

# INU

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

## XXVII CONGRESSO

### LIVORNO

### TEATRO GOLDONI

### 7/9 APRILE 2011

\* Assessore all'urbanistica e  
programmazione territoriale  
Comune di Quarrata

## IL REGOLAMENTO URBANISTICO DI QUARRATA

*di Luca Gaggioli\**

Il problema che abbiamo affrontato con il regolamento urbanistico di quarrata si inserisce pienamente negli obiettivi enunciati dai documenti preparatori del congresso nazionale INU.

In particolare, riteniamo di aver proposto uno strumento capace di dare risposta alla necessità di redistribuire socialmente una quota della rendita fondiaria, trasformandola in opportunità da governare al fine di ottenere un notevole elevamento della qualità ambientale e sociale degli interventi nelle aree di espansione.

Lo strumento della pianificazione differita, infatti, permette di spostare una quota significativa della rendita in direzione della collettività, attraverso una procedura che subordina l'edificabilità all'offerta di quote più alte possibili di spazi pubblici, qualità degli edifici e residenza sociale.

Allo scopo di esplicitare con chiarezza il modello che abbiamo applicato, che riteniamo pienamente esportabile ad altri contesti territoriali, procediamo ad un resoconto sintetico del percorso fatto, dalla scelta iniziale ai risultati conseguiti.

### **OTTOBRE 2008: LA SCELTA (IL REGOLAMENTO URBANISTICO)**

Il tema della qualità e delle risorse necessarie per conseguirla è stato al centro delle nostre riflessioni al momento di affrontare la stesura del Regolamento Urbanistico. Tale esigenza, emersa anche dal forum con i cittadini che ha preceduto l'incarico per la redazione del Regolamento Urbanistico, è uno dei principi fondanti della L.R. 01/2005 ma il semplice rispetto del dettato legislativo non è, di per sé, elemento sufficiente a conseguire pienamente l'obiettivo della qualità, specie quando dal livello previsionale si passa alla concreta attuazione e cioè alla conformazione dello spazio costruito mediante l'esecuzione delle opere previste.

E' proprio a tale livello, infatti, che riemerge prepotentemente quell'elemento dei processi di trasformazione del territorio che, da decenni, affligge anche le migliori pratiche pianificatorie e che, seppur combattuta ed arginata nei Piani, continua ad esistere e ne condiziona negativamente l'attuazione: la rendita fondiaria urbana.

Paradossalmente, ma inevitabilmente, la particolare attenzione al territorio ed il freno al consumo di suolo che caratterizzano la legislazione toscana aumentano sempre di più simile posizione di vantaggio. Più è raro il bene tanto più aumenta il potere contrattuale del proprietario che, inevitabilmente, utilizza la propria posizione di privilegio per incrementare il prezzo richiesto sino a spingersi ai limiti di compatibilità economica del processo edilizio di cui il suo terreno costituisce ineludibile presupposto.

La conseguenza del fenomeno appena descritto è una riduzione delle risorse disponibili per le altre componenti del processo ed in particolare di quelle che sarebbero deputate a generare la qualità finale dell'ambiente costruito: la progettazione e la realizzazione dell'opera.

Acquisito il terreno, l'imprenditore sostiene infatti oneri che sono incompressibili e non dipendono dalla qualità del prodotto che si accinge a realizzare (quali

# INU

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

# XXVII

# CONGRESSO

# LIVORNO

# TEATRO GOLDONI

# 7/9 APRILE 2011

il contributo di concessione e gli oneri di carattere finanziario) ed altri che invece sono direttamente legati alla qualità della costruzione (appunto la progettazione e, soprattutto, la realizzazione dell'opera) e sono invece comprimibili sino ai livelli minimi indispensabili per garantire la collocazione dell'opera sul mercato immobiliare.

Né può ragionevolmente immaginarsi che la mancata compressione di tali costi trovi compensazione negli altri elementi in gioco: il profitto dell'operatore ed il valore finale dell'opera realizzata. Il primo non potrà mai essere inferiore ad una determinata percentuale del capitale investito (altrimenti l'imprenditore si asterebbe dall'avviare l'operazione) ed è quindi suscettibile solo di incrementi, mentre il secondo è anch'esso dato pressoché fisso, visto che l'imprenditore venderà sempre al massimo prezzo che il mercato è in grado di assorbire, quali che siano i costi che ha sostenuto.

In sostanza, assunto che il profitto dell'imprenditore sia contenuto in limiti equi e controllabili (come in effetti potrebbe essere), qualsiasi incremento della rendita si riflette direttamente, e negativamente, sulle risorse disponibili per la progettazione e realizzazione dell'opera e, quindi, sulla qualità finale del costruito. Qualità degli spazi pubblici, qualità dell'architettura contemporanea, ecosostenibilità delle costruzioni, qualità edilizia, sono tutte finalità della legge che vengono messe a dura prova dal fenomeno appena descritto.

Ci siamo quindi posti l'obiettivo di spostare la maggior quota possibile di rendita in direzione della collettività e cioè di quella qualità che la L.R. 1/2005 ricerca e persegue.

La soluzione prescelta dal Regolamento Urbanistico si fonda nell'abbondanza di aree che, per caratteristiche intrinseche, sono suscettibili di accogliere l'edificazione. La scelta di un'area rispetto ad altre ben raramente sarebbe motivata da ragioni strategiche (ad esempio strettamente connesse con il disegno della città) ma è semplicemente una delle scelte possibili. Niente, o poco, la differenzerebbe da quelle analoghe e comunque una scelta diversa niente toglierebbe alla validità del Piano. Stante tale situazione, la domanda che i progettisti si sono posta è addirittura banale: perché non può limitarsi ad individuare le aree potenzialmente suscettibili di dare una risposta a quella limitata esigenza di edificazione e rimandare ad una fase successiva, competitiva e comparativa, il legame tra l'edificabilità latente e la particolare area che avrà saputo proporre il miglior processo di trasformazione, valutato in tutti i suoi parametri qualitativi?

Una volta identificate nel Regolamento le aree che sono suscettibili di dare risposta omogenea, o pressoché tale, è sufficiente normare quali saranno criteri e parametri di valutazione, in coerenza con gli obiettivi di qualità perseguiti. Sarà poi il Comune ad avviare una fase di evidenza pubblica emanando dei bandi, distanziati nel tempo, nei quali attribuirà un peso diverso ai vari parametri in funzione delle esigenze che, in quel determinato momento, sono prioritarie per la città.

La procedura comparativa e competitiva che ne discende metterà in concorrenza tutte le aree potenzialmente idonee all'edificazione e ciascuna di esse, non ancora forte di una posizione di privilegio, tenderà a formulare la miglior proposta possibile, sottraendo quindi preziose risorse alla rendita futura e mettendole a disposizione di processi finalizzati a conseguire quei livelli di qualità che il Comune avrà precisato nel bando.

E' interessante osservare come un simile modello consente anche all'ente pubblico di stabilire priorità diverse, pur nella coerenza complessiva del Piano, in occasione di ogni bando. Mediante il meccanismo dei pesi differenziati

# INU

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

# XXVII

# CONGRESSO

# LIVORNO

# TEATRO GOLDONI

# 7/9 APRILE 2011

per i vari parametri sarà agevole decidere se il ritorno pubblico debba privilegiare risposte al problema dell'abitazione sociale oppure in termini di qualità architettonica o di edilizia ecosostenibile, di processi partecipativi o di dotazione di spazi pubblici, oppure, come prevedibile, in un equilibrato mix di tutti i possibili parametri qualitativi che il Piano avrà precisato in funzione delle esigenze del territorio.

L'unico elemento lasciato alla logica del mercato sarà il valore economico di tali ritorni pubblici, che inevitabilmente tenderà sempre a salire fino ai limiti della convenienza economica dell'operazione e che rappresenta il prezzo che l'operatore è disposto a sopportare pur di assicurarsi l'edificabilità.

In un tale modello gli unici costi che, teoricamente, rimangono realmente in gioco sono quelli relativi alla rendita ed al profitto dell'imprenditore. Il secondo, come già visto, non è comprimibile al di sotto del limite oltre il quale non vi è convenienza ad avviare l'operazione (e quindi tenderà sempre a stabilizzarsi poco sopra tale limite) mentre la rendita diverrebbe l'unico vero elemento sul quale si confrontano le offerte e quindi, inevitabilmente, tenderà sempre più a ridursi sino a limiti fisiologici (chi non rinuncia ad una quota consistente della rendita finisce fuori dal gioco).

Una delle sfide del Regolamento Urbanistico è proprio quella di tentare di intercettare una parte consistente delle risorse economiche che si generano nei processi di trasformazione urbana e

recuperarle per quei fini di qualità complessiva delle città e del territorio che sono il carattere peculiare del patrimonio territoriale che ci hanno trasmesso le generazioni passate e che noi abbiamo il dovere di trasmettere (o, quanto meno, di tentare di trasmettere) a quelle future.

Il meccanismo delle procedure competitive e comparative previste dal Regolamento Urbanistico è fondato sulle riflessioni e sui meccanismi appena illustrati e ad esso è demandato il fondamentale compito di reperire le risorse necessarie per poter perseguire un così impegnativo obiettivo.

## **MARZO 2010: IL PRIMO PASSO (L'ATTO DI INDIRIZZO)**

Con l'atto d'indirizzo approvato in Consiglio Comunale, l'Amministrazione dà avvio alla procedura competitiva e comparativa, fissando la quota di superficie in gioco, le aree ammesse alla procedura, gli obiettivi e i relativi parametri di valutazione con i loro pesi.

“Prima si inserivano terreni edificabili, il privato che interveniva pagava gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, il pubblico con questi soldi tentava di realizzare quelle opere pubbliche e quei servizi che andavano rendendosi necessari; ora il Comune chiede di realizzare opere pubbliche e servizi utili alla collettività e solo il privato che garantisce un progetto con elevati ritorni in termini di pubblica utilità si aggiudica il diritto a edificare.

Questa è la rivoluzione dei fini. Ma c'è anche la rivoluzione dei mezzi.

Prima chi proponeva l'intervento doveva alla fine accettare il prezzo del proprietario del terreno, il quale poteva permettersi di elevarlo fino alla compatibilità economica, condizionando tutto il processo a valle; ora chi propone l'intervento può trovare adesioni da parte di più proprietà che sanno di dover spostare parte della rendita fondiaria in qualità e utilità pubblica, se vogliono aggiudicarsi il diritto a edificare.

Questa procedura costituisce una risposta anche a quegli ordini professionali che chiedono maggiore attenzione ai percorsi progettuali; costituisce una risposta anche alla crisi economica perché mette le imprese al centro del processo, premiando anche la sana capacità imprenditoriale.



Dove prima c'erano una serie di sacche di posizioni di rendita, oggi abbiamo la possibilità di un dinamismo che, mentre garantisce la redditività economica a tutti gli attori coinvolti, guarda primariamente al bene comune, secondo criteri di equità e di solidarietà voluti e controllati dal Consiglio Comunale”.

### **LUGLIO 2010: IL PASSO DECISIVO (IL BANDO)**

The logo for the XXVII Congress consists of the Roman numeral 'XXVII' in a large, white, serif font, with the word 'CONGRESSO' in a smaller, white, sans-serif font below it, all set against a red background.

Mentre l'urbanistica italiana appare impaludata nella diatriba tra coloro che vorrebbero garantire maggiore qualità negli interventi di trasformazione del territorio e coloro che, per reazione, vedono nel consumo di suolo un elemento intrinsecamente negativo, l'Amministrazione Comunale di Quarrata lancia uno strumento che subordina ogni intervento espansivo ai valori di equità, qualità e solidarietà.

Il bando per le aree a pianificazione differita, chiuso il 22 dicembre 2010, ha visto la presentazione di 16 proposte. E' stata una risposta eccezionale, in termini quantitativi. Quando apriremo le buste conosceremo anche il grado di qualità delle proposte ma fin da ora possiamo dire che la comunità non è più costretta a raccattare le briciole che cadono dal tavolo dove pochi si spartiscono i vantaggi economici; ora è come se i cittadini tutti fossero seduti al tavolo, in grado di porre richieste e condizioni, affinché i vantaggi economici siano ripartiti in maniera diversa e ci sia spazio per legare ad essi concreti vantaggi sul piano sociale e ambientale.

The logo for the Livorno event features the word 'LIVORNO' in a large, red, serif font, with 'TEATRO GOLDONI' in a smaller, black, sans-serif font below it, and '7/9 APRILE 2011' in a large, black, sans-serif font at the bottom.

### **FEBBRAIO 2011: IL RICONOSCIMENTO (LA SENTENZA DEL TAR)**

Ci sono stati alcuni ricorsi nei confronti della procedura competitiva: veniva contestata la legittimità stessa delle aree a pianificazione differita, ritenuta lesiva dei diritti dei proprietari dei terreni, sottoposti ad una procedura competitiva che non garantisce loro l'edificabilità futura del terreno.

Il TAR della Toscana, con sentenza emessa in data 14 febbraio 2011, non solo ha respinto puntualmente ogni censura, riconoscendo che si tratta semplicemente “di una diversa modulazione dell'esercizio della funzione pianificatoria”, ma ha anche offerto esplicitamente una lettura positiva della nostra procedura:

“... la innovativa previsione di una procedura di carattere comparativo in luogo del diretto esercizio della discrezionalità amministrativa da parte della pubblica amministrazione appare funzionale al duplice obiettivo di rendere trasparenti le scelte pubbliche, attraverso la predeterminazione dei criteri valutativi, e di realizzare quanto più possibile l'interesse pubblico, in linea quindi con i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione”.



**LIVORNO**  
**TEATRO GOLDONI**  
**7/9 APRILE 2011**

## MARZO 2011: IL RISULTATO (LA GRADUATORIA FINALE)

La Commissione ha concluso i suoi lavori. Risultano ammesse in graduatoria due proposte. In sintesi possiamo dire che:

- la qualità è decisamente superiore a quanto è stato realizzato a Quarrata nella storia precedente
- in dettaglio:

|                              |  |
|------------------------------|--|
| Superficie territoriale      | 33.590mq   |
| SUL                          | 10.800mq (indice 0,30)   |
| Residenza sociale            | 2.300mq  |
| Verde pubblico               | 5.650mq  |
| Parcheggi pubblici           | 3.980mq  |
| Qualità sociale e ambientale | 120 punti (classe 7, la più alta tra quelle previste nel Regolamento edilizio) |

- oltre a questi dati quantitativi, già eccezionali se confrontati con quanto solitamente viene realizzato, verranno realizzati importanti collegamenti viari e, naturalmente, pagati gli oneri di urbanizzazione.

In conclusione, possiamo dire che siamo davanti a un cambio di paradigma. Tutto quello che prima per essere ottenuto aveva bisogno di incentivi occasionali (vedi gli sconti sugli oneri o i bonus volumetrici) ora è il naturale e strutturale risultato di una procedura trasparente, flessibile, replicabile. Una procedura che permette di trovare le risorse per la qualità all'interno del processo che va dalla pianificazione alla costruzione. Più del 50% della rendita fondiaria è stata spostata verso ciò che è utile alla collettività.

Rimane il rammarico per quanto è stato fatto fino ad ora, in base alle regole dei vecchi piani regolatori che hanno ceduto l'edificabilità per un piatto di lenticchie.