

Parte III
La componente economica nel piano per la realizzazione dei servizi
(a cura di Matteo Petronio)

1. La legislazione pertinente

La considerazione della componente economica del Piano di governo del territorio, prevista in maniera esplicita dalla Lr. 12/2005 anche per conseguenza del Dpr. 380/2001, rappresenta un momento necessario per valutare l'effettiva fattibilità degli interventi previsti, e così si esprimono difatti le disposizioni vigenti:

1.1. *Il testo unico dell'edilizia (Dpr. 380/2001)*

Per la realizzazione di talune opere gli operatori debbono corrispondere al comune gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e una quota di contributo relativa al costo di costruzione; così infatti prescrivono i seguenti testi:

- a) art. 16, c. 7: *“gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognatura rete idrica, rete distribuzione energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato”*;
- b) art. 16, c. 8: *“gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie”*).

Quanto viene prescritto dalla legislazione vigente lascia intendere che gli introiti, relativi agli oneri di urbanizzazione e alle monetizzazioni delle aree pubbliche non cedute, debbano necessariamente essere destinati ad incrementare la quantità e qualità dei servizi pubblici, generando una vera e propria check list di entrate e uscite finalizzata alla valutazione di fattibilità economica degli interventi previsti nello strumento urbanistico.

1.2. *La legge regionale lombarda 12/2005*

- a) Art. 8: il Documento di piano *“determina gli obiettivi di sviluppo complessivo (...), dimostra la compatibilità delle predette politiche con le risorse economiche attivabili dalla Pubblica amministrazione (...), definisce i criteri di compensazione, perequazione e incentivazione”*.
- b) Art. 9, c. 3: *“Il piano dei servizi, per soddisfare le esigenze espresse dall'utenza definita con le modalità di cui al comma 2, valuta prioritariamente l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale (...) e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento. Analogamente il piano indica, con riferimento agli obiettivi di sviluppo individuati al documento di piano di cui all'art. 8, le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti, ne quantifica i costi e ne prefigura le modalità di attuazione (...). Il piano dei servizi individua altresì la dotazione di servizi che deve essere assicurata nei piani attuativi, garantendo in ogni caso all'interno di questi la dotazione minima sopra indicata, fatta salva la possibilità di monetizzazione prevista dall'art. 46, comma 1 lettera a)”*.
- c) Art. 9, c. 4: *“Il piano dei servizi esplicita la sostenibilità dei costi di cui al comma 3, anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta degli interventi da parte dei privati”*.

2. L'urbanizzazione

La città è un bene di tutti, e tutti partecipano all'«idea di città» traendone beneficio: ma tutti devono contribuire economicamente a valorizzarne i servizi che consentono il vivere civile e il vivere meglio, e così la partecipazione economica di ognuno va orientata a valorizzare il servizio pubblico che genera e attribuisce alla proprietà privata valore, rendita, investimento e arricchimento; dunque, l'urbanizzazione viene in tal modo intesa come bene della comunità e motivo di valorizzazione della proprietà privata.

È questa una delle tante accezioni di senso dell'«urbanizzazione» e, forse, la più appropriata per comprenderne il risvolto economico e il motivo del contributo dovuto.

3. I livelli e la classificazione delle urbanizzazioni

I servizi pubblici si qualificano a diversi livelli, caratterizzandosi per funzioni differenti in relazione alla scala, disegnando la struttura portante del territorio e influenzandone lo sviluppo socio/economico sulla base di un vero e proprio schema ramificato i cui elementi costitutivi sono classificati in ragione della tipologia, del raggio d'influenza territoriale e della quantità di utenza servita.

L'art. 44 della Lr. 12/2005 e succ. mod. classifica i servizi pubblici in termini di urbanizzazione primaria e secondaria:

- a) l'urbanizzazione *primaria* si riferisce alle strade, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazione, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato,
- b) mentre l'urbanizzazione *secondaria* concerne asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore dell'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi e aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri.

Tale classificazione non genera dunque incertezze sull'identificazione delle opere di urbanizzazione e altre opere, riferibili magari a esercizi pubblici, non possono esservi ricomprese; al contempo esse potrebbero, con apposita convenzione, essere realizzate e gestite da privati.

Il piano dei servizi, in relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, deve comunque assicurare una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e d'interesse pubblico o generale pari a 18 mq per abitante (art. 9, c. 3, Lr. 12/2005); inoltre, la convenzione dei piani attuativi deve prevedere “*la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal piano dei servizi*” (art 46 comma 1 lettera a) Lr. 12/2005) e in alternativa, totale o parziale, della cessione è prevista la monetizzazione delle aree non cedute, i cui proventi debbono essere utilizzati per le realizzazioni previste nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica.

Poi, particolare attenzione dev'essere prestata ai giudizi di qualità e necessarietà delle aree per servizi pubblici soprattutto nell'ambito degli obblighi convenzionali in ordine alla cessione gratuita di aree nei piani attuativi e dunque se, per esempio, tra le opere di urbanizzazione primaria sono compresi gli “*spazi di verde attrezzato*” e le opere di urbanizzazione secondaria elencano anche le “*aree verdi di quartiere*”, onde evitare incertezze sulla qualificazione di dette aree – anche in ragione dei risvolti economici che il fenomeno potrebbe determinare in ordine alla reale destinazione pubblica delle aree e delle opere nonché relativamente alla realizzazione a scomputo delle opere – diventa determinante stabilire criteri e regole per definire sia gli spazi di verde attrezzato quali urbanizzazioni primarie e non computabili nei 18 mq per abitante, sia le aree verdi di quartiere computabili quali aree in cessione per le urbanizzazioni secondarie: i risvolti economici diretti, di ordine patrimoniale, possono essere notevoli e altrettanto importanti gli effetti economici indotti relativamente alla futura manutenzione, giacché l'attribuzione della qualifica di “*spazio di verde attrezzato*” o di “*area verde di quartiere*” potrebbe dipendere dai caratteri dimensionali, dagli utenti serviti, dai gradi di accessibilità, qualità e fruibilità, e pertanto occorre stabilire criteri e regole perché, altrimenti, il danno per la Pubblica Amministrazione potrebbe risultare notevole.

Un'area pubblica e d'uso pubblico, ceduta nell'ambito di un piano attuativo d'iniziativa privata e tale da non riuscire ad assolvere alla funzione di pubblica utilità, genera un primo danno dovuto alla cessione di un bene che avrebbe potuto più appropriatamente venire monetizzato (indicando quindi un mancato introito), oltre a un secondo danno relativamente alla realizzazione di opere (non proprio a vocazione pubblica) a scomputo, e infine un terzo danno in ordine alla manutenzione ordinaria e straordinaria futura e, non ultimo, il danno sociale conseguente.

Generalmente, si può dunque concludere che l'urbanizzazione comprende tutte quelle opere, elencate nella Lr. 12/2005 e, che per ubicazione, funzione ed entità siano in grado di assolvere alla funzione di pubblica uti-

lità e di soddisfare un congruo numero di utenti; esse, pertanto, potranno essere realizzate a scomputo degli oneri o direttamente dall'Amministrazione che, quando la cessione delle aree non venga ritenuta necessaria, ricorrerà alla monetizzazione per poter acquisire in tal modo aree veramente utili alle urbanizzazioni previste nel Piano dei servizi, attraverso un'applicazione a pieno titolo dei giudizi di accessibilità, fruibilità e qualità.

Oltretutto, l'incertezza sulla classificazione delle opere urbanizzative determina incertezze anche sulle competenze per la loro realizzazione: occorre dunque evitare del tutto di comprendere – tra le urbanizzazioni secondarie realizzate a scomputo degli oneri – entità quali aiuole, reliquati verdi, percorsi pedonali interni ai lotti fondiari, parcheggi e altro o, ancor peggio, aree di manovra e di viabilità utilizzate per il disimpegno degli accessi ai lotti privati.

Le aree d'uso pubblico devono essere utilizzate esclusivamente in tal senso e, sulle stesse, l'Amministrazione potrà rideterminare – nella piena proprietà – le opportune funzioni in rapporto alle future eventuali vocazioni in un processo di sviluppo elastico e dinamico, peculiare della città contemporanea.

4. Gli effetti economici delle urbanizzazioni sulla proprietà

Com'è oltremodo noto, i valori di libero mercato degli immobili localizzati nelle aree centrali urbane sono maggiori dei valori venali di immobili simili ubicati in periferia, e possono agevolmente individuarsi i fattori che inducono valori così diversi: intanto, le costruzioni centrali beneficiano di beni e servizi qualitativamente e quantitativamente superiori rispetto a quelle periferiche; poi, gli interventi di manutenzione alle reti, per esempio, in piazza Volta o in via Diaz (spazi urbani in centro storico, piastrellati con elementi lapidei e arricchiti di elementi di arredo urbano di elevata fattezze), determinano costi maggiori rispetto ai manufatti periferici realizzati con materiali meno pregiati; ancora, la realizzazione della "passeggiata al lago" valorizza tutta la città lariana ma, in particolar modo, gli immobili al contorno determinando per essi rendite di proprietà più vantaggiose (e i residenti in centro vi si potranno recare più frequentemente rispetto ai concittadini che abitano le periferie e, per conseguenza, anche i beni immobili avranno un diverso valore in virtù della maggiore offerta e qualità del "servizio pubblico"); non a caso, le più importanti pubblicazioni specialistiche dei borsini immobiliari elencano i prezzi medi degli immobili in ragione appunto della loro localizzazione in centro, semicentro, periferia.

Anche gli effetti economici delle urbanizzazioni a scala territoriale meritano particolare attenzione: la qualità dei programmi, attraverso l'attribuzione della destinazione d'uso secondo la "più giusta vocazione", potrebbe influire non poco sulla valorizzazione della proprietà privata e, per esempio, il tracciato della pedemontana potrebbe trasformare il sistema sociale ed economico-produttivo non solo nelle aree immediatamente al contorno ma, attraverso fenomeni non diretti ma indotti, anche in taluni comparti relativamente distanti; è ben vero altresì che le tipologie abitative che, sfortunatamente, si trovino nell'immediatezza del percorso pedemontano senz'altro subiranno un decremento di prezzo, determinando la concentrazione della domanda residenziale altrove, con le corrispondenti conseguenze tipiche delle leggi di mercato mentre, al contrario, le tipologie produttive e terziarie potranno beneficiare di un'infrastruttura che ne incrementerà il valore.

Dunque dovranno essere considerati – dai meccanismi della compensazione urbanistica – gli eventuali danni o benefici economici indotti dalla realizzazione delle infrastrutture non potendosi limitare, la stima dell'entità da compensare, alla mera quantificazione dei costi e benefici ma dovendo valutare anche le conseguenze della localizzazione delle infrastrutture, la distribuzione dei danni e/o dei vantaggi, gli effetti della diversa distribuzione dei redditi connessi all'utilizzo dei suoli.

Prevedere gli effetti della localizzazione delle infrastrutture diventa così determinante ai fini dell'operazione del compensare, sottintendendo tutti quei fenomeni di coinvolgimento ed esclusione nei processi di sviluppo urbano propri della programmazione urbanistica e particolarmente dipendenti dalla localizzazione delle infrastrutture che disegnano i capisaldi generatori delle città e dei territori.

In altri termini, è il caso di prestare particolare attenzione agli effetti economici determinati dalla localizzazione infrastrutturale attribuendo ai suoli le funzioni più adeguate alle vocazioni emergenti dalle valutazioni strategiche di ordine socio-economico, e cercando di compensarle giustificando così eventuali maggiorazioni del contributo di urbanizzazione.

5. L'edificazione compensativa

La realizzazione degli interventi urbanistici ammessi è possibile, secondo la Lr. 12/2005 e i suoi atti di programmazione comunale, negli ambiti di trasformazione individuati dal Documento di piano (per il tramite dei Piani attuativi tra cui i Programmi integrati d'intervento¹), nelle aree disciplinate dal Piano delle regole e, infine, negli spazi dedicati alle opere pubbliche e private d'uso pubblico ed eventualmente all'edilizia residenziale pubblica, così conformati dal Piano dei servizi; in particolare:

- a) riguardo al *Documento di piano* l'art. 8, lett. e) della Lr. 12/2005 ammette che vi s'individuino gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico/edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali, i criteri di negoziazione e le modalità d'intervento preordinate (laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva) alla tutela ambientale, paesaggistica, storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica; nella lett. g) del medesimo art. 8, vengono ammessi gli eventuali criteri di compensazione, perequazione e incentivazione; in relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare (secondo le previsioni del Documento di piano) è assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e d'interesse pubblico o generale pari a 18 mq/abitante (art. 9., Lr. 12/2005);
- b) riguardo al *Piano delle regole* (art. 11, c. 2 della Lr. 12/2005), i comuni *“possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti (omissis); nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, ovvero di servizi e attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo”*.

Il fattore comune a tutte le possibilità di edificare è rappresentato dalla cessione gratuita delle aree necessarie alle urbanizzazioni, in aderenza ai principi di perequazione e compensazione introdotti dalla Lr. 12/2005, e l'applicazione del sistema compensativo deve determinare:

- i) l'acquisizione di aree e attrezzature pubbliche e di uso pubblico attraverso l'opera dei privati che beneficino delle volumetrie messe a loro disposizione dalle scelte di piano;
- ii) l'affermazione dell'equità di trattamento dei privati da parte della pianificazione, che inevitabilmente deve tradursi nella distribuzione del medesimo reddito alle proprietà;
- iii) la qualificazione della città pubblica in equilibrio con la città privata.

6. La tecnica operativa

Segnaliamo ora nel seguito alcune modalità di tecnica operativa, applicabili nel novero degli ambiti di trasformazione del Documento di piano per dare corpo ai fattori fin qui evidenziati:

- a. ogni ambito di trasformazione è cartograficamente individuato con un proprio perimetro e un numero identificativo;
- b. esso possiede un proprio credito edilizio, espresso attraverso l'identificazione del volume totale e di un indice volumetrico unitario territoriale;
- c. esso può venire posto in attuazione soltanto tramite uno o più piani attuativi e/o programmi integrati di intervento;
- d. solo la soluzione progettuale di P.A. e/o P.I.I. può stabilire dove concentrare i volumi e dove e quante debbano essere le aree destinate all'utilizzo pubblico, di concerto con l'Amministrazione comunale, al

¹ Art. 12, Lr. 12/2005: *“L'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale”* e, pertanto, anche quelli d'interesse pubblico come i Peep e i Pip; inoltre, per l'efficacia dell'art. 87, Lr. 12/2005: *“i comuni, nell'ambito delle previsioni del documento di piano di cui all'art. 8 e nel rispetto di quanto disposto all'art. 15, commi 4 e 5, promuovono la formazione di programmi integrati di intervento al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del proprio territorio”*.

fine di evitare problematiche apposizioni di vincoli, tanto conformativi come espropriativi, indipendentemente dall'effettiva opportunità temporale di trasformare le aree;

- e. nelle aree individuate dal Piano delle regole, gli interventi integrativi e/o sostitutivi sono effettuabili mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato o dichiarazione d'inizio delle attività con atto unilaterale d'obbligo in ordine alla compensazione (utilizzo dei diritti edificatori e cessione di aree pubbliche e d'uso pubblico, oppure monetizzazione);
- f. i suoli di cui alla lett.) precedente possono essere contigui o non contigui;
- g. l'Amministrazione comunale decide in ordine alla cessione gratuita delle aree pubbliche nelle operazioni compensative dei diritti edificatori ovvero ne decide la monetizzazione qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione;
- h. la trasformazione dei suoli comporta la stipula di una convenzione in ordine ai contenuti contrattuali di compensazione.

7. L'acquisizione delle aree per le urbanizzazioni

In tutte le trasformazioni urbanistiche deve corrispondere – alla quota di edificabilità – la cessione compensativa gratuita di aree pubbliche, nella misura proporzionale alla volumetria realizzabile e in termini finalizzati al soddisfacimento delle necessità dei singoli insediamenti e insieme dell'organismo urbano, in maniera da acquisire a titolo gratuito aree e attrezzature pubbliche e d'uso pubblico attraverso la compensazione dei privati che beneficiano dei crediti volumetrici messi a loro disposizione dalle scelte di Piano.

Indubbiamente la trasformazione dei suoli e l'utilizzo dei crediti volumetrici, resi disponibili dal Piano, dipendono dalla volontà degli attuatori proprietari dei suoli, e dunque dall'approvazione definitiva del Piano alla reale trasformazione da suolo libero a suolo edificato potrebbe passare molto tempo e potrebbero addirittura mutare le esigenze o condizioni che hanno generato la scelta insediativa originaria; di conseguenza, trova ampia giustificazione la consapevolezza – e la scelta derivante di ordine regolamentare nel Pgt – di fare emergere l'individuazione e classificazione delle aree pubbliche e d'uso pubblico dalla proposta progettuale di trasformazione, derivante dal P.A. e/o P.I.I., e non contestualmente alla redazione del Pgt (a meno, ovviamente, di casi particolari): il progetto di trasformazione deve dunque saper conciliare le necessità pubbliche e gli investimenti privati in *quel* particolare momento "storico", e in assenza di progetto specifico senza dubbio si rischierebbe di cadere in valutazioni "di massima"; in tal modo, oltretutto, non si vincolano inutilmente aree per servizi preordinate all'esproprio, col rischio di dover remunerare alle proprietà gli indennizzi derivanti dalla caducazione dei vincoli espropriativi al decorso quinquennale, o di dover reiterare tali vincoli sulla base di motivazioni puntuali non così agevoli da reperire adeguatamente.

Circa l'inopportunità di classificare a priori le aree dove concentrare il volume, e quelle da destinarsi all'uso pubblico, giova qui riportare la seguente sentenza del Consiglio di Stato, IV sezione, 21 agosto 2006 n. 4833 che ha dichiarato *"illegittima la previsione contenuta nell'art. 41 delle n.t.a. del comune di Bassano del Grappa, nella parte in cui prevedeva all'interno della zona destinata a nuovi insediamenti produttivi commerciali che una quota del 50% della capacità insediativi totale fosse riservata al comune. Si tratta di un arresto particolarmente importante che pone precisi limiti a una tecnica perequativa piuttosto consueta e consolidata che attribuisce ex officio alla mano pubblica una certa percentuale dei diritti edificatori riconosciuti in specifici brani del territorio comunale sottraendoli ai legittimi proprietari degli immobili. La ratio della sentenza, pertanto, va rinvenuta nella circostanza che la norma incriminata dissimulava un vero e proprio vincolo espropriativo senza indennizzo, non protetto, di guisa, da quell'indispensabile ombrello costituito dalla codificazione legislativa e, pertanto, in evidente contrasto con l'art. 42, comma 3, della Costituzione. In questo modo veniva riservata coattivamente all'ente locale una corposa percentuale dei diritti edificatori previsti sulla zona interessata con conseguente imposizione di un sostanziale vincolo espropriativo non indennizzato a carico dei proprietari incisi. Lo ius aedificandi non può essere scorporato dal diritto di proprietà, sicché non è possibile ipotizzare il diritto di edificare in capo a un soggetto (il comune) e il diritto di proprietà in capo a un altro (il proprietario spogliato della potestà edificatoria), per di più senza la previsione di alcun indennizzo"*.

Altrettanto improprio è ipotizzare che il comune possa prevedere di riservare i diritti edificatori a un soggetto privato nella proprietà di altro soggetto privato, al solo scopo di acquisire gratuitamente aree pubbliche e di uso pubblico: certo l'acquisizione delle aree è indispensabile per la pubblica utilità, ma i sistemi compensativi devono avvalersi di procedure effettivamente previste nell'ordinamento.

La soluzione migliore non esiste, in quanto tutto è sperimentale e in divenire in una fattispecie ancora non estesamente e generalmente conformata dal legislatore nazionale, e tuttavia il problema diverrebbe più facilmente risolvibile se la proprietà di ogni ambito di trasformazione presentasse un progetto di P.A. e/o P.I.I. opportunamente (e preventivamente) concertato con l'Amministrazione comunale in funzione degli atti e degli intenti di governo pubblico relativamente ai servizi da erogare, e dunque debitamente completato dei manufatti privati e delle urbanizzazioni per contemperare in termini programmatici alle necessità in quel momento individuate dal decisore pubblico.

In tal modo il progetto di trasformazione assegnerebbe le destinazioni d'uso ai singoli terreni, concentrerebbe i diritti edificatori sulle superfici fondiarie, individuerebbe tutte le aree per attrezzature pubbliche (ed eventualmente per l'Erp) da cedere gratuitamente al Comune e, sulla base di tale meccanismo, il terreno – prima del progetto di trasformazione – si confermerebbe sostanzialmente indifferente alle scelte funzionali specifiche e ogni metro quadrato assumerebbe lo stesso valore venale, in quanto caricato della stessa potenzialità edificatoria espressa dall'indice territoriale, semplificando così non poco le procedure.

In egual modo verrebbe allentata la tensione generata dalla decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio, poiché la realizzazione del volume verrebbe inscindibilmente subordinata alla cessione delle aree pubbliche o alla monetizzazione all'Amministrazione comunale, nella consapevolezza che solo gli incrementi volumetrici dei nuovi interventi generalmente giustificano l'esigenza di nuove urbanizzazioni mentre,; in assenza di nuovo volume, le urbanizzazioni non sono certo necessarie (a meno di non dover assolvere a fabbisogni arretrati: ma in questo caso la questione è ben diversa).

8. L'urbanizzazione primaria e secondaria

La scelta delle aree per le urbanizzazioni, una volta stabilita la quantità minima *ex lege* o una parte maggiorativa per esito di concertazione o soltanto una sua parte (o addirittura tutta) con conguaglio di monetizzazione, deve derivare da un'attenta valutazione degli aspetti "qualitativi", giacché gli esiti dell'atteggiamento "quantitativo" (vale a dire la cessione a tutti i costi di qualsiasi area e, in genere, nell'ambito dei piani attuativi la meno pregiata) hanno prodotto, talvolta, aree vincolate per svariati anni e mai attrezzate all'uso pubblico, con evidenti danni socio/economici.

Le urbanizzazioni primarie sono, in genere, inscindibilmente legate ai nuovi insediamenti dal c.d. principio di "necessarietà" introdotto per la prima volta, sotto l'aspetto normativo, dall'art. 28 della legge 1150/42 (il provvedimento/madre dell'urbanistica), e negli ambiti della pianificazione attuativa d'iniziativa privata le opere di urbanizzazione primaria vengono per lo più realizzate a cura e spese dagli attuatori.

Le opere di urbanizzazione secondaria per loro natura (asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore dell'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri) vengono individuate nel piano dei servizi in quanto d'interesse a scala urbana e/o di quartiere, e vengono poi – laddove rientrano nelle strategie programmatiche e finanziarie dell'Amministrazione comunale – comprese nel programma triennale delle opere pubbliche; inoltre, necessitano di modalità di programmazione e coordinamento che potrebbero rivelarsi complesse per eventuali attuatori privati, ma senz'altro invece di più agevole gestione per la pubblica amministrazione.

La validità giuridica senza termini di scadenza del Piano dei servizi, oltre alla possibilità di variarne i contenuti, attribuiscono a questo strumento caratteri di "elasticità e dinamicità" in funzione dei possibili cambiamenti, inversioni di tendenze e imprevisti d'ordine socio/economico, peculiari dei tempi in cui viviamo; dunque, per quanto possibile le opere di urbanizzazione secondaria dovrebbero essere individuate nel Piano dei servizi ed elencate nel programma triennale delle opere pubbliche (se realmente necessarie, indifferibili e urgenti), anche in maniera da evitare la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio e le conseguenze economiche derivanti a meno che non si ritenga, invece, di ricorrere alla sussidiarietà dell'intervento privato, so-

stitutivo di quello comunale nella realizzazione di alcuni tipi di servizi e, pertanto, nel nuovo solco tracciato dalla Lr. 12/2005 (e ancor prima dalla 1/2001), non soggetto al vincolo preordinato all'esproprio ma alla mera "destinazione" per servizi d'uso pubblico (per ciò stesso non caducabile alla decorrenza del quinquennio): ma ciò può avere ragionevolmente luogo solo per una ristretta gamma di servizi.

Dunque, l'opera prevista in un'area vincolata all'uso pubblico deve essere elencata nel programma triennale delle opere pubbliche, e la somma necessaria per la sua realizzazione deve essere già effettivamente contemplata ma, se un vincolo preordinato all'esproprio decade, ciò vuol dire che l'opera in esso prevista non era né urgente né indifferibile, oppure non risultava finanziata oppure, più semplicemente, che era stata programmata in maniera errata (e la storia urbanistica locale è del tutto ricca di tali esempi).

È anche probabile, tuttavia, che l'espressione di regole specifiche possa rivelarsi restrittiva e non coprire del tutto la possibile casistica ma, in via generale, è credibilmente ipotizzabile quanto segue:

- a) le opere di urbanizzazione relative alle aree dei Piani attuativi di iniziativa privata devono essere indipendenti dal programma triennale delle opere pubbliche in quanto dipendenti dalla volontà degli attuatori di trasformare le aree;
- b) le opere di urbanizzazione secondaria, previste nel Piano dei servizi, dovranno poi trovare ricezione nel programma triennale delle opere pubbliche;
- c) le opere di urbanizzazione primaria possono essere realizzate a cura e spese degli attuatori ai sensi del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i., recante "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*" (c.d. codice degli appalti)²;
- d) le opere di urbanizzazione secondaria (a meno dei casi di erogazioni di servizi in regime di sussidiarietà) dovrebbero essere programmate e realizzate a cura dell'Amministrazione comunale;
- e) i proventi delle monetizzazioni e gli oneri di urbanizzazione sono destinati alle opere pubbliche, in particolare alle urbanizzazioni secondarie (acquisizione delle aree e realizzazione e manutenzione delle opere); giacché, nell'ambito dei piani attuativi d'iniziativa privata, difficilmente si verifica la necessità di aree per le urbanizzazioni secondarie (scuole, cimiteri, chiese, ecc.), i proventi relativi alla monetizzazione potrebbero incrementare copiosamente la disponibilità comunale sia per la realizzazione di opere derivanti da fabbisogni arretrati di servizi, sia per nuove opere di rilevanza strategica urbana;
- f) la concertazione pubblico/privata per la realizzazione delle opere di urbanizzazione è sempre possibile, secondo la disciplina vigente, con apposito atto contrattuale che ne regoli i contenuti specifici.
- g) la monetizzazione deve rappresentare l'espressione quantitativa del beneficio economico per l'effetto della mancata cessione delle aree e delle opere, sulla base di un valore che supera quello medio di mercato delle aree provviste di potenzialità edificatoria territoriale, il che consentirebbe all'Amministrazione di acquisire, data la disponibilità di liquidi, le aree necessarie per le urbanizzazioni secondarie a costi di mercato e in tempi brevi.

9. L'esproprio

Un'efficace gestione dell'urbanistica non può certo escludere l'esproprio e, tuttavia, deve limitarne l'utilizzo ai casi effettivamente indispensabili dato che, nel tempo, tale forma di acquisizione forzata dei compendi immobiliari a carico della proprietà privata e in favore della mano pubblica ha sempre determinato malcontento e, talvolta, vere e proprie ingiustizie riconosciute: dunque, se è ben vero che l'esproprio è nei poteri della pubblica amministrazione per il perseguimento di fini pubblici, è anche vero che – secondo i principi compensativi – tutti ne debbono beneficiare ma soprattutto chi sacrifica la propria proprietà per il bene collettivo giacché, altrimenti, l'esproprio non rappresenterebbe più un potere della pubblica amministrazione ma piuttosto si trasformerebbe in un vero e proprio abuso di potere: laddove un'opera pubblica appaia indifferibile e necessaria proprio in un'area data, certo non si può indennizzare il proprietario espropriato con 4 €/mq facendo intendere che la cifra proposta rappresenti il giusto ristoro, perché ciò non corrisponde al vero.

Il giusto ristoro equivale al valore di mercato della stessa area, caricata della potenzialità edificatoria espressa in indice territoriale: laddove il volume totale territoriale sia stato tutto concentrato sull'area fondiaria, ciò senza dubbio non può voler dire che l'area pubblica e d'uso pubblico non valga che 4 €/mq, mentre l'area

² Modificato dal D.L. 12 maggio 2006, n. 173, dal D.Lgs. 26 gennaio 2007 n. 6, dal D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113 e dal D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

che concentra in sé il volume potrebbe arrivare a raggiungere valori economici pari a cento volte la prima; dunque, se la nuova legge per il governo del territorio lombardo (12/2005) ha introdotto il criterio della compensazione, allora che compensazione sia e, di conseguenza, la pratica dell'esproprio dovrà garantire la realizzazione delle previsioni di Piano "compensando" e solo in termini di potere sostitutivo, quando cioè i proprietari (equivalenti al 49% delle proprietà catastali) siano sono inerti nella trasformazione delle aree programmate in tal senso come, peraltro, è contemplato dalla legislazione in vigore (volutamente non è stato qui usato il termine "risarcire" in quanto assai vicino alla nozione di danno mentre, al contrario, il suolo espropriato dovrebbe risultare giustamente compensato con un valore di mercato pari alla potenzialità edificatoria determinata dall'indice volumetrico unitario territoriale).

Peraltro, è oltremodo noto come le disposizioni sull'esproprio di beni immobiliari per pubblica utilità abbiano mostrato la loro difficile applicabilità da un lato perché inique e dall'altro per l'insufficiente disponibilità di cassa, mentre è parimenti vero come le finanze dell'Amministrazione possono venire rinsanguate dai proventi delle monetizzazioni e degli oneri di urbanizzazione poiché si tratta di valori che superano quelli di mercato delle aree edificabili e che già includono somme per spese e tasse, e somme per l'impiego di mezzi e personale per acquisir le aree ritenute idonee per le urbanizzazioni.

Dunque, l'assunzione del valore di mercato (unico vero ristoro o giusto compenso) per acquisire aree pubbliche ha sempre dato buoni frutti in tempi brevi rispetto alla procedura espropriativa (storica e tradizionalmente iniqua), avvalendosi dell'accordo bonario e del conseguente atto notarile (non è peregrino il detto popolare "i soldi fanno parlare i morti", nel senso che oggettivamente semplificano le operazioni); si può quindi concludere come soltanto i valori di mercato possano favorire le operazioni compensative nell'applicazione dei poteri sostitutivi, nell'ambito delle trasformazioni urbanistiche previste dai piani e programmi.

Circa l'esproprio, la compensazione urbanistica, l'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio, il tema della decadenza dei vincoli espropriativi, la necessità di valutare le aree dove è consentita l'attività edilizia – urbanistica, si rimanda alla disciplina ex Lr. Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 recante "Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità", soprattutto all'art. 9 come segue:

"Art. 9 (Atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità)

1. *La dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta: a) (omissis); b) in ogni caso quando, in base alla normativa vigente, equivalgono alla dichiarazione di pubblica utilità: l'approvazione di uno strumento di pianificazione territoriale, anche di settore o attuativo, la determinazione finale di una concessione di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma o di altro strumento di programmazione negoziata, ovvero il rilascio di una concessione o di un atto avente effetti equivalenti;*
2. *(omissis) debbono contenere: a) piano particellare (omissis); b) motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; c) determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri indennizzativi applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria".*

Ipotizziamo allora una serie di domande, che sorgerebbero in pendenza di un Pgt che avesse già individuato – in un ambito di trasformazione del Documento di piano(o in talune aree del Piano delle regole) – le aree dove concentrare i volumi e le aree pubbliche e d'uso pubblico, richiamando il fatto che, secondo l'art. 9 della Lr. Lombardia 4 marzo 2009, n. 3, l'approvazione del Pgt già determina la dichiarazione di pubblica utilità; dunque:

- a) nel caso in cui gli attori privati non avessero al momento alcuna intenzione di trasformare l'area, ne deriverebbe forse l'obbligo per l'Amministrazione di espropriare per forza?
- b) e ciò genererebbe forse l'obbligo per il Pgt di venire corredato da una serie di piani particellari e da stime di espropriazione, come detta la legge?
- c) e come si redige una stima in assenza di progetto specifico di Piano attuativo, o come si determina un beneficio economico dovuto alla mancata cessione di un'area in assenza di progetto specifico? certo tutto si può fare, ma tutto può essere fatto o in maniera superficiale e intuitiva o a regola d'arte (è una questione di scelte), e ci chiede come si possa procedere alla compensazione senza conoscere il dettaglio del progetto esecutivo di piano e dei relativi risvolti economici;
- d) la più veritiera probabilità dell'epilogo di tale vicenda non insiste forse nel fatto che il vincolo preordinato all'esproprio potrebbe decadere per avvenuto decorso del quinquennio?

- e) e allora non sarebbe forse più conveniente per l'Amministrazione, come è stato fin qui asserito, individuare l'ambito di trasformazione in seno al Pgt senza localizzarvi minimamente le aree d'uso pubblico e quelle che concentrano i volumi, dato che solo la volontà (unita al progetto di trasformazione) possono portare a risultati concreti?

10. L'ufficio della compensazione urbanistica

Se le considerazioni fin qui esposte sono apparse convincenti, sarà il caso di istituire l'ufficio comunale della compensazione tecnico/economica che:

- h) gestirà la banca dati sotto l'aspetto tecnico delle monetizzazioni e degli oneri di urbanizzazione;
- a) terrà il registro dei diritti edificatori e della compensazione;
- b) quantificherà i benefici economici relativi alle monetizzazioni;
- c) assumerà il ruolo di arbitro tra i proprietari delle aree soggette a trasformazione, dopo che abbiano manifestato volontà di "trasformare";
- d) attribuirà la valutazione economica, a valore di libero mercato, attribuendo il medesimo valore alle aree dove concentrare il volume e a quelle destinate all'uso pubblico in quanto costituenti entrambe la superficie territoriale, per l'eventuale commerciabilità dei diritti edificatori ed esprimendo esclusivamente un parere non vincolante (in rapporto alla volontà degli attuatori), a meno della necessità di attuare piani e programmi tramite procedura espropriativa;
- e) accerterà che i proventi delle monetizzazioni coprano le spese per l'acquisizione delle aree pubbliche e d'uso pubblico, compresi oneri e spese di acquisto, e oneri attribuibili all'impiego di mezzi e personale;
- f) manterrà i rapporti tra i Settori Urbanistica, Edilizia pubblica e Ufficio per le espropriazioni soprattutto per le opere di urbanizzazione secondaria che potranno eventualmente essere realizzate a cura del Settore Edilizia pubblica ma con fondi provenienti dalle monetizzazioni delle aree non cedute e dagli oneri di urbanizzazione, con particolare riguardo al programma triennale delle opere pubbliche.

Le urbanizzazioni primarie vengono realizzate a spese degli attuatori ma a cura degli aventi diritto, ai sensi del D.Lgs. 163/2006.

Il diritto edificatorio viene desunto dalle basi informative cartografiche di riferimento e dalle disposizioni attuative del Piano di governo del territorio; non si ravvisa pertanto alcuna utilità nell'istituzione del registro dei diritti edificatori, laddove il Sistema informativo comunale (e la corrispondente cartografia di riferimento) vengano tenuti costantemente aggiornati riguardo all'entità del volume ammissibile in rapporto alle trasformazioni intervenute, mentre la compravendita e lo stato giuridico della proprietà, a qualsivoglia titolo, sono accertati presso la conservatoria dei registri immobiliari.

11. I criteri per la quantificazione del contributo di urbanizzazione

L'apposizione di un indice volumetrico diversificato, a scala urbana, di fatto determina una differente potenzialità edificatoria che potrebbe in astratto ingenerare una sperequazione urbanistica ma, in realtà, non si intende produrre tale esito: anzi, introdurre la compensazione urbanistica dovrebbe cercare di distribuire equamente soprattutto i redditi e non tanto le potenzialità edificatorie perché, altrimenti, verrebbero meno i fenomeni insediativi differenziali di natura intensiva/estensiva, di tipologia edilizia, di densità edilizia/urbanistica e così via.

Muovendo dal valore di mercato del prodotto edilizio vendibile, occorre quindi cercare di stabilire l'effettiva incidenza degli oneri urbanizzativi in ragione dei fattori di localizzazione centrale, semicentrale, periferica e in relazione alla quantità e qualità delle urbanizzazioni che determinano valori unitari diversi del prodotto lordo vendibile; di conseguenza, l'entità degli oneri non deve oltrepassare il limite oltre il quale l'intervento rischi di divenire economicamente insostenibile e, nella giusta dimensione "compensativa", occorre incentivare la realizzazione di opere pubbliche ma anche la remunerazione dell'investimento dei privati.

11.1. *Il dato quantitativo*

Una buona stima economica necessita di un'altrettanto buona conoscenza del contesto reale in una condizione di legittimità normativa; è pertanto opportuno richiamare il fatto (ex Lr. 12/2005) che “*il piano dei servizi (...) valuta prioritariamente l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento*”; dunque, come si potrà constatare nelle attività ricognitive (dei cui esiti viene dato nel parallelo strumento del Piano dei servizi di Como), un'operazione di rilievo consiste nella ricognizione quantitativa dei servizi pubblici e d'interesse pubblico o generale, esistenti, senza escludere le aree classificate quali standard nello strumento urbanistico generale vigente, anche se non realizzate.

Il dato quantitativo deve escludere le aree per servizi che non risultino computabili nelle quantità minime stabilite ex lege; le tipologie di servizi che debbono soddisfare le dotazioni minime sono quelle riconducibili alla Lr. 12/2005, artt. 9, 44, 46, ma sarà il caso di non trascurare (per completezza ricognitiva) le quantità derivanti dal Dim. 1444/1968 relativamente alla zona F e dalla Lr. 51/1975.

L'esame dei servizi pubblici esistenti e della loro *quantità minima* viene localizzata sulla cartografia di riferimento, e le entità di ogni quartiere urbano vengono tradotte per peso percentuale rispetto all'intera dotazione; di conseguenza, il giudizio di valore quantitativo torna utile alla programmazione in funzione dei dettami della nuova legislazione regionale che ne stabilisce appunto i limiti minimi, in particolare:

- x) per la residenza, la legge regionale del 1975 prevedeva una dotazione minima pari a 26,5 mq per abitante (maggiori della dotazione di 18 mq/ab. prevista dall'attuale legge 12/2005) e il dimensionamento veniva determinato in funzione degli abitanti teorici insediati e da insediare, ai quali si attribuivano pro capite 100 mc di volume edificato e da edificare; la ratio del calcolo si basava così sul rapporto tra la densità di popolazione e la densità edilizia (residenti per unità immobiliari);
- y) ma, a parità di volume edificato e da edificare, la configurazione urbana attuale conta un numero di residenti inferiore rispetto agli anni addietro, oltre al fatto che le trasformazioni del nucleo familiare e le migliori condizioni reddituali hanno generato l'incremento volumetrico per ogni abitante: se, nell'unità immobiliare di 100 mq (300 mc), un tempo viveva una famiglia composta dai coniugi, dal loro genitore e da quattro figli generando un sostanziale sovraffollamento con 42,8 mc anziché 100 pro capite, oggi è assai probabile trovare in un appartamento di 150 mq un nucleo familiare con i coniugi e un solo figlio (col nonno ospite in qualche casa per anziani), raggiungendo così il rapporto di 100 mc/ab. (in verità, le stime del Documento di piano evidenziano, per la popolazione residente a Como estratta a fine maggio 2009 e pari a 84.407 residenti, un benessere residenziale approssimabile a 140 mc/ab.);
- z) se si tiene conto, inoltre, delle seconde e terze case non abitate e non affittate il fenomeno s'accentua (il dato, pur irrilevante per l'analisi di specie, assume valore aggiunto poiché quello inutilizzato è comunque volume potenzialmente abitabile, e la sua considerazione si rivelerebbe utile nella valutazione non tanto delle quantità minime di standard, quanto piuttosto delle previsioni di sviluppo edilizio in rapporto alla necessità del risparmio di suolo agricolo).

Pertanto la dotazione dell'attuale standard urbanistico, dimensionato in funzione dei parametri dettati dalla legislazione previgente, risulta del tutto sovradimensionata rispetto alla disciplina successivamente intervenuta, oltre che rispetto alla configurazione del nuovo costume abitativo (per le norme abrogate 100 mc/ab. e 26,5 mq di standard; per le norme in vigore, 150 mc/mq e 18 mq/ab.).

E così la maggior dotazione quantitativa di servizi in essere, valutata rispetto all'edificato esistente e nei confronti delle quantità minime previste dalle nuove disposizioni, potrà semplificare notevolmente l'attuazione del Pgt in termini economici, in quanto:

- i) la maggior dotazione potrà rendersi disponibile per giustificare le eventuali monetizzazioni di aree pubbliche, non cedute negli interventi successivi all'approvazione del Pgt, incrementando così le casse comunali per far fronte economica alle constatate carenze di servizi in determinate aree urbane, o finanziare progetti mirati e necessari sulla base delle valutazioni strategiche e degli indirizzi politici di governo del territorio comunale;

- ii) e, in più, l'eventuale dichiarazione d'inservibilità e la conseguente sdemanializzazione delle aree pubbliche ritenute "eccedenti" potrebbe originare un piano di alienazione di immobili e aree comunali, perseguendo l'obiettivo di raggiungere un duplice introito: i) quello generato dall'alienazione, ii) e quello giustificato dai mancati esborsi per la manutenzione di immobili sicuramente privi di reddito sia economico sia soprattutto sociale, in quanto risultati (e dichiarati) inservibili.

Inoltre degne di particolare nota, sempre sotto l'aspetto economico, sono le aree il cui vincolo risulta decaduto per vigenza ultraquinquennale e che, virtualmente, potrebbero venire interessate dalla procedura di reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio; vediamo che le analisi del Piano dei servizi hanno stimato il dato quantitativo generale, e senz'altro tendono a limitare assai la quantità di superficie sulla quale si rivela necessario riconfermare il vincolo, evidenziando la copiosa superficie diversamente qualificabile.

Come la tabella successiva evidenzia, è notevole l'entità dei suoli il cui vincolo (decaduto) a servizi sembra possibile ridiscutere a seguito del constatato raggiungimento dei parametri minimi ex lege (vigente e previgente), pari addirittura a 1.742.518 mq laddove si considerino 18 mq/ab. oppure 1.551.979 mq a voler considerare 26,5 mq/ab., quantità riferite esclusivamente ai servizi previsti e ancora inattuati, a cui potrebbero aggiungersi i servizi esistenti che generano, nei confronti del singolo quartiere, un surplus di aree destinate a servizi: situazione in cui potrebbero rientrare Breccia, Camerlata, Caviglio, Como centro, Como ovest, Lora, Muggiò, Rebbio, Tavernola, che presentano dotazioni di aree a servizi superiori rispetto ai parametri sia della Lr. 12/2005 sia della ormai abrogata Lr. 51/1975.

<i>Servizi esistenti (mq)</i>	<i>Servizi non attuati</i>		
	<i>comunali (mq)</i>	<i>privati (mq)</i>	<i>% privati</i>
2.006.435	342.524	1.541.784	81,69

Vista la situazione, sarebbe opportuno accantonare somme per coprire spese relative a richieste di indennizzi motivati dall'avvenuta caducazione ultraquinquennale dei vincoli (oltre a quelle occorrenti per l'eventuale reiterazione nel Pgt dei vincoli preordinati all'esproprio), anche se non è possibile qui stimarne l'effettiva entità in quanto dipendente dalla volontà dei privati nell'inoltare le istanze corrispondenti; ma, in ogni modo, alla luce del contesto legislativo vigente non sembra minimamente conveniente prevedere insediamenti di strutture pubbliche d'incerta realizzazione.

Si può dunque concludere che, nel Pgt di Como, il vincolo preordinato all'esproprio troverà apposizione solo nei casi in cui l'opera pubblica possa trovare inserimento nel Programma triennale delle opere pubbliche; negli altri casi, troveranno applicazione i sistemi compensativi per la realizzazione delle opere pubbliche, e sempre riguardo alle necessità del momento e del luogo, vale a dire contestualmente alla decisione di trasformare le aree in termini edilizi/urbanistici: quindi, in sede di programmazione integrata d'intervento, oppure di permesso di costruire convenzionato.

11.2. *Il dato qualitativo*

La nuova disciplina sui servizi ex Lr. 12/2005 stabilisce che l'esigenza di attrezzature pubbliche e/o collettive debba trovare giustificazione "anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità", e nel Piano dei servizi tali fattori hanno trovato valutazione per ogni tipologia di servizi; ora, la richiesta ex lege di dimostrare l'idoneo livello qualitativo dei servizi d'interesse pubblico e generale potrebbe sembrare pleonastica, nel senso che – laddove s'intenda realizzare un'opera pubblica – dovrebbe risultare palese e indiscutibile il fatto che debba risultare accessibile e fruibile; ma, se tale dimostrazione viene richiesta espressamente dalla legge, ciò rivela l'indubbia sussistenza, nella consapevolezza del legislatore regionale lombardo, di motivi concreti derivanti (tanto per esemplificare, senza qui avanzare alcun riferimento a casi specifici):

- i) da superficialità nella valutazione tecnica/urbanistica iniziale del bene immobile oggetto di trattazione;
- ii) dall'acquisizione al demanio comunale di parcheggi, giardini, strade per nulla utilizzabili dalla collettività ma dai soli soggetti beneficiari della pianificazione attuativa e tali da comportare all'Amministrazione comunale solo oneri manutentivi;

- iii) dalle presenza di strade pubbliche a fondo cieco che s'inoltrano nelle superfici fondiarie dei piani attuativi servendo solo gli abitanti della lottizzazione, abdicando al principio dell'uso pubblico e, anch'esse, comportando al Comune solo l'incombenza manutentiva ma nessuna utilità alla circolazione collettiva;
- iv) dalla situazione di beni promiscui pubblico/privati, che generano solo problemi di convivenza e grandi incertezze sulle manutenzioni;
- v) o dalla miriade di casi particolari, inaccettabili per un buon governo del territorio: come nel caso del mantenimento in capo all'attuatore della riserva – sull'area a standard da cedere (per dirne una, una pista ciclabile) – di uno spazio per le manovre di carico e scarico (stabilendo così una sorta di diritto di parcheggio che non troverà più ridiscussione avvenire), oppure della manutenzione a carico comunale di vasi e fioriere privati davanti agli esercizi commerciali, classificati quali verde pubblico;
- vi) o, per contro, di ipotetici esempi d'accanimento economico e sostanziale abuso di potere contro i privati da parte della Pubblica Amministrazione, come – tanto per esemplificare – il caso di eventuali parcheggi realizzati a servizio della residenza (e, di conseguenza, non adibiti all'utilità pubblica), e tuttavia imposti da un'Amministrazione all'uso pubblico solo per servire qualche esercizio commerciale che, altrimenti, non avrebbe avuto alcuna possibilità di far parcheggiare la sua utenza.

Si può dunque concludere come le nuove regole non abbiano ancora trovato appieno un'efficace applicazione, ed è fatto risaputo che non poco tempo della gestione urbanistica venga perso nei comuni per risolvere annose vicende già all'origine male e confusamente avviate, e per tanta parte dei casi degenerate in contenzioso amministrativo proprio per l'inestricabile e ingestibile intreccio di oggetti e competenze; guardiamo per esempio alla pianificazione attuativa che, per l'aspetto delle opere di urbanizzazione, per molto tempo ha trovato istruttoria – magari in via troppo schematica, ma per nulla equivocabile – all'insegna della doppia evidenza fondiaria: *x*) del riconoscimento del limite tra il suolo (che avrebbe dovuto diventare) pubblico e quello che sarebbe rimasto nella disponibilità privata, *y*) e dei limiti volumetrici delle costruzioni private così che, in tal modo, non passava certo in secondo piano l'aspetto edilizio ma, più semplicemente, veniva rimandato alla successiva fase dell'esame del progetto costruttivo, mantenendo pertanto in capo all'istruttoria del piano attuativo un'attenzione concentrata sul mero aspetto della realizzabilità urbanistica; ma, dal momento in cui è stata introdotta la modalità (negli intenti, maggiormente speditiva) di assentire anche il progetto edilizio insieme all'approvazione dello strumento attuativo, i tempi si sono abnormemente dilatati facendo riscontrare altresì soluzioni di promiscuità senza precedenti tra pubblico e privato, con eccessive attenzioni al progetto edilizio che hanno distolto l'attenzione dal carattere urbanistico dei piani.

S'è verificata così la fattispecie di strumenti d'attuazione rimasti fermi due anni in istruttoria da un lato per l'assenza di nulla osta per l'altezza della canna fumaria o per le rimesse interraste private e, dall'altro, per la più assoluta promiscuità progettuale, con elaborati grafici che non ponevano in condizione d'individuare i lotti fondiari, le aree per servizi, le opere private e pubbliche, senza la possibilità di comprendere se il tratto di fogna, realizzato a scomputo, si prolungasse nella superficie fondiaria e/o potesse ritenersi utile anche per altre utenze esterne alla lottizzazione, oppure se il corsello d'accesso ai box privati, realizzato a scomputo degli oneri, dovesse anche considerarsi sostitutivo del posto auto pubblico necessario, insomma, sarebbe proprio il caso di ritornare alla situazione in cui *prima* veniva completata l'istruttoria urbanistica dello strumento attuativo e, solo *dopo*, s'effettuava l'esame edilizio degli interventi privati nei lotti fondiari, naturalmente a valle dell'avvenuta approvazione dei P.A. e della susseguente realizzazione di talune opere d'urbanizzazione (del tutto coscienti che tante volte gli edifici sono realizzati e abitati prima degli interventi urbanizzativi e che, dunque, il miglior investimento sociale e il maggior risparmio economico collettivo dipendono dalla qualità del progetto urbanistico).

In tal senso – vale a dire del valore progettuale delle soluzioni prescelte – s'ipotizzi che, nell'ambito di un piano attuativo, le norme prevedano la cessione di 5.000 mq per verde attrezzato, e che l'attuatore abbia ceduto tale superficie: ciò sarà risultato sicuramente congruo sotto l'aspetto della legittimità e quantità ma, se i 5.000 mq di verde si fossero materializzati (tanto per paradosso) in un'aiuola lunga 10.000 e larga 0,50 metri, e se lungo il tragitto fosse stato localizzato qualche slargo di 2 metri dove ogni tanto posare qualche panchina, per poterla denominare “verde attrezzato”, ecco un palese caso in cui la congruità normativa e quantitativa non avrebbe certo potuto collimare con quella tecnica (né, per richiamare un altro caso, un'area a verde di 200 mq – in grado di servire non oltre 15 abitanti – avrebbe potuto in nessun modo venire qualificata come verde di quartiere e rientrare nelle urbanizzazioni secondarie, proprio perché non avrebbero potuto certo invocarsi

le turnazioni per l'utilizzo del bene); dunque la valutazione dei beni pubblici da acquisire, in seno alla pianificazione attuativa, non si può in nessun modo relegare alla mera e letterale conformità alle prescrizioni legislative e normative, ma deve verificare la sussistenza di condizioni di reale fruibilità, accessibilità e funzionalità del bene, che l'attuazione del piano renderà pubblico.

Occorre quindi sottoporre i servizi in essere a un giudizio, in base a cui decidere la loro permanenza nel novero delle attrezzature pubbliche, nell'ipotesi che quelle non idonee all'investimento sociale (o che le finanze comunali non siano in condizione di mantenere) possano ottenere altra destinazione o essere alienate; diviene quindi una necessità (oltre un'opportunità) della programmazione economica comunale sottoporre a monitoraggio lo stato di accessibilità e fruibilità delle aree e attrezzature pubbliche e d'uso pubblico in atto; in tal modo, nel Piano dei Servizi si reperirà il loro repertorio con la descrizione del corrispondente stato manutentivo e dei giudizi di qualità, necessità e sostenibilità, oltre alle condizioni di accessibilità e fruibilità, che non prendono corpo solo dalla disciplina sull'eliminazione delle barriere architettoniche ma coinvolgono un significato ampio di natura morfologica, tecnica strutturale, funzionale.

È quindi il caso – nell'ambito del Piano dei servizi – di considerare le urbanizzazioni primarie e secondarie rispetto al ruolo delle altre strutture a rilevanza urbana, oltre al raggio d'influenza e alla quantità di popolazione servita, ai caratteri ambientali, allo stato fisico-manutentivo, alla raggiungibilità, percorribilità, continuità, accessibilità e fruibilità riguardo alle barriere architettoniche, in riferimento alle seguenti opere e servizi: *i*) sistema della mobilità e dei parcheggi; *ii*) trasporto pubblico; *iii*) sistema del verde; *iv*) strutture per l'istruzione; *v*) reti.

Inoltre, la conoscenza delle proprietà demaniali rappresenta un tassello fondamentale per l'avvio di una seria politica dei servizi; negli anni addietro, il comune di Como aveva già avviato le procedure per l'inventario dei beni di proprietà comunale, e negli ultimi tempi i competenti Uffici hanno intensificato le analisi già avviate aggiornando le informazioni disponibili per ogni singolo immobile, come segue:

<i>Codice</i>	<i>Catalogazione</i>	<i>Ubicazione</i>	<i>Destinazione d'uso</i>	<i>Superficie fondiaria</i>	<i>Stato di conservazione</i>	<i>Interesse storico</i>	<i>Grado di assolverenza della funzione</i>	<i>Livello di utilizzo</i>
---------------	----------------------	-------------------	---------------------------	-----------------------------	-------------------------------	--------------------------	---	----------------------------




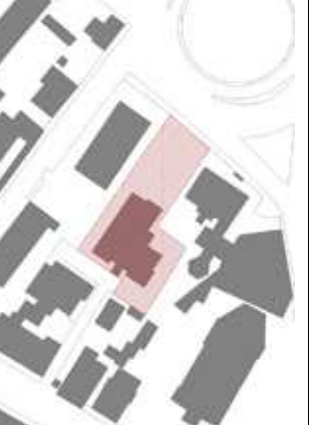


effettuando le valutazioni qualitative degli immobili per *Grado di conservazione*, *Interesse storico*, *Grado di assolverenza della funzione*, *Livello di utilizzo*, tutte informazioni legate al valore di stima e alla superficie fondiaria che permettono di ottenere un quadro sufficientemente esaustivo delle azioni da compiere per migliorare quei servizi ritenuti necessari o, eventualmente, riclassificare altri servizi che, per le loro condizioni oggettive, sarebbe preferibile ricollocare o dismettere.

Vediamo allora nella pagina successiva una scheda tipo della catalogazione del Piano dei servizi.





Quartiere	Sagnino	Pop. residente	Quartiere	Ponte chiasso	Pop. residente
Circoscrizione	8	4.076	Circoscrizione	8	2.367

<i>Strati cartografici</i>			<i>Strati cartografici</i>		
<i>Database Topografico</i>	<i>Ortofoto</i>	<i>Vista aerea</i>	<i>Database Topografico</i>	<i>Ortofoto</i>	<i>Vista aerea</i>
					

Categoria	1	Tipologia	3	Categoria	1	Tipologia	2
Nome:	<i>scuola elementare Lorenzini di Mognano</i>			<i>Scuola materna Ponte Chiasso</i>			
Localizzazione ecografica:	<i>via Mognano 3</i>			<i>via Don Luigi Mazza 12</i>			
Sup. fondiaria (mq)	<i>8.211</i>	Valore (Euro)	<i>5.285.250</i>	Sup. fondiaria (mq)	<i>1.566</i>	Valore (Euro)	<i>1.716.000</i>
Val. stima (€/mq)	<i>1.450</i>	Interesse storico	<i>0</i>	Val. stima (€/mq)	<i>1.650</i>	Interesse storico	<i>0</i>
Conservazione	<i>3</i>	Livello utilizzo	<i>5</i>	Conservazione	<i>3</i>	Livello utilizzo	<i>5</i>
Assolvenza funzione	<i>5</i>	Accessibilità	<i>Alta</i>	Assolvenza funzione	<i>5</i>	Accessibilità	<i>Alta</i>
N. alunni	<i>-</i>			N. alunni	<i>55</i>		
Note:	<i>serre utilizzate dai servizi sociali</i>			Note:			

11.3. *Le norme*

È dunque il caso di avanzare un'ipotesi che disciplini le modalità operative applicabili a un'urbanistica pratica: dunque, per aderire ai principi della compensazione prima detti, la possibilità di trasformare i suoli per edificare è inscindibilmente connessa alla valutazione del carattere di pubblica utilità degli interventi, riferibili sia alla (pur sostanzialmente inesistente) possibilità di trasformazione nel Documento di Piano sia a quella derivante dal Piano delle Regole.

11.3.1.

Si configurano pertanto come soggetti abilitati a presentare proposte: *i*) il proprietario dell'immobile o gli aventi titolo, secondo le disposizioni legislative e regolamentari vigenti; *ii*) nel caso in cui interventi urbanistico/edilizi coinvolgano più proprietà, tutti i proprietari associati in un'Associazione di Scopo (A.S.), di proposito costituita, che elegge nell'immediato un capofila il quale cura i rapporti con l'Amministrazione quale unico interlocutore attuatore, insieme al progettista, al direttore lavori e a tutte le figure tecniche coinvolte nell'intervento; l'A.S. potrà essere già formalmente costituita all'atto della presentazione della proposta di trasformazione o rinviata dopo la presentazione della proposta ma, comunque, prima della stipula della convenzione o dell'atto unilaterale d'obbligo; nell'atto costitutivo dell'A.S. dovrà comparire la dichiarazione di ogni proprietario attuatore dell'intervento di dare mandato operativo al capofila per qualsivoglia azione interlocutoria e/o decisionale con l'Amministrazione.

11.3.2.

Riguardo agli ambiti d'intervento assoggettati alla pianificazione attuativa a qualsivoglia titolo, individuati mediante specifico perimetro in seno al Piano delle regole: *i*) ogni intervento può interessare aree contigue o meno, tranne nei casi in cui la corrispondente disciplina non prescriva l'estensione dell'intervento all'intero ambito o a sue specifiche parti; *ii*) ogni progetto d'intervento va corredato degli esiti analitici dei tratti caratterizzanti dell'area coinvolta, per un'estensione di contesto pari a quattro volte l'area stessa, evidenziando il grado di consolidamento del tessuto urbano, il quadro delle tipologie edilizie e funzionali caratterizzanti, nonché ulteriori specifici problemi anche di natura sociale e/o di sicurezza la cui conoscenza sia in grado d'apportare un contributo costruttivo alla proposta progettuale, soprattutto per le dotazioni di attrezzature pubbliche e d'uso pubblico; *iii*) le analisi vanno corredate da supporti fotografici e cartografici, riportando altresì in planimetria la localizzazione di tutte le aree pubbliche e d'uso pubblico del contesto nonché delle attrezzature pubbliche in grado d'interagire con l'area d'intervento; *iv*) il corrispondente giudizio sulla dotazione di servizi pubblici va espresso dettagliatamente in ordine alla raggiungibilità, percorribilità, accessibilità e fruibilità di ogni area e/o attrezzatura.

11.3.4.

Sono obiettivi generali dell'intervento urbanistico: *i*) il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti d'illuminazione pubblica; *ii*) l'incremento dei livelli prestazionali della sicurezza (telecamere di videosorveglianza, pubblica illuminazione efficiente, omissione dei fattori progettuali segreganti in grado di generare fenomeni di micro/criminalità); *iii*) la promozione delle relazioni tra i soggetti negli spazi pubblici; *iv*) la prevenzione e il contrasto dell'esclusione, prevedendo quote residenziali di edilizia sociale nella riorganizzazione dei quartieri; *v*) l'integrazione del nuovo intervento col sistema della mobilità esistente; *vi*) l'incentivo alla rivitalizzazione economica attraverso l'eventuale ammissione di attività produttive compatibili; *vii*) il privilegio della realizzazione delle strutture pubbliche localmente più opportune, in corrispondenza degli esiti della fase analitica (parcheggi piuttosto che verde o altro, nel rispetto del carattere qualitativo degli spazi pubblici); *viii*) la più netta distinzione tra le aree pubbliche e i lotti fondiari di proprietà privata. evitando qualsiasi promiscuità; *ix*) l'integrazione delle strutture pubbliche eventualmente previste con quelle esistenti al contorno e/o a scala urbana e territoriale; *x*) l'ipotesi della gestione sussidiaria di talune opere pubbliche da parte dei privati attuatori, attraverso apposita convenzione che assicuri l'effettivo svolgimento delle attività collettive (in particolare per le strutture sportive e strutture sanitarie).

12. L'incentivazione (premiare la "progettualità")

Nell'ambito degli interventi urbanistico/edilizi, può darsi un incremento volumetrico del 15% sull'indice di utilizzazione fondiaria e/o territoriale eventualmente stabilito, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e attribuibili:

- a) all'installazione di telecamere di videosorveglianza e attrezzature connesse all'incremento dei livelli prestazionali, relativi alla sicurezza e al controllo per la prevenzione di fenomeni di violenza;
- b) alla promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, ottenuto attraverso l'attestato di certificazione energetica e comprensivo anche della valutazione del vantaggio conseguibile mediante impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.
- c) a iniziative di edilizia residenziale pubblica nelle sue possibili espressioni (convenzionata, a canone sociale, a canone moderato, in locazione temporanea) quale quota parte dell'intera volumetria realizzabile, per determinare una commistione dell'utenza finalizzata al riequilibrio del tessuto sociale;
- d) a iniziative di edilizia residenziale protetta per anziani autosufficienti quale quota parte dell'intera volumetria realizzabile (in locazione e/o vendita);
- e) alla diffusione della cultura oltre gli ambiti dell'istruzione e formazione scolastica, all'assistenza e sicurezza sociale, all'espressione del volontariato sociale, alla protezione dei disabili, alla prevenzione delle tossicodipendenze e all'inserimento/reinserimento sociale delle componenti sfavorite, attraverso la presenza di associazioni e organismi senza fini di lucro;
- f) alle opere di urbanizzazione contemplate nell'ordinamento, previste in misura maggiore dell'entità minima di legge, qualitativamente vantaggiose per la pubblica utilità e/o che presentino particolari forme di realizzazione e gestione privata, regolata da apposita convenzione;
- g) e, per le costruzioni a uso non residenziale, all'autosufficienza energetica, all'ecosostenibilità (materiali riciclabili, smontabili e non inquinanti), all'incremento dei posti di lavoro anche nell'eventuale indotto, al minimo impatto ambientale e alla presenza di opere di mitigazione, all'assenza di possibili alterazioni ambientali future anche riguardo alle varie forme di possibile contaminazione.

Il presente elenco ha valore indicativo e qualsiasi simulazione che si possa introdurre in questa sede, finalizzata ad attribuire una qualche forma di punteggio in grado di promuovere l'ammissibilità di incentivi volumetrici, potrebbe non dimostrarsi aderente alla molte fattispecie verificabili nella realtà; per questo gli Uffici tecnici dell'Amministrazione Comunale valutano, per ammettere gli incentivi, il grado di perseguimento dei benefici pubblico/privati per ogni proposta progettuale, traducendone altresì il beneficio in grandezza economica per un'immediata e oggettiva valutazione.

13. Gli oneri di urbanizzazione

“Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono determinati dai comuni, con obbligo di aggiornamento ogni tre anni, in relazione alle previsioni del piano dei servizi e a quelle del programma triennale delle opere pubbliche, tenuto conto dei prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, incrementati da quelli riguardanti le spese generali”, ex art. 44 della Lr. 12/2005 e succ.

Non pone certo in dubbio il dettato legislativo, e neppure la necessità di stimare la media ponderale dei costi totali per stabilire il costo unitario delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

S'intende tuttavia sottolineare l'opportunità di variare gli oneri di urbanizzazione in funzione delle diverse zone urbane, per conseguenza di quanto fin qui argomentato nella parte precedente del capitolo, facendo confluire i proventi derivanti in un capitolo di entrate dal quale attingere per realizzare e/o mantenere le opere di urbanizzazione su tutto il territorio comunale, e non necessariamente nell'area e/o nel contesto interessati dal titolo abilitativo a costruire; addirittura, potrebbe trovare consenso considerare, in aderenza al principio di equità sotteso alla Lr. 12/2005 e succ., non il costo di costruzione (che, sul patrimonio edilizio esistente, non rappresenta fattore incisivo) ma il prezzo di cessione degli immobili.

Per esemplificare:

- a) attualmente, sulla base di un costo di costruzione dei *nuovi immobili* pari a €/mq 1.200, e con oneri di urbanizzazione in comune di Como equivalenti a €/mq 24 (72 €/mq), l'incidenza percentuale di tali oneri sul costo di costruzione è pari **al 6%**;
- b) rispetto, invece, al *patrimonio edilizio esistente nel centro della città*, a fronte di un prezzo di cessione delle unità immobiliari residenziali pari a €/mq 4.000, l'incidenza percentuale degli oneri di urbanizzazione è pari **all'1,8%**;
- c) considerando infine il prezzo di cessione degli alloggi nel *patrimonio edilizio esistente in periferia*, attualmente pari a €/mq 2000, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione su tale valore risulta pari **al 3,6%**;
- d) il paradosso vero è dunque quest'ultimo: che valori immobiliari maggiori contribuiscano in misura minore al contributo di urbanizzazione;
- e) non contrasta, di conseguenza, in nessun modo con la legislazione vigente privilegiare la stima degli oneri urbanizzativi considerando (magari in termini combinati) sia il costo di costruzione sia il prezzo di cessione ma, certo, non più solamente il primo, per introdurre a Como fattori di equità urbana generalizzata che oggi non sembrano sussistere.

