



Nuove regole, piani nuovi: le grandi novità del PGT

Tano Lisciandra _ Foto di Ramak Fazel

Milano: l'arco di Porta Romana

Le novità introdotte dalla legge 12/2005 sono certamente numerose. Alcune si muovono nel solco di un processo di innovazione della cultura e della prassi urbanistica in atto da tempo. Si pensi, tra queste, alle norme che garantiscono la sostenibilità ambientale e la compatibilità economica dei piani e che sono volte alla tutela del paesaggio, dell'agricoltura e del suolo. Si pensi anche alle norme che strutturano la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni nel processo di formazione del piano e a quelle che tentano di sostituire gli standard con una più articolata individuazione e pianificazione dei servizi. Altre innovazioni introducono, invece, elementi di più forte discontinuità rispetto alla pianificazione tradizionale e potrebbero, se opportunamente utilizzate, rivoluzionare non solo il modo di fare i piani urbanistici, ma anche la gestione stessa del territorio. Di queste più incisive innovazioni, vorrei qui parlare.

Il documento di piano

Il documento di piano fissa gli obiettivi, anche quantitativi, di sviluppo complessivo della pianificazione comunale, assicurandone la sostenibilità ambientale, e conseguentemente determina le politiche di intervento in particolare nei settori della mobilità, della residenza e delle attività produttive, dimostrandone la compatibilità con le risorse economiche e finanziarie effettivamente disponibili. In relazione a tutto questo, sulla base delle caratteristiche del territorio comunale, il documento di piano individua - senza tuttavia produrre effetti sul regime giuridico dei suoli - gli ambiti di trasformazione da attuare mediante successivi piani attuativi e definisce gli eventuali criteri di compensazione, perequazione e incentivazione. Il documento di piano ha validità quinquennale. Scaduti i cinque anni il comune provvede all'approvazione di un nuovo documento di piano.

Non conformazione dei suoli

La legge 12/2005 opera, quanto meno per gli ambiti di trasformazione, una netta disgiunzione tra previsione urbanistica e edificabilità diretta del suolo. Il documento di piano infatti "individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendo i relativi criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica...".

"Il documento di piano non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. Il documento di piano non concede l'edificabilità ad un terreno precisamente individuato - e quindi ad una determinata proprietà - né stabilisce, una volta per tutte, il "quantum" dell'edificazione (volume o slp edificabile) e nemmeno le destinazioni d'uso, a meno di quelle non consentite. Il cambiamento non è da poco. Il PRG - mediante l'azzoneamento classico - assegna il diritto di edificare una certa quantità di volume ad alcuni, ben individuati, suoli e consente ai proprietari - così beneficiari - di goderne in via esclusiva alla sola condizione del rispetto delle norme urbanistiche. In tal modo l'edificabilità è "incorporata" in alcune aree che acquistano un valore strettamente dipendente dalla destinazione urbanistica ad esse attribuita dal PRG. Queste aree possono essere liberamente trasferite ad altri.

Il documento di piano assegna invece diritti volumetrici, reali o virtuali, senza che ciò debba produrre effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. Esso cioè determina, per ciascun ambito di trasformazione o per il loro insieme, quantità massime e/o minime di edificabilità, suddivise o no per destinazione d'uso, da ripartire tra i suoli mediante indici di edificabilità massimi e/o minimi in una successiva fase attuativa. Il documento di piano fissa naturalmente norme tipologiche, morfologiche, prestazionali, sociali, compensative che la futura edificazione dovrà rispettare, ma non conforma direttamente i suoli. Il diritto ad edificare è concretamente attribuito, all'interno degli ambiti di trasformazione, in una fase successiva mediante piani attuativi la cui attivazione può anche essere decisa nel tempo mediante meccanismi concorsuali, che portino alla selezione delle proposte più rispondenti ai criteri normativi prestabiliti per gli interventi. Per dare qualche indicazione in merito ai meccanismi attuativi, il documento di piano può contingentare le quantità massime da edificare nel corso della sua validità quinquennale rispetto alla potenzialità edificatoria globale determinata per periodi più lunghi; può graduare nel tempo, stabilendo

delle priorità, gli interventi da realizzare nel quinquennio; può individuare gli ambiti di trasformazione in modo tale che le loro superfici siano maggiori di quelle effettivamente necessarie per realizzare, sulla base degli indici edificatori prestabiliti, l'edificazione programmata. Il documento di piano - per non eludere il divieto di produrre effetti diretti sul regime dei suoli - può individuare aree solo potenzialmente edificabili, fissando, da un lato, i criteri mediante i quali alcune di esse saranno selezionate per essere effettivamente attuate e prescrivendo, dall'altro, le norme urbanistiche che gli interventi di trasformazione dovranno rispettare al momento della loro attuazione. Esso deve, insomma - a mio avviso - fare in modo che non tutte le aree degli ambiti di trasformazione abbiano la garanzia di essere effettivamente edificate nel corso della sua validità quinquennale. Ecco una prima grande novità: l'edificabilità non è più incorporata in aree specificatamente individuate, mediante l'azonamento, dallo strumento urbanistico generale. L'edificabilità può essere prevista dal documento di piano in termini quantitativi globali e, solo successivamente, attribuita a quegli interventi di trasformazione che, nel rispetto dei criteri stabiliti dal documento, abbiano superato la selezione e siano dunque tali da concorrere agli obiettivi di sviluppo e di riqualificazione del PGT.

Con questo passaggio - da una pianificazione fondata sul diritto di edificazione attribuito alle aree ad una pianificazione fondata sul diritto volumetrico attribuito agli interventi - si spezza il rapporto biunivoco tra area e edificabilità. La maggiore "mobilità territoriale" delle previsioni edificatorie dovrebbe anche spezzare, o quanto meno attenuare, il rapporto di causa ed effetto tra l'attribuzione del diritto di edificazione ad un'area e l'incremento del suo valore fondiario (a solo vantaggio, peraltro, della proprietà). Il "valore aggiunto" agli immobili per opera dello strumento urbanistico è infatti, paradossalmente, il più serio ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che lo stesso strumento urbanistico persegue, a causa dell'eccessiva incidenza del costo delle aree edificabili sul costo complessivo degli interventi. Il nuovo modo di pianificare, spostando dal piano urbanistico generale al piano attuativo l'attribuzione dell'edificabilità e inserendola, temporalmente e proceduralmente, nella negoziazione sull'intervento da realizzare, può sottrarre quote di rendita alla proprietà fondiaria per destinarle al miglioramento della qualità e delle prestazioni delle costruzioni, alla realizzazione di opere di interesse generale o di interventi di compensazione ambientale, oppure ancora per ridurre il prezzo di acquisto o il canone di affitto degli edifici. Compensazione, perequazione urbana, incentivazione, trasferibilità e commerciabilità dei diritti edificatori "Il documento di piano definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione". "Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di pianificazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati agli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti." "Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, ai fini della perequazione urbanistica, 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 interventi previsti." La legge 12 conferma ulteriormente il principio della separazione tra il suolo e la sua diretta edificabilità attraverso la facoltà attribuita al PGT di utilizzare i meccanismi di compensazione e perequazione al fine di eliminare o, almeno ridurre, le disparità di trattamento tra i proprietari beneficiari dell'edificabilità attribuita dallo strumento urbanistico ai loro terreni e quelli che, invece, devono cederli alla comunità per la realizzazione di opere e servizi di interesse comune. I meccanismi di compensazione e di perequazione possono essere diversificati in relazione alle diverse situazioni e alle diverse scelte di piano, ma si fondano tutti, in sostanza, sull'attribuzione alle aree destinate a servizi (e quindi non direttamente edificabili da parte dei relativi proprietari) di un'edificabilità virtuale che può essere

effettivamente realizzata solo se trasferita su altre aree, classificate dallo strumento urbanistico come direttamente edificabili, ad integrazione dell'edificabilità loro propria. I diritti edificatori possono essere liberamente commercializzati, analogamente a quanto da sempre avviene per le aree edificabili. Si registra così un triplo effetto. Il primo - di tipo equitativo - consiste nel compensare, in modo, appunto, più perequato che nel passato, i proprietari fondiari "meno fortunati", ripartendo tra più aree i diritti edificatori che prima erano posti in capo soltanto alle aree direttamente edificabili. Strettamente connesso è il secondo effetto, di tipo, diciamo, gestionale/attuativo, consistente nel fatto che il costo di acquisizione delle aree per attrezzature pubbliche viene sostanzialmente trasferito ai proprietari che godono dei benefici, diretti e indiretti, del piano urbanistico, sollevando così i comuni da un onere sempre più insostenibile. Un terzo effetto, molto interessante sotto l'aspetto più propriamente urbanistico, consiste nella maggiore indifferenza dei suoli rispetto alle scelte di piano, presupposto necessario per assicurare una maggiore autonomia dell'urbanistica nel disegnare gli assetti territoriali e urbani. L'applicazione dei meccanismi compensativi/perequativi - nel quadro delle nuove opportunità, offerte dalla legge 12/2005 - apre scenari di grande interesse. L'attribuzione dei diritti edificatori, non più alle aree in sede di strumento generale, ma agli interventi urbanistici, mediante piani attuativi "negoziali", la trasferibilità dei diritti edificatori e la concentrazione dei volumi in alcune determinate aree consentono di mettere in atto modalità di gestione del PGT molto innovative. Alcune di esse, come la compensazione diretta, con la quale si risolve contestualmente il passaggio dei diritti edificatori da un lotto all'altro e la cessione del lotto svuotato di diritti volumetrici al comune, sono già praticate in attuazione di piani regolatori innovativi già predisposti per questi meccanismi.

Il caso di Biella

Il PRG di Biella, pur nell'ambito della vecchia legge urbanistica piemontese, simile per impostazione alla precedente legge lombarda 51/75, ha previsto un meccanismo di perequazione esteso a tutte le aree di trasformazione urbanistica con esclusione del centro storico e dei nuclei di antica formazione, delle zone agricole e di quelle di rilevanza ambientale. Sono inoltre escluse alcune zone speciali, destinate a importanti interventi di trasformazione, assoggettate a piano urbanistico esecutivo con quantità edificatorie, tipologie edilizie, destinazioni d'uso e dotazione di servizi predeterminate. I meccanismi perequativi del PRG di Biella si fondano sull'attribuzione di un indice edificatorio di base, uguale per tutte le aree appartenenti ad una stessa tipologia di zona urbanistica, indipendentemente dal fatto che siano destinate all'edificabilità privata o riservate per usi collettivi. L'indice unico di base, analogamente all'indice territoriale tradizionalmente utilizzato nei piani attuativi, si applica a tutte le aree comprese all'interno della zona urbanistica, anche a quelle che devono essere destinate ad uso pubblico, ed esprime una potenzialità edificatoria, non del singolo lotto, ma dell'insieme delle aree soggette a trasformazione. Come all'interno di un piano attuativo, la potenzialità edificatoria viene poi concentrata soltanto in alcune aree, dette di concentrazione fondiaria, destinate all'edificazione diretta, mentre le altre, svuotate della loro edificabilità propria - in quanto trasferita alle aree di concentrazione fondiaria - sono cedute all'Amministrazione Comunale e destinate ad usi pubblici (infrastrutture, servizi collettivi, ecc.). All'interno delle aree di concentrazione fondiaria, destinate all'edificazione diretta, l'edificazione è disciplinata - nel PRG di Biella - da due indici: l'indice base, che esprime l'edificabilità propria dell'area - uguale, come si è detto, per tutte le aree di trasformazione appartenenti alla stessa zona; e l'indice massimo - differenziato in relazione alle caratteristiche della sub-zona cui tali aree appartengono, che può essere raggiunto mediante il trasferimento di diritti edificatori dalle aree a standard. Naturalmente, gli edifici esistenti conservano la loro consistenza e possono essere non solo ristrutturati, ma anche demoliti e ricostruiti a parità di volumetria, senza necessità di cessioni di aree a standard. E' inoltre consentito, in caso di demolizione totale o parziale, di trasferire in altri lotti insaturi rispetto agli indici della loro zona, la superficie edificabile eccedente

quella derivante dall'applicazione dell'indice massimo della zona in cui l'edificio appartiene. L'obiettivo è di abbassare l'eccessiva concentrazione edilizia di alcune zone incentivando la riduzione degli edifici anomali per eccesso di volume. Un esempio significativo è quello di una zona di antica industrializzazione lungo la Valle del Cervo, contigua al centro storico, dove il Piano Regolatore persegue l'obiettivo di favorire una riconversione già spontaneamente in atto verso usi culturali e ricreativi, ma dove le densità edilizie esistenti sono molto elevate e mancano tanto il verde che, soprattutto, i parcheggi. In questa zona si è fissato un indice edificatorio massimo inferiore a quello esistente nella maggioranza dei lotti e si è data, al contempo, la facoltà di esportare in altre zone sia il volume in eccesso rispetto all'indice di zona, sia quello riconvertito in attrezzature di interesse pubblico o in parcheggi. Sicuramente, per il raggiungimento di questi obiettivi, si sarebbero potute prevedere norme maggiormente innovative, attribuendo, per esempio, volumetrie anche alle aree già comunali o prevedendo sofisticate procedure per lo scambio e la valorizzazione dei diritti edificatori. Non si è però ritenuto di andare oltre per la mancanza di un più certo quadro normativo regionale e, anche, per consentire agli uffici comunali di gestire direttamente i meccanismi perequativi e di trasferimento dei volumi nella prima fase sperimentale. La perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori sono dunque finalizzati, nel caso di Biella, non soltanto al più equo trattamento di tutti i proprietari delle aree urbane - cosa, peraltro, già di per sé non da poco - ma anche, e soprattutto, alla liberazione di risorse economiche e territoriali a vantaggio di tutti i cittadini, anche non proprietari, per la migliore e più efficace attuazione del piano.

Scenari innovativi nella pianificazione urbanistica

Il quadro di maggior certezza offerto dalla legge 12/2005 e le esperienze già maturate consentono di procedere ulteriormente nella direzione di una più equa ripartizione e di un più efficace utilizzo dei valori e delle risorse generati dai piani urbanistici, anche a favore delle aree non urbanizzate che devono essere salvaguardate, protette e, a loro volta, valorizzate. Il PGT, e in particolare il documento di piano, possono consentire - come già si è accennato - modalità di pianificazione diverse da quelle tradizionali, fondate non più solamente sull'attribuzione diretta ed esclusiva di diritti edificatori alle aree classificate edificabili dall'azzoneamento, ma anche - in particolare per il perseguimento di obiettivi strategici negli ambiti di trasformazione - sull'attribuzione del diritto di costruire in funzione di graduatorie stilate in base alla rispondenza degli interventi proposti ai requisiti (tipologici, morfologici, prestazionali, sociali, compensativi, ecc.) predefiniti dalle norme di piano. Il PGT potrebbe inoltre prevedere una certa quantità di "diritti volumetrici mobili" da assegnare con procedure (concorsi, gare, aste, ecc.) che presuppongano forme di concorrenzialità tra le diverse proposte. Il fondo dei "diritti volumetrici mobili" può essere realizzato in vari modi. Potrebbero essere, ad esempio, utilizzati i diritti volumetrici virtuali attribuiti - a titolo perequativo - alle aree destinate a servizi che siano direttamente conferite al comune dai proprietari. Potrebbero essere destinati al fondo i diritti volumetrici derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione che - come nel caso prima illustrato di Biella - non possano riutilizzare tutto il volume preesistente e anche i diritti provenienti da interventi che non abbiano utilizzato tutta la volumetria disponibile e ceduto la residua. Il comune, inoltre, potrebbe mettere nel fondo i diritti derivanti da aree già di sua proprietà. Dalla cessione dei diritti volumetrici del fondo possono derivare le risorse necessarie per sostenere le politiche finalizzate allo sviluppo, che richiedono interventi nei settori della mobilità, dell'edilizia residenziale e, in particolare di quella pubblica, delle attività produttive e dei servizi, e le politiche finalizzate all'equilibrio ambientale, che richiedono interventi di mitigazione e compensazione, ma anche di innovazione tecnologica.

Compensazione e perequazione territoriale

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale "indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni". Il Piano Territoriale Regionale individua "forme di compensazione

economico-finanziaria a favore degli enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinino impatti rilevanti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi". Anche in relazione alla possibilità data al Piano Territoriale Provinciale e al Piano Territoriale Regionale di prevedere meccanismi compensativi tra comuni, si aprono scenari di grande interesse ancora quasi completamente inesplorati. Il principio fondamentale della sostenibilità ambientale (che comporta il contenimento dell'uso urbanizzativo del territorio e la riduzione del consumo delle materie prime e delle emissioni inquinanti), coniugato con il dovere di suddividere solidalmente tra tutte le comunità locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo e di apporto alla sostenibilità ambientale, i vantaggi e gli oneri conseguenti allo sviluppo insediativo, porta a considerare l'opportunità di collegare, attraverso forme di compensazione, gli impatti e i consumi indotti dai grandi processi trasformativi delle aree molto urbanizzate con i contributi dati all'eco-sistema dalle zone di preservazione e salvaguardia ambientale e dalle zone agricole della pianura e della montagna. I meccanismi compensativi possono essere del tipo dei "certificati verdi" o anche assumere la veste di accordi, generali o legati a singoli piani attuativi o di programmazione negoziata, tra due o più comuni, che prevedano, negli uni, interventi di mitigazione ambientale a bilanciamento degli impatti indotti da interventi di trasformazione urbanistica, realizzati negli altri.

Conclusioni

I PGT figli della legge 12/2005 potranno - e alcuni lo stanno già facendo, almeno in parte - utilizzare la sua grande forza innovativa per fare in modo che le risorse e i valori generati dagli interventi di trasformazione urbanistica siano, nella misura del possibile, utilizzati o quanto meno indirizzati a favore delle politiche di sviluppo e di riequilibrio ambientale e territoriale, sfruttando a fondo e creativamente le potenzialità del documento di piano, il più nuovo dei tre strumenti che compongono il PGT. Con le modalità derivanti dall'utilizzo delle diverse opportunità offerte dalla nuova legge urbanistica (non conformatività del documento di piano, trasferibilità e commerciabilità dei diritti volumetrici, meccanismi perequativi e compensativi sia in ambito comunale che sovracomunale, concorsualità e negoziabilità degli interventi) riteniamo si possa aprire una stagione nuova per la pianificazione urbanistica, la gestione delle trasformazioni urbane e la valorizzazione delle risorse territoriali, a meno che la controriforma strisciante messa in atto in questi ultimi tempi dalla stessa Regione Lombardia non ci porti indietro nel tempo, quando tutti giocavamo a Monopoli e tiravamo i dadi sperando di piazzare le nostre pedine al Parco della Vittoria o in via dei Giardini.