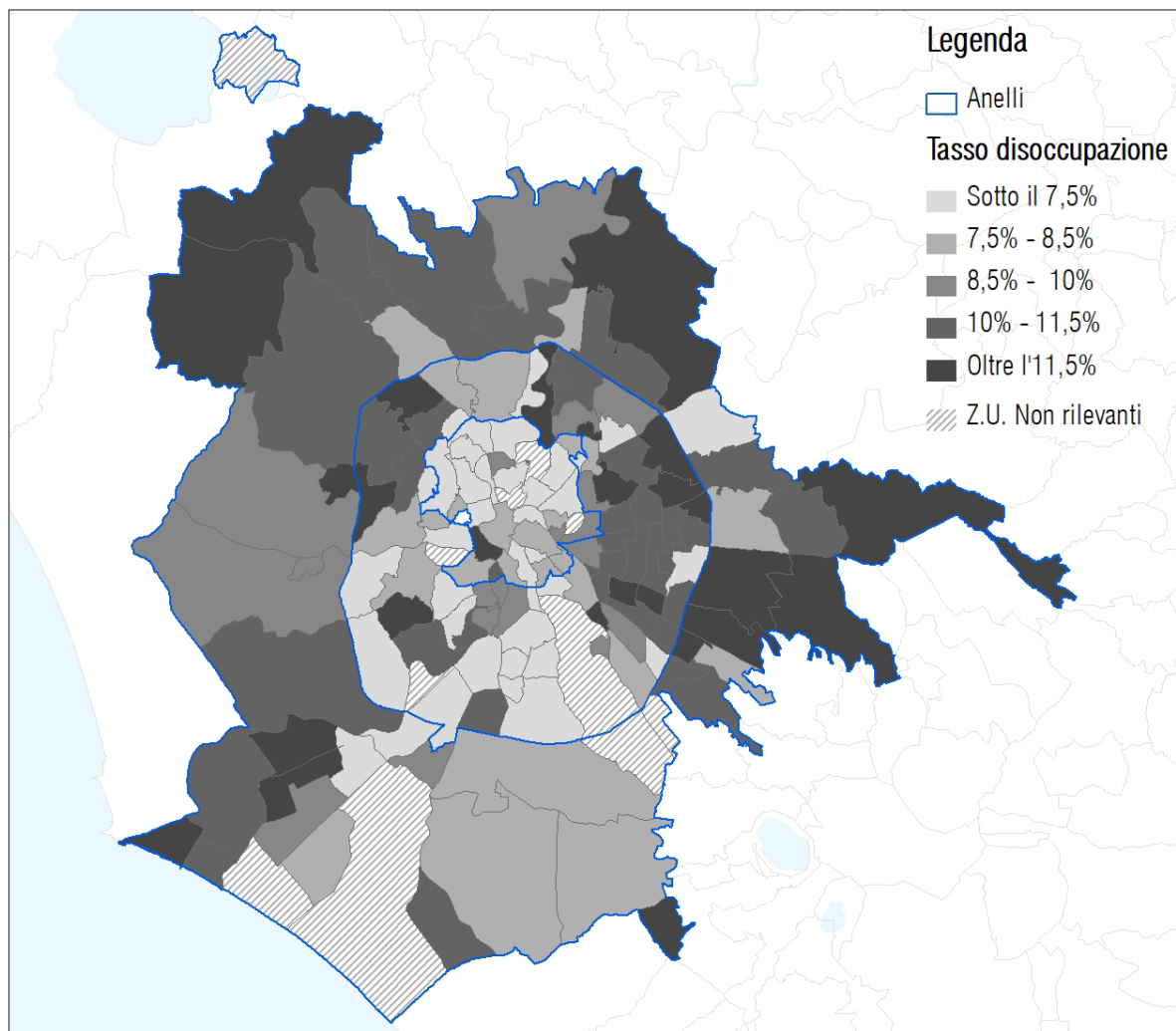


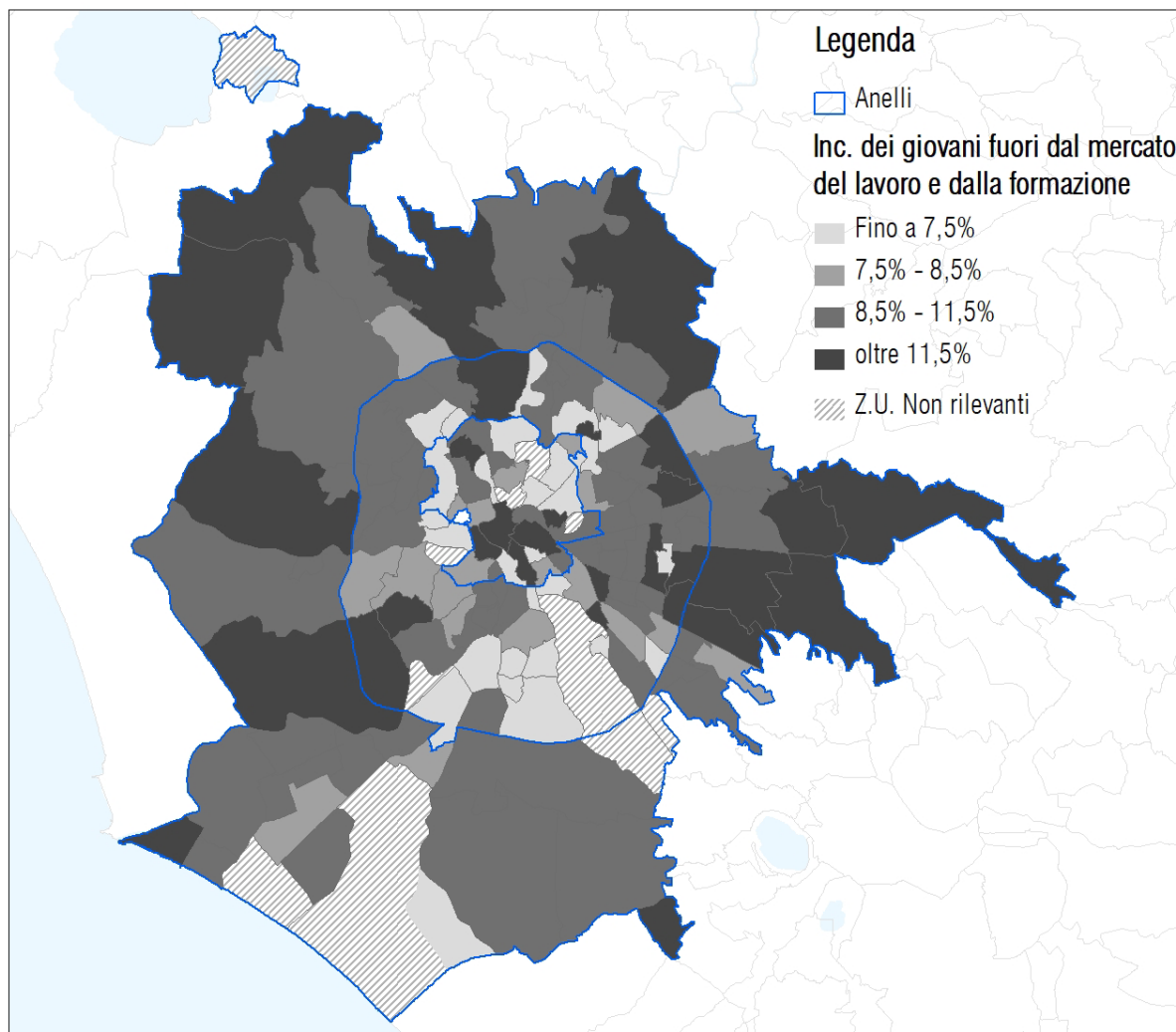
Fig.13 - Tasso di disoccupazione nel territorio di Roma Capitale (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione

Il tasso di disoccupazione registrato nel 2011 mette in evidenza le criticità vissute in alcuni specifici ambiti periferici. In particolare appaiono in maniera evidente, ancora una volta, le difficoltà vissute dai quadranti nord ed est, dagli ambiti di Acilia, Ostia Nord e Corviale. Si tratta di aree in cui inevitabilmente si sommano ulteriori criticità. Elevati tassi di disoccupazione, la loro persistenza nel tempo, la mancanza di opportunità economiche e di costruzione di progetti assistenziali concreti, sono tutti fenomeni che, associati, contribuiscono all'impoverimento materiale e culturale della popolazione.

Fig.14 - Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione

In questo ambito, è stato analizzato il segmento di popolazione tra i 15 e i 29 anni, selezionando gli individui fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione, i NEET. Nel 2011, Roma aveva il 10,7 per cento della popolazione di quell'età in questa condizione. Territorialmente, i valori superiori al 13 per cento sono distribuiti in 19 zone urbanistiche. Tra queste, va ricordata anche la presenza di alcune zone del centro storico. In queste ultime è molto consistente la presenza di giovani immigrati al di fuori dei canali ordinari di formazione e lavoro. Nelle altre aree invece si sommano i problemi già rilevati dagli altri indicatori.

2.4. Contesto socio-economico

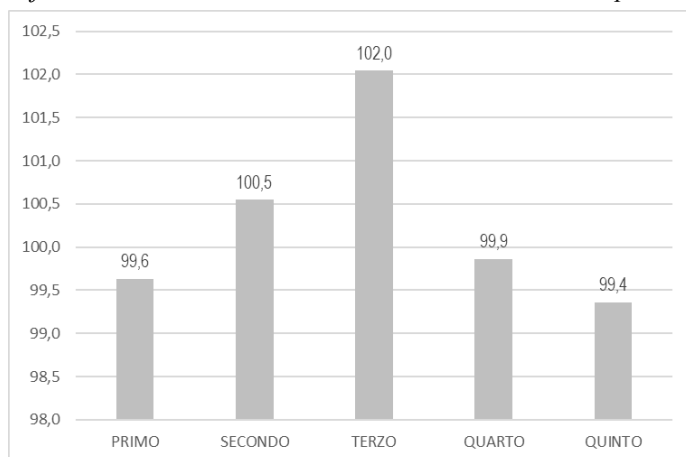
Come si è potuto verificare nei paragrafi precedenti nel territorio preso in esame, quello della Città metropolitana di Roma, le realtà periferiche presentano elementi di estrema complessità dovuti, in particolare, alla eterogeneità riscontrata negli aspetti demografici, economici e della struttura urbana. Realtà molto diverse, come si è detto, accomunate da sempre più evidenti criticità di tipo sociale, economico e culturale.

L'ISTAT, nel corso dell'audizione in Commissione, ha presentato un indicatore sintetico di "vulnerabilità sociale e materiale" utile a dare conto dell'esposizione di alcune fasce della popolazione a particolari situazioni di rischio, inteso come incertezza della propria condizione sociale ed economica. L'indice è costruito attraverso la combinazione di sette indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni materiali e sociali della vulnerabilità:

- incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeto senza titolo di studio;
- incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti;
- incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie;
- incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, a indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne;
- incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate;
- incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica;
- incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, a indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o è ritirato da lavoro;

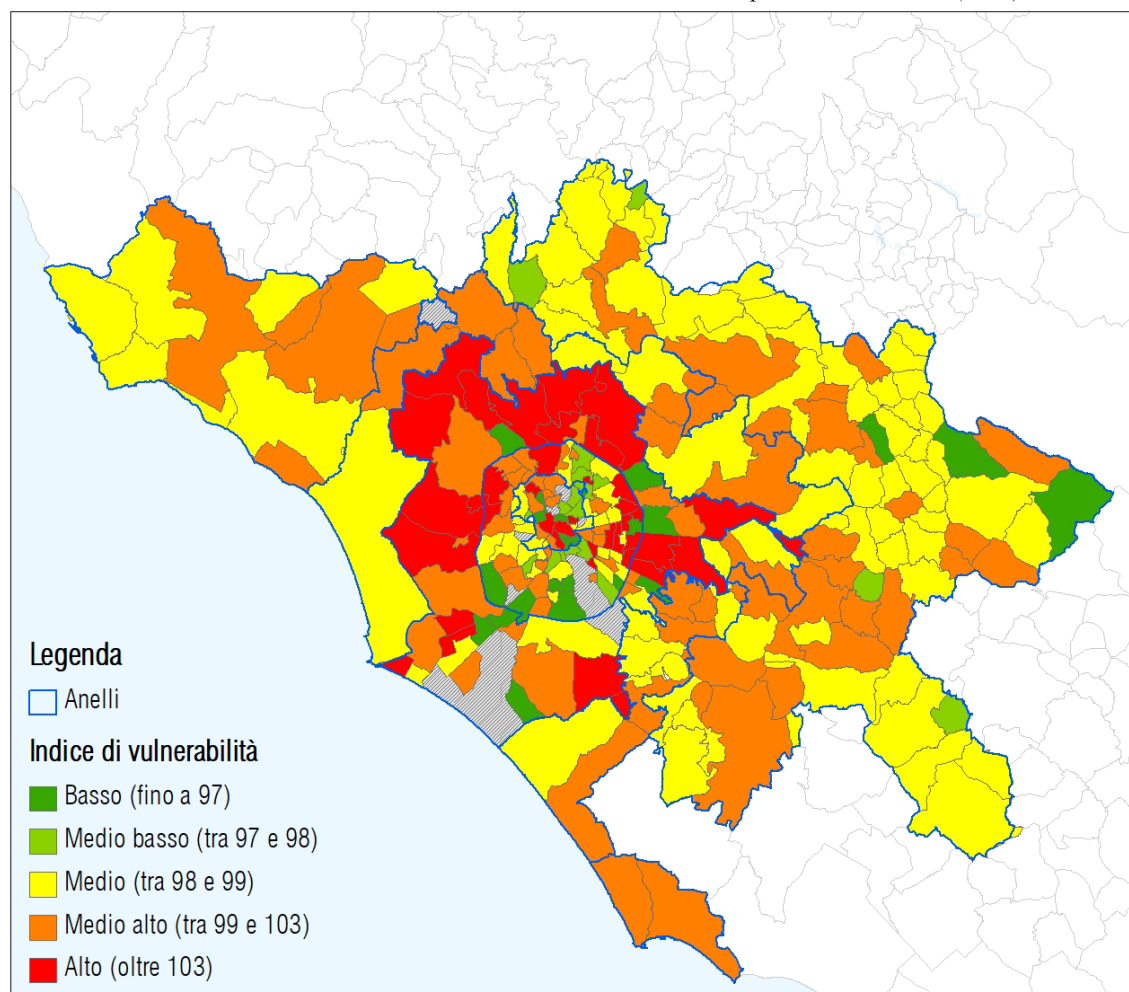
Analizzando il territorio per anelli e tenendo in considerazione i valori medi di Italia (99,3) e Lazio (99,6), si può osservare come l'indicatore tenda in media a salire progressivamente dal primo (valore medio 99,6) al terzo (102,0 il valore più alto) per poi ridiscendere dal quarto (99,9) fino al quinto dove si riscontra il valore più basso (99,4).

Graf. 13 - Vulnerabilità sociale e materiale, valori medi per anello (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da “Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano” proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

Fig.15 - Vulnerabilità sociale e materiale nel territorio della Città Metropolitana di Roma (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da “Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano” proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

La figura 15 rappresenta cartograficamente i valori di vulnerabilità sociale e materiale calcolati da ISTAT per Comune nel caso del quinto - quarto anello e per zona urbanistica nel caso del terzo, secondo e primo anello.

Analizzando nel dettaglio il territorio di Roma Capitale è possibile cogliere da subito, come detto in precedenza, la preponderanza di zone ad alto rischio di vulnerabilità sociale e materiale ricadenti all'interno del terzo anello. Queste appaiono concentrate in maggioranza a nord (Cesano, La Storta, Santa Cornelia Prima Porta, Labaro, Tor San Giovanni e Bufalotta), in misura minore a est (Torre Angela, Giardinetti – Tor Vergata e San Vittorino) e ovest (Boccea, Casalotti e Pantano di Grano). A sud si riscontrano i casi di Ostia Nord (ben distinta da Ostia Sud), Acilia Nord e Sud, Porta Medaglia e Santa Palomba. Nel secondo anello le aree ad alto rischio risultano in particolare concentrate nel quadrante est dove i quartieri popolari (San Basilio, Tor Cervara, Rustica, Tor Sapienza, Alessandrina, Centocelle, Casetta Mistica,

Torre Maura, Quadraro e Tor Fiscale) si susseguono praticamente senza soluzione di continuità. Gli oltre 70.000 interventi sociali resi, nel 2016, sotto la regia della Sala Operativa Sociale del servizio di emergenza e pronto intervento assistenziale erogato a favore di circa 16.000 persone diverse, dal Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale danno certamente contezza delle reali dimensioni del disagio sociale vissuto sul territorio.

2.5. Sicurezza

Il lavoro svolto dalla Commissione, con visite e audizioni, ha permesso di evidenziare nel territorio di Roma Capitale alcuni elementi che tracciano un profilo complesso sia sul piano della percezione di sicurezza sia sul piano delle situazioni di illegittimità riscontrate.

A fronte dei dati forniti dal Ministro dell'interno Marco Minniti nel corso della sua audizione, che indicano un quadro dell'andamento della delittuosità a livello nazionale caratterizzato da significative diminuzioni (si riducono in maniera significativa le rapine in banca, le rapine in uffici postali, l'usura, l'estorsione, la ricettazione, e i furti e le rapine in abitazione) nelle periferie romane il timore di subire un reato rimane elevato. Fatto che evidenzia da un lato la distanza che esiste tra insicurezza reale e insicurezza percepita in questi luoghi, fenomeno ascrivibile soprattutto alle condizioni di disagio vissute, e dall'altro alcune precise tematiche, riscontrate sia dai residenti sia dalle istituzioni, che nonostante l'impegno e gli interventi mirati proposti da queste continuano ad affliggere questi territori.

2.5.1 Geografie e modalità criminali

Roma non è una città in cui si riscontra un controllo significativo da parte di un'unica grande associazione mafiosa. Nella Capitale, secondo le risultanze delle indagini riportate nelle audizioni della Commissione, risultano presenti varie organizzazioni criminali, probabilmente inquadrabili nel reato di associazione mafiosa, che hanno una capacità di intimidazione tale da creare omertà e uno stato di soggezione nell'ambiente in cui operano. In alcuni casi, in particolare, è stata riscontrata la tendenza da parte di queste organizzazioni a impegnarsi in opere e azioni, assimilabili a un welfare parallelo, tali da riscuotere il consenso della popolazione dei territori.

Organizzazioni che, se si considera che a Roma ogni anno avvengono tra i venti e i trenta omicidi di cui circa diciotto in ambito familiare o del tutto occasionali, statistiche ben lontane da realtà dove il contrasto di interessi nelle attività illecite sfocia in atti di violenza significativi, vivono una sostanziale "pacifica convivenza", almeno fino ad oggi.

La zona dove il fenomeno descritto è più evidente è quella di Ostia, ma sono stati segnalati fenomeni analoghi sparsi in diversi territori delle periferie romane come ad esempio a San Basilio, a Tor Bella Monaca, a Primavalle o nella zona di Roma Sud dove è presente una ramificata organizzazione criminale.

Sul comprensorio di Ostia, in particolare, insistono e sono radicate più organizzazioni criminali di tipo complesso, alcune delle quali con caratteristiche di vere e proprie organizzazioni di stampo mafioso. Ostia, dal punto di vista delle dinamiche

criminali, è raffrontabile a molte nostre realtà meridionali in cui si osserva un radicamento di organizzazioni criminali che hanno un controllo territoriale e sociale del contesto in cui operano. Le attività di questi gruppi criminali avvengono attraverso l'utilizzo di forme violente come l'intimidazione attuata a mezzo di incendi e di danneggiamenti e hanno come obiettivo l'acquisizione di tutte le principali attività economiche del litorale e in particolare la gestione delle attività balneari. I vari gruppi che, su alcune porzioni del territorio lidense, esercitano questo potere, controllano anche la gestione degli immobili pubblici. La esercitano trafficando gli immobili, ossia vendendo gli immobili a nuovi inquilini ed estromettendo, anche con la violenza, i legittimi assegnatari o occupanti dall'immobile. Le indagini, come noto, hanno lasciato emergere inoltre fenomeni di contiguità e fenomeni di inquinamento mafioso o paramafioso dell'amministrazione.

2.5.2 Traffico degli stupefacenti

Uno dei temi principali della attività criminale a Roma è il traffico degli stupefacenti. In una piazza come quella di Roma, che ha notoriamente un livello della domanda e di offerta estremamente elevato, il fenomeno degli stupefacenti in tutto il territorio capitolino ha una struttura non omogenea. Si tratta di una struttura multilivello dato che la città è lo snodo attraverso cui passano alcuni dei grandi canali di importazioni di droga a livello internazionale.

Nel territorio della Capitale si riscontra così la presenza di soggetti della 'ndrangheta che hanno come unico scopo quello di gestire il grande traffico a livello internazionale, un livello intermedio attestato nei quartieri periferici che tratta le grosse partite di sostanza stupefacente destinate al consumo nella piazza di Roma e una rete diffusa, in cui lavorano gruppi fortemente strutturati e organizzati, che controllano una porzione di territorio e la adibiscono a luoghi per quest'attività criminale.

Un caso esemplificativo di questa stratificazione è quello del quartiere di Tor Bella Monaca nel VI Municipio, dove operano diversi gruppi criminali in un regime di rigida divisione del territorio. Queste organizzazioni appartengono o hanno contatti con i gruppi di 'ndrangheta e con i gruppi di camorristi, con i quali trattano le partite di sostanza stupefacente che approvvigionano le diverse piazze di spaccio che caratterizzano questo quartiere.

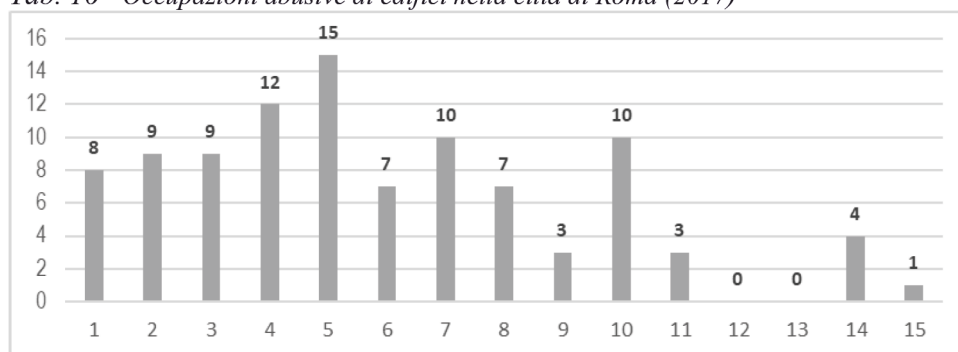
2.5.3 Occupazione illegale degli immobili

Uno dei fenomeni rilevanti del quadro di illegalità che caratterizzano gli ambiti periferici di Roma riguarda l'occupazione illegale di immobili pubblici e privati. Per dare un quadro del fenomeno riscontrato è utile distinguerlo in due tipologie: le occupazioni massive degli immobili, che riguardano contemporaneamente un intero edificio, interessando una pluralità di singole unità immobiliari e appartamenti; le occupazioni abusive di singole abitazioni, fenomeno riscontrabile principalmente negli alloggi di proprietà pubblica.

La prima tipologia riguarda edifici abbandonati, in maggioranza di proprietà privata, spesso fatiscenti, in condizioni tali da comprometterne la sicurezza e localizzati in ambienti degradati. Delle 98 occupazioni abusive censite nella Capitale, infatti, 79

ricadono in zone suburbane. Il fenomeno, che interessa complessivamente molte migliaia di persone in stato di indigenza, risulta avere in molti casi una gestione di tipo organizzato, riconducibile a movimenti politici per la casa, associazioni in cui c'è un forte tasso di connotazione politica. In alcune situazioni sono emersi elementi tali da far configurare una vera e propria associazione per delinquere finalizzata all'occupazione e alla gestione di questi immobili.

Tab. 16 - Occupazioni abusive di edifici nella città di Roma (2017)



Fonte: Elaborazione su dati Prefettura di Roma

Nel periodo compreso tra il 2015 e il 2016 sono stati eseguiti dalla Questura 28 interventi di cui 6 per scongiurare tentativi di occupazione e 22 concernenti operazioni di sgombero. Statistica che non tiene conto del recente sgombero dell'immobile di via Curtatone 3, di proprietà del Fondo Omega, occupato nel 2013 da circa 400 persone di cui molti richiedenti asilo. Lo sgombero del palazzo, in pieno centro, ha messo in luce la complessità per i soggetti istituzionali coinvolti, di coordinare l'azione di recupero dell'immobile con il diritto all'assistenza per le persone fragili che vi risiedevano e la necessità di governare le tensioni sociali.

La seconda tipologia interessa appartamenti e singole abitazioni per lo più di proprietà pubblica. Il fenomeno, nell'area della Città metropolitana di Roma, risulta avere una dimensione difficilmente comparabile per incidenza sul totale degli alloggi disponibili con le altre realtà.

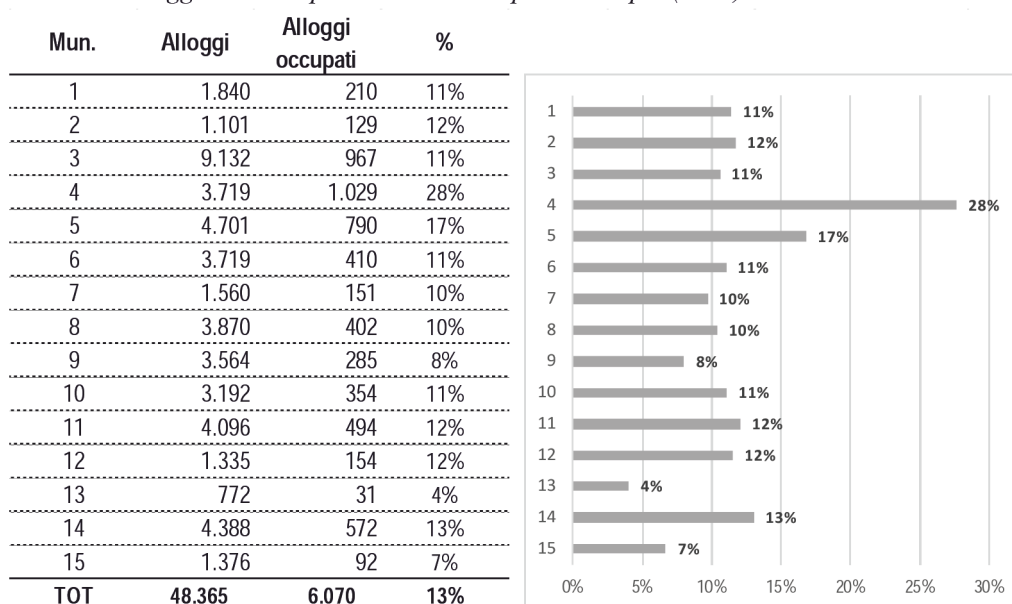
Tab. 17 - Alloggi occupati abusivamente per Città Metropolitana (2016)

Città Metropolitana	Alloggi	Alloggi occupati	%	All. liberati (ultimo anno)	Querele sporte da occupanti	Decreti di rilascio notificati
Torino	29.102	54	0,2%	2	52	2
Milano	60.429	3.792	6,3%	1.066	519	493
Genova	11.535	70	0,6%	26	18	9
Venezia	10.897	172	1,6%	20	13	19
Bologna	19.747	38	0,2%	50	40	40
Firenze	13.000	72	0,6%	4	-	58
Roma	58.095	7.011	12,1%	97	230	234
Bari	24.220	668	2,8%	6	-	233

Fonte: Elaborazione su dati Federcasa

Dei quasi 50.000 alloggi localizzati a Roma Capitale e gestiti dall'Ater oggi ne risultano occupati abusivamente oltre 6.000, il 12,5% del totale.

Tab. 18 - Alloggi Ater occupati abusivamente per Municipio (2016)



Fonte: Elaborazione su dati Ater

Questa ampia realtà è raramente il frutto di iniziative spontanee e rimanda all'esistenza di una gestione organizzata del fenomeno. È frequente infatti che gli assegnatari degli alloggi diventino soggetti protagonisti di un traffico di immobili vendendone o cedendone l'uso dietro un corrispettivo economico. Inoltre, come si è visto nei precedenti paragrafi, in alcuni territori specifici è emerso a seguito di indagini come la gestione delle occupazioni abusive sia nelle mani di organizzazioni operanti nella illegalità. Si tratta di interferenza da parte di vere e proprie organizzazioni criminali nella gestione delle occupazioni e di tutto ciò che ne consegue.

2.5.4 Roghi tossici

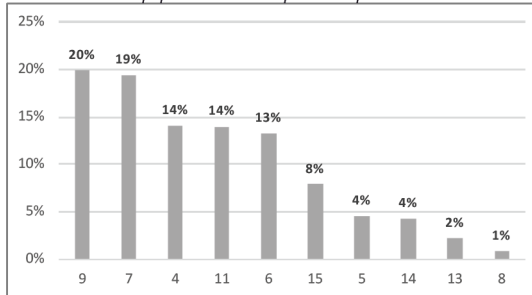
A fianco del sistema "ufficiale" di smaltimento rifiuti, con tutte le sue inefficienze, si è sviluppato negli ultimi anni un sistema parallelo di smaltimento, che ha avvelenato e continua ad avvelenare le periferie di Roma e di cui i campi Rom sono solo l'ultimo anello della catena.

I roghi tossici, infatti, si sviluppano spesso a margine degli insediamenti dei nomadi di varia provenienza ed etnia. La presenza dei rom nel territorio di Roma Capitale è variegata: ai sette campi autorizzati, detti villaggi della solidarietà, se ne aggiungono altri dodici tollerati e un centro di accoglienza per soli rom, abitati complessivamente da oltre 5.000 residenti.

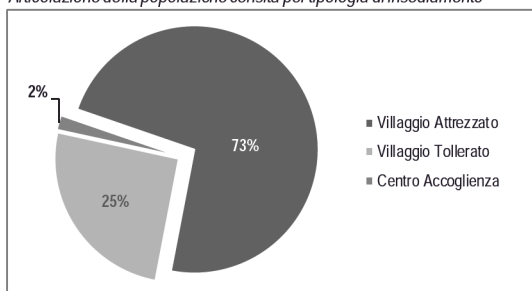
Tab. 19 - Censimento dei villaggi attrezzati, tollerati e dei centri di accoglienza (2017)

Mun.	Localizzazione	Tipologia	Pop.
4	Via Salvati 1 (campo bosniaco)	Villaggio Tollerato	400
4	Via Salvati 1 (campo serbo)	Villaggio Tollerato	150
4	Via Spellanzon - Via Smith	Villaggio Tollerato	100
4	Via D. Grisolia	Villaggio Tollerato	100
5	Via dei Gordiani	Villaggio Attrezzato	240
6	Via di Salone	Villaggio Attrezzato	607
6	Via Toraldo 120	Centro Accoglienza	100
7	Via di Ciampino (Barbata)	Villaggio Attrezzato	586
7	Via dell'Arco di Travertino	Villaggio Tollerato	150
7	Via di Ciampino (Barbata 2)	Villaggio Tollerato	200
7	Via Schiavonetti	Villaggio Tollerato	100
8	Via delle Sette Chiese	Villaggio Tollerato	nd
8	Via dell'Arcadia (ex Fiera di Roma)	Villaggio Tollerato	42
9	Via di Castel Romano	Villaggio Attrezzato	1.062
10	Via Ortolani - Lenormant	Villaggio Tollerato	nd
11	Via Luigi Candoni	Villaggio Attrezzato	747
13	Via della Monachina	Villaggio Tollerato	115
14	Via Cesare Lombroso	Villaggio Attrezzato	227
15	Camping River	Villaggio Attrezzato	420
15	Via del Foro Italico (tangenziale)	Villaggio Tollerato	nd
Totale			5.346

Articolazione della popolazione censita per Municipio



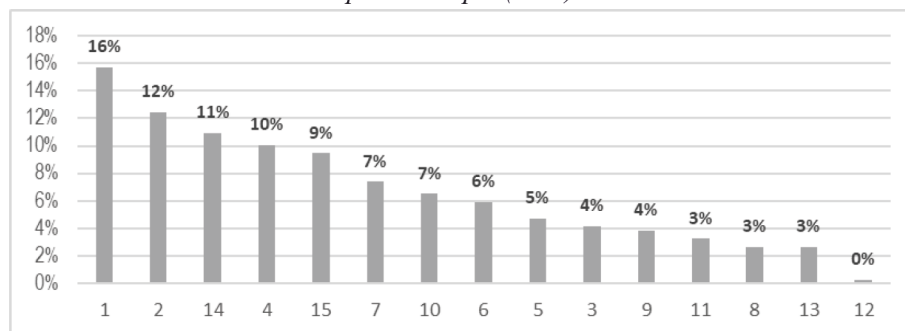
Articolazione della popolazione censita per tipologia di insediamento



Fonte: Elaborazione su dati "Relazione su sicurezza e stato di degrado delle Periferie" (Roma Capitale)

Oltre a questo dato è necessario considerare l'alto numero di insediamenti abusivi di diversa natura ed entità, oltre 300, che si distribuiscono sul territorio a macchia di leopardo e che ospitano circa 1.200 persone. Dati per loro natura ovviamente suscettibili di importanti variazioni ma che rendono l'idea della diffusione della problematica. Insediamenti che mostrano numerose criticità che per le loro caratteristiche, pulviscolari e diffusi gli insediamenti abusivi, sovraffollati e ai margini quelli regolari, sono di difficile gestione sia dal punto di vista dell'ordine pubblico sia per ciò che riguarda l'intervento sociale.

Tab. 20 - Insediamenti abusivi per Municipio (2017)



Fonte: Elaborazione su dati "Relazione su sicurezza e stato di degrado delle Periferie" (Roma Capitale)

Grazie al lavoro della task force congiunta tra polizia municipale, polizia provinciale, regione e forze di polizia, si è osservato che il fenomeno dei roghi tossici proviene da una complessa filiera di commercio di rottami. Sono state individuate le centrali in cui i rom reperiscono il materiale grezzo che viene poi scomposto per separare la parte da rivendere dal materiale di scarto, dato alle fiamme. Fuoco che in genere viene appiccato da minorenni, in quanto tali non imputabili.

A conferire i rifiuti nei campi Rom non sono solo gli abitanti dei campi ma anche persone esterne che smaltiscono i rifiuti illegalmente per evitarne i costi di discarica. Nel territorio di Roma sono state segnalate oltre 120 discariche abusive: cave dismesse, cantieri abbandonati, interi appezzamenti riempiti di materiali di risulta potenzialmente dannosi per l'ambiente e la salute dei residenti. Emblematici sono i casi dell'ex cava dell'Osa e quello delle discariche di Castelverde e Lunghezza.

3. LA PERIFERIA DI ORIGINE SPONTANEA: PROBLEMI E CRITICITÀ ATTUALI

L'abusivismo edilizio nella Capitale ha generato nel tempo una miriade di insediamenti con caratteristiche urbanistico-edilizie peculiari nei diversi ambiti territoriali e nelle diverse epoche in cui si sono formati. Il fenomeno ebbe origine negli anni Trenta e, a fasi alterne e con diversa intensità, si è sviluppato fino ai giorni nostri rappresentando in diverse fasi storiche una vera e propria modalità alternativa di accesso alla casa.

3.1 Le Zone F e le Zone O

Dall'adozione del Piano Regolatore Generale del 1962 i processi di espansione urbanistica di Roma sono stati fortemente condizionati dallo sviluppo della produzione edilizia abusiva. Accanto alla periferia pianificata si era formata nel tempo e al di fuori delle regole del Piano, una grande periferia diffusa. Con il Piano Regolatore Generale del 1962 vennero individuate le zone F di ristrutturazione urbanistica, 44 nuclei di origine principalmente abusiva sorti a partire dai trasferimenti operati in epoca fascista e sviluppatisi fino alla fine degli anni cinquanta. Il fenomeno dell'espansione abusiva della città, nonostante l'approvazione del nuovo Piano, non si arrestò al punto che si assistette, negli anni successivi, a un ulteriore ciclo di produzione edilizia abusiva che portò all'insediamento di nuovi quartieri ai margini delle zone F.

Nel 1978 si avviò così la cosiddetta perimetrazione dei nuclei sorti spontaneamente, definitivamente approvata nel 1983 con l'inserimento nel Piano Regolatore Generale delle Zone O di recupero urbanistico. Con la variante vennero individuati 74 nuclei di origine abusiva (ai quali, a più riprese, se ne aggiunsero altri 11 poi ridotti nel 1992, con la creazione del Comune di Fiumicino, a 76) da recuperare tramite un innovativo percorso partecipato di riqualificazione, un'alleanza organizzativa tra pubblico e privato, denominato autorecupero urbano. La variante aveva l'ambizione di recuperare i nuovi insediamenti che interessavano sia gli ambiti dove si erano consolidate le borgate dell'epoca precedente sia nuovi ambiti della città dove il fenomeno assumeva dimensioni e consistenze differenti. Vennero a configurarsi quindi

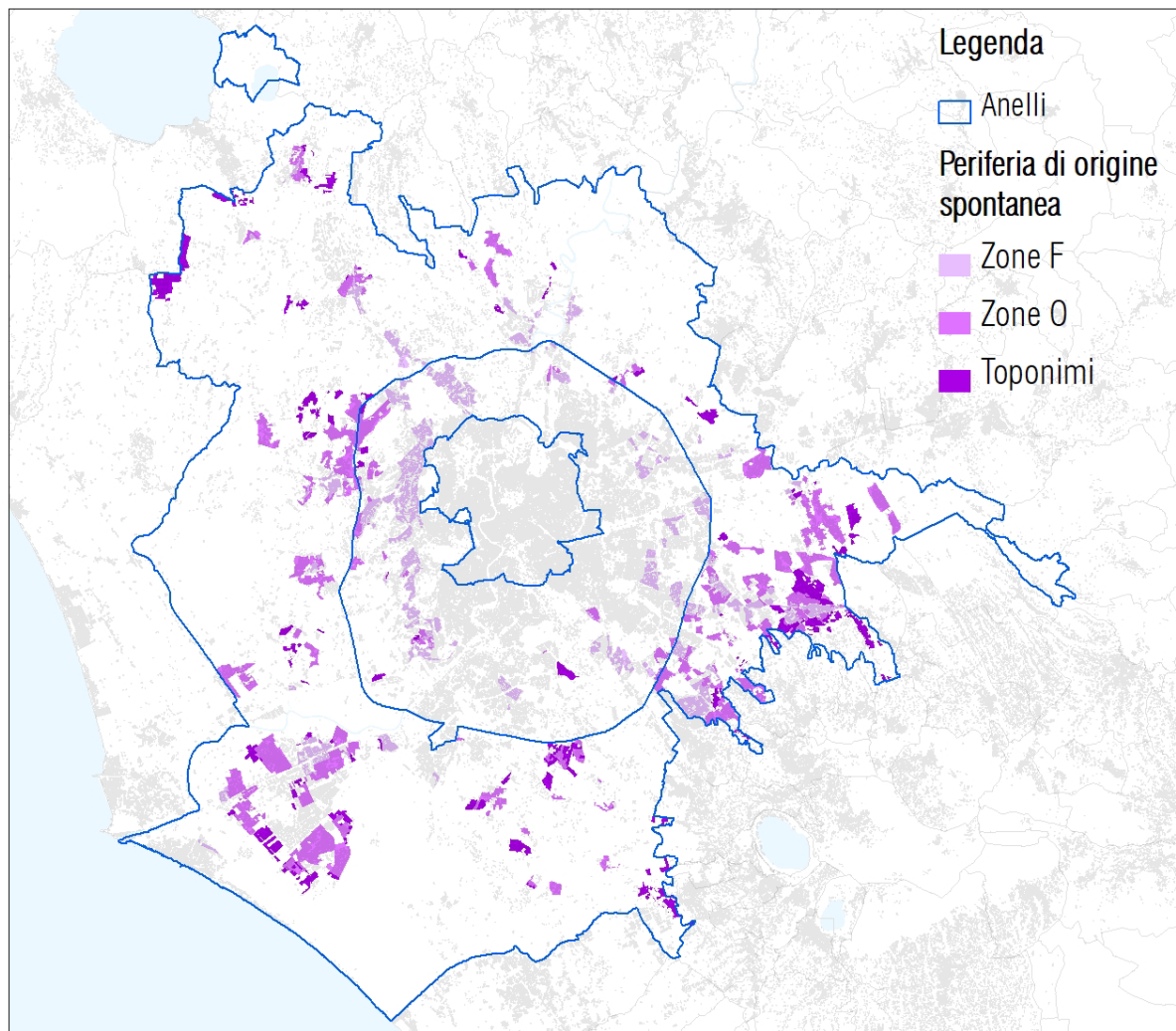
nuovi tessuti edilizi: accanto al borgo storico si ritrovavano, in aderenza, le borgate F e gli insediamenti prodotti dal nuovo Piano. In questo senso è opportuno citare l'esperienza tentata dall'amministrazione comunale nel 2000 quando, per favorire il recupero urbanistico e l'integrazione dei tessuti edilizi spontanei esistenti negli ambiti di Stagni di Ostia, Piana del Sole e Massimina - Villa Paradiso, ha proceduto all'elaborazione di piani di edilizia economica e popolare integrati alla variante di recupero urbanistico dei nuclei. A cavallo tra gli anni ottanta e novanta si verificò un ulteriore avanzamento della produzione edilizia abusiva che, per tipo di produzione e gamma di operatori intervenuti, si andò sempre più configurando come un vero e proprio settore parallelo dell'edilizia. La nuova produzione, non più esclusivamente motivata come nel passato dallo stato di necessità della popolazione immigrata, assunse nuove forme di intervento, in cui prevalse la logica speculativa.

3.2 I Toponimi

Dopo l'approvazione delle Zone O, nel 1983, si assistette così a un fenomeno di progressiva saturazione edilizia. Il fenomeno si concentrò, oltre che all'interno dei 20 nuclei esclusi dalla perimetrazione del 1978 e nelle aree a margine dei perimetri delle Zone O, in nuove lottizzazioni abusive. Il fenomeno interessava ormai tutti i settori della città con intensità e dimensioni tali che avevano prodotto conurbazioni con le espansioni di analoga matrice dei comuni limitrofi. Sebbene, rispetto al passato, l'entità dei frazionamenti illegittimi risultasse ridotta, permanevano quindi forme di abusivismo che facevano sedimentare quantità edilizie non trascurabili. Con la Variante Generale denominata "Piano delle Certezze" del 1997, l'amministrazione comunale intraprese un difficile e lungo percorso di recupero urbanistico di queste zone impostando come principali finalità la loro ristrutturazione urbanistica tendente alla ricucitura tra le zone sorte spontaneamente e il contesto circostante, il miglioramento della qualità urbana degli insediamenti e la realizzazione delle opere di urbanizzazione mancanti. Percorso di recupero che venne certificato nel Piano Regolatore Generale approvato nel 2008, diventando di fatto la terza manovra di recupero urbanistico della periferia, venuta dopo quella riguardante i 44 nuclei di Zona F (1962) e quella riguardante i 76 nuclei di Zona O (1983).

I "nuclei di edilizia *ex* abusiva da recuperare" individuati nel P.R.G. vigente sono oggi 71; di questi, a fronte di 44 piani di recupero presentati dalle associazioni di autorecupero, ne sono stati adottati 29 a cavallo tra il 2012 e il 2017 di cui 5 definitivamente approvati con delibera di Giunta della Regione Lazio. Complessivamente la loro superficie territoriale si estende per oltre 1.900 ettari, con una superficie edificata esistente di circa 2,3 milioni di metri quadri e sono abitati da quasi 60.000 abitanti. Con l'approvazione dei programmi di riqualificazione, oggi per molti alle battute finali dell'iter approvativo, la superficie edificabile ammonterà a circa 1 milione di metri quadri corrispondente a oltre 20.000 abitanti da insediare.

Fig.16 - Periferia di origine spontanea a Roma



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale

3.3 Problemi della periferia di origine spontanea

Quella che stiamo analizzando oggi si presenta come una periferia indistinta, senza qualità, realizzata con un modello insediativo rarefatto insostenibile per estensione, caratterizzata da carenza di servizi e di attività economiche, con scarsissima qualità urbanistica e urbana. Una sequenza di quartieri, piccole città autoreferenziali ormai molto cresciute dal punto di vista demografico. Qui convivono i vecchi proprietari della prima stagione e, insieme ai figli di questi, una gran parte di cittadini stranieri extracomunitari che rappresentano in alcune zone, come si è visto nei capitoli precedenti, più del 20% degli abitanti. La scarsità di servizi e funzioni, da una parte, e di attività economico-produttive, dunque di occasioni di lavoro, dall'altra, sono effetti direttamente riconducibili all'originaria assenza di pianificazione territoriale. Ma la mancata pianificazione urbanistica di quel periodo si legge anche nella sottovalutazione

dell'importanza degli spazi pubblici la cui carenza, consapevolmente o meno, ricade proprio sui residenti che si trovano privi o quasi di fondamentali luoghi di socializzazione. Accanto al costo ambientale ed economico che la collettività è chiamata a sostenere per compensare *ex post* le inefficienze organizzative prodotte dai processi di insediamento spontaneo e abusivo sul territorio, c'è quindi un costo sociale il cui prezzo viene pagato anzitutto da chi negli insediamenti *ex abusivi* vive.

Il recupero, la riqualificazione del territorio e il risanamento urbanistico della periferia di origine spontanea risulta ad oggi, sotto il profilo amministrativo e della pianificazione, sostanzialmente paralizzato. I piani particolareggiati di Zona O, ancora lontani dall'essere completamente attuati nelle loro previsioni, sono, tranne rare eccezioni, decaduti. Le proposte per il recupero dei toponimi faticano a completare il loro iter, se non per i 5 nuclei approvati. Anche i programmi Integrati, immaginati per riqualificare le Zone F del piano del 1962 risultano, tranne qualche interessante ma isolato caso, inattuati.

I 120 consorzi di autorecupero presenti a Roma lamentano poi difficoltà nel proseguire l'importante azione di recupero della periferia *ex abusiva* messa in atto nel tempo con le opere a scomputo, intendendo con questo termine la procedura introdotta dal comune nel 1995 di realizzazione delle opere di urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti per nuove edificazioni, ampliamenti o a seguito di rilascio di condono edilizio. Le associazioni consortili costituite sulla base della delibera n. 107 del 1995 rappresentano uno dei principali strumenti di risanamento della periferia romana avendo apportato un fondamentale contributo e una straordinaria forza nel processo di scelta e realizzazione delle opere pubbliche coinvolgendo in un unico procedimento pubblica amministrazione e cittadini. Si contano oltre 300 opere pubbliche realizzate con questo metodo, servizi indispensabili per la periferia romana. Oggi i tempi per l'approvazione dei progetti, sebbene coperti finanziariamente (i consorzi stimano complessivamente tra i 50 e i 70 milioni di euro l'ammontare dei fondi finora raccolti e depositati), sono particolarmente lunghi e le procedure complesse al punto che si assiste addirittura a un vero e proprio stallo delle attività. Il nuovo codice degli appalti, inoltre, genera alcune criticità nella gestione delle risorse che i consorzi accantonano per realizzare le opere a scomputo. Affrontare seriamente e con spirito costruttivo le modifiche da apportare al mondo dei consorzi di autorecupero, alla luce del nuovo codice degli appalti non può, dunque, prescindere dal considerare il ruolo e le competenze dei soggetti coinvolti: i consorzi e i loro presidenti, il Comune di Roma attribuendo alla pubblica amministrazione il ruolo di gestione e controllo degli appalti.

Il tema della sicurezza idraulica è un'altra grande questione irrisolta di una parte della periferia romana, che riguarda direttamente la vita delle decine di migliaia di cittadini che vivono negli insediamenti dell'entroterra di Ostia, a Piana del Sole e Prima Porta per citare i casi più delicati. Queste aree sono sorte, non sempre spontaneamente, in aree di dissesto idrogeologico, sotto il livello del mare o nelle aree di bonifica e della rete di raccolta delle acque. Quartieri che ancora oggi pagano pesantemente una evidente fragilità infrastrutturale e l'assenza di adeguate politiche di controllo e di sicurezza. La realizzazione di questi ambiti, infatti, non è sempre stata seguita da adeguamenti delle strutture e infrastrutture abitative e del reticolo idrografico. Molte volte al contrario il reticolo idrografico minore, quello che contribuisce ad aumentare il

tempo di corrivazione eliminando i picchi di piena, è stato cancellato e ne è stata ridotta la sezione idraulica con tombature e attraversamenti. Ma, più in generale, è oramai la rete dei collettori fognari e di captazione e allontanamento delle acque meteoriche a essere insufficiente in tante aree urbanizzate. Ciò è dimostrato dai sempre più frequenti allagamenti che riguardano, da alcuni anni, anche parte della città consolidata.

Tra i tanti casi esaminati dalla Commissione appare emblematico quello che coinvolge i circa 3.500 abitanti delle zone di Due Colli e Colle Regillo, situati nel toponimo Valle della Borghesiana. Qui, da quasi cinquant'anni, è in atto un complesso e paradossale contenzioso tra cittadini che dichiarano di non aver riconosciuti i loro diritti di proprietà sugli immobili che hanno acquistato e l'attuale proprietà che li ritiene occupanti abusivi dei propri immobili. Una storia lunga e articolata, che oltre al senso di incertezza e di ingiustizia raccontato dai consorzi interessati nel corso delle audizioni, ha tra i principali effetti anche quello di bloccare il recupero urbanistico dell'intero nucleo di Valle della Borghesiana, composto da sette consorzi e associazioni consortili di cui cinque non coinvolti dalla questione delle proprietà contese ma urbanisticamente legati agli effetti della sua mancata soluzione.

Altra criticità riscontrata nel lavoro della Commissione riguarda la situazione del condono edilizio. Per sanare e regolarizzare il fenomeno di abusivismo descritto in precedenza, negli anni sono state promulgate tre leggi di condono edilizio: nel 1985, nel 1994 e l'ultima, nel 2003. A Roma, come si evince dalla tabella che segue, sono state nel tempo presentate oltre 600.000 domande di condono e, nonostante tutti i tentativi di potenziamento ed efficientamento messi in atto dall'amministrazione, di queste ad oggi ne risultano completate nel loro *iter* solo il 67%.

Tab. 21 - Stato delle pratiche di condono edilizio a Roma Capitale (2017)

Legge	Domande presentate	Generale		Domande presentate	Consorzi	
		Sanatorie rilasciate	Sanatorie da rilasciare		Sanatorie rilasciate	Sanatorie da rilasciare
47/1985 abusi ammessi fino al 31/12/1983	416.368	317.143	100.077	19.626	15.182	4.551
724/1994 abusi ammessi fino al 31/12/1993	96.316	67.775	28.250	12.253	8.469	3.760
326/2003 abusi ammessi fino al 31/12/2002	88.608	18.037	69.906	2.508	412	2.072
TOTALE	601.292	402.955	198.233	34.387	24.063	10.383

Fonte: Elaborazione su dati Ufficio Condono Edilizio (ottobre 2017)

Il dato ha una sua rilevanza anche se lo si osserva sotto il profilo delle domande presentate dai consorzi che, dopo trent'anni, risultano ancora non completate per quasi un terzo. Sono prevalsi discontinuità gestionale, segmentazione dei processi amministrativi e decisionali, ritardi nell'applicazione di sistemi innovativi, il tutto contrassegnato da episodi di corruzione e da inchieste dell'autorità giudiziaria ancora in corso e non in grado, al momento, di gettare una luce definitiva sulla storia recente e passata del condono edilizio romano. Il rischio che si corre è quello di non riuscire a completare il percorso di recupero messo in atto dall'amministrazione negli anni; solo la conclusione dell'operazione condono, infatti, potrà consentire di riavviare in maniera

ordinata una riqualificazione diffusa della città. L'ufficio condono, per sua natura e per la mole di domande da rilasciare, inoltre, potrebbe essere il primo contribuente di Roma Capitale. Per operare a pieno regime, tuttavia, necessita di un maggior numero di risorse umane competenti, quindi di investimenti sulla formazione del personale, e soprattutto di un cambiamento di visione che lo porti a essere considerato una risorsa imprescindibile dell'amministrazione capitolina per dare risposte concrete alla periferia ed ai consorzi che attraverso gli oneri concessori versati a seguito delle concessioni edilizie rilasciate realizzano opere pubbliche.

4. I QUARTIERI DI INIZIATIVA PUBBLICA: ORIGINE E PROBLEMI ATTUALI

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica realizzati a Roma a partire dai primi del novecento e fino ad oggi si distinguono, con pregi e difetti, nel descritto panorama eterogeneo della periferia romana.

4.1 Le borgate ufficiali e gli insediamenti popolari dell'ICP

Nel periodo compreso tra l'avvento del fascismo e la seconda guerra mondiale Roma conobbe una fase di grandi trasformazioni urbanistiche. La città crebbe ben oltre i limiti del tessuto consolidato di allora con la realizzazione di nuovi quartieri periferici, vennero edificate le cosiddette borgate "ufficiali" e nuovi quartieri popolari.

A partire dagli anni venti vennero edificati gli insediamenti popolari intorno a piazza Verbano, a piazza Mazzini e due nuovi quartieri per edilizia popolare esterni alla città (Monte Sacro e Garbatella). La tendenza a realizzare insediamenti pubblici lontani dalla città produsse un fenomeno di espansione per "saldamenti" progressivi che caratterizzò gli interventi di natura economica e popolare affidati all'ICP durante il ventennio fascista. Secondo questa logica furono realizzate le borgate ufficiali, pensate per far fronte al fabbisogno abitativo degli sfollati del centro a seguito degli sventramenti e degli immigrati in cerca di occupazione e posizionate lungo le vie consolari a una distanza media di 10-12 chilometri dal centro.

Dal 1924 vennero edificati i nuclei di Acilia, S. Basilio, Gordiani, Prenestina costituiti da baracche senza qualità urbana ed edilizia, mentre a partire dal 1935, in attuazione del nuovo piano regolatore del 1931, sorsero i quartieri di case a Val Melaina, Tufello, Pietralata, Quarticciolo, Trullo, Primavalle e Tiburtino 3. Per la realizzazione dell'edilizia pubblica, l'amministrazione comunale provvide alla infrastrutturazione delle aree e all'allaccio con le reti esistenti, servendo nei fatti anche gli spazi liberi intermedi, che in seguito sarebbero stati occupati dai quartieri di iniziativa privata.

4.2 Il piano Ina-Casa

Con la fine della seconda guerra mondiale, il problema della ricostruzione e soprattutto l'esigenza di far fronte ai flussi migratori verso le grandi città, spinse il nuovo Stato repubblicano a mettere in campo un vasto programma di sviluppo del settore edilizio per rilanciare il tessuto economico-produttivo del paese e per migliorare gli *standard* di vita dei cittadini. Il primo programma unitario di edilizia residenziale