

Qualità urbana e territorio: costo di urbanizzazione e contributo di concessione

Alberto Pirani* - Giorgio Galimberti*

Introduzione

A costo di ricadere in un luogo comune, la constatazione di chiunque si avvicini e penetri, per vivere o lavorare, per motivi culturali o ricreativi, nelle nostre grandi città è quella di un grande disagio e di una sostanziale invivibilità. Congestione del traffico, carenza di servizi, inquinamento, mancanza di spazi ricreativi e di verde, difficoltà a trovare alloggio sono soltanto alcune delle critiche mosse alle nostre città, che denotano globalmente un basso livello di qualità urbana.

Una definizione di qualità urbana dovrebbe contenere l'idea di capacità posseduta dall'agglomerato urbano di rispondere alle esigenze, primarie e non, dei suoi abitanti. La misura della qualità urbana è sostanzialmente riconducibile a quella dei servizi offerti dalla città. Nell'intento di definire i dettagli e le caratteristiche delle componenti urbane necessarie a garantire la qualità dell'abitare si sono adoperati generazioni di medici, intellettuali, urbanisti fino a fondare una vera e propria disciplina con i suoi metodi di indagine, il suo approccio e i suoi metodi pianificatori. Da questa razionalità nel concepire bisogni e risposte ai bisogni è scaturita la legislazione urbanistica nazionale e regionale con l'obiettivo di commisurare i naturali impulsi economici a trasformare il territorio, obbedendo alle leggi del libero mercato, ad esigenze di equità sociale, tutela presente e futura del territorio.

Modalità di realizzazione dell'infrastrutturazione urbana e standard urbanistici sono i punti di forza del riequilibrio tra lo sviluppo dei comparti base della città (residenza, industria) e la realizzazione dei corrispondenti servizi minimi, all'interno di una «forma» urbana il più possibile coerente.

* Dipartimento di Economia e politica agraria, agroalimentare e ambientale, Università degli Studi di Milano.

Per semplicità di analisi e per la connessione tra gli strumenti normativi e l'origine delle distorsioni urbane sembra di poter individuare nello scollamento tra edificazione e urbanizzazione, nonché nell'insufficienza della realizzazione di taluni «servizi», i principali elementi responsabili del degrado della città.

Il primo aspetto, discusso nella presente comunicazione, è collegato al tema della realizzazione delle opere di urbanizzazione e del loro finanziamento. Il secondo, trattato nel lavoro di Fabbri e Mascher¹, rinvia alla dotazione di servizi così come prevista dagli standard urbanistici.

Urbanistica ed economia

Edificazione e urbanizzazione

Urbanizzare una porzione di territorio vuol dire renderla idonea ad accogliere degli insediamenti abitativi e/o produttivi, cioè idonea ad usi edilizi. L'idoneità insediativa non è data solo dalle opere di urbanizzazione² realizzate all'interno di un'area, ma dipende dall'inserimento e dall'integrazione dell'area nel resto del sistema urbano. Le opere di urbanizzazione realizzate all'interno di un'area determinata o di un comprensorio possono essere considerate come strutture indispensabili ai fini dell'abitabilità o agibilità dei singoli edifici (opere di urbanizzazione primaria) o del quartiere (opere di urbanizzazione secondaria), ma non coincidono con l'urbanizzazione, che invece è qualcosa di più ampio, che riguarda il sistema globale dei servizi della città. Si può, quindi, dire che le opere di urbanizzazione sono condizione necessaria ma non sufficiente all'urbanizzazione del territorio.

Il risultato finale della produzione insediativa è rappresentato pertanto dall'area urbanizzata (e non dalla sola area edificata), costituita dal complesso di infrastrutture, di attrezzature collettive e di edifici necessari per le localizzazioni umane e produttive. Da un punto di vista economico gli investimenti urbanizzativi sopportati

1) Cfr. la comunicazione Fabbri M., Mascher G.B., *Qualità urbana e territorio: trasformazione del territorio agricolo e standard urbanistici*, XXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T. «La riqualificazione delle aree metropolitane: quale futuro?», Milano, 17-18 ottobre 1996.

2) Le opere di urbanizzazione vengono definite dall'art. 4 della legge del 29 settembre 1964, n. 847 e dalla Circolare del Ministero LL.PP. del 28 ottobre 1967, n. 3210.

con costi pubblici, escludendo quelli che trovano una diretta remunerazione nei prezzi di mercato (parcheggi e altre strutture e servizi a pagamento), si traducono in plusvalenze immobiliari determinate dall'attualizzazione delle rendite generate da "economie esterne" e influiscono sulla determinazione del valore di mercato dei prodotti edilizi. Ne segue che l'urbanizzazione rientra a pieno titolo tra i fattori della produzione insediativa.

I fattori della produzione insediativa e la loro remunerazione

Terra, capitale e lavoro entrano nel processo di produzione insediativa coordinati dalla capacità organizzativa, che può essere pubblica o privata. Il costo della produzione insediativa è rappresentato dalla somma dei costi dei fattori produttivi e cioè dello spazio, delle opere urbanizzative e delle opere edilizie³. La remunerazione di questi fattori deve essere ricercata nel prezzo di vendita del prodotto finale.

In Italia, fino all'entrata in vigore della legge 765/67, è mancata la remunerazione del capitale investito dall'ente pubblico nell'attività di urbanizzazione. Infatti, le opere urbanizzative in Italia erano finanziate dalla spesa pubblica e ciò ha portato ad una serie di conseguenze, così indicate da Silva⁴:

- difficoltà finanziarie per le amministrazioni pubbliche che non avevano le risorse economiche per far fronte ai costi urbanizzativi e che quindi non hanno potuto gestire correttamente l'uso del territorio;
- conseguenti disfunzioni urbanistiche dovute anche alla trasformazione edilizia di aree non ancora mature per l'urbanizzazione, vantaggiosa per il privato, che non ne sosteneva tutti i costi, ma dannosa per la comunità, in quanto ottenuta a costi complessivi superiori ai benefici;
- incameramento da parte degli imprenditori privati di una *pseudorendita*, aggiuntiva alla rendita posizionale, derivante dall'aumento di valore dell'area urbanizzata a spese della comunità;
- penalizzazione dell'acquirente delle abitazioni, che di fatto pagava le opere di urbanizzazione due volte:
 - all'imprenditore, in quanto il prezzo di mercato è relativo al prodotto edilizio nel suo complesso funzionale, reso tale e idoneo

3) Carlo Forte, *I costi urbanizzativi*, Giuffrè, Milano, 1971.

4) Erik Silva, *Elementi di economia urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1964.

ad un uso abitativo dalla costruzione edile e dalla urbanizzazione del territorio;

- alla comunità, sotto forma di imposte e tasse.

Attribuire l'onere delle opere di urbanizzazione al privato comporta una maggiore equità, grazie all'eliminazione della pseudo-rendita, impedisce o riduce l'edificazione di aree immature, in quanto la loro trasformazione è economicamente svantaggiosa non solo per la collettività ma anche per il privato. In questo caso gli interessi del privato e della collettività convergono sulle aree che hanno maturato una valenza urbana: su queste aree si concentrano le risorse disponibili per la realizzazione delle infrastrutture urbanistiche, consentendo uno sviluppo della città più razionale (più progressivo e meno casuale in termini spaziali) e una migliore qualità urbana.

Vi sono, tuttavia, alcuni casi in cui il prezzo di mercato può non essere in grado di remunerare tutti i fattori della produzione. Ciò si verifica quando:

- i costi sono troppo elevati, ossia l'area non è ancora matura per la trasformazione edilizia;
- il prezzo di vendita è inferiore al valore di mercato, perché determinato in base ad accordi politici e sociali (edilizia pubblica, edilizia convenzionata, edilizia economico-popolare, ecc.).

Le conseguenze sono diverse nei due casi. Nel primo caso il terreno non ha ancora una valenza urbana. La sua eventuale trasformazione urbana si tradurrebbe:

- in una perdita per l'imprenditore se questi sostiene tutti i costi;
- in una perdita per la società, se essa si accolla i costi di urbanizzazione;
- in una trasformazione incompiuta del territorio, perché alcune opere di urbanizzazione, in particolare quelle secondarie, non vengono realizzate a causa della mancanza dei fondi.

Nel secondo caso si avrebbe invece:

- una riduzione del valore del terreno;
- l'incompleta urbanizzazione dello stesso.

Nell'edilizia pubblica, il prezzo di vendita viene mantenuto basso per ragioni sociali e non è quindi in grado di remunerare i costi di edificazione e quelli di urbanizzazione. Di conseguenza l'ente pubblico che costruisce deve ricorrere a fonti alternative rispetto ai proventi della vendita degli appartamenti (rappresentate dall'imposizione fiscale), o deve cercare di ridurre i propri costi. Questa seconda soluzione si traduce di fatto nel pagamento del terreno a prezzi molto bassi

e/o nella riduzione delle opere di urbanizzazione realizzate. Accade quindi che se i costi superano i ricavi, poiché il valore del suolo non può diventare negativo, in mancanza di risorse aggiuntive le opere di urbanizzazione rimangono incompiute. Ciò spiega come molti comuni realizzino i quartieri di edilizia economico popolare ai margini della città, laddove è possibile espropriare i terreni a prezzi più bassi, e come spesso l'urbanizzazione resti limitata ai servizi primari almeno per i primi anni.

Un regime intermedio, che rappresenta una sorta di compromesso tra il libero mercato e l'edilizia pubblica è adottato nell'edilizia privata convenzionata: per consentire la riduzione del prezzo di vendita, o del canone d'affitto, gli oneri a carico del privato vengono ridotti ma, per evitare che questa riduzione si traduca in un aumento della rendita fondiaria (a causa della pseudorendita aggiuntiva) lasciando inalterato il prezzo, viene stipulata una convenzione tra impresa e comune, che stabilisce:

- il prezzo di vendita o il canone d'affitto delle abitazioni,
- l'incidenza del valore del suolo sul prezzo di vendita, che la legge 10/77 fissa pari ad un massimo del 20%.

Il valore del suolo in un comprensorio edificabile

Consideriamo il valore di un'area priva di opere di urbanizzazione di cui è prevista dal Prg l'edificazione tramite la definizione di un PP o di un PL.

Il valore dell'area, cioè il valore dell'intero comprensorio suscettibile di edificazione, comprendente tutta la superficie edificabile e non edificabile (vincolata, libera, verde attrezzato, ecc.), nonché la superficie destinata alle opere di urbanizzazione e alle infrastrutture, può essere determinato all'attualità come differenza tra il valore della produzione edilizia realizzabile e il costo totale che si dovrebbe sostenere per realizzare detta produzione edilizia, ivi compreso il costo per le opere di urbanizzazione, le infrastrutture, ecc.

Il valore dei terreni agricoli inseriti in un comprensorio edificabile omogeneo (cioè costituito da lotti aventi la stessa appetibilità per i quali, quindi, non dovrebbero sorgere differenti rendite posizionali) è inizialmente lo stesso per tutti i terreni in quanto tutti i terreni godono della stessa aspettativa di utilizzazione, definita dall'indice territoriale.

Nel momento in cui vengono definiti i piani attuativi si assiste ad una differenziazione dei valori fondiari, ogni lotto acquista un particolare valore in base alla destinazione d'uso e al grado di utilizzazione definito dall'indice fondiario. In particolare i terreni destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione perdono di valore, in quanto decade la loro aspettativa di un utilizzo edificatorio. Quantunque tutti i lotti concorrano in egual misura alla trasformazione urbana del comprensorio indipendentemente dalla loro destinazione d'uso, essi non hanno lo stesso valore. La loro rendita edilizia potenziale non è stata eliminata, ma semplicemente trasferita agli altri lotti dello stesso comprensorio. La perdita di valore dei terreni dichiarati non edificabili e utilizzati in altro modo (urbanizzazioni) dovrebbe, quindi, essere indennizzata, non già dalla comunità, bensì dai proprietari dei terreni che, grazie al sacrificio dei primi, possono edificare.

La sperequazione delle rendite nell'ambito di un comprensorio edificabile crea da un lato aree avvantaggiate, dall'altro produce automaticamente, e in senso irreversibile, aree che non solo possono essere definite svantaggiate, cioè che non hanno recuperato rendita insediativa, ma aree danneggiate in quanto hanno perso anche la loro capacità produttiva.

Il problema non si pone soltanto in termini di indennizzo, ma in termini di danno oggettivo, in quanto si ha una riduzione del valore, cioè della capacità di produrre reddito; reddito che, per quanto detto, non sarà né derivante dalla trasformazione urbana né dal proseguimento dell'attività agricola.

Si profila, pertanto, non solo un danno reale individuale, ma anche un danno sociale.

Il problema della perequata distribuzione della rendita all'interno di un comprensorio edificabile è un problema tuttora irrisolto. Una prima ipotesi si rifà all'idea di controbilanciare la variazione di reddito o di valore attraverso un indennizzo. L'indennizzo reale, tuttavia, non si configurerebbe in modo naturale in un trasferimento monetario (giusto ristoro), ma nell'individuazione di destinazioni d'uso diversificate tali da permettere il recupero del reddito e quindi del valore oggettivo dell'area. Una delle destinazioni che si possono ipotizzare risiede, quindi, nelle attività di pubblico interesse; attraverso l'istituto della concessione, si convertirebbe il territorio verso usi tali da permettere il recupero della produttività privata e quindi dei valori oggettivi.

Un'altra proposta⁵, avanzata in occasione dell'ampio dibattito sul destino delle aree dismesse, sugli strumenti e sui modi per dirigerne il riuso, ma che si ritiene di poter validamente estendere a tutti i casi di trasformazione urbanistica in cui vi sia una sostanziale omogeneità ambientale originaria, prevede un meccanismo perequativo tale da attribuire a tutti i proprietari un'equa remunerazione del fondo trasformato indipendentemente dall'effettiva edificazione di ogni singolo lotto.

In sostanza si dovrebbe operare secondo la seguente procedura:

- individuazione dell'area all'interno della quale vi sarà la trasformazione; si tratta di un'area relativamente vasta, comprensiva di tutti quegli elementi che per qualità naturali, per collocazione orografica e valenza paesistica non sono da urbanizzare;
- pianificazione urbana complessiva (definizione spaziovolumetrica di tutti gli elementi urbani);
- attribuzione ai proprietari dei terreni delle quote volumetriche in misura proporzionale alle superfici possedute;
- convenzionamento per l'utilizzo delle quote volumetriche o per la cessione ad altri operatori.

Un sistema di questo genere, attuato con le regole del «comparto urbanistico» applicato ad aree omogenee per caratteri ambientali, posizionali e dimensionali consentirebbe di programmare la distribuzione delle funzioni urbane prescindendo dalle spinte e dagli interessi dei singoli proprietari delle aree. Ciò garantirebbe il collocamento delle funzioni privilegiate (residenza, terziario) accanto a quelle economicamente penalizzate (verde e servizi) senza favorire qualcuno in particolare.

Gli oneri di urbanizzazione ed i loro effetti sul sistema urbano

Gli oneri di urbanizzazione

La legislazione italiana, con la legge 6 agosto 1967, n. 765, detta Legge Ponte e, successivamente, con la legge 28 gennaio 1977, n. 10, detta Legge Bucalossi, ha introdotto il principio dell'attribuzione dei costi di urbanizzazione a chi edifica.

5) Cfr. Centro Studi Pim, *Aree industriali dismesse: la fase del recupero, quattro casi di studio*, OETAMM, 30, 1992.

Uno degli obiettivi è quello di ottenere "lo sgravio finanziario dell'ente locale dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria addossandoli al soggetto che, trasformando il territorio, di quelle opere si avvantaggerà"⁶.

Per fare questo, il legislatore ha scelto il seguente percorso per determinare gli oneri di urbanizzazione da addebitare all'imprenditore edile:

- classificazione delle opere di urbanizzazione e definizione dei relativi standard (ad abitante o a mq, in base all'equivalenza: 100 mc = 1 abitante);
- calcolo (o stima) dei costi medi unitari delle opere di urbanizzazione (a mq o a mc, stabiliti a livello regionale o comunale);
- calcolo dei costi urbanizzativi ad abitante o a mc, ottenuto moltiplicando il costo medio unitario a mc o a mq per la volumetria o la superficie delle opere di urbanizzazione previste dallo standard (definito *costo base* o *fattore concreto*);
- calcolo degli oneri urbanizzativi, cioè della quota parte dei costi da accollare all'imprenditore edilizio. Il calcolo viene effettuato moltiplicando il costo urbanizzativo per un *parametro di incidenza* (fattore astratto) fissato dal comune e variabile a seconda del tipo di intervento;
- calcolo del contributo di concessione caso per caso (ottenuto moltiplicando gli oneri di urbanizzazione a mc per la volumetria complessiva, cui va aggiunto il contributo relativo al costo di costruzione). In base all'art. 11, l'imprenditore può scegliere di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione.

Si rileva che i costi così calcolati sono però dei costi "virtuali", che difficilmente potranno rappresentare adeguatamente i costi reali. La difficoltà di correlare i costi base ai costi reali è evidenziata anche dalla forte variabilità dei costi indicati dalle diverse regioni.

La differenza tra costi reali e costi calcolati in base alle tabelle parametriche regionali o comunali, è funzione principalmente della quantità e qualità delle opere previste e realizzate, nonché dell'intervallo di tempo tra la realizzazione delle opere e il pagamento dei contributi di concessione.

6) Si veda la relazione Gusso al Senato riportata in: Francesco Tamborrino, *Edificabilità dei suoli, espropriazione, edilizia convenzionata*, Pirola, Milano, 1983.

Variabilità dei costi di urbanizzazione

Lo schema di calcolo degli oneri rappresenta una notevole semplificazione, in quanto si basa su valutazioni indifferenziate (in termini di quantità, qualità e costi delle opere di urbanizzazione) che non tengono conto delle differenze dipendenti dai seguenti fattori:

- interazioni con l'esistente (costi diversi in relazione alla localizzazione dell'intervento rispetto al resto della città),
- caratteristiche dell'insediamento (dotazione diversa a seconda delle previsioni del PL).

Le opere considerate nel calcolo dei costi base regionali si riferiscono esclusivamente all'urbanizzazione "locale", cioè interna all'insediamento tipo, mancando di fatto ogni riferimento localizzativo territoriale capace di generare differenti costi di allacciamento delle nuove opere alla rete dei servizi esistente e di adeguamento di quest'ultima al nuovo carico insediativo.

Se anche si considerano soltanto le opere interne all'area di intervento, si rileva che i costi reali sono diversi a seconda delle caratteristiche urbanistiche dell'intervento stesso⁷.

D'altra parte, il tentativo di correlare maggiormente gli oneri ai costi di urbanizzazione differenziando le tariffe in base alla zona omogenea in cui è situato l'intervento (tariffe ridotte nelle zone A e B dove presumibilmente l'urbanizzazione è già in gran parte stata realizzata), non è sufficiente e può addirittura essere controproducente,

7) Ad esempio, i costi di urbanizzazione variano in funzione dei seguenti fattori:

- superficie;
- densità territoriale e indice fondiario, variabili in funzione delle disposizioni del Prg vigente e dei piani attuativi (a Milano ad esempio l'indice fondiario varia da 15000 mc/ha a 45000 mc/ha);
- strade pedonali e veicolari: la loro incidenza sulla superficie totale dell'intervento è diversa a seconda della strutturazione della rete stradale stessa; da questa dipende anche lo sviluppo dell'illuminazione pubblica;
- rete idrica, rete fognante: i fabbisogni interni all'area di intervento sono determinabili con maggiore precisione perché legati al numero di abitanti tramite parametri tecnici noti; più variabile è invece l'incidenza degli allacciamenti di queste opere alla rete esistente, perché funzione della distanza dell'area di intervento dal resto della città;
- opere di urbanizzazione secondaria: la regione ha fissato delle quantità minime, degli standard di riferimento; le esigenze variano però nel tempo con l'evoluzione della società: così ad esempio può variare l'esigenza di spazi per l'istruzione per abitante, a causa della diminuzione della percentuale di popolazione in età scolare; i Prg possono inoltre prevedere in alcune aree degli standard superiori.

come nel caso della modificazione di destinazione d'uso di un'area già urbanizzata (zona omogenea A o B) in cui le opere esistenti, non più perfettamente funzionali alle nuove esigenze, devono essere adeguate, con costi che possono essere anche superiori a quelli relativi all'urbanizzazione di un'area in zona C.

Infine si osserva che non solo la quantità e qualità di opere possono essere ben diverse da quelle indicate nell'insediamento tipo preso come riferimento, ma che, anche a parità di opere, i prezzi unitari possono variare in funzione ad esempio delle caratteristiche del terreno o delle dimensioni dell'intervento.

Realizzazione delle opere e pagamento dei contributi di concessione: una questione di tempo

L'osservazione dell'esistente processo di urbanizzazione rende manifesta la dispersione di alcuni investimenti di ristrutturazione del territorio espanso della città.

Emerge l'ipotesi che la pianificazione urbanistica abbia previsto espansioni urbane che in alcuni casi si sono rivelate eccessive rispetto all'economia generale di settore, o di alcuni settori produttivi e residenziali che si sono modificati, rendendo inutili o poco redditizi gli investimenti di ristrutturazione del territorio. Invece, in altri casi, la mancanza di risorse ha impedito il completamento delle opere previste.

Quanto detto probabilmente denuncia una diversificazione tra le vettorialità, nonché le intensità di sviluppo, e la reale successione dei fatti economici che hanno indotto a modificare il territorio o ad immaginarne l'uso probabile e possibile.

In pratica si è manifestata una forbice fra una previsione di sviluppo e il reale sviluppo della città.

Operativamente, poiché il recupero delle risorse necessarie a realizzare le opere di urbanizzazione dipende dal rilascio delle concessioni edilizie, è accaduto che non completando rapidamente l'edificazione prevista in sede di pianificazione, parte dei costi è rimasta a carico dei comuni, generando interessi passivi, che a loro volta accrescono i costi stessi.

Il costo insediativo infatti non è dato soltanto dalla semplice somma dei costi delle singole opere, ma dipende anche dal costo derivante dalla sottoutilizzazione delle opere (interessi passivi sul capitale investito) e dalla parziale compromissione della capacità pro-

duttiva precedentemente posseduta dai suoli. Il meccanismo di calcolo degli oneri di urbanizzazione mediante la semplice moltiplicazione di costi unitari per quantità standard, non consente di recuperare queste passività.

Aggiornamento delle tariffe e scomputo degli oneri: ulteriori limiti applicativi

Oltre ai già indicati limiti strutturali della legge (oneri determinati non sulla base dei costi delle opere di volta in volta necessarie, ma sulla base di un modello eccessivamente semplificato; oneri riscossi con le concessioni edilizie, che possono essere richieste e rilasciate anche molto tempo dopo la realizzazione delle infrastrutture urbanizzative, in funzione della correttezza delle ipotesi di sviluppo urbano) si sono aggiunte alcune inefficienze nella sua applicazione, in relazione ai seguenti aspetti:

- aggiornamento degli oneri: la legge consente alle regioni e ai comuni di modificare annualmente le tariffe, tuttavia generalmente questa possibilità non è stata sfruttata, con il conseguente divario tra i costi effettivi e i prezzi unitari considerati per calcolare gli oneri,
- realizzazione da parte del privato delle opere di urbanizzazione a scomputo oneri (legge 10/77, art. 11), con incongruenze nella progettazione di queste opere e nella loro valutazione.

Lo scomputo degli oneri dovrebbe consentire notevoli vantaggi sia per il comune, il cui carico di lavoro si riduce al controllo dei progetti e dei lavori fatti dal privato, sia per quest'ultimo, che così è certo che le risorse necessarie ricadano direttamente e immediatamente sull'area oggetto del suo intervento edilizio⁸.

L'esperienza dimostra che, per quanto riguarda l'urbanizzazione primaria, il meccanismo dello scomputo oneri non ha dato generalmente particolari problemi, in quanto il privato normalmente non ha interesse ad esimersi dall'eseguire le opere in modo sostanzialmente corretto pena una serie di gravi inefficienze che avrebbero l'effetto di danneggiare seriamente il suo stesso investimento. Diverso è il caso delle opere di urbanizzazione secondaria che, non essendo realmente

8) In base all'art. 12 della L 10/77 infatti i proventi delle concessioni edilizie sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, ma non sono «territorialmente» vincolati ad essere utilizzati per opere relative agli interventi che hanno generato i contributi stessi.

tassative dal punto di vista del comune e nemmeno strettamente indispensabili per la funzionalità minimale dell'investimento privato, spesso non sono realizzate.

A questo si deve aggiungere il fatto che la vaghezza che generalmente caratterizza il contenuto progettuale delle previste opere di urbanizzazione secondaria permette all'investitore di spaziare notevolmente circa l'effettiva consistenza, funzionalità ed utilità delle opere. Accade, dunque, che, dove realizzate, le opere siano tendenzialmente finalizzate al privato, mentre in molti casi si sono rivelate addirittura inutili.

Una serie di problemi ulteriori deriva dalle stesse condizioni legislative che ne hanno determinato le modalità applicative attuali. Quando il comune, in luogo del versamento del contributo di concessione, ammette il ricorso allo "scomputo" degli oneri tramite la realizzazione diretta delle opere stesse a cura del concessionario, non sempre vi è congruenza tra contributo che si sarebbe dovuto versare in base alle tariffe d'oneri stabilite dal comune e risultato effettivo.

Infatti la valutazione delle opere a scomputo oneri viene effettuata sulla base dei listini delle camere di commercio (lr 60/77, art. 8) il che comporta i seguenti effetti:

- in genere i listini sono insufficienti per valutare le opere compiute, in particolare per il verde non esiste un riferimento economico-progettuale⁹ e, quindi, la determinazione dei costi e la verifica della qualità e il collaudo non sono attuabili facilmente, mentre per opere d'alta tecnologia ci sono norme e, quindi, prezzi ben definiti;
- i prezzi riportati dai listini rappresentano la media ponderata dei prezzi rilevati sul mercato; sapendo che i prezzi sono in funzione anche delle dimensioni e, soprattutto, della qualità delle opere è opinabile che i prezzi dei listini siano oggettivi per i vari tipi di opere che possono riferirsi a situazioni quanto mai diverse;
- i prezzi dei listini sono comunque più alti di qualsiasi capitolato per opere stabilito da enti pubblici quali Ferrovie, Anas, Comune di Milano, ecc.;
- la stima dei costi delle opere di urbanizzazione prevista dalla legge 10/77 non tiene conto della media dei ribassi d'asta normalmente

9) A dire il vero in questi ultimi anni si inizia a fare qualche cosa nel tentativo di individuare con sufficiente dettaglio i prezzi delle opere a verde; resta il fatto che queste iniziative sorgono sempre da parte delle imprese (produttrici di materiale vegetale o impiantiste) perciò tendono a riproporre una parziale sovrastima dei prezzi.

praticati dalle ditte appaltatrici che eseguono le opere per gli enti pubblici.

In sostanza la stima delle opere di urbanizzazione effettuate direttamente dal concessionario a scomputo dell'onere di urbanizzazione è mediamente molto più alta di quanto non sia il computo delle opere progettate e appaltate direttamente dal comune, a parità di tutti gli altri requisiti (quantità e qualità delle opere). Accade paradossalmente che, da un lato il comune, quando procede direttamente, appalta opere pubbliche ai prezzi del suo elenco prezzi, dall'altro si trova ad approvare progetti redatti dagli investitori, che sono del tutto analoghi¹⁰ a quelli redatti direttamente dagli uffici, valutando le opere di urbanizzazione a prezzi diversi e più alti.

I risultati di tali procedure omologhe sono i seguenti:

1. il costo unitario, più alto, fa sì che la quantità o la qualità delle opere sia inferiore rispetto a quanto sarebbe se le opere fossero realizzate dal comune stesso a parità di importo totale;
2. il costo delle opere si trasforma in profitto per l'impresa più di quanto non accada con un normale appalto;
3. le opere a scomputo oneri si realizzano alla fine e perciò i costi sono sostenuti al termine della costruzione mentre gli oneri vengono riscossi dal comune al momento del rilascio della concessione.

Occorre inoltre considerare ulteriori problemi relativi alla qualità del progetto. Dal punto di vista dei contenuti, generalmente il progetto delle opere di urbanizzazione secondaria, e a volte anche primaria, è complementare agli spazi privati e a quanto più in generale si è realizzato con l'intervento edilizio (in quanto progettato dal concessionario e non dal comune) risultando spesso svincolato da un disegno globale degli spazi pubblici. In teoria questo non dovrebbe accadere perché le opere a scomputo oneri devono venire eseguite "con le modalità e le garanzie stabilite dal comune" (art. 11). Tuttavia, raramente ciò avviene e, soprattutto circa la qualità del progetto e l'esecuzione delle opere, nonché rispetto alle relazioni con il restante tessuto urbano, si rilevano notevoli carenze. Ciò deriva in gran parte dai seguenti motivi:

10) In linea teorica i progetti redatti dal comune e dai privati dovrebbero tendere ad essere addirittura identici perché l'insieme dei criteri progettuali, degli obiettivi di funzionalità e delle soluzioni urbanistico-architettoniche che normalmente vengono adottate e che definiscono, accanto alla funzionalità, l'immagine stessa della città dovrebbero portare a progetti sostanzialmente poco differenti. In realtà ciò accade raramente.

1. limitata definizione della pianificazione generale al livello comunale, in particolare riguardo al verde (assenza di un piano del verde, disorganicità degli interventi di formazione del verde e dell'arredo urbano);
2. carenza di controllo di dettaglio a livello del progetto (in sede di approvazione del progetto e di collaudo delle opere).

Dalla disomogeneità tra progettazione privata e progettazione comunale, quest'ultima generalmente più attenta alla risoluzione degli aspetti estetici e funzionali delle opere, prende origine il degrado della qualità della scena urbana.

Il contributo commisurato al costo di costruzione

La legge 10/77 inserisce nel contributo di concessione oltre agli oneri di urbanizzazione anche un contributo commisurato al costo di costruzione: secondo alcune interpretazioni¹¹, questo corrisponde al pagamento della cessione dello "jus edificandi" dal pubblico al privato.

Si nota come il parametro scelto, il costo di costruzione, non sia più un parametro fisico come nel caso degli oneri di urbanizzazione (riferiti alla volumetria o alla superficie lorda di pavimento), ma un parametro economico, probabilmente nel tentativo di perequare il contributo di concessione all'investimento che, a parità di cubatura prodotta (e quindi di onere di urbanizzazione), può essere diverso per costo sostenuto dall'imprenditore e, presumibilmente, per risultati economici ottenibili.

D'altra parte è opinabile la possibilità di rendere più equo il contributo di concessione facendo riferimento al costo di costruzione, in quanto da un lato questo rappresenta solo una parte dell'intero investimento, dall'altro il risultato economico, cioè il valore di mercato finale dell'area edificata, è in gran parte indipendente dai costi.

Anche per l'edilizia residenziale, in cui il costo di costruzione non è quello effettivo ma è quello determinato ai sensi del Dm 10 maggio 1977, si osserva che questo meccanismo non consente di differenziare il contributo in funzione del risultato economico conseguito con l'intervento edilizio. In particolare, la distinzione in classi degli edifici non rispecchia la scala di valori rilevata sul mercato, in quanto considera solo alcune delle caratteristiche intrinseche degli edifici,

11) Igino Michieli, *Trattato di estimo*, Edagricole, Bologna, 1993.

escludendone altre quali, ad esempio, la tipologia del giardino privato se presente, ma soprattutto non consente di valutare i fattori esterni che giocano un ruolo fondamentale nel determinare il valore di mercato, come in particolare la posizione dell'edificio rispetto al resto della città¹².

Standard urbanistici e qualità urbana

La non corrispondenza tra costi e oneri porta a determinare un'insufficienza delle risorse finanziarie a disposizione dei comuni per realizzare le opere di urbanizzazione. D'altra parte la legge prevede la realizzazione di servizi corrispondenti a superfici minime definite standard urbanistici¹³. Si tratta di due termini che concorrono allo stesso risultato: insufficienza nella dotazione di servizi.

Le difficoltà indotte dalla politica urbanistica basata sugli standard sono riconducibili ai caratteri che sottostanno all'intera disciplina così come è stata concepita nel nostro Paese. I principali elementi che si ravvisano sono i seguenti¹⁴:

- lo standard rappresenta una misura quantitativa, «normalizzata» e indipendente dalle reali condizioni demografiche socioeconomiche e territoriali;
- il livello degli standard assegnato dalla legislazione, mediamente elevato, risentiva di situazioni di cronica carenza, dalle quali sembrava di poter prendere le distanze tramite semplici affermazioni di principio;

12) Il modello attuale non consente infatti di valutare tutti i fattori che differenziano i costi e i benefici dei singoli interventi edilizi e quindi nemmeno di adeguarne il corrispondente contributo di concessione. D'altra parte la loro valutazione presenta delle difficoltà oggettive che sono all'origine della standardizzazione dello schema di calcolo. Una soluzione alternativa potrebbe essere allora quella di determinare il contributo non sulla base di costi standardizzati, ma sulla base del valore di mercato dei prodotti edilizi. Il contributo sarebbe sicuramente più rispondente a un principio di equità fiscale (che pure era tra gli obiettivi del legislatore) in quanto maggiormente correlato alla capacità contributiva del concessionario, ma sconterebbe difficoltà pratiche legate all'accertamento del valore degli immobili che già oggi ci si è trovati a superare per evitare un defatigante contenzioso tributario, senza contare l'intervallo di tempo tra urbanizzazione e realizzazione sul mercato delle vendite degli immobili stessi.

13) Per la regione Lombardia la dotazione minima di standard è stabilita dall'art. 22 della LR 51/75.

14) Cfr. Comune di Milano, Settore Urbanistico Pianificazione e Progettazione Urbana, Il problema dello standard, Milano, 1996, pagg. 7-9.

- il ruolo di salvaguardia del territorio ineditato è stato nascostamente attribuito al sovra-dimensionamento degli standard minimi nel momento in cui è mancata la pianificazione sovracomunale¹⁵;
- alla disciplina urbanistica sono assegnati compiti di controllo e di intervento diretto trascendenti l'uso del territorio;
- il dimensionamento degli standard è riferito alla creazione di nuove aree urbanizzate (zone di espansione), cerca di immaginare la città «nuova»; ma trova difficile applicazione alla città esistente, specie se è città storica;
- se da un lato molte aree sono entrate in una situazione di attesa di trasformazione, dall'altro sono uscite dal circuito della manutenzione e gestione da parte della proprietà e sono divenute sede di attività improprie o abusive: l'intenzione di conservare si è trasformata in occasione di grave degrado della qualità urbana;
- la disattenzione ai reali bisogni di servizi ha limitato ad una meccanica verifica del soddisfacimento dei minimi di legge;
- le condizioni economico-sociali sono mutate al punto da non richiedere più solo il soddisfacimento delle esigenze primarie ma di una nuova e articolata gamma di richieste.

A fronte di queste considerazioni vi è una impossibilità materiale di reperire le aree a standard e di attuare la trasformazione in servizi nei tempi previsti.

Una revisione degli standard potrebbe raggiungere i seguenti obiettivi:

- adattare la dotazione di servizi all'effettiva compagine sociale (caratteristiche socioeconomiche, composizione demografica della popolazione insediata, presenza di immigrazione giornaliera, ecc.) e alle funzioni presenti sul territorio (residenza, industria, terziario) nonché alle infrastrutture presenti (soprattutto per la mobilità);
- riequilibrare il rapporto previsioni/realizzazioni ristabilendo una maggiore fiducia nell'operato della pubblica amministrazione;
- rivedere complessivamente la composizione funzionale e l'immagine della città, attraverso una riqualificazione delle porzioni di città maggiormente indefinite e una valorizzazione delle componenti urbane in grado di strutturare, riunificare e caratterizzare la scena urbana, in particolare il verde e l'arredo urbano.

15) In Lombardia la pianificazione regionale dei parchi rappresenta un modo per salvaguardare dall'edificazione il territorio, attraverso una serie di atti di pianificazione trasversali.

Il paradosso urbanistico: il caso di Milano

Si può tentare di fare una stima approssimativa della inadeguatezza del contributo di concessione di fronte ai costi di urbanizzazione facendo riferimento al comune di Milano, confrontando la dotazione urbanistica della città con la dotazione standard prevista dalla legge.

La popolazione residente nel comune è scesa da 1.732.000 abitanti nel 1971 a 1.369.231 abitanti nel 1991. Nel calcolare la superficie a standard teorica per il comune di Milano bisogna tener presente l'art. 19 della lr 51/75, nel quale si afferma che la capacità insediativa teorica di un Prg viene stimata sommando i due seguenti elementi:

- il valore maggiore tra il numero di residenti insediati, al momento dell'adozione del piano, ed il numero di vani abitabili esistenti;
- il valore ottenuto moltiplicando le superfici edificabili per i rispettivi indici di fabbricabilità massima consentita ed attribuendo mediamente 100 mc di volume residenziale per ogni abitante.

La capacità insediativa residenziale teorica del Prg vigente è pari a 2.096.033 abitanti¹⁶. La superficie a standard teorica per la sola edilizia residenziale può quindi essere così valutata:

$2.096.033 \text{ (ab)} \times 44 \text{ (mq/ab)} = 92.225.452 \text{ mq (9.223 ha)}$,
di cui 6.288 ha a verde e 628,8 ha a parcheggi¹⁷.

Limitandosi al verde pubblico, la dotazione di Milano alla fine del 1991 era pari a circa 1.100 ha, suddivisi in parchi storici, parchi urbani (compresi il parco di Trenno, il parco Lambro e il parco Montestella), verde attrezzato, aree a sistemazione primordiale, verde annesso alle scuole, centri sportivi e balneari, stabili comunali nonché piccole aree, giardini e parterre stradali¹⁸.

16) Cfr. Comune di Milano, op. cit., pag. 14. Anche questo è il risultato di parametrizzazioni quanto mai artificiose. Infatti il rapporto vani/residenti non si è modificato così come l'equivalenza 100 mc/abitante non è più valida.

17) Il fabbisogno di servizi del comune di Milano potrebbe essere meglio calcolato facendo riferimento alla popolazione che effettivamente usufruisce di questi servizi, stimabile in circa 1.850.000 persone: 1.400.000 residenti + 400.000 ingressi giornalieri abituali per studio e lavoro + 50.000 vani previsti e non attuati in Prg. In questo caso il fabbisogno teorico di servizi dovrebbe essere pari a: $1.850.000 \text{ (ab)} \times 44 \text{ (mq/ab)} = 81.400.000 \text{ mq (8.140 ha)}$, di cui 5.550 ha a verde e 555 ha a parcheggi. (Cfr. Comune di Milano, op. cit., pag. 22).

18) Informazioni fornite dal Settore Parchi e Giardini del Comune di Milano. Si veda anche: Cesare Rossi, "Esperienze di gestione del verde pubblico: il caso di Milano", *Acer*, 1, 1992, pag. 7-8. Per *aree a sistemazione verde primordiale* si intendono le aree a verde non attrezzate.

La superficie mancante può quindi essere così stimata:

$$6.288 - 1.100 = 5.188 \text{ ha}$$

In base a stime dell'Ufficio Tecnico Settore Parchi e Giardini del Comune di Milano, il costo medio della sistemazione a verde è di 20.000 £/mq (media tra sistemazione di tipo intensivo e di tipo estensivo)¹⁹.

Per la sola sistemazione a verde dei 5.188 ha che mancano per raggiungere gli standard occorrerebbero pertanto:

$$51.880.000 \text{ mq} \times 20.000 \text{ £/mq} = 1.037,6 \text{ miliardi di lire}$$

Questa è senz'altro una stima per difetto perché non tiene conto del costo delle aree nonché del fatto che occorrerebbe aggiungere gli altri standard (e i relativi costi) per la residenza e per gli altri tipi di edilizia.

Per superare questa situazione appare quindi necessaria la riforma del sistema di determinazione del contributo di concessione. In realtà gli strumenti legislativi attualmente in vigore consentono ai comuni in alcuni casi di addebitare al privato gran parte dei costi urbanizzativi, attraverso la realizzazione dei piani di lottizzazione. Infatti dall'art. 12 della legge 10/77 risulta che la quantificazione in base a tariffe comunali degli oneri di urbanizzazione primaria non annulla l'obbligo per il lottizzante di realizzare le opere stesse, come previsto dalla legge 765/67, anche qualora il loro costo fosse superiore all'ammontare degli oneri.

Risulta invece essere più problematica la definizione della "quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria" a carico del proprietario. Fermo restando infatti che l'onere minimo è quello calcolato in base alle tariffe comunali, non è chiaro come si debba definire l'onere quando questo è inferiore ai costi delle opere di urbanizzazione secondaria previste dal PL.

Questa soluzione²⁰ non è possibile quando:

- si tratta di concessione semplice;
- si tratta di concessione relativa a un piano esecutivo in cui le opere di urbanizzazione interne al piano stesso sono molto ridotte, a causa

19) Il costo della sistemazione a verde può variare molto, a parità di tipologia di prodotto finale, in funzione delle operazioni di pulizia delle aree e degli spostamenti di terra necessari. Per questo il valore indicato potrebbe essere una stima per difetto, considerando limitate le operazioni preliminari alla sistemazione a verde.

20) Cioè la possibilità per i comuni di addebitare al privato gran parte dei costi di urbanizzazione in base all'art. 12 della legge 10/77.

delle limitate dimensioni del piano stesso o meglio a causa della possibilità concessa ai lottizzanti di monetizzare gli standard, per cui la superficie fondiaria, edificabile, occupa quasi tutta la superficie territoriale.

Inoltre, anche quando le opere previste sono ingenti, la legge non definisce la quota parte a carico del privato (art. 8 legge 765/67), per cui la ripartizione dei costi tra comune e lottizzante viene definita in sede di convenzione e nasce dalla contrattazione tra le parti.

Conclusioni

L'impasse che si crea ragionando esclusivamente in termini di standard urbanistici potrebbe essere superato se, anziché considerare i singoli comuni, si facesse riferimento ad aggregazioni di comuni, in particolare alle aree metropolitane, che sono quelle che scontano queste difficoltà.

In effetti la legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie locali», aveva finalmente recepito le istanze di funzionalizzazione operativa e amministrativa provenienti dalle grandi aree metropolitane istituendone la configurazione paritetica a quella delle province.

D'altra parte, occorre anche prendere atto della realtà e non illudersi di ciò che è impossibile. Un esempio valga per tutti: chi abita nel centro storico di una città (non importa se una metropoli o una città di piccole dimensioni) non avrà a disposizione, nell'ambito di una distanza compatibile con una fruizione pedonale quotidiana, le superfici di verde previste dagli standard, non certo per cattiva volontà o inettitudine degli amministratori, ma solo per la natura stessa dei centri storici costituiti, o comunque strutturati, secondo i canoni urbanistici che hanno preceduto la nascita e l'avvento del verde pubblico. La qualcosa viceversa può godere il cittadino che si insedia in una periferia strutturata in modo più moderno. Ma nel volgere del tempo anche queste situazioni oggi ritenute ottimali, potranno non esserlo più se si modificheranno abitudini, bisogni e modi di vita.

Non appena, tuttavia, si amplia la scala di esame, e si passa dalla città o dal suo interno, al territorio nel suo complesso, si rileva che qualche possibilità in più sussiste. Ancora in merito al verde, per restare nell'ambito dell'attività di pianificazione urbanistica, si pen-

si alla pianificazione dei parchi in Lombardia: oggi che questa pianificazione sovracomunale può dirsi completata, seppure settorialmente, si potrebbe ritenere di avere globalmente ottemperato allo standard minimo di legge di 15 mq/ab di territorio destinato a parco territoriale²¹.

Ragionando in termini di area vasta, senza peraltro considerare i parchi, entra in gioco l'agricoltura che oltre ad un generico contributo in termini di paesaggio, può riservare grandi possibilità di sviluppo di attività non più produttive ma di servizio ricreativo, ambientale, sociale, educativo, ecc.

21) In realtà ciò sarebbe vero se tutte le aree a parco regionale fossero accessibili da parte del territorio urbanizzato limitrofo. A titolo di esempio, per quanto riguarda il Parco delle Groane, se si realizzasse una fermata della linea Milano Nord-Saronno a Garbagnate Milanese nei pressi del territorio del parco e di concerto si prevedesse una tariffa speciale per i residenti a Milano e dintorni si potrebbe a buon diritto computare tra gli standard di verde a parco territoriale del Prg di Milano una quota del Parco delle Groane.