

## L'OPINIONE

### **Le varianti Prg e l'acquisizione delle aree ad uso pubblico di Federico Oliva \***

La polemica sulla Variante al PRG di Padova per verde e servizi riguarda una delle questioni più rilevanti dell'urbanistica italiana di oggi, ovvero le modalità di acquisizione delle aree destinate ad uso pubblico, in particolare quelle aree che sono computate come standard urbanistici, i quali, si ricorda, rappresentano minimi obbligatori, da raggiungere quindi concretamente e non con una semplice contabilità urbanistica: se sono oggetto di previsione nei piani, devono dunque anche essere realizzati.

La prima questione da chiarire riguarda l'efficacia e la durata dei vincoli urbanistici. I vincoli sono di due tipi: ricognitivi e preordinati all'esproprio, i cosiddetti vincoli urbanistici. I primi, che riguardano i beni culturali e ambientali e che normalmente derivano da leggi nazionali e regionali e da pianificazioni sovraordinate a quella comunale, hanno durata illimitata e non sono indennizzabili; naturalmente anche la pianificazione comunale può imporre vincoli ricognitivi, ma solo relativamente a beni di particolare valore culturale e ambientale, che normalmente sono già vincolati. I secondi, i vincoli urbanistici, che sono imposti dalla pianificazione locale per accrescere la quantità e la qualità delle dotazioni pubbliche, durano cinque anni dalla data di approvazione dello strumento urbanistico relativo; ciò in forza di una legge dello Stato, la legge 1187/68, approvata per adempiere alle indicazioni della sentenza 55/68 della Corte Costituzionale. Trascorsi i cinque anni i vincoli possono essere reiterati per altri cinque anni, ma solo dietro il pagamento di uno specifico indennizzo; ciò in forza di una sentenza della Corte Costituzionale, la 179/99 che non ha ancora dato luogo ad una modifica dell'attuale normativa relativa al valore dell'indennizzo (che la sentenza indica come da stabilire in sede giudiziaria), ma che, ovviamente è vigente a tutti gli effetti. Che i vincoli espropriativi abbiano una durata limitata nel tempo è dunque cosa incontrovertibile, come si può anche evincere da tutte le proposte di legge presentate in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Che fanno riferimento ai cinque anni di validità, ad eccezione del cosiddetto progetto di legge Eddyburgh, oggi fatto proprio da Rifondazione Comunista e presentato sia alla Camera che al Senato, che propone dieci anni. Ma si tratta di una proposta, che riguarda la modifica di una legge vigente, sulla quale deciderà il Parlamento.

Di fronte a questa condizione giuridicamente consolidata, qual'è la situazione nel nostro Paese? I casi di reiterazione "a pagamento" sono rarissimi: i Comuni italiani non dispongono, a causa dell'elevato costo delle indennità e della sempre più accentuata crisi della finanza pubblica, delle risorse per espropriare le aree vincolate, figuriamoci per reiterare un vincolo senza poter usufruire di un bene; la maggioranza dei Comuni, dunque, non fa nulla, in attesa di un assai improbabile provvedimento legislativo che li cavi d'impiccio e spera che i proprietari non reclamino i propri diritti, richiedendo l'intervento di un commissario ad acta o, addirittura, avanzando una richiesta di danni nei confronti dell'Amministrazione. Situazioni quest'ultime, che, peraltro, sono sempre più frequenti, soprattutto nelle Regioni dove il contenzioso giuridico è particolarmente sviluppato, grazie (o per colpa) ad avvocati intraprendenti. In ogni caso il risultato per la città è deleterio, perché le possibilità edificatorie concesse dai commissari ad acta sono normalmente assai superiori a quelle direttamente determinate dalla decadenza del vincolo, che naturalmente non soddisfano i proprietari ed, inoltre, comportano l'impossibilità definitiva di utilizzare un'area per usi pubblici da tempo stabiliti e, in molti casi, necessaria per la collettività e da essa attesa. La normativa che interviene dopo la decadenza, si ricorda, riguardano la possibilità per i proprietari di recuperare gli edifici eventualmente esistenti per le aree interne al perimetro del centro abitato, o di edificare con l'indice di 0,03 mc/mq per la residenza o con il rapporto di copertura di 1/10 per attività produttive

per le altre (in pratica, le condizioni dettate dalla legge ponte del 1967 per i Comuni privi di strumento urbanistico). Proprio quest'ultima disposizione ha consentito le edificazioni più consistenti e clamorose sulle aree a vincolo decaduto, anche perché il terziario è stato considerato tra le funzioni produttive.

Mentre la maggior parte dei Comuni si barcamena con i vincoli decaduti, come testimoniano i dati dell'ultimo "Rapporto dal Territorio" pubblicato dall'INU nel 2006, una minoranza, peraltro crescente, adempie invece all'obbligo di ripianificare l'area con vincolo decaduto, come impone un giurisprudenza inequivocabile. In questo caso, l'unica soluzione possibile, se si vuole acquisire l'area alla proprietà pubblica, è la perequazione compensativa, con un approccio analogo a quello della Variante dei servizi di Padova, un approccio che comporta l'assegnazione di diritti edificatori in cambio della cessione gratuita delle aree necessarie per soddisfare i fabbisogni di servizi, di verde e di edilizia sociale della collettività; cessioni naturalmente assai superiori di quelle per gli standard urbanistici previste nei tradizionali strumenti attuativi. La perequazione non riguarda quindi, come qualcuno sostiene, una "opportunità politica" che può essere colta o meno a seconda degli orientamenti dell'Amministrazione, ma si tratta di una strada obbligata, se si vuole aumentare la quantità e la qualità delle dotazioni pubbliche. Certo, se questo non è l'obiettivo dell'Amministrazione, vi sono altre scelte per le aree il cui vincolo espropriativo è decaduto e giudicato non reiterabile: si può imporre un nuovo vincolo ricognitivo che rende del tutto in edificabile quel suolo, oppure si può anche assegnare allo stesso una destinazione agricola. Ma queste scelte, che rappresentano in effetti le due uniche possibilità praticabili, comportano nel primo caso adeguate motivazioni esposte ai rischi di un pericoloso contenzioso, mentre nel secondo caso sono generalmente assai fragili sotto il profilo urbanistico, perché riportare ad una destinazione extraurbana, quella agricola, suoli che da decenni hanno una destinazione urbana, di trasformazione per verde e servizi e che spesso si insinuano all'interno di tessuti edificati, è un puro e semplice escamotage, esposto a probabili future conseguenze negative per l'Amministrazione decise in sede giudiziaria. Ciò, senza sottovalutare l'importanza delle recenti sperimentazioni sull'agricoltura periurbana, assai rilevanti sotto il profilo paesaggistico. Ma, soprattutto, una scelta di semplice vincolo e di conservazione dello statu quo, oltre a rappresentare un'esplicita rinuncia a migliorare la qualità della città, è anche discutibile sotto il profilo ambientale. Se si pensa che un suolo sistemato a prato e alberato ha una capacità di rigenerazione ambientale (in termini di produzione di ossigeno e di acqua e di assorbimento di anidride carbonica) da quattro a sette volte superiore (dipende dalla densità delle alberature) di un suolo analogo ma più ampio del 30%, utilizzato per colture agricole; capacità che ovviamente è ancora maggiore, se il secondo suolo è incolto o abbandonato. La perequazione compensativa non è dunque una opzione tra le tante possibili, ma una necessità. (...) Non dobbiamo mai dimenticarci che piano urbanistico è soprattutto progetto: un progetto di trasformazione della città finalizzato a migliorarne la qualità urbana e ambientale; senza trasformazione e agendo solo in una logica di vincolo, il progetto non esiste e il piano non serve. Le dotazioni pubbliche di Padova sono inferiori a quelle minime fissate dal vecchio decreto del 1968, quando l'Italia aveva standard abitativi e livelli di ricchezza assai inferiori a quelli attuali. Se per raggiungere quello che in quasi quarant'anni non è stato raggiunto, l'unico strumento effettivamente disponibile è la perequazione, non ci si può trincerare dietro a soluzioni vincolistiche, inefficaci e precarie, o dietro a impraticabili ipotesi espropriative, che fra l'altro, dati gli attuali valori delle indennità rappresenterebbero uno scandaloso riconoscimento della rendita ai proprietari. Occorre quindi utilizzare al meglio questo strumento, proponendo quindi indici perequativi tali da non scoraggiare la cessione gratuita compensativa ma, al contempo, da non determinare pesi insediativi insostenibili per i tessuti urbani circostanti e la città in generale. Ma non mi pare proprio che l'esperienza di Padova corra questo rischio.

Federico Oliva

\* Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Membro del Comitato Scientifico di Legambiente, Consulente per il PAT del Comune di Padova