http://eddyburg.it>.
- D'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'urbe*, Carrocci, Milano.

---

affrontare il tema della gestione del residuo della manovra, in connessione all'aggiornamento del PRG.

<sup>15</sup> Si rinvia, in particolare, alle considerazioni sul regime urbano e sulla debolezza dei corpi intermedi in D'Albergo E., Moini G. (2015), e Tocci W. (2009).

<sup>16</sup> Cfr. il contributo di Stefano Sampaolo in questo volume.

- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea: il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Roma.
- Modigliani D. (2005), in P. Salvagni (a cura di), *Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica*, Palombi, Roma.
- Nessi H., Delpirou A. (2008), “Le mécanisme de ‘compensation’ à Rome” in *Revue Urbanisme*, 362/2008, pp. 65-68.
- Piccinato L. (1977), “Tutte le colpe dell’amministrazione”, *Il Messaggero*, 8 luglio 1977, in Zevi S. (2016), *Idee e piani per il territorio romano: un contributo dell’Archivio Luigi Piccinato*, Gangemi, Roma.
- Pietrolucci, M. (2016), *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skira, Ginevra-Milano, p. 31-88.
- Tocci W. (2009), “L’insostenibile ascesa della rendita urbana”, in *Democrazia e diritto*, 1/2009, Franco Angeli, Milano, pp. 17-59.
- Traina, D. M. (2013), “Lo *ius aedificandi* può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?”, relazione al convegno promosso dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 7 marzo 2013, disponibile su [www.cesifin.it](http://www.cesifin.it).

### Riconoscimenti

La ricostruzione dello stato di attuazione delle compensazioni è stata possibile grazie alla competenza e al rigoroso lavoro di Laura Forgione, all’epoca funzionario tecnico dell’unità operativa Piano Regolatore presso il Dipartimento di programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale.