

LE SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA

a cura del Dott. Ing. Benedetto Romano

Le "Società di Trasformazione Urbana" (d'ora in avanti STU) si possono definire come nuovi strumenti urbanistici che gli enti locali hanno a disposizione per intervenire in aree urbane consolidate in attuazione dei piani urbanistici vigenti, per cui si configurano come uno strumento di urbanistica operativa. Si tratta di società miste per azioni, alle quali partecipano soggetti pubblici e privati, senza alcun vincolo alla proprietà della quota azionaria maggioritaria e dove i partner privati vengono scelti tramite procedura ad evidenza pubblica. La missione di una STU è quella di attuare la trasformazione urbana di uno specifico ambito territoriale, sempre nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del Consiglio Comunale e l'individuazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere pubbliche. Gli immobili interessati dall'intervento di proprietà degli enti locali possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione. Le STU sono state introdotte per la prima volta nel nostro ordinamento dall'articolo 17, comma 59, della Legge n. 127/1997 (c.d. *Bassanini-bis*), e attualmente sono disciplinate dall'articolo 120 del D.Lgs. n. 267/2000 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"). Alcuni aspetti relativi alla disciplina delle STU sono stati chiariti con la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale – Prot. n. 622 dell'11 dicembre 2000, che individua tra i compiti della STU l'acquisizione delle aree (consensualmente o tramite le procedure di esproprio da parte del Comune), la progettazione degli interventi (compresa quella urbanistica di dettaglio), la materiale realizzazione degli interventi previsti, il marketing e la commercializzazione delle opere realizzate.

Possono prendere l'iniziativa della costituzione di una STU i Comuni e le Città Metropolitane, cioè le Amministrazioni titolari delle specifiche competenze di elaborare i piani urbanistici generali e particolareggiati e che quindi possono assumere la funzione di direzione, politica e amministrativa, dell'iniziativa. Insieme a questi soggetti principali è prevista anche la possibilità di un'eventuale compartecipazione della Provincia e della Regione, sulla base del principio di cooperazione, nel rispetto e con la valorizzazione delle attribuzioni dei soggetti coinvolti. I partner privati vanno ricercati invece fra i soggetti che hanno conoscenza ed esperienza comprovata nei settori di maggiore rilevanza per l'attività della STU come la progettazione, la realizzazione, la gestione e la commercializzazione. Normalmente vi partecipano istituti di credito, imprenditori o loro associazioni. Il TAR del Lazio ha stabilito che nelle STU la scelta dei soci privati può avvenire solo tramite gara, infatti l'articolo 120 del T.U.E.L. (D.Lgs. n. 267/2000) non lascia soluzioni alternative, mentre viene negata la versione fornita dalla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 622/2000. Tale circolare stabilisce che le società possono acquisire le aree associandosi con i proprietari con la conseguenza che i proprietari potrebbero divenire soci tramite trattativa privata derogando al principio dell'evidenza pubblica. In questo contesto i giudici del TAR hanno precisato che la circolare non ha carattere vincolante e non trova fondamento nella disposizione normativa che sostiene diversamente.

Per quanto riguarda la componente finanziaria, viene privilegiata la presenza di soggetti che, oltre ad apportare risorse finanziarie, possano fornire servizi per la fattibilità finanziaria e la gestione del programma da attuare. Imprese private che, anche in forma consortile, possono essere non solo semplici costruttori ma anche fornitori di servizi a lungo termine, integrando le prestazioni tradizionali del settore edilizio (progettazione ed edificazione) con la fornitura di modelli per la gestione ottimale nel tempo degli immobili con i necessari servizi finanziari. Come detto, dal punto di vista del diritto societario, le STU sono società per azioni a capitale misto pubblico-privato, ma le società a capitale misto costituite fra privati ed enti locali non sono una novità assoluta, in quanto erano state già previste per l'esercizio dei servizi pubblici e per la realizzazione delle infrastrutture necessarie al loro svolgimento dalla Legge di Ordinamento delle Autonomie Locali n. 142/1990 e poi dall'articolo 12 della Legge n. 498/1992 (disposizioni oggi tutte confluite nel citato T.U.E.L.). Le STU vanno oltre questa dimensione perchè delineano un vero e proprio istituto di urbanistica operativa supportato da capitali privati con i quali far fronte alle esigenze poste da interventi complessi di trasformazione del territorio.

Le aree in cui individuare i possibili interventi sono porzioni di territorio urbano in cui si registra una crisi evidente delle condizioni urbanistiche, dove sia richiesta una radicale trasformazione dell'impianto,

oltre che dei singoli fabbricati, e delle sue caratteristiche funzionali. Le aree urbane che sono maggiormente suscettibili di interventi di trasformazione si possono individuare schematicamente nelle seguenti tipologie insediative: le aree comprese fra il centro storico e l'espansione postbellica, gli ambiti di edilizia intensiva del dopoguerra, i quartieri di edilizia residenziale pubblica e gli insediamenti di edilizia abusiva. Il ricorso alle STU è particolarmente adatto per interventi di trasformazione sulle aree caratterizzate da una delle seguenti caratteristiche: insediamenti che richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di restauro o aree caratterizzate da una particolare discontinuità in termini qualitativi non eliminabile attraverso interventi puntuali.

La procedura di costituzione di una STU parte dall'individuazione dell'ambito di intervento, corredata da indicazioni relative ai contenuti dell'operazione di trasformazione o riqualificazione, a partire dallo stato di fatto degli immobili compresi all'interno del perimetro; si passa poi alla redazione di un cronoprogramma integrato e complessivo dell'intervento di trasformazione, comprensivo dei principali adempimenti amministrativi, abilitativi e realizzativi, per fasi e per competenza. Conclusa questa fase si procede con l'individuazione degli eventuali partner pubblici della società, con la previsione della partecipazione della Provincia e della Regione in cui ricade l'intervento, nel caso vi siano motivazioni legate alla rilevanza dell'intervento. Infine è prevista la redazione di uno studio di prefattibilità che contenga l'approfondimento della realizzazione tecnica degli interventi, della sostenibilità economico-finanziaria del programma, in modo tale da verificare le previsioni di gestione e di finanziamento, e di un'ipotesi di bilancio che tenga conto dei tempi del procedimento. Per promuovere la costituzione delle STU nel 2001 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato un decreto di attuazione della Legge n. 21/2001, che ha disposto l'assegnazione di fondi per il finanziamento di studi di fattibilità necessari all'approfondimento della effettiva realizzabilità economico-finanziaria, amministrativa e tecnica di specifiche ipotesi di trasformazione urbana: sono stati stanziati 13,2 miliardi di lire per l'anno 2000, 15,2 miliardi per l'anno 2001 e 13,2 miliardi per l'anno 2002, da destinare al finanziamento degli studi di fattibilità delle ipotesi di trasformazione, nonché per gli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica. I fondi sono stati concessi, in via prioritaria, per i progetti di trasformazione che prevedevano al loro interno interventi di edilizia residenziale pubblica, in misura non inferiore al 10% delle risorse pubbliche e private occorrenti per la completa attuazione del programma.

Nell'ordinamento legislativo regionale siciliano le STU sono state recepite dalla L.R. n. 7/2002 (*Norme in materia di opere pubbliche. Disciplina degli appalti di lavori pubblici, di fornitura, di servizi e nei settori esclusi*), nello specifico negli articoli 2 e 28. La Legge, nell'accogliere la normativa nazionale sui lavori pubblici nel territorio siciliano, non aggiunge nulla di nuovo all'ordinamento delle STU, mentre con l'articolo 29 è stato istituito il "Nucleo tecnico per la finanza di progetto" presso la Presidenza della Regione, dipartimento della programmazione.

Attualmente sono una ventina circa le STU costituite in Italia, sparse lungo lo stivale, da Napoli a Parma, da Livorno a Macerata, alcune delle quali già molto attive da tempo, altre meno, mentre in molti Comuni sono in corso studi di prefattibilità per una futura costituzione e inoltre è operativo un certo numero di società miste che si occupano di trasformazione urbana, pur non essendo delle STU ai sensi dell'articolo 120 del TUEL. Il 18 novembre 2005 a Venezia, in occasione dell'evento di marketing urbano Urbanprom 2005, si è costituita l'Associazione Nazionale delle Società di Trasformazione Urbana per la Riqualificazione delle città (A.STU.R.), i cui soci fondatori sono le società Bagnolifutura Spa di Napoli, Città Giovani e Innovazione Spa di Salerno, Porta Sud Spa di Bergamo, Pianoro Centro Spa di Pianoro (Bo), Via Nuova Trento Spa di Macerata, Osservanza Srl di Imola e Stu Pasubio di Parma. L'Associazione, che ha sede a Roma, promuove e persegue l'obiettivo di coordinare, uniformare e sviluppare l'attività delle STU costituite ai sensi dell'articolo 120 del D.Lgs. n. 267/2000, nonché degli altri organismi ed istituti di partenariato pubblico-privato operanti nell'ambito delle riqualificazioni e trasformazioni urbane. A tal scopo, ed al fine di favorire l'utilizzo delle STU e più in generale delle forme di partenariato pubblico-privato per l'attuazione di complessi progetti di riqualificazione e trasformazione urbana, l'associazione, anche attraverso i suoi associati, presta la sua consulenza e collaborazione alle Pubbliche Amministrazioni nello studio e nella soluzione dei problemi relativi ai rapporti tra pubblico e privato in questo ambito.