

**Paolo Urbani**

***GLI EFFETTI DELLA RIFORMA ELETTORALE DEI SINDACI:  
NUOVE REGOLE E NUOVI PROGETTI NELLA POLITICA DELLE  
CITTA' \****

Le modificazioni introdotte nel sistema elettorale degli enti locali<sup>1</sup>, in particolare dei comuni, impone una riflessione sugli effetti che questa riforma ormai decennale ha prodotto anche sul versante delle politiche urbanistiche.

Per affrontare il tema occorre chiarire quali siano, a nostro avviso, i presupposti che giustificano o meglio impongono “nuove regole e nuovi progetti” a livello delle città. Dalla loro esplicitazione discende poi l’analisi diretta ad indagare il mutamento in corso nelle politiche urbanistiche.

Per chiarire i presupposti si ricorre alla utilizzazione di tre parole chiave: la domanda di cambiamento, la sussidiarietà, l’amministrazione di risultato.

### 1. Il Cambiamento

Non vi è dubbio che nella personalizzazione dell’elezione diretta del sindaco un ruolo decisivo lo giochi la richiesta di rinnovamento, di trasformazione, di mutazione degli assetti esistenti. Il cambiamento – per stare alle politiche territoriali locali – si coniuga con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, dei servizi, delle infrastrutture, della convivenza civile. La gente chiede che le cose cambino, non restino ferme: sia nel senso di risolvere i problemi minimi di gestione del quotidiano (servizi, etc.) sia di far sì che la collettività si riconosca anche in un progetto di rinnovamento complessivo di più ampio respiro che la proietti in direzione di una profezia credibile. Non è un caso che quando il mandato di quel sindaco sia scaduto l’elettorato non voti per il passato ma per il futuro, accettando anche di cambiare in direzione della coalizione e del nuovo candidato sindaco più credibile. Il cambiamento può dirigersi verso fasce di categorie o di utenti, può riguardare le opere pubbliche o le trasformazioni urbane, ma anche problemi tabù che i partiti non hanno mai voluto affrontare: risanare quel quartiere, portarvi l’acqua, pedonalizzare le aree interne ai centri urbani, costituire centri culturali,

---

\* Relazione tenuta al Convegno organizzato dallo IUAV facoltà di Architettura - Venezia 20/21 Gennaio 2003 “Gli effetti della riforma elettorale dei sindaci”;

<sup>1</sup> L.25 marzo 1993 n.81

ricentralizzare le periferie, arrivare cioè dove si è cronicizzato lo status quo; una cosa è certa: non ci si può limitare più a gestire l'esistente.

## 2. La Sussidiarietà

All'opposto c'è invece l'esigenza sempre più sentita della sussidiarietà. Se la domanda di cambiamento esprime dinamicità, movimento, quella della sussidiarietà indica invece un'amministrazione servente<sup>2</sup> le esigenze del cittadino, di un sindaco vicino, che ascolta. C'è una bella espressione che riassume questo concetto: *il governo delle radici d'erba* ad intendere che nelle politiche urbane l'attenzione ai bisogni primari anche più elementari – e perciò tanto più sentiti – costituisce il parametro per misurare l'effettiva sussidiarietà.

Non è un caso che anche i sindaci di grandi città inaugurino giardini pubblici, l'arredo delle piazze di quartiere, un parcheggio sotterraneo, la pedonalizzazione di una strada, la nuova illuminazione di un monumento etc. Se la collettività locale ha ormai ben compreso che la sussidiarietà verticale valorizza l'autonomia locale circa l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite questa si aspetta sempre più il miglioramento dei servizi primari e secondari.

La sussidiarietà incontra tuttavia dei limiti: a) se si tratta di interessi che possono essere soddisfatti solo da livelli superlocali (inquinamento, sicurezza, sanità, occupazione) indebolendo le potenzialità di governo del livello locale; b) se l'alternanza delle maggioranze di governo centrale, regionale o provinciale acuiscono i contrasti politici con i livelli locali ridimensionando le possibilità d'azione dei sindaci specie nei casi in cui le politiche urbane necessitano del consenso delle amministrazioni portatrici d'interessi di livello superiore; c) se determinate funzioni vengono svolte isolatamente dal contesto territoriale di altri comuni contermini, il che costituisce aggravio di costi e frammentazione dei servizi (trasporti, smaltimento rifiuti, localizzazione di aree produttive, viabilità).

## 3. L'amministrazione di Risultato

Per quanto si voglia riportare ad un livello alto della politica l'azione di governo locale non ci si può dimenticare che si tratta pur sempre di amministrare una città - metropolitana, media o piccola che sia - e che quindi la collettività richiede azioni e comportamenti amministrativi diretti a dirigere, gestire, guidare la macchina amministrativa in funzione del raggiungimento di obiettivi, risultati che incidano effettivamente sul miglioramento delle condizioni di vita di lavoro e dei servizi nelle realtà urbane.

Al cittadino non interessa più tanto conoscere quale sia il complesso delle regole relative alla posizione giuridica, ai poteri e all'organizzazione dei diversi soggetti dell'ordinamento e rapportarli con quelli del proprio comune: profili che attengono all'aspetto statico del governare, quanto interessa la *governance* ovvero quel

---

<sup>2</sup> V.Cerulli Irelli, *Innovazioni nel diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione* in AIPDA, Annuario 2002 3 s.

complesso di regole dinamiche formali ma anche informali che producono intese, forme di collaborazione, accordi sia tra amministrazioni sia tra queste ed i privati che comunque portino al risultato atteso. Il sistema della grande viabilità (raccordi anulari, snodi ferroviari, trasporti metropolitani etc.) può anche essere suddiviso tra le competenze di diversi livelli di governo e di responsabilità, ma la collettività imputa la mancanza della soluzione unitaria al fallimento delle politiche di alleanza e di concertazione, alle rivalità politiche, all'insufficienza dell'azione amministrativa nel reperimento delle risorse ricorrendo anche al capitale privato, all'incapacità di trovare la soluzione migliore per il caso concreto.<sup>3</sup>

In un sistema di rapporti fondato sull'autonomia – specie dopo l'introduzione del nuovo titolo V che pone i poteri pubblici in un rapporto di equiordinazione (art.114 cost.) – le esigenze di raccordo già rilevanti si rafforzano. Gli oggetti da trattare con gli strumenti di raccordo tendono a moltiplicarsi e a differenziarsi

La differenziazione degli oggetti non può non avere riflessi sulla stessa configurazione dei raccordi (conciliazione delle esigenze di specificità e di generalità del raccordo).

I raccordi non possono più essere volontari o contrattuali in funzione di un singolo risultato da raggiungere (pensiamo alla pratica degli accordi di programma) ma devono essere preventivi e stabili

La scomparsa dei controlli sugli atti è anch'essa una spinta alla moltiplicazione dei raccordi. Da un sistema che evitava il conflitto in via preventiva attraverso la conoscenza dell'atto di potenziale conflitto e la sua rimozione, si passa ad un sistema che rende trasparenti i conflitti (di competenza e di interessi) e li regola (anche in via preventiva).<sup>4</sup>

Se cambiamento, sussidiarietà e risultati costituiscono le domande più pressanti nei confronti del governo locale, anche le politiche territoriali e le tecniche di pianificazione risentono di questo mutamento dello scenario istituzionale. Il cambiamento a questo livello significa innovazione nel sistema di pianificazione delle scelte pubbliche, flessibilità delle tecniche pianificatorie, modalità diverse dell'agire amministrativo, passaggio da un'amministrazione per provvedimenti ad un'amministrazione per accordi. La sussidiarietà indica autonomia delle scelte locali, riappropriazione da parte della collettività del proprio territorio anche in presenza d'interessi differenziati, fastidio per le scelte imposte, riconsiderazione e nuova riconoscibilità dei valori urbani esistenti. Risultati significa raggiungimento di obiettivi che possono anche prescindere dai poteri effettivi conferiti all'ente locale ma che costituiscono comunque aspettative dell'elettorato.

I cambiamenti, la sussidiarietà e i risultati non sovvertono il sistema ma meglio si direbbe lo adeguano al mutare dei processi sociali ed economici in atto.

In questo scenario l'elezione diretta del sindaco e la coesione della sua maggioranza di governo vanno considerati come elementi positivi per il recupero di una funzione strategica del governo del territorio. Non è un caso che nelle leggi regionali recenti in materia si parli di piano del sindaco: ciò significa che al centro

---

<sup>3</sup> Sul tema, M.Cammelli, *Amministrazione di risultato*, Annuario 2002 op. cit. 107 s.

<sup>4</sup> F.Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie* in AIPDA, Annuario 2002 519 s.

della politica presidenziale c'è ancora di più l'assetto del territorio che in passato: assetto non più considerato come ordinata distribuzione delle funzioni sul territorio ma come strumento di sviluppo delle politiche territoriali che è cosa profondamente diversa. Nel primo caso l'urbanistica è concetto finalistico nel secondo è essenzialmente strumentale.<sup>5</sup>

#### 4. Il nuovo scenario delle politiche territoriali locali.

Fatte queste precisazioni e dando per scontato che al centro del governo del territorio<sup>6</sup> si situi un'amministrazione elettiva ed un piano come manifestazione dell'esercizio del potere pubblico che abbia la funzione di dirigere e canalizzare gli interessi pubblici e privati in un quadro di compatibilità, le politiche territoriali dovrebbero rispondere essenzialmente a tre canoni di riferimento: **coesione, competitività, e regole**. L'azione di governo deve saper far interagire questi tre elementi e solo dalla loro intelligente combinazione ne possono derivare effetti positivi sull'assetto condiviso del territorio, avendo però chiaro che nei processi di decisione urbanistica i privati non possono essere più considerati solo destinatari ma interlocutori delle scelte poiché nella determinazione degli assetti e della loro governabilità esiste ormai un punto d'arrivo dal quale non si può più arretrare: quello del graduale accesso dei privati alla determinazione della funzione urbanistica. Su questo è bene chiarire subito che ciò non costituisce perdita di potere del potere pubblico a favore di una deriva liberista ma al contrario assunzione di responsabilità dei privati nel soddisfacimento degli interessi pubblici generali: nel caso della disciplina degli usi del territorio concorso nella copertura del fabbisogno di infrastrutture e servizi per la collettività.

##### 4.1 I principi delle politiche territoriali: la coesione ovvero il fabbisogno collettivo di beni e servizi pubblici

Per coesione s'intende qui la riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e culturali, nella qualità dei luoghi di vita e di lavoro, in breve nella dotazione di servizi personali e reali, nelle opere di urbanizzazione come si direbbe in linguaggio urbanistico, nelle infrastrutture ovvero in tutto quel sistema d'interventi a rete che concorre in modo determinante a costituire o a ricostruire un tessuto urbano che di questi elementi è estremamente carente.

La nuova centralità delle scelte pubbliche ai fini della coesione dovrebbe essere costituita dalle opere pubbliche o di pubblica utilità non considerate isolatamente ma pensate nel contesto urbano ed extraurbano. Queste costituiscono – a nostro avviso – il collante, la rete delle relazioni personali e reali all'interno della quale

---

<sup>5</sup> Sia consentito sul punto più diffusamente rinviare a P.Urbani, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri torino 2000.

<sup>6</sup> Sui rapporti tra urbanistica e governo del territorio in base alla nuova formulazione delle materie da parte del titolo V (art.117) sia consentito rinviare a P.Urbani, *Governo del territorio e titolo V Cost.* in AIDU, E.Ferrari, S.Civitaresse, P.Urbani, (a cura di) *Il governo del territorio*, Giuffrè 2003; ora in [www.pausania.it](http://www.pausania.it).

viaggiano le informazioni, la comunicazione, la libertà di movimento, ma anche il punto di riferimento delle azioni collettive e non individuali, i capisaldi della conoscenza, della salute, della solidarietà, dello svago e del tempo libero.

Ma prima di affrontare il tema di come si soddisfa questa centralità occorre riflettere che le nostre città medie o grandi sono estremamente carenti di servizi primari, secondari, terziari e quaternari in rapporto alla dinamicità di quegli assetti. Gli standards urbanistici sono stati introdotti solo nel 1968 ma la maggior parte delle zone delle nostre città non ne hanno fruito: almeno fino agli anni '80 le previsioni dei piani urbanistici già esistenti sono state attuate senza il rispetto di quei minimi inderogabili e comunque anche dove l'adeguamento successivamente vi è stato questo ha riguardato le aree di espansione, non le parti consolidate. D'altronde solo con la l.10/77 si è introdotta l'onerosità delle trasformazioni e l'applicazione del principio che qualunque trasformazione anche in zona consolidata dovesse contribuire ad un ristoro per la collettività in termini di risorse economiche a favore del comune per colmare il *gap* di servizi e di spazi pubblici.

I processi di riconversione urbana che costituiscono ormai il cuore delle politiche urbanistiche e che riguardano proprio aree prive di servizi e infrastrutture e che assumono una centralità rilevante per la città costituiscono una formidabile occasione per collegare la concessione di diritti edificatori al soddisfacimento di standard e di servizi mai soddisfatti a favore della collettività. E qui che s'innesta la positività del rapporto pubblico/privato e l'apporto del privato alla gestione pubblica assume una nuova fisionomia e una sua concreta potenzialità.

#### 4.2 I diversi approcci per garantire la soddisfazione delle opere pubbliche nelle aree urbane.

Come si soddisfa questa centralità? O con fondi pubblici o con l'apporto dei privati o ancora adottando nuove tecniche di pianificazione di carattere perequativo. Esaminiamo le prime due.

Dando per presupposto la carenza di spesa pubblica che riduce drasticamente l'utilizzazione del primo modello e lo relega in posizione marginale, le modalità del concorso dei privati che si sono andate affermando in numerose occasioni richiedono un approfondimento poiché ne esistono diversi modelli: al centro vi è sempre lo scambio edificatorio nel quale vi è l'attribuzione di beni immateriali (i diritti edificatori) da parte dell'amministrazione ma muta il contenuto dell'impegno dei privati consistente a) nell'urbanizzazione dell'area; b) oltre che nell'urbanizzazione legata necessariamente alla garanzia degli standard urbanistici ed alla dotazione di servizi per quell'intervento, in ulteriori prestazioni d'opera a carico dell'iniziativa privata; c) sulla base di un confronto concorrenziale tra più interlocutori privati e pubblici per la definizione del miglior assetto possibile di determinate aree od immobili, dove iniziativa progettuale e proprietà delle aree non necessariamente coincidono.

Le critiche alla prima si appuntano sul fatto che spesso si tratta di scambio ineguale poiché la concessione di diritti edificatori si limita ad una necessaria ma spesso inadeguata urbanizzazione dell'area: si dice che sia a somma zero.

La seconda invece comporta che l'amministrazione ancori le trasformazioni al programma triennale delle opere pubbliche di cui all'art.14 della legge sui lavori pubblici indicandone le priorità irrinunciabili. D'altronde in quel programma l'amministrazione deve già oggi indicare i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati. Più sono complessi gli scambi edificatori più dovrebbe essere soddisfatto un complesso di opere pubbliche che agisca in funzione di riequilibrio e di ristoro rispetto alla carenza di servizi e di opere esistenti. Una fattispecie del genere è già introdotta e disciplinata dalla l.r.E.Romagna 19/98.<sup>7</sup> Né si può dimenticare che l'ultima generazione dei programmi di riconversione urbana di matrice ministeriale – i PRUST – hanno alla base della loro ammissibilità al finanziamento pubblico parziale, proprio questo meccanismo.

In sostanza il fabbisogno di opere pubbliche è sempre più soddisfatto ricorrendo alla collaborazione attiva dei privati mettendo in campo da parte dell'amministrazione locale la concessione di diritti edificatori ma le modalità di questa compartecipazione vanno valutate attentamente.

#### 4.3 Il project-finance “spurio” applicato alla disciplina urbanistica.

S'innesta qui il cosiddetto project finance<sup>8</sup> spurio perfezionato con la L.166/2002 - che ha modificato in più punti la legislazione sui lavori pubblici - che comporta

---

<sup>7</sup> Vedi sul Punto P.Urbani, *Urbanistica consensuale* op.cit.

<sup>8</sup> La realizzazione di opere di media o grande portata, pubbliche o, comunque, il cui uso sia funzionalmente destinato a soddisfare una pubblica utilità, ha palesato l'esigenza, sempre più sentita, di coinvolgere il “privato” per far fronte non solamente alla oramai cronica carenza di liquidità da parte pubblica, ma anche alle eventuali, ma sempre più ricorrenti, carenze tecniche dell'apparato amministrativo. Con l'evidente obiettivo di fronteggiare i profili problematici testé menzionati, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento dei lavori pubblici – a far data dal 1998 con la Legge n. 415/1998 (cd. “Merloni – ter”) di recente modificata dalla Legge 1.8.2002, n. 166 – l'istituto del Project financing o “finanza di progetto” che si concreta in una tecnica di progettazione finanziaria e di programmazione degli interventi di natura strutturale, che ha avuto il suo principale sviluppo nei mercati di tipo anglosassone. Si tratta di un particolare strumento di finanziamento, utilizzato in genere per progetti ad elevata intensità di capitale, alla cui realizzazione i soggetti interessati non riescono a far fronte con capitali propri e per i quali il ricorso diretto al sistema bancario appesantirebbe in modo eccessivo l'indebitamento dell'apparato; in tal senso l'apporto di capitale privato si mostra indispensabile al fine di far fronte a quelle esigenze pubbliche le quali oltre che “ingenti” sono anche, in determinati casi, urgenti. Il project financing rappresenta, dunque, essenzialmente uno strumento finanziario indirizzato soprattutto al finanziamento ed alla gestione di infrastrutture pubbliche e di pubblica utilità, lì dove la gestione rappresenta (*rectius*: dovrebbe rappresentare) la forma di remunerazione del capitale privato investito nell'operazione.

Al privato, che s'impegna a realizzare l'opera pubblica o di pubblica utilità con propri fondi, viene garantita la remunerabilità dell'intervento mediante la futura gestione dell'opera realizzata. Sotto il profilo giuridico, invece, l'istituto in esame viene in definitiva a sostanzarsi in una *summa* fattispecie, fra le quali spicca sicuramente la concessione di lavori pubblici, tesa a disciplinare il complesso groviglio di rapporti posti in essere dalla triade di soggetti che rappresentano gli attori della operazione: il proponente, la p.a. aggiudicatrice e, appunto, il concessionario di ll.pp.

che nei casi in cui la remunerabilità derivante dalla gestione dell'opera pubblica principale (tariffa, pedaggio o canone) non copra l'investimento del concessionario, la legislazione preveda numerosi correttivi finalizzati a riequilibrare i contenuti del rapporto concessorio.

Nell'ordine tali correttivi possono così riassumersi:

- l'integrazione del prezzo da parte dell'amministrazione avviene attraverso la cessione in proprietà o in diritto di superficie di beni dell'amministrazione che non assolvono più a funzioni d'interesse pubblico o che possono essere considerati strumentali o connessi con l'opera pubblica oggetto di p.f. (art.19 2 co.) sui quali il privato possa realizzare anche interventi privati;
- oppure vi è la possibilità da parte del concessionario di eseguire lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori strutturalmente e direttamente collegati. Con questa ultima definizione in pratica si permette che nella proposta oggetto di p.f. il concessionario possa realizzare anche opere private su aree di sua proprietà (ad es. volumetrie da mettere sul mercato anche prevedendosi una variante urbanistica in tal senso). E' il caso tipico d'interventi urbanistici collegati all'oggetto del p.f.
- la realizzazione di opere di pubblica utilità ovvero di opere private che abbiano una fruibilità pubblica (teatro, multisala etc.) la cui realizzazione permette sempre di integrare il prezzo dell'opera oggetto di p.f. In questo caso si prescinde dall'elemento soggettivo ma si punta sull'elemento oggettivo della pubblica utilità dell'opera oggetto di gestione economica.

Va da sé che tali tipologie d'intervento possono combinarsi insieme in un'unica proposta complessiva.

In tal modo pur di avere l'opera pubblica o di pubblica utilità l'amministrazione deve ricorrere alla concessione dei diritti edificatori necessari per mantenere l'equilibrio finanziario dell'investimento privato oggetto di gestione.

Centinaia di proposte di questo tenore si vanno diffondendo in moltissimi comuni.

Ma qual'è il rischio? Che le opere di urbanizzazione – intese qui in senso lato – non siano più complementari ad un assetto urbano predefinito dagli strumenti di pianificazione cioè ad esso funzionali ma al contrario l'isolata esigenza dell'opera pubblica spinge l'amministrazione a contrattare l'urbanizzazione di aree funzionali alla realizzazione dell'opera fino a garantirne il suo equilibrio finanziario.

Certamente attraverso il project finance si assicura una concorrenzialità tra più proposte da confrontare con quella del promotore ma è anche evidente che le

---

Non si può negare, però, come la prassi applicativa dell'istituto ne abbia mostrato gli effetti "creativi" - quanto meno per l'esperienza italiana - rispetto allo schema tipico summenzionato, effetti dovuti principalmente al carattere "tiepido" o "freddo" dell'opera da realizzare ossia derivante dalla scarsa remunerabilità dell'intervento a sua volta cagionata da una naturale restrizione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, nato per le "grandi opere" ed applicato, generalmente, ad interventi di media portata. Tali effetti distorsivi si concretano, principalmente nell'assunzione, ad elemento fondamentale del rapporto, del cd. "prezzo". Di qui le diverse modalità d'integrazione del "prezzo". Sul project finance "spurio", A.M.Balestrieri, *Project financing e trasformazioni del territorio. Evoluzione alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in RGU, 2002 71; M.Ricchi, *La cessione dei beni immobili della P.A. nel project financing dopo la l.166/2002* in Urbanistica e appalti 2/2003 136 s.

iniziative rischiano di essere scollate e sganciate da un contesto organico di pianificazione. Possiamo qui parlare di *evidenza pubblica della trasformazione urbana* da contrapporre al più *carbonaro* meccanismo dello scambio edificatorio negoziato dedotto in una convenzione urbanistica ma la sostanza del problema non cambia poiché tali processi possono essere comunque parziali se non sono inquadrati in un contesto generale e preventivo di analisi dei fabbisogni di beni e servizi pubblici.<sup>9</sup>

#### 4.4 La competitività: il confronto concorrenziale per la migliore fissazione delle prescrizioni urbanistiche

La dotazione di opere pubbliche e di servizi per la collettività resta certamente la priorità ma la copertura del loro fabbisogno deve seguire procedure e strategie che da un lato accrescano la trasparenza e la visibilità delle scelte dell'amministrazione ma dall'altro innestino un confronto concorrenziale non sulla realizzazione della singola opera pubblica ma sulla migliore sistemazione di alcune aree o di alcuni ambiti territoriali di riqualificazione nel quale trovino collocazione anche le opere pubbliche, i servizi etc. In breve occorre ripartire dal territorio non in funzione della mera edificabilità dei suoli ma in funzione della primaria esigenza della soddisfazione dei beni e servizi per la collettività con un'attenzione particolare alle aree già consolidate e spesso carenti di qualità dei luoghi di vita e di lavoro: le nostre città sono piene di *vuoti urbani* che non possono essere solo riempiti di volumetrie edilizie ma si prestano piuttosto a ripagare la collettività locale della carenza di servizi più sofisticati ed a ricostituire il senso di appartenenza alla città. Si tratta in breve di reintrodurre nel tessuto urbano quel "mecenatismo" del signore che ha contribuito in passato a caratterizzare il volto delle nostre realtà urbane chiamando a concorso non solo le risorse pubbliche ma soprattutto le risorse private in un processo che è proprio di scelte democratiche e non di scelte individuali di un "monarca".<sup>10</sup>

Si tratta qui della terza modalità del rapporto pubblico-privato prima richiamata che sposta il confronto concorrenziale dall'opera all'assetto di quel territorio la cui

---

<sup>9</sup> Due esempi possono aiutare a comprendere le innovazioni introdotte nei processi di formazione delle scelte pubbliche nell'ambito della ridefinizione degli assetti urbani. La prima: chi ha avuto modo di visitare il lungomare di Barcellona con il suo porto turistico, quello commerciale, i bar, i negozi, i ristoranti, le diecimila palme piantumate, le piste ciclabili, il rapporto ricostituito tra la città ed il fronte mare etc. vedrà anche al centro dell'insediamento due torri che sveltano in cielo quasi a dialogare a distanza con la *Sagrada Família*. Il turista non potrà che compiacersi di una riconversione che ha restituito in modo così spettacolare una parte della città preclusa ai più, ma al giurista o all'urbanista più avveduti non potrà sfuggire che non tanto di opera di architettura si tratti ma di tecnica di pianificazione che ha al centro lo scambio edificatorio poiché quelle torri costituiscono la remunerazione economica dell'operatore privato in funzione della risistemazione complessiva dell'area e della dotazione di infrastrutture e servizi per la collettività.

La seconda, a Milano la stagione lirica è stata quest'anno aperta al teatro degli Arciboldi affidata all'estro dell'architetto Gregotti mentre la Scala chiudeva per lunghi restauri. Quella inaugurazione non sarebbe stata possibile se la tempestiva realizzazione del nuovo teatro non fosse stata oggetto di un contratto di scambio tra imprenditori e la città di Milano nella ridefinizione della trasformazione urbana delle aree del dismesso stabilimento dell'Ansaldo.

<sup>10</sup> Si rinvia alle belle pagine di E.Salzano, *Urbanistica e società opulenta*, Bari 1968.



risistemazione spinge l'amministrazione a farsi portatrice di un'iniziativa che coinvolga anche i privati proprietari degli immobili ma, in caso d'inerzia, ne prescinda, ricomprendendo le aree nella proposta di riconversione urbana, in virtù della soddisfazione degli interessi pubblici della collettività rappresentata. E' il caso ad es. delle aree FFSS o di altri patrimoni immobiliari la cui riqualificazione non può essere astretta ad un mero rapporto convenzionale tra proprietari ed amministrazione ed in uno scambio edificatorio di basso profilo poiché in molti casi si tratta di aree simbolo i cui esiti urbanistici possono avere riflessi sull'intero territorio comunale. In qualche modo era questo il senso dell'introduzione nell'ordinamento delle STU (società di trasformazione urbana)<sup>11</sup> che sono e devono restare comunque strumento operativo ed esecutivo della risistemazione urbanistica delle grandi scelte pubbliche comunali.

E' solo in tal modo che si collega efficacemente alla coesione cui prima si accennavo l'elemento della **competitività** tra operatori e tra diverse soluzioni di risistemazione del territorio non più quindi solo ancorate all'equilibrio economico-finanziario delle iniziative ma strettamente collegate alla soddisfazione della coesione intesa come soddisfazione dei fabbisogni collettivi.

#### 4.5 Le nuove tecniche di pianificazione a carattere perequativo.

La dotazione di aree per infrastrutture e servizi pubblici nonché la loro effettiva realizzazione può essere perseguita anche attraverso le nuove tecniche di perequazione che attualizzano l'originaria esperienza del comparto edificatorio di cui all'art.23 della l.1150/42 : è il terzo approccio al tema della centralità del fabbisogno di opere pubbliche comunali.

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 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.

---

<sup>11</sup> Sullo strumento della STU, P.Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana* in RGU 4/2000, 623 s.; G. Bergonzini, *Le società di "trasformazione urbana"* (art. 17, comma 59°, legge n. 127 del 1997), in Riv.giur.urb., 1997, pag. 127 segg. M. Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in RGU., 1997, pag. 163 segg.; L. De Lucia, *Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese*, in Il diritto dell'economia 1998, pag. 43 segg.; L. De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano* (il comma 59° dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127), in Riv.giur.ed., 1998, pag. 67 segg.; G. De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, in Urbanistica e appalti, 1997, pag. 855 segg.; P. Mantini, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in Riv. Giur.appalti, 1997, pag. 519 segg.; G. Pagliari, *Le società di trasformazione urbana*, in RGU., 1998, pag. 87 segg.; B. Pisacane, *Il Project Financing e le società miste di trasformazione urbana*, in Gazzetta Ambiente, 1997, pag. 25 segg.; S. Stanghellini, *Le società di trasformazione urbana, progetto evoluto per la gestione dei progetti complessi*, in Riv.trim.appalti, 1998, pag. 285 segg.; S. Stanghellini, *Le società miste per la trasformazione urbana in Italia*, in Urbanistica dossier, 1998, n. 11; M.Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in Diritto Amministrativo, 1999, 511.

Questo significa che i proprietari indistintamente partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri derivanti dalla pianificazione ai fini della trasformazione. In tal modo le amministrazioni possono disporre senza ricorrere all'esproprio (quindi senza oneri) di un cospicuo patrimonio fondiario pubblico, anche oltre la dotazione degli standards urbanistici, come conseguenza diretta dell'attuazione del "piano perequativo".<sup>12</sup>

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 d'introdurre la cosiddetta integrazione di 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.) che si rivela spesso elemento di rigidità pianificatoria.<sup>13</sup> L'applicabilità della tecnica perequativa sembra, comunque, ristretta a determinate parti del territorio che possono essere definite *zone o comparti di trasformazione* oggetto di precisa delimitazione ed identificazione da parte del piano urbanistico.

In questi casi dall'urbanistica consensuale si passa all'*urbanistica relazionale* basata principalmente sulle "relazioni contrattuali" che s'instaurano tra i destinatari privati delle prescrizioni urbanistiche<sup>14</sup>.

#### 5. Le regole ovvero l'accesso dei privati alla codeterminazione e gestione degli assetti urbanistici, delle opere e dei servizi.

I canoni della competitività e della coesione non possono essere soddisfatti se non sono ancorati strettamente alle **regole**. Entriamo qui nel campo del graduale "accesso" dei privati alla codeterminazione della funzione di pianificazione urbanistica<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sui sistemi perequativi dei piani urbanistici di più recente generazione P.Urbani, I problemi giuridici della perequazione urbanistica, in RGU 4/2002, 587; L. Piscitelli, *Perequazione e integrazione tra zone*, in AIDU, E.Ferrari (a cura di) *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano 2000 165 s.; E.Boscolo, *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare l'intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche ed innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in *L'uso delle aree urbane* op cit. p.193 s.; M.A.Quaglia, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino 2000.

<sup>13</sup> Questa dell'integrazione delle funzioni sembra comunque principio acquisito sia in base al diritto positivo sia in base all'orientamento della giurisprudenza: basti pensare allo strumento del programma integrato d'intervento che nella definizione che ne dà l'art.16 dell'al.179/92 – una volta vigente – rientra dal punto di vista localizzativo in quella che può essere chiamata zona mista; o ancora alla disciplina delle aree produttive di cui al reg. delegificante (DPR 447/98 mod. dal DPR 440/2000) che esplicitamente ammette che in tali aree siano localizzabili attività di "produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali, artigiane, turistiche, alberghiere, i servizi resi dalle banche, e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni".

<sup>14</sup> L'attuazione delle scelte urbanistiche nel comparto comporta infatti la costituzione del consorzio tra proprietari con la possibilità, tuttavia, che l'inerzia di alcuni comportamenti l'esproprio delle aree a vantaggio della mera maggioranza assoluta dei proprietari rappresentanti in percentuale il valore assoluto degli immobili in tutti i casi di pianificazione attuativa unitaria (Art. 27 5 co. L.166/2002).

<sup>15</sup> Il fondamento giuridico della cosiddetta urbanistica "contrattata" si ritrova nella disciplina degli accordi prevista dall'art.11 della l.241/90. La loro ammissibilità nella fase "preparatoria" dell'apposizione delle prescrizioni urbanistiche, negata in precedenza sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina, invocando il

In questo contesto tuttavia le regole attengono: a) alle modalità mediante le quali si disciplina l'accesso degli interessi privati alla codeterminazione degli assetti urbanistici e delle opere pubbliche e dei servizi; b) alle nuove modalità attraverso le quali si deve collegare strettamente la funzione di pianificazione con quella di gestione; c) alla disciplina del contenuto del piano che non può più limitarsi ad essere disegno urbanistico ma deve assumere soprattutto il contenuto di programma dei servizi e delle opere pubbliche. E' evidente che le nuove tecniche di pianificazione affidate allo sdoppiamento del piano regolatore comunale in direttore ed operativo<sup>16</sup> previsto da molte leggi regionali, si collocano esattamente

---

principio dell'indisponibilità del potere amministrativo è oggi condivisa da buona parte della dottrina nonostante il limite di cui all'art.13 della legge 241/90 che li escluderebbe nel caso "di emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione". In senso positivo all'uso degli accordi nella pianificazione urbanistica da ultimo A.Travi, *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti* in Foro Italiano, 12/ 2002, 274; S.Civitarese, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, AIDU in E Ferrari (a cura di) *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano 1999, 163 s., P.Urbani, S.civitarese, *Diritto Urbanistico*, Torino 2000. P.Portaluri, *Impiafoedera: Le relazioni consensuali fra interessi pubblici e interessi privati nel processo di oggettivizzazione dell'ordinamento amministrativo*. In SPISA L.Vandelli, A.Lolli, (a cura di) *Dottorato di ricerca in diritto pubblico XII, XIII, XIV ciclo*, Clueb, Bologna 2000 97 s.F.Pugliese, *Risorse finanziarie, consensualità e accordi nella pianificazione urbanistica* in AIDU *Presente e futuro* op.cit.

<sup>16</sup> La dottrina amministrativistica ha dedicato scarsa attenzione all'introduzione nell'ordinamento urbanistico del cosiddetto sdoppiamento del PRG attraverso la predisposizione di due atti amministrativi non necessariamente consequenziali – piano direttore e piano operativo – (a volte affiancati dal cosiddetto regolamento urbanistico per parti del territorio comunale identificate dal piano strutturale) considerando le disposizioni regionali in materia più attinenti all'affinarsi di una "tecnica" di pianificazione che ad una sostanziale modifica degli effetti degli strumenti urbanistici sul regime giuridico dei beni immobili e sulla facoltà di edificare da parte dei proprietari. In realtà la problematica è molto più complessa e la disciplina urbanistica regionale è intervenuta lì dove si è arrestato l'intervento del legislatore nazionale dal 1977 (L.10/77 sulla disciplina dei suoli). Con l'introduzione del piano direttore, di norma non precettivo, il cui contenuto è più di orientamento delle strategie di assetto del territorio comunale, ma non conformativo né della proprietà né del territorio (salvo naturalmente le invarianti imposte dalle pianificazioni differenziate) si sono ottenuti due risultati di grande rilievo giuridico strettamente connessi: il superamento, in questa fase, della zonizzazione territoriale omogenea di cui al DM 1444/68 cui si riconnette il calcolo del fabbisogno di standards urbanistici in molti casi necessariamente da localizzare, e quello del regime dei cosiddetti vincoli urbanistici strumentali (localizzativi e di rinvio a piani attuativi) su cui dottrina e giurisprudenza hanno girato intorno per un trentennio senza trovare adeguata soluzione alla disparità di trattamento tra proprietari incisi dai vincoli e quelli cui il piano attribuisce immediata capacità edificatoria. La divisione del territorio comunale in ambiti, distretti, o unità minime organiche secondo le definizioni delle diverse norme regionali ammette in questi potenzialità edificatorie miste (residenziali, produttive terziarie etc.) senza predeterminare attraverso prescrizioni urbanistiche il contenuto del diritto di proprietà delle aree ricomprese in detti ambiti. Le condizioni della trasformabilità (volumetria ammissibile, mix di funzioni, fabbisogno di opere di urbanizzazione da soddisfare) valgono per tutte le aree ricomprese negli ambiti, anche se per ciascuno di questi queste possono variare in rapporto alla sostenibilità ambientale e socioeconomica dei territori interessati. La fissazione delle prescrizioni urbanistiche e le modalità attraverso le quali gli interventi edificatori si realizzano, nel rispetto degli standards urbanistici e della pianificazione attuativa unitaria, è invece oggetto in questi ambiti del concorso attivo dei privati nell'ambito della formazione ed approvazione del cosiddetto piano operativo. Il piano predisposto dall'amministrazione, a piano direttore vigente, specifica tutte le azioni pianificatorie d'iniziativa pubblica o quelle concordate con i privati da realizzare per la durata del mandato sindacale o in un arco determinato di tempo superiore. Il sistema delineato che sta entrando a regime in molte regioni man mano che i comuni si adeguano ai nuovi strumenti urbanistici costituisce "l'ambiente" nel quale trovano collocazione sistematica gli accordi procedurali previsti dall'art.11 della l.241/90. Accordi in particolare che non si

in questa prospettiva garantendo le “invarianti” del sistema ma accogliendo il principio della flessibilità delle scelte concordate con i privati nelle aree e negli ambiti che più richiedono la soddisfazione del fabbisogno di beni e servizi pubblici. E’ certo comunque che, ad una più attenta lettura dell’esperienza in atto, l’incontro pubblico-privato richiede la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole del gioco da individuare già all’interno del piano direttore, che metta in condizioni amministrazione e privati di concordare le scelte pianificatorie all’interno di procedimenti partecipativi attentamente disciplinati anche al fine di garantire il massimo accesso di tutti gli interessati alla realizzazione/gestione delle migliori scelte possibili.

Nel caso delle politiche di trasformazione urbana, cambiamento sussidiarietà e risultato sono proprio i parametri attraverso i quali vengono meglio misurati gli accordi sulle nuove destinazioni d’uso delle aree e sulla loro effettiva attuazione. La concessione di diritti edificatori non può più essere sganciata da una contemporanea gestione degli interventi concordati poiché su queste politiche si gioca la credibilità del governo locale e la sua visibilità in termini di raggiungimento degli obiettivi di sviluppo ed in termini di soddisfacimento dei bisogni collettivi. Così procedendo cambia profondamente il processo di pianificazione pubblica che dal paradigma unilateralità del potere-zonizzazione-localizzazione passa a quello del tipo compartecipazione-competitività-gestione.

In questo contesto che vede cambiare il ruolo del governo locale, muta anche quello dell’amministrazione destinata ad assumere una posizione promozionale e contrattuale particolarmente impegnativi, ove alla “flessibilità” nella concessione dei diritti edificatori corrispondono per il privato l’assunzione di una serie d’impegni e responsabilità che in molti casi non sembrano del tutto pacifici.<sup>17</sup>

---

pongono come casi isolati nei casi di variante al piano regolatore, ma rappresentano la modalità ordinaria di fissazione delle prescrizioni urbanistiche in fase attuativa. Prescrizioni che vengono apposte solo nel momento in cui si manifestano concretamente gli interessi pubblici e privati, mentre in assenza di tali manifestazioni le aree e gli immobili restano “in attesa” di pianificazione. Sia consentito su questi aspetti e sulla legislazione regionale, rinviare a P.Urbani, *Urbanistica consensuale*, op.cit.

<sup>17</sup> Si tocca qui solo per segnalarne l’importanza, il tema della legittimità degli oneri più gravosi od “esorbitanti” che attraverso l’accordo potrebbero essere imposti al privato rispetto a quelli che avrebbe potuto imporre l’amministrazione attraverso l’esercizio unilaterale del potere.(così A.Travi op.cit..) oppure ritenere che il consenso della controparte sia idoneo a superare anche il principio di legalità che in questo caso dovrebbe operare come limite in riferimento al rapporto autorità/libertà. Nell’ambito del ragionamento svolto nel testo nel quale si pone il problema del recupero del *gap* di servizi e infrastrutture urbane nelle aree consolidate delle città, la cui soluzione è proprio affidata al fenomeno delle riconversioni urbane, la questione si presenta certamente centrale. Nella disciplina urbanistica vigente il privato è tenuto a corrispondere all’atto del rilascio della concessione edilizia gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in base alle tabelle parametriche fissate dal comune; nel caso della lottizzazione convenzionata e più in generale in fase di realizzazione dei piani attuativi la convenzione tra le parti regola la realizzazione delle opere a scomputo degli oneri la cui entità, di norma, è già predeterminata dal PRG. Ma esistono certamente altri casi previsti dalla legge nei quali si rinvia ad accordi pubblico-privato per determinare il contenuto dell’impegno del privato in fase di codeterminazione delle prescrizioni urbanistiche: si può citare a titolo di esempio quello previsto in caso di insediamenti produttivi in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico (art.25 lett.g D.legsl.112/98 e DPR 447/98 art.2 3co., art.5) o il Programma integrato d’intervento (art.16 l.179/92). In quest’ultimo caso il programma, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di funzioni, dall’integrazione delle diverse tipologie d’intervento, ivi comprese le opere di

Problema che si ripresenta anche ove si dovesse ricorrere alle cosiddette tecniche perequative prima richiamate, poiché anche qui l'amministrazione non può limitarsi a svolgere una funzione di terzietà rispetto alla realizzazione delle scelte pianificatorie affidate alle iniziative *tra* i privati poiché da queste deriva la cessione delle aree e la realizzazione dei servizi e quindi l'attuazione delle prescrizioni urbanistiche.

---

urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana, implicitamente ammette che nella contrattazione dei diritti edificatori lo scambio si realizzi a favore delle realizzazione a carico dei privati proponenti di opere di una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana che certamente possono ben superare il calcolo degli oneri di urbanizzazione previsti dalla legislazione vigente, altrimenti non si raggiungerebbe lo scopo della "riorganizzazione urbana".

Il problema non è a nostro avviso solo quello della legittimità del contenuto di determinati accordi con il privato, sempre esposti comunque al giudizio di legittimità del giudice amministrativo, quanto quello di stabilire fino a che punto tali accordi possano incidere sul contenuto del diritto di proprietà. Nei casi surrichiamati del programma integrato d'intervento o dei comparti perequativi, o in cui il piano direttore preveda, tra le condizioni di edificabilità delle aree, particolari oneri urbanistici ai proprietari, o ancora nel caso di confronto concorrenziale per la risistemazione di determinate aree private, la facoltà di godimento del proprietario è subordinata alla realizzazione di particolari opere pubbliche a suo carico o alla cessione di aree certamente superiori al fabbisogno degli standard urbanistici in rapporto ai volumi edificatori ammessi.

A tale proposito sembra indicativa la p.d.l. d'iniziativa di Mantini del 4/2/2003 (Atti Camera n.3627) che prevede che *"al fine di favorire il confronto concorrenziale il piano comunale individua le tipologie degli interventi per i quali la determinazione degli oneri dovuti è libera nel massimo ed è stabilita sulla base dell'effettivo valore dell'intervento individuato tramite libera contrattazione di mercato."*