

Le società di trasformazione urbana

Tra gli strumenti del partenariato pubblico privato istituiti di recente in Italia per l'attuazione della politica urbana nella componente urbanistica, si segnala certamente la società di trasformazione urbana (STU), istituita con la legge n. 127 del 1997 e successivamente rivisitata con il Dlgs n. 267/2000, art. 120. A distanza di dieci anni dalla sua istituzione è lecito interrogarsi sul suo stato di salute. Anche per non continuare ad alimentare speranze ed illusioni del tutto infondate. Ed anche per verificare quanto della innovazione di processo – dimensione sulla quale tanto si impegnano stato e regioni – si trasforma davvero in innovazione di prodotto. E quindi quanta innovazione è praticata in concreto. L'interrogativo è stato – fra gli altri – al centro di due convegni: il primo, promosso dalla Consulta Immobiliare, costituita da ANCE con ASPESI alla fine del 2005; il secondo, dal Dipartimento BEST del Politecnico di Milano, nello scorso gennaio. Tra queste due date si è registrata la «morte» e la «resurrezione» – ma con tutte altre similitudini – dell'istituto francese della società d'economia mista locale (SEML); la lettera "I" è importante in quanto sta a significare la particolarità della declinazione di più generali istituti di economia mista operanti in Francia dal secondo dopoguerra che hanno contribuito a quella ben nota «diversità», tanto cara ai francesi, soprattutto quando si devono difendere interessi economici nazionali.

Nell'inizio del 2005 la sentenza della Corte di Giustizia Europea, nota come «Stadt

Sono uno tra gli strumenti del partenariato pubblico-privato. A distanza di dieci anni dalla loro istituzione, una riflessione sul loro stato di attuazione

Francesco Karrer

Halle, RPL Lochan e TREA Leune», sancisce che la «convention d'aménagement» e il «mandat des travaux publics» - due istituti sui quali si fondano le SEML - sono incompatibili con la disciplina europea della concorrenza e degli appalti di fornitura, lavori e servizi. Il verdetto arriva dopo molti avvisi di avvio della procedura di infrazione avvertimenti e tentativi di convincere le autorità europee da parte di quelle francesi della coerenza dello strumento previe minime modifiche legislative. La Francia è così costretta a cedere e quindi a modificare radicalmente l'originaria impostazione risalente al 1955.

E' così che viene emanata la legge n. 2006-872 del 13 luglio 2006, («legge Barlo») che configura la SEML come una società pubblica locale «d'aménagement», intesa come società di diritto pubblico che può acquisire partecipazioni in altre società purchè possieda la maggioranza di voto. In quanto società totalmente pubbli-

ca può operare su mandato pubblico anche per quanto riguarda la realizzazione «in house» di lavori. Va detto che il 18 gennaio scorso una sentenza della Corte di Giustizia Europea ha nuovamente censurato la SEML. Si tratta, nel caso, delle sentenza nota come «Roanne», dal nome del comune ove opera la Société d'équipement du département de la Loire oggetto della censura. Infatti la censura della «convention d'aménagement» ha avuto effetti anche su altri istituti e strumenti: gli «établissement publics» e le stesse «zone d'aménagement concerté» (ZAC), noto strumento d'attuazione dei piani urbanistici di occupazione del suolo (POS) di un tempo.

Ad una prima lettura questa sentenza sembra in realtà riguardare ancora la legislazione antecedente quella della riforma del 2006: questa è l'opinione anche della federazione delle SEM che si può leggere nel comunicato di commento della sentenza. Ma è comunque significativa. E' infatti indicativa della conferma della tensione che da tempo c'è, anche in Francia, in materia di concorrenza nel mercato dei lavori pubblici. Vita dura pertanto anche per le nostre STU, quelle poche – si contano sulla punta delle dita di una mano – realmente costituite ed ovviamente ancora meno sono quelle realmente operative. Intendendo per ciò quelle che hanno acquisito sul mercato aree, progettato e appaltato lavori sulla base d'un partenariato misto, pubblico privato.

La istituzione delle STU fu molto affrettata. La possibilità di poter mutuare facil-

mente il richiamato istituto francese era data per scontata. Se ne fece una lettura incompleta non solo del loro profilo giuridico, ma anche del loro reale stato di salute. Non si guardò infatti al conflitto che c'era (e c'è) con le collettività locali, oltre che con gli operatori privati, e che ha generato il contenzioso sul quale si è pronunciata la Corte di Giustizia; non si guardò ai bilanci; alla necessità ricorrente di ripianare i loro debiti da parte dello Stato, etc. Non si guardò soprattutto al fatto che, esauritosi l'effetto «start» dovuto alla costruzione di opere, i costi di gestione dei servizi installati divenivano sempre più insopportabili, anche perché si riduceva il volume delle nuove costruzioni. La loro costituzione fu per di più eccessivamente «biberonata». Con due bandi infatti, lo stato finanziò studi di fattibilità per la loro costituzione, allo scopo di stimolarla. Accadde che l'esigenza fu «drogata», come spesso accade quando si mettono a gara risorse per fare qualcosa di cui non si sente davvero la necessità. Il fatto che le risorse per gli studi erano costituite da residui di capitoli di spesa destinati all'ERP determinò un'ulteriore bizzarria: nel mix di funzioni sui quali andava costruito il «business plan» dell'operazione di trasformazione era necessario prevedere comunque quote di edilizia sociale. La nozione stessa di trasformazione era troppo ampia. Era inevitabile il riferimento alla definizione, molto ampia, che ne forniva la legge n. 10/1977.

Di qui una certa perdita di orientamento: dall'espansione ex novo all'abbattimento e ricostruzione, tutto è trasformazione.

Anche un banale cambiamento di destinazione d'uso.

La mancata precisazione della «mission» (operativa, organizzativa, programmatica) ha fatto nascere una pluralità di fattispecie. A volte le STU sono delle vere e proprie agenzie urbanistiche locali, a volte società di scopo molto ben mirato, a volte una sorta di agenzia per la gestione di lavori pubblici....

Nella vulgata corrente la loro istituzione fu proposta in modi anche un po' ingan-



L'area della Ticosa a Como, oggetto di un progetto di riqualificazione urbanistica.

nevoli: era ricorrente sentire amministratori e tecnici locali affermare che così si poteva «bypassare» la disciplina dei lavori, oltre che, ovviamente, quella urbanistica.

La loro fattibilità per di più fu troppo generosamente accordata, al punto da far nascere il dubbio sulla bontà dello strumento dello studio di fattibilità.

Perché non tornare al «progetto di fattibilità»? Strumento che si misura in concreto con la costruzione delle condizioni della fattibilità. E non, come avviene, con lo studio di fattibilità, orientato alla sola individuazione delle condizioni necessarie.

Un altro elemento distintivo è rappresentato dalla composizione del partenariato. Tra le società costituite, la grande parte è «tutta» pubblica. Nelle pochissime considerabili realmente miste, l'esposizione richiesta al privato appare molto elevata. Compensata probabilmente solo da un immediato notevole vantaggio immobiliare. Sia il MIT che l'ASTUR – la associazione che riunisce le STU - chiedono e propongono per migliorarne la operatività, mettendole al riparo da censure interne e comunitarie, dando loro un valido assetto anche sotto il profilo societario e fiscale. Malgrado che la vita delle STU non sia più tanto breve, si può loro accordare ulteriore fiducia? Se si considera la difficoltà che tutti gli istituti innovativi hanno dovuto

superare - perfino per la "167" furono necessari oltre dieci/quindi anni mediamente prima della loro utilizzazione - ulteriore fiducia si deve senz'altro accordare. Anche se non sembra che le modifiche proposte possano garantire davvero il successo delle STU. Questioni più profonde dovrebbero essere risolte sempre che si voglia davvero operare nell'ottica del partenariato pubblico privato. E tali questioni sono quelle che impediscono la formazione di veri partenariati pubblico - privato, che sono soprattutto di ordine culturale in generale e di cultura del governo del territorio in particolare. L'integrazione tra pubblico e privato, non può nascere fortuitamente. Né per legge. Va costruita appunto nella cultura dei due soggetti e della società italiana più in generale e con adeguati strumenti amministrativi, economici, fiscali ed urbanistici.

L'integrazione tra pubblico e privato implica riconoscimento reciproco della piena legittimità dei due soggetti/attori, nonché rispetto reciproco della diversità di scopi ed interessi che presiede alla loro azione. Solo così la STU, e le altre forme di partenariato, può davvero servire alla costruzione ed alla «giusta» redistribuzione delle convenienze – economiche e non solo – derivanti dalla trasformazione urbana (opportunitamente definita).

Francesco Karrer, Professore Ordinario di urbanistica all'Università "La sapienza" di Roma.