

Agenda

Agenda

Il Tar Lazio sul piano di Roma

Domenico Cecchini*, Daniel Modigliani**

Con cinque sentenze del febbraio 2010¹ il Tar Lazio ha parzialmente accolto i ricorsi di alcuni proprietari privati contro alcune norme del Prg di Roma vigente dal 2008. In particolare sono stati accolti quelli contro le norme volte ad una più equilibrata ripartizione dei diritti urbanistici pubblici e privati (riserva di edificabilità per il Comune e contributo straordinario), e a definire le modalità applicative della “cessione compensativa” delle aree destinate a servizi pubblici, unica soluzione alla questione degli espropri, resi come è ben noto proibitivi a causa della loro onerosità per le finanze pubbliche.

Successivamente, il 13 aprile scorso, il Consiglio di Stato, al quale si erano appellati la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma, ha accolto la loro richiesta e ordinato la *sospensione della sentenza Tar*, fissando all’8 giugno prossimo la discussione nel merito del ricorso.

Dunque le norme del Piano annullate dal Tar sono tornate in vigore; ma l’effettiva conclusione di questo nuovo *round* del conflitto legale sul nuovo Piano di Roma² si avrà solo a giugno con la sentenza del Consiglio di Stato.

Come di consueto significato e implicazioni della vicenda vanno al di là dei fatti specifici, per il carattere emblematico che spesso assumono le vicende urbanistiche della capitale, per le eccezionali dimensioni del suo territorio (pari alla somma di quelli delle nove maggiori città italiane) e per le sue specificità. Anche se l’enfasi con la quale alcuni organi di stampa hanno trattato la materia appare eccessiva, se non strumentale. Le sentenze del Tar non decretano né la fine del Piano, né tantomeno quella della perequazione urbanistica.

In proposito valgono due considerazioni generali.

La struttura del nuovo Piano non è messa in discussione dalle sentenze. Restano ben salde le fondamentali scelte di respiro metropolitano, e cioè: il sistema delle infrastrutture di trasporto che privilegia quello su ferro, più efficace e meno inquinante; la difesa del sistema ambientale, incardinato sulla rete ecologica, resa prescrittiva; il nuovo assetto policentrico del sistema urbano e metropolitano e la localizzazione delle “centralità”. Né è messa in discussione l’organizzazione per tessuti ed ambiti della disciplina relativa alla città esistente. Ugualmente salde restano le

regole che governano le trasformazioni previste, sia sul versante innovativo dei progetti urbani e dei programmi integrati, sia su quello più tradizionale delle possibilità edificatorie (ambiti di trasformazione ordinaria) residue dalla disciplina previgente e ritenute compatibili con il nuovo Piano. Scelte strutturali e regole per la riqualificazione dei tessuti esistenti ispirate agli obiettivi di qualità e sostenibilità esplicitamente assunti dal Piano. In secondo luogo le sentenze del Tar Lazio non colpiscono la perequazione in senso proprio e ristretto. Molti passi delle sentenze sono spesi nel ribadire la ammissibilità del principio generale di perequazione, soprattutto se applicato all’interno del comparto urbanistico (e sarebbe davvero paradossale dubitarne!). Esse censurano viceversa le modalità con le quali il Piano di Roma mette in pratica il principio: modalità che, date la dimensione del territorio comunale (129.000 ettari), la miriade di diversi contesti urbani e territoriali, e le norme della legge urbanistica regionale³ non potevano in alcun modo essere rinviate ad alcun “Piano Operativo”, inesistente nella regione Lazio. Le censure dei magistrati del Tar intervengono viceversa, su sollecitazione di proprietari privati che si ritengono penalizzati dalle nuove norme, contro quelle che stabiliscono una riserva di edificabilità a vantaggio del Comune, da utilizzarsi per finalità pubbliche (riqualificazione e tutela ambientale, edilizia sociale, servizi pubblici urbani) e contro quelle che disciplinano il contributo straordinario che i titolari dell’intervento sono tenuti a versare quando il nuovo Piano (o sue eventuali varianti) preveda una edificabilità o una destinazione d’uso diverse e più vantaggiose per il privato rispetto a quelle stabilite dalle norme previgenti e confermate dal Piano⁴. Una delle sentenze arriva anche ad annullare la parte applicativa della norma sulla cessione compensativa, vanificandola così di fatto nel suo insieme.

In sostanza il Tar Lazio ha annullato (e poi il Consiglio di Stato temporaneamente ripristinato) le norme che rendono operative le iniziative di qualificazione della città esistente, per le quali è indispensabile attivare e coordinare l’iniziativa dei privati. Ad essere investito dalle sentenze è il sistema dei nuovi rapporti, sostenuti da incentivi urbanistici, tra pubblico e privato per il governo delle trasformazioni. È dunque colpita in modo grave la dimensione operativa del Piano, la sua concreta possibilità di attivare processi che garantiscano più dotazioni di servizi pubblici e aree verdi e una migliore qualità della città esistente. In questo campo l’innovazione metodologica del Piano consiste nell’aver regolamentato la ripartizione tra pubblico e privato di eventuali valorizzazioni immobiliari, *aggiuntive* rispetto alle possibilità offerte dalla disciplina urbanistica previgente. In altri termini il Piano offre incentivi urbanistici che si ottengono solo se e quando il privato aderisce a soluzioni vantaggiose per la città, quali ad esempio partecipare ad un programma integrato (permettendo integrazione e coordinamento di più interventi e maggiori dotazioni territoriali) piuttosto che procedere per intervento diretto; oppure cedere aree destinate a verde o servizi piuttosto che attendere l’esproprio (cessione



Il territorio del Comune di Roma ha una estensione pari a dieci volte quella della Città di Parigi con i suoi 20 Arrondissement. Sulla tavola di sintesi del Prg di Roma sono riportati, alla stessa scala, il perimetro di Parigi e il percorso della Senna.

compensativa). È solo su questa base esplicitamente consensuale che vengono ripartite, in termini di edificabilità e/o di contributo straordinario, le valorizzazioni aggiuntive ottenute. Scegliendo di aderire alla soluzione indicata dal Piano il privato ottiene più di quanto gli viene comunque riconosciuto dalle regole “ordinarie”; il pubblico ottiene aree, risorse economiche ed opere pubbliche indispensabili per dare migliore qualità alla città. Il tutto è regolamentato con norme dettagliate per le singole componenti del Piano e con procedure chiare, basate su evidenza pubblica. L'obiettivo urbanistico che il Piano persegue sempre, in tutta la sua disciplina, ed anche nel caso delle norme per

così dire “perequative”, è il miglioramento della città esistente e la qualità/sostenibilità delle (poche) parti nuove. Quanto al “contributo straordinario”, dovuto anche in questo caso solo su una valorizzazione aggiuntiva rispetto alla disciplina urbanistica previgente, vale la pena di ricordare che gli oneri di urbanizzazione, definiti nei primi anni '70, furono pensati per la città in espansione, in tempi di massima crescita, e si riferivano principalmente alle nuove costruzioni. Quaranta anni fa. Oggi la città si trasforma su se stessa e quegli oneri, che allora erano bassi per favorire l'industria delle costruzioni, e che nel tempo sono stati aggiornati in modo insufficiente, rappresentano

comunque solo una piccola parte delle risorse necessarie per gli interventi di miglioramento della città esistente.

Circostanza questa ben nota non solo ad amministratori ed urbanisti, ma alla generalità dei cittadini di “città senza qualità”. Non a caso nella sua proposta di “legge di principi” l’INU introduce il “contributo per la riqualificazione urbana” che deve essere determinato, dalle Regioni, “tenendo anche conto del valore indotto dai progetti di trasformazione urbana”.

Stabilendo l’entità del contributo (i due terzi del plusvalore aggiuntivo) e regolandone l’applicazione in modo preciso, componente per componente, il Piano di Roma mette in pratica un principio basilare e generalmente condiviso se si vuole davvero, e non solo nei meravigliosi *render* degli architetti, dare maggiore qualità alla città.

È normale che chi è abituato a percepire interamente le rendite urbane protesti e ricorra. Cionondimeno è compito di chi ha a cuore gli interessi della città come bene comune permettere il recupero di una ragionevole quota di quei plusvalori e destinarli al miglioramento della qualità urbana.

L’argomento principale usato dai ricorrenti contro il Piano, e fatto proprio dal Tar Lazio, è che le norme del Piano annullate non sarebbero sorrette né da leggi regionali, né da leggi statali. Gli avvocati della Regione, della Provincia e del Comune stanno dimostrando che non è così.

Ma va detto che sono quindici anni che gli urbanisti rivolgono domande pressanti ai politici disattenti e chiedono una legge nazionale urbanistica di principi. Sono dodici anni che aspettiamo una legge regionale del Lazio che affronti questi problemi. Quante volte abbiamo richiesto tali norme? E nel frattempo?

Nel frattempo la città si trasforma e le regole che si è data democraticamente, regole condivise anche dalla Regione quando è stato approvato il piano, vengono continuamente attaccate in sede giurisdizionale.

Il conflitto attorno al Piano di Roma, anche nella sua dimensione giudiziaria, getta una luce abbagliante sul fatto

che il legislatore nazionale negli ultimi 15 anni non è stato in grado di darci una riforma urbanistica che mettesse l’azione di governo del territorio e delle trasformazioni urbane al passo con condizioni strutturali delle città e dei territori e con amministrazioni locali riformate da vent’anni. Con condizioni dunque totalmente diverse da quelle del 1942. Alcune Regioni hanno provveduto, ma non tutte e neanche la maggior parte. Certamente non il Lazio, la cui legge del 1999 ha riproposto modelli e strumenti del 1942 senza introdurre le necessarie innovazioni. D’altro canto l’azione dei Governi dal 1994 in poi, con condoni edilizi ed altri provvedimenti deregolatori, ha teso a fare cassa e favorire il voto di scambio a scapito di città e territori piuttosto che a tutelarne e difenderne i valori. Gli estensori del Piano di Roma erano ben consapevoli di tutto ciò. Ma non potevano “aspettare Godot”: una riforma sempre promessa, mai realizzata. Hanno quindi usato le leggi esistenti per introdurre nel Piano norme che permettessero avanzamenti concreti nella direzione della qualità e della sostenibilità urbana. Che ristabilissero un equilibrio tra l’interesse pubblico, troppo spesso indifeso, e quello privato, troppo spesso aggressivo. L’Inu non farà mancare il proprio appoggio alla di difesa di quelle norme, costruite a sostegno dell’azione pubblica di tutela e valorizzazione delle città e dei territori.

* *Presidente Inu Lazio.*

** *Comune di Roma.*

Note

1. Si tratta delle sentenze Tar Lazio n.01524, n.02383, n.02386, 3015 e 3053 del 2010
2. Il precedente *round* era stato vinto dalle Amministrazioni: il Consiglio di Stato aveva accolto le loro richieste ed annullato la sentenza del Tar Lazio che a sua volta aveva annullato gli atti di approvazione del Piano per presunti vizi di forma.
3. La Lr 38/1999 non prevede il Piano operativo e mantiene al Pugn (Piano urbanistico generale comunale di fatto equivalente al Prg della legge del '42) la prerogativa conformativa della proprietà.
4. Il contributo straordinario, la cui applicazione è dettagliatamente definita per tipologie di intervento in base alle specifiche norme di ciascuna “componente” del Piano, è pari al 66% del plusvalore immobiliare conseguibile in base alla edificabilità aggiuntiva (o variazione di destinazione d’uso), che il Piano regolamenta nei diversi contesti secondo criteri di sostenibilità urbanistica.