

CONCERTAZIONE E PEREQUAZIONE URBANISTICA

Paolo Urbani

Professore ordinario di diritto amministrativo

1. I nuovi scenari della riconversione urbana

Nei paesi europei di più antico sviluppo il fenomeno urbano attraversa da tempo un processo di trasformazione che ricorda quello dell'immediato dopoguerra rappresentato dalla ricostruzione delle città.

L'influenza dei cicli economici scarsamente espansivi e la presenza di forti capitali finanziari dirottati dagli investimenti produttivi verso l'edilizia ed i servizi terziari e quaternari ha investito soprattutto le grandi e medie aree urbane che si trovano al centro di fenomeni intensi di riconversione urbana e di modernizzazione delle infrastrutture della mobilità nonché del tempo libero e dei consumi.

Sistemi urbani in profonda crisi di visibilità derivante dall'esaurirsi della propria economia basata su un sistema industriale monosettoriale e dalla necessità di ripensare profondamente a nuove modalità di accumulazione della ricchezza e del recupero delle proprie capacità di sviluppo endogeno, hanno puntato sull'analisi dei propri bisogni e sull'identificazione di un rilancio degli interessi economici e sociali della comunità urbana. (Glasgow, Amburgo, Liverpool, Praga, Barcellona, Lione, Marsiglia). Città moderne, città attrattive anche senza più ciminiere. Analogamente, molte città puntano sulle loro risorse culturali o sulla loro storia per ritrovare una nuova capacità espansiva (Parigi, Genova, Roma, Bilbao, Berlino, Lisbona, Valencia). Anche la Comunità appoggia questi processi di riconversione urbana e li incardina nelle politiche di sviluppo integrato attraverso il finanziamento comunitario per la redazione di quelli che vengono chiamati *piani strategici*.

Questi processi hanno prodotto grandi cambiamenti nelle città specie riguardo alle parti centrali costituite da aree industriali dismesse, beni pubblici non più destinati alle loro funzioni originarie (ospedali, edifici militari, zone ferroviarie, zone portuali etc.) ove grandi interessi privati hanno proposto alle amministrazioni locali la trasformazione dei beni immobili con funzioni diverse, (terziarie, commerciali, edilizie) modificando le originali destinazioni d'uso previste dai piani urbanistici.

Richiamo la vostra attenzione sul fatto che in molti casi si tratta di vuoti urbani in parti strategiche della città che vengono sostituiti da nuovi pieni.

Oltre ai fenomeni espansivi che – come abbiamo detto – hanno nuova ripresa ai margini delle aree urbane per un nuovo processo di metropolitizzazione, sono le parti consolidate delle città che si riconvertono a nuovi usi ed a nuove centralità.

Riacquista grande importanza non solo la rendita fondiaria ma soprattutto la rendita edilizia derivante dalla possibilità di riassegnare a queste aree un *mix* di funzioni ed una volumetria che incontra solo i limiti della convenienza economica del progetto urbano e non quelli derivanti dalle prescrizioni del piano.

In Italia si parla di *programmi complessi o programmi integrati d'intervento* il cui contenuto è costituito da accordi tra poteri pubblici e interessi privati sul diverso assetto urbanistico da dare a queste aree ed il cui procedimento di approvazione va in deroga al piano urbanistico vigente. Ma perché le amministrazioni locali dovrebbero consentire queste grandi modificazioni? Qual è l'interesse pubblico generale che è alla base delle decisioni pubbliche di consentire tali interventi privati? Per rispondere a tali obiezioni i comuni – specie quelli metropolitani – subordinano l'accoglimento delle proposte alla realizzazione a carico dei privati di opere pubbliche oltre gli standards urbanistici dell'intervento che potremmo chiamare *opere di mecenatismo*, realizzando così uno scambio tra interessi pubblici e interessi privati.

Siamo di fronte a casi di *urbanistica consensuale* ove tuttavia molto spesso si realizzano scambi *inequali* e non scambi *leali* sia per la debolezza delle amministrazioni nel contrattare sia perché i privati richiedono – per il *surplus* di opere pubbliche – un aumento delle volumetrie o del *mix* di funzioni per garantirsi sempre grandi margini di profitto.

Va aggiunto che – almeno per il caso italiano ma credo che ciò riguardi anche altri paesi europei – la crisi fiscale dello Stato ha ridotto fortemente le risorse pubbliche delle amministrazioni locali che ricorrono agli accordi pubblico–privato proprio per coprire il fabbisogno di opere di urbanizzazione a carico dei privati.

1. Principio di legalità e cura degli interessi pubblici

Di fronte a questi processi sociali ed economici cosa cambia nel sistema della pianificazione urbanistica? E' noto che in tutti gli ordinamenti europei l'assetto dei suoli rientra tra i fini primari dello stato al fine di regolare sul territorio le diverse attività economiche, consentire un armonioso sviluppo dei luoghi di vita e di lavoro e la conservazione e riproducibilità delle risorse naturali. Per il raggiungimento di tali complesse finalità, l'ordinamento attribuisce al pubblico potere (*in primis* ai comuni) la potestà conformativa dei beni immobili, determinando attraverso il piano urbanistico la destinazione d'uso dei suoli e ordinando i diversi interessi pubblici e privati sul territorio secondo diverse tecniche di pianificazione.

La pianificazione quindi dovrebbe regolare i processi economici sul territorio in armonia con gli interessi generali della collettività e spetta quindi al piano fissare in un arco di tempo determinato la crescita urbana, garantendo servizi, infrastrutture e qualità della vita.

Nell'ordinamento italiano il provvedimento di piano è espressione dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, soggetta a forme di partecipazione pubblica in funzione meramente collaborativa, e la determinazione degli assetti spetta alla decisione unilaterale dell'amministrazione caratterizzata da imperatività. L'attività di piano è attività di apposizione di prescrizioni che conformano la proprietà o il territorio.

Le esigenze del mercato richiedono soluzioni urbanistiche flessibili e rapide ma queste contrastano non solo con lo *zoning* che costituisce la più antica tecnica di razionalità del piano ma anche con l'imperatività dello stesso piano urbanistico che nel determinare la destinazione d'uso dei suoli pretende di interpretare gli sviluppi futuri dell'economia locale.

Oggi il piano non può essere più regolatore nel senso rigido del termine ma deve aprirsi alla codeterminazione degli assetti con gli interessi privati acquisendo quella flessibilità che permette le migliori soluzioni urbanistiche nel momento in cui queste concretamente si manifestano.

Ma è proprio il contenuto di quella concertazione pubblico/privato che deve essere fissata preventivamente dal piano urbanistico altrimenti il piano è sostituito dal contratto. Ma laddove è necessario un ordinamento a tutela dell'interesse generale le norme non possono essere sostituite dal contratto. Ciò è contrario al principio di legalità ed al fine della cura degli interessi pubblici perseguito dai pubblici poteri.

Anche in Italia si sta sperimentando un nuovo tipo di piano regolatore comunale che riprende lo *structure plan* anglosassone che fissa le invariabili ambientali ed i limiti alle trasformazioni in determinate parti del territorio comunale ma per altre preventivamente identificate (centrali o periferiche) detta le condizioni della trasformazione (*mixité*, volumetria massima) ma non localizza gli interventi pubblici e privati. Questi aspetti vengono rimandati al piano operativo con il quale il comune apre alla contrattazione urbanistica sulla base delle proposte avanzate dai privati. Il

piano operativo è il luogo dell'urbanistica contrattata ma le regole da osservare ed i limiti sono fissati nello *structure plan*. E' l'unico modo per riportare le trasformazioni urbane nell'ambito delle scelte generali della pianificazione del potere pubblico, altrimenti – come sta accadendo in molte grandi aree urbane – il decisore pubblico si fa catturare dai regolati. Le soluzioni prospettate in questi casi possono essere diverse e tutte legate alla primaria soddisfazione dell'interesse generale senza compromettere l'interesse dei privati e lo sviluppo economico della città. Soluzioni che presuppongono però già nel piano strutturale un'analisi della rendita edilizia ovvero del plusvalore generato dal *mix* delle trasformazioni ammesse e della posizione strategica delle aree. Sulla base di questi dati preventivi il piano può prevedere lo scambio tra opere private e opere pubbliche per la città:

- a) la prima soluzione consiste nel prevedere nelle aree interessate un *plafond* minimo di trasformazioni, cui può aggiungersi una premialità volumetrica nel caso d'impegno dei privati ad opere di mecenatismo richieste dal comune. La centralità dell'area e l'incremento di valore che i beni costruiti possono assumere nel tempo spingerà certamente gli operatori privati ad accettare le ipotesi di scambio proposte dal piano. Il punto centrale qui è come parametrare la volumetria premiale al costo delle opere pubbliche.
- b) La seconda soluzione più radicale consiste nel prevedere che le aree perimetrare dal piano siano di un rilievo strategico tale da imporre un *confronto concorrenziale* tra più operatori sulla base di un progetto urbano preliminare deciso dal comune al fine di determinare il migliore assetto urbanistico dell'area in termini di volumetrie e servizi per la collettività. Le aree possono essere pubbliche o private ed in quest'ultimo caso i proprietari o

partecipano alla gara con gli operatori privati o in caso d'inerzia vengono espropriati.

2. Gli strumenti di perequazione urbanistica: il comparto edificatorio per ambiti territoriali.

Quella descritta è una delle tecniche di pianificazione adottate nel caso di grandi riconversioni urbane. Ma nella città non esistono solo aree di grande attrattività economica. Il compito dell'amministrazione pubblica è soprattutto quello di garantire uno sviluppo armonioso del tessuto urbano che contemperi le diverse esigenze delle attività private nell'ambito di un adeguato *plafond* di dotazioni territoriali collettive.

E' il problema della *città pubblica* o meglio del *piano pubblico* nel quale siano previsti spazi per la soddisfazione d'interessi collettivi e servizi d'interesse generale. La disciplina italiana prevede che il permesso di costruire sia oneroso, cioè che il privato paghi gli oneri di urbanizzazione in rapporto alle volumetrie concesse e – se non sono già esistenti – realizzi direttamente le opere di urbanizzazione primaria (le reti: idriche, fognarie, stradali, elettriche) connesse al suo insediamento. Questi oneri non sono però sufficienti poiché in tal modo gli spazi pubblici collettivi della città sono inadeguati. Ne consegue che la realizzazione di questi ultimi siano spesso a carico del comune che non dispone però di fondi pubblici per realizzarli.

Per garantire comunque gli spazi per servizi – attenzione gli spazi non i servizi – si adotta in Italia la tecnica per la quale alcuni proprietari sono incisi nelle loro facoltà dominicali da vincoli preordinati all'esproprio per garantire gli *standards* per le opere di urbanizzazione, mentre altri proprietari beneficino di rilevanti incrementi di valore dei propri beni a

seguito di scelte pianificatorie che di quei beni determinino l'edificabilità. La carenza di fondi pubblici per gli espropri e la reiterazione dei vincoli anche per 20 anni ha prodotto situazioni di grande disparità di trattamento tra proprietari e l'Italia è stata più volte censurata dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Da qui, per superare la tecnica del vincolo urbanistico, il ricorso da parte dei comuni ai sistemi di perequazione urbanistica che mirano a creare una indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione per determinate parti del territorio comunale.

Cosa s'intende per perequazione? Significa attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio comunale prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli d'inedificabilità ai fini della dotazione di spazi da riservare alle opere collettive.

Questo significa che i proprietari indistintamente partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri derivanti dalla pianificazione ai fini della trasformazione. L'attuazione degli interventi è rimessa ai proprietari che si riuniscono in consorzio e consensualmente cedono le aree per servizi e realizzano le opere di urbanizzazione, spostando quando necessario le proprie volumetrie virtuali sulle aree edificabili. In tal modo le amministrazioni possono finalmente disporre senza ricorrere all'esproprio (quindi senza oneri) di un cospicuo patrimonio fondiario pubblico come conseguenza diretta dell'attuazione del "piano perequativo".

Questa tecnica di pianificazione, tuttavia, non ha solo il fine di superare la discriminatorietà degli effetti della zonizzazione e di disporre gratuitamente di aree pubbliche per servizi ma anche quello della cosiddetta integrazione delle funzioni edificatorie, ovvero la possibilità che coesistano nei medesimi spazi diverse forme di utilizzazione del territorio.

Anche qui l'obiettivo è quello di superare il rigido principio della divisione in zone monofunzionali (agricole, residenziali, produttive etc.) secondo la previsione del piano regolatore generale della legge urbanistica del 1942, rivelatosi spesso elemento di rigidità pianificatoria e di procedere all'individuazione di zone miste dal punto di vista funzionale.

Gli urbanisti ed i cultori di estimo propongono ai comuni sistemi assai complessi di perequazione urbanistica che possono riguardare l'intero territorio comunale mediante il riconoscimento di diritti edificatori a categorie di aree omogenee in base allo stato di fatto e di diritto in cui si trovano prima del nuovo piano (*perequazione a priori*) oppure adottare un sistema di *perequazione parziale e a posteriori* – come il caso descritto prima – nel quale il comune individua determinate aree in base alle esigenze di servizi pubblici necessari e per esse ne prevede l'attuazione tramite i cosiddetti comparti di perequazione.

3 Conclusioni

Dai modelli di pianificazione comunale descritti si evince che la ricerca dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione è un mito poiché è noto che nel sistema di pianificazione è insita necessariamente una certa dose di differenziazione tra le posizioni proprietarie poiché sempre il piano può stabilire ove costruire e ove destinare le aree a conservazione ambientale o agricola.

L'indifferenza si ottiene con la perequazione in parti della città da trasformare in modo che tutti i proprietari ricompresi nelle aree perequate siano messi nelle stesse condizioni di vantaggio.

Ma già il principio di indifferenza non si applica alle grandi aree di trasformazione perché i proprietari di quelle aree hanno sicuramente vantaggi economici di molto superiori a quelli che si trovano nelle aree perequate.

BIBLIOGRAFIA

PAOLO URBANI

- *La riconversione urbana:dallo straordinario all'ordinario* in E.Ferrari (a cura di) *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano 2000
- *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana* in RGU 3/4 2000
- *I problemi giuridici della perequazione urbanistica* in RGU 4/2002.
- *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione dei piani urbanistici* in RGU 4/ 2004;
- *Dell'urbanistica consensuale* in RGU 2005.
- *Pianificare per accordi* in RGE 6/2005.
- *Urbanistica consensuale - la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri 2000.
- *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, (con S.Civitarese), III edizione, Torino, Giappichelli 2004.
- *Territorio e poteri emergenti, le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato* Giappichelli 2007

