

## **Capitolo 5. Modalità di attuazione degli interventi urbani e infrastrutturali. STU e attuazioni ordinarie.**

Come ampiamente descritto nel presente Documento la complessa operazione di trasformazione urbanistica cui si vuole dare avvio è inscindibilmente connessa e in qualche modo subordinata alla realizzazione della seconda linea della metropolitana, in particolare per quanto riguarda la nuova edificazione che si intende riconoscere sul fronte dello Scalo Vanchiglia. Di qui la necessità di operare con una strategia complessiva che garantisca l'attuazione dei molteplici obiettivi che si è data la Città.

In primo luogo si tratta di dare certezza alla realizzazione della Linea 2 attraverso la sua definizione progettuale, in stretta connessione con la riqualificazione urbanistica del comparto, con l'indicazione delle possibili fonti di finanziamento e l'indicazione dei tempi di avvio e ultimazione dei lavori. Si consideri che le prime stime indicano in 600 milioni di euro il costo di costruzione del primo lotto che dovrebbero, almeno in fase di avvio dell'intervento trovare una parziale necessaria copertura nella valorizzazione delle capacità edificatorie assegnate alle aree pubbliche.

Gli approfondimenti sino ad oggi svolti su tale tema, già oggetto del primo studio di fattibilità curato da Finpiemonte e presentato in Regione, nello scorso luglio, nell'ambito dei finanziamenti sui P.T.I. (Programma Territoriale Integrato), si sono indirizzati sull'utilizzo dello strumento della Società di Trasformazione Urbana (STU) che avrebbe come missione la realizzazione di un intervento complesso di recupero e riqualificazione di un ampio quadrante urbano e, al contempo, la progettazione, costruzione e gestione della linea metropolitana destinata a servire anche quell'area urbana.

Prima ancora delle condizioni di operabilità effettiva si è verificata sul piano tecnico-giuridico la fattibilità dell'uso di detto strumento per la realizzazione di un'opera infrastrutturale di rilievo quale una nuova linea metropolitana, nonché le compatibilità e le problematiche connesse all'adozione di tale strumento operativo.

Sul piano della disciplina normativa la definizione di Società di Trasformazione Urbana è oggi contenuta nell'art. 120 del D.lgs 18 agosto 2000 n. 267 (in seguito, "D.lgs 267/2000"), rubricato "Società di Trasformazione Urbana", che dispone quanto segue:

*"1. Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in*

*ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedure di evidenza pubblica.*

*2. Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del Comune.*

*3. Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del Consiglio Comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche. Gli immobili di proprietà degli Enti Locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla Società anche a titolo di concessione.*

*4. I rapporti tra gli Enti Locali azionisti e la Società per azioni di Trasformazione Urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti."*

In realtà la norma era originariamente stata introdotta con il secondo Decreto Bassanini, ovvero il 127/1997. In sede di prima applicazione erano sorte diverse questioni che si è ritenuto, almeno in parte, di chiarire con la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 11 dicembre 2000 n. 622/Segr., che fornisce alcuni importanti elementi interpretativi.

In particolare viene precisato che dal punto di vista strutturale, la previsione dell'art. 120 D.lgs. 267/2000 ha " i caratteri per divenire strumento ordinario di intervento per operazioni di rilevante interesse urbanistico e, di conseguenza, la sua applicazione è ancillare rispetto all'evoluzione, anche in atto, della strumentazione urbanistica sia a livello generale che attuativo". Peraltro, "L'art. 120 si riferisce ad una strumentazione urbanistica che, a regime, risulti rinnovata ed adeguata alle problematiche attuali. La sua portata, quindi, non è contingente ma si propone di influire anche nel medio-lungo periodo, atteso che le operazioni di trasformazione in questione sono attuabili, anche velocizzando le procedure e migliorando la prassi amministrativa con l'introduzione delle Società di Trasformazione in parola, in un arco di tempo non breve".

Dal punto di vista della sua costituzione, la stessa deve essere promossa dalle Città Metropolitane e dai Comuni, con l'eventuale partecipazione della Provincia e della Regione, mentre per quanto riguarda la partecipazione alla stessa la STU, non distinguendosi "in maniera sostanziale dalle altre società per azioni costituite dagli Enti Locali, se non per la particolarità dell'oggetto sociale e delle conseguenti modalità operative", è aperta all'ingresso dei soggetti privati, da ricercare tra quelli "che hanno conoscenza ed esperienza comprovata nei settori di maggiore rilevanza per l'attività

della STU (progettazione, realizzazione, gestione e commercializzazione)”, oltre che tra quelli capaci di “apportare risorse finanziarie” e di “fornire servizi per la fattibilità finanziaria e la gestione del programma da attuare”.

Nel rapporto con la pianificazione urbanistica viene sempre precisato che la STU opera, in ogni caso, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti ovvero a valle degli adeguamenti eventualmente necessari mentre la strumentazione urbanistica rimane nella (piena) competenza istituzionale dell’Amministrazione Comunale.

La giurisprudenza intervenuta in materia ha poi precisato che “*potrebbe essere demandato proprio alla già costituita STU il compito aggiuntivo di predisporre le linee progettuali dell’intervento e definire una serie di parametri urbanistici relativi all’utilizzo del territorio nell’ambito della redazione di un apposito piano esecutivo; il quale, però, prima di poter essere attuato, dovrebbe essere previamente oggetto di specifiche deliberazioni ed approvazioni da parte dell’Ente Locale interessato, seguendo il normale iter proprio degli strumenti urbanistici*” (TAR Campania, Salerno, Sez. II, 19 luglio 2005 n. 1305).

Sul piano delle modalità operative la STU può “*organizzarsi come società di ingegneria*”, “*strutturarsi come impresa di costruzioni*”, “*prevedere al proprio interno capacità specialistiche di marketing, di commercializzazione e di gestione-manutenzione, dovendo offrire ad un mercato esteso i propri prodotti edilizi*”, ovvero assumere un ruolo di regia e “*rivolgersi al mercato per la realizzazione dei suoi più rilevanti obiettivi, sia nella fase di progetto, sia nella fase di realizzazione e di commercializzazione*” (Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 11 dicembre 2000 n. 622/Segr.). La seconda opzione appare oggettivamente preferibile, soprattutto in caso di interventi di particolare complessità, come nel caso de quo. Ciò comporta che la STU – a maggior ragione se il suo capitale sociale fosse prevalentemente in mano pubblica, ma non solo – debba operare come un soggetto aggiudicatore. Verificata pertanto la legittimazione della STU ad intervenire in un processo urbanistico – infrastrutturale complesso come quello qui delineato, si tratta di valutare come la stessa possa procedere per raggiungere i suoi obiettivi.

Per quanto riguarda in particolare le opzioni date alla STU per la realizzazione dell’opera infrastrutturale, ritenendo la STU un soggetto aggiudicatore che agisce in proprio e non in virtù di delega di stazione appaltante, si apre astrattamente la possibilità di ricorso a tutte le forme di progettazione e realizzazione dei lavori pubblici, ivi compreso il project financing, pur necessitando, in tale ultima ipotesi, il coordinamento della pianificazione urbanistica esecutiva con la programmazione della procedura di affidamento ed in particolare con l’inserimento nella

programmazione triennale di cui al D.Lgs. 163/2006 e l’indicazione della STU come soggetto attuatore dell’intervento.

Le fasi fondamentali per l’avvio della STU sono due:

la prima è la fase dell’avvio dell’iniziativa, che include tra l’altro la realizzazione di uno studio di prefattibilità per verificare la sostenibilità economico – finanziaria del programma che si intende attivare in parallelo alla procedura di adeguamento urbanistico. A tale proposito si intende affidare a Finpiemonte la redazione di uno studio integrativo di quello già prodotto, al fine di fornire una preventiva analisi economica dell’intervento, dettagliata e ben strutturata, che prenda in considerazione i costi generali di funzionamento della società e le modalità del loro recupero, i costi degli immobili, gli eventuali finanziamenti locali, nazionali o comunitari, le spese di progettazione, i costi di urbanizzazione e costruzione e il quadro finale dei valori di mercato a operazione conclusa.

La seconda fase è quella dell’attivazione vera e propria della società, nella quale il Consiglio Comunale, con propria deliberazione, esprime la volontà di costituzione della società mista, individua l’area di intervento, definisce il programma pluriennale della STU, specifica le quote societarie dei partners pubblici e privati e approva gli schemi di statuto della società, dell’atto costitutivo e della convenzione che disciplina i rapporti con la società. Nella fase successiva alla commercializzazione si può anche prendere in considerazione l’ipotesi di un prolungamento dell’attività della società per la gestione dei beni nel tempo, ma in tal caso sarebbe opportuna una ridefinizione dello statuto societario in funzione dei soggetti che detengono la proprietà e l’uso dei beni.

In parallelo con l’iter della variante urbanistica che costituisce, come si è detto, presupposto e condizione per l’avvio della STU, saranno pertanto approfonditi proprio gli aspetti economico – finanziari, con verifica della strumentazione finanziaria attivabile, con l’analisi delle condizioni di contorno incidenti sul quadro di previsione economico – finanziario al fine di massimizzare i valori patrimoniali pubblici finalizzati, in primo luogo, alla realizzazione dell’infrastruttura.

Una volta definite le condizioni sostanziali di operatività della STU (urbanistiche ed economico – finanziarie) si potrà dare corso alle attività specifiche previste dalla citata Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici che dispone in particolare:

l’individuazione dell’ambito di intervento corredata da indicazioni relative ai contenuti dell’operazione di trasformazione – riqualificazione, a partire dallo stato di fatto degli immobili compresi all’interno del perimetro. Per quanto riguarda le prime intenzioni di trasformazione,

occorrerà partire dalle caratteristiche generali degli eventuali interventi di risanamento e bonifica, dalle dotazioni infrastrutturali primarie e secondarie ritenute necessarie e, infine, dalle caratteristiche generali degli interventi di trasformazione edilizia. In sostanza, occorre chiarire al meglio e per quanto possibile in una fase preliminare, sia lo stato di fatto che le prime indicazioni di trasformazione, con la completezza necessaria alla precisazione dell'iter procedurale e della fattibilità economica – finanziaria;

la redazione di un cronoprogramma integrato e complessivo dell'intervento di trasformazione, comprensivo dei principali adempimenti amministrativi, abilitativi e realizzativi, per fasi e competenza. In particolare, si articolerà nelle fasi della formulazione, della prefattibilità della definizione progettuale, dell'impegno finanziario, della realizzazione e della gestione operativa del prodotto finito;

l'individuazione degli eventuali partners pubblici della società di trasformazione, con la previsione dell'associazione della Provincia e della Regione in cui ricade l'intervento, qualora vi siano motivazioni legate alla rilevanza dell'intervento stesso ed il coinvolgimento diretto di soggetti istituzionali con capacità di finanziamento. In proposito, occorre chiarire che gli enti gestori del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica ed i soggetti erogatori di pubblici servizi sono da considerare soggetti esclusivamente nel caso in cui gli obiettivi della trasformazione urbana coinvolgano direttamente le finalità statutarie di detti enti.

La costituzione della STU avviene, infine, come detto, con deliberazione del Consiglio Comunale con la quale si provvede in primo luogo all'individuazione delle aree la cui trasformazione è affidata alla STU e che per espressa disposizione di Legge, equivale a dichiarazione di pubblica utilità, dando alla Società la possibilità di acquisizione coattiva delle aree incluse nel perimetro di intervento.

In relazione al perimetro d'intervento è, allo stato, intenzione dell'Amministrazione procedere assegnando alla STU, oltre alle aree necessarie per la realizzazione della nuova infrastruttura, le aree alle quali viene sostanzialmente assegnata la nuova capacità edificatoria comunale, in particolare l'area dello scalo Vanchiglia acquisita gratuitamente dalla Città a seguito dell'intervento di trasformazione in anticipazione approvato con il Programma Integrato d'intervento di cui infra e sulle aree dell'Ambito Spina 4 ove si colloca il nodo di interscambio con il sistema del Passante ferroviario e del SFM.

Gli interventi di infrastrutturazione e di realizzazione dei servizi pubblici a dotazione dei nuovi insediamenti saranno, peraltro, anch'essi coordinati dalla STU che dovrà garantire una regia unitaria a tutta la complessa operazione urbanistica.

In generale la volontà e l'interesse della Città è garantire l'attuazione delle diverse trasformazioni territoriali tra loro connesse e disciplinate nella variante che prende avvio con il presente Documento

Ciò presuppone che siano adeguatamente approfondite le condizioni di partenza di ciascun ambito territoriale interessato, sia per quanto concerne la situazione proprietaria, sia lo stato di fatto e l'interesse alla trasformazione.

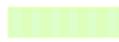
In tal senso, l'interlocuzione con i diversi proprietari/operatori presenti nell'Ambito ha consentito di ottenere importanti elementi e sviluppare, al contempo, interesse crescente sull'operazione.

Dai dati acquisiti emerge, come già si diceva, l'orientamento di massima a separare, nella sola gestione operativa, le aree poste tra la Via Regaldi e la Via Bologna che potrebbero vedere attivate le trasformazioni su iniziativa diretta dei privati, a seguito dell'adeguamento della disciplina urbanistica, ferme restando le necessarie relazioni con la STU che, secondo quanto dovrà definirsi all'atto della sua costituzione, dovrà garantire la regia e l'unitarietà nella strategia di intervento di tutto l'Ambito di trasformazione considerato.

Per quanto invece riguarda le aree proprie dello Scalo Vanchiglia, poste ad est della Via Regaldi e comprensive di tutto il "trincerone" Sempione Gottardo, si è verificata la disponibilità dell'attuale proprietà a cederne la maggior parte alla Città (vedi schema) in relazione ad un intervento in anticipazione rispetto alla trasformazione complessiva con il quale si prevede di localizzare nella testata sud, sul fronte dal Corso Novara e sino alla intersezione del prolungamento della Via Pacini, un nuovo insediamento commerciale, sulla base di una proposta di Programma Integrato di Intervento ai sensi della l.r. 18/96.

Nel PRIN dovrebbe pertanto essere regolato il primo importante tassello della trasformazione a seguito del quale la Città acquisirebbe la piena titolarità delle aree sulle quali è prevista la concentrazione pubblica in connessione con la nuova linea.

Analogamente con il PRIN Gondrand, nell'ambito Spina 4, la città acquisirebbe la piena titolarità delle aree sulle quali è prevista la collocazione di una quota consistente delle concentrazioni pubbliche in connessione con la stazione di testata della nuova linea di metropolitana.

 AREE DI CUI E' PREVISTA LA CESSIONE AL COMUNE DI TORINO  
(CIRCA MQ 139.000)

