

## Dibattito

---

Laura Fregolent e Michelangelo Savino, *Diritti edificatori e governo del territorio un confronto tra riviste*

Roberto Camagni, *Perequazione urbanistica estesa: riflessioni e valutazioni due anni dopo*

Ezio Micelli, *La cattura dei plusvalori esito delle scelte urbanistiche: tassazione vs strumenti di partenariato*

Stefano Moroni, *Perequazione e trasferibilità dei diritti edificatori: due prospettive differenti*

Alberto Roccella, *Perequazione e vincoli urbanistici: aspetti evolutivi*

Augusto Cusinato, *Un'ipotesi per la soluzione del puzzle tra diritti edificatori, perequazione e governo del territorio*

Bertrando Bonfantini, *Quale perequazione?*

Francesco Chiodelli, *I valori della perequazione (e dell'urbanistica): di quali non possiamo fare a meno?*

Elena Marchigiani, *I crediti edilizi come strumento di rigenerazione della città esistente*

Il Dibattito è scaricabile dal sito

<http://www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=3&lingua=it>.

a cura di *Laura Fregolent* e *Michelangelo Savino*

Il 27 novembre 2014 nelle sede di Ca' Tron dell'Università IUAV di Venezia, *Archivio di Studi Urbani e Regionali* ha organizzato un incontro di discussione su "Diritti edificatori e governo del territorio".

Si tratta di un tema rilevante ancora al centro della riflessione sulle pratiche e sugli strumenti per il governo del territorio che continua a suscitare interesse, riflessioni transdisciplinari, opinioni e valutazioni discordanti e che meritava la costruzione di un incontro – e soprattutto di un dibattito – che ne mettesse in luce le potenzialità, i limiti, gli aspetti innovativi, i vincoli dati da alcune problematiche che in Italia non hanno trovato soluzione né sul piano giuridico tantomeno su quello politico. Si trattava anche di costruire un momento di carattere scientifico con il quale esplorare aspetti disciplinari della questione che soprattutto nella loro applicazione presentano alcuni aspetti da valutare.

L'occasione è stata suggerita dalla pubblicazione della *special issue* di *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, dedicato a "diritti edificatori e governo del territorio: Verso una perequazione estesa" (vol. 13, n. 2/2014) curato da Roberto Camagni, Ezio Micelli e Stefano Moroni.

Inaugurando una modalità di collaborazione e confronto tra riviste che si occupano di temi comuni anche se da prospettive diverse, si è così organizzato un incontro tra i curatori della *special issue* con un *panel di discussant* invitati da *Archivio di Studi Urbani e Regionali* ad approfondire criticamente il tema, partendo dagli assunti e dai contenuti dei saggi pubblicati, condividendone posizioni o in alcuni casi controbattendone altre.

In questo modo si è inteso sostenere un dibattito interdisciplinare che nella tradizione di *Archivio di Studi Urbani e Regionali* è considerata ancora la forma più proficua per presentare problemi nei loro molteplici aspetti e offrire utili suggestioni alla ricerca e disciplinari, ma si è voluto anche inaugurare una formula di scambio che possa favorire nel nostro paese maggiori opportunità per un reale approfondimento di alcuni temi topici che rischiano spesso però di non essere sufficientemente compresi nella loro reale portata ancorché analizzati affinché la loro carica innovativa sia pienamente riconosciuta ed implementata.

All'incontro, moderato da Giuseppe Piperata ((Università IUAV – Venezia) ed introdotto dai direttori delle due riviste (Roberta Capello è stata sostituita da Ezio Micelli perché impegnata in quella data all'estero) hanno partecipato i curatori della *special issue* e Alberto Rocella (Università degli studi di Milano "Statale"), autore di uno dei saggi contenuti nel numero, quindi Tomasso Bonetti (Università IUAV – Venezia), Bertrando Bonfantini (Politenico di Milano), Francesco Chio-

delli (GSSI – L’Aquila), Augusto Cusinato (Università IUAV – Venezia), Giuliano Marella (Università degli studi di Padova), Elena Marchigiani (Università degli studi di Trieste).

Di seguito presentiamo le riflessioni dei curatori che in parte hanno riproposto le proprie ragioni ed in parte hanno risposto agli stimolanti interventi svolti nell’incontro, quindi i testi rivisti di alcune delle relazioni nate dai ricchi spunti che la *special issue* di *Scienze Regionali* aveva provocato.

Da parte nostra, in qualità di direttori della rivista che ha fortemente voluto questo incontro, va un sentito ringraziamento a quanti hanno reso questa iniziativa non solo possibile, ma soprattutto interessante e stimolante, non solo dimostrandoci l’utilità di una formula per alcuni versi inusuale quanto incoraggiandoci nella sua promozione in futuro.

## PEREQUAZIONE URBANISTICA ESTESA: RIFLESSIONI E VALUTAZIONI DUE ANNI DOPO

di *Roberto Camagni*\*

L'occasione di questa pubblicazione di *Archivio* mi permette di fare il punto sull'applicazione nel Comune di Milano dell'istituto della perequazione urbanistica "estesa", a tre anni dalla sua adozione nel Piano delle Regole da parte della giunta Pisapia e a due anni dalla mia manifestazione di forti perplessità sull'istituto stesso, pubblicate l'anno scorso in un numero speciale di *Scienze Regionali* dedicato al tema<sup>1</sup>.

Con l'occasione, mi è possibile anche correggere una valutazione che avevo effettuato, concernente le modalità di trascrizione delle compravendite di diritti edificatori sull'apposito Registro istituito dal Comune, che mi pareva attenuassero la caratterizzazione, "estesa" o "sconfinata", dei diritti stessi per quanto concerne il distacco, che mi pareva negato, fra il momento del trasferimento della proprietà dell'area al Comune in cambio del diritto edificatorio e il momento della vendita del diritto all'utilizzatore potenziale.

Ebbene dico subito che mi ero sbagliato: la Delibera della Giunta Comunale n. 890 del 10 maggio 2013 che istituiva il Registro delle cessioni dei diritti edificatori, all'art. 4 prescriveva di indicare le aree di decollo e le aree di atterraggio dei diritti, ma non intendeva che le due indicazioni riguardassero una sola transazione (il "volo"), con la possibilità almeno di mantenere il carattere 'immobiliare', e cioè localizzato, dei diritti. La pratica seguita fin qui è stata infatti una pratica che stacca i due momenti, generando diritti astratti e immateriali: il generico "metro quadro milanese", edificabile ovunque permesso. Il modello perequativo 'esteso' è stato dunque realizzato compiutamente<sup>2</sup>.

Una prima considerazione riguarda il fatto che – nonostante negli ultimi tre anni molti disegni di legge nazionali o leggi regionali vere e proprie abbiano previsto, trattando di perequazione urbanistica, le due fattispecie, punto-a-punto e "estesa",

\* Roberto Camagni, BEST – Politecnico di Milano, roberto.camagni@polimi.it.

<sup>1</sup> Si veda: Camagni R. (2014). Perequazione urbanistica 'estesa', rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di, *Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica 'estesa'?*. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 13(2): 29-44.

<sup>2</sup> Tutto questo ha effetti sul valore del diritto stesso, che diviene un generico valore medio, staccato dalle caratteristiche economico-localizzative delle aree di origine e di destinazione dei diritti; come si dirà in seguito, ciò non intacca la possibilità di seguire *ex-post* il percorso del singolo diritto edificatorio e di potere pertanto applicare eventuali oneri differenziati, proporzionali al plusvalore o *capital gain* effettivamente realizzato.

come ugualmente perseguibili, non avvedendosi della loro profonda diversità sostanziale – nessuna amministrazione, che io sappia, al di fuori di quella di Milano, si sia avventurata sul terreno, rischioso e solo superficialmente esplorato dalla disciplina urbanistica e giuridica, della perequazione estesa. In vari incontri a carattere personale con funzionari delle amministrazioni locali ho riscontrato le perplessità maggiori a proposito del rischio di definire e asseverare, da parte del Comune e del suo dirigente, un valore equo del diritto, in particolare allorché a cedere il diritto stesso è il Comune stesso, su aree di sua proprietà. Poiché il valore di ogni diritto muta a seconda della localizzazione di atterraggio, il rischio personale del dirigente pubblico diviene rilevante.

Questo elemento tocca una prima critica che avevo rivolto al nuovo istituto: la sua difficile operabilità e operatività, connessa con la sua ibrida natura giuridica. Si tratta infatti di un diritto certamente a carattere immobiliare, che tuttavia si intende slegare dalla localizzazione di origine (disconoscendone la fonte iniziale di valore economico, o il costo storico) e trattare su un mercato omogeneo e astratto, artificialmente costituito, che ne disconosce anche la fonte finale di valore (poiché la destinazione di atterraggio è ignota, o è nota solo all'acquirente, o è solo una sua scommessa). Il mercato dei diritti che si è attivato non possiede certamente quelle indispensabili caratteristiche di certezza, affidabilità e trasparenza che si richiedono in società evolute. Un bel problema, che rende comprensibile il ritardo con cui l'Agenzia delle Entrate sta trattando la partita della fiscalità da applicare, ancora non consolidata. Un problema, come si vede, molto generale e pervasivo, non solo legato alla fattispecie in cui il venditore è pubblico e che frena certamente la diffusione dell'istituto in altre amministrazioni e il suo avvio stesso a Milano, in termini di numero di transazioni fin qui effettuate<sup>3</sup>.

Sempre restando sul tema della operatività, si manifesta pienamente una seconda perplessità, espressa non solo dal sottoscritto<sup>4</sup>: la casualità, temporale e spaziale, con cui il Comune entra in possesso di aree da destinare ai suoi scopi di efficiente pianificazione. Poiché è il privato che avvia la catena delle compravendite con il trasferimento della proprietà dell'area al Comune, è stata facile profezia quella che individuava una sostanziale inutilità pubblica di tali trasferimenti, poiché le acquisizioni naturalmente mancano di continuità spaziale, massa critica e sincronia. Il Comune di Milano ha certamente già acquisito molte aree in questo modo, più di 100.000 mq, ma in molti casi queste aree potrebbero addirittura costituire un costo, per manutenzione e sicurezza, anziché un vantaggio.

Ricordiamo che la possibilità di acquisizione di aree al pubblico senza esborso finanziario era inizialmente uno degli argomenti forti a favore dell'istituto della perequazione, un argomento che continua a valere per la fattispecie punto-a-punto, dove è individuata sia l'area ceduta al Comune che l'area su cui si esercita il diritto edificatorio, ma non per quella estesa.

<sup>3</sup> Sul sito del Comune, si contano ad oggi, dopo 10 mesi di operatività del Registro, 19 transazioni effettuate da persone giuridiche e circa il doppio effettuate da persone fisiche (non pubblicate per problemi di *privacy*). I numeri limitati dipendono naturalmente anche dalla crisi del settore edilizio e immobiliare attuale.

<sup>4</sup> Si vedano i contributi di Roccella, Goggi e Gibelli nel numero speciale di *Scienze Regionali*, cit.

Ma le mie preoccupazioni maggiori, che ho potuto condividere anche con alcuni magistrati, riguardano l'equità del nuovo istituto. Esso lede a mio avviso una equità sostanziale in due modi. Innanzitutto nel momento in cui attribuisce a tutte le aree, individuate come "pertinenze indirette", un uguale indice edificatorio, e quindi una uguale quantità di diritti edificatori trasferibili, indipendentemente dalla loro localizzazione, e quindi dal loro specifico valore di mercato o prezzo di acquisto. Questo fatto favorisce indebitamente i proprietari di terreni periferici rispetto ai proprietari di terreni centrali. In secondo luogo nel momento dell'atterraggio (sulle aree individuate dal piano), consentendo al proprietario del diritto edificatorio un'indifferenza localizzativa che con chiara evidenza cozza con la naturale differenza di valore del mq costruito lungo un raggio centro-periferia. Si genera in questo modo un indebito arricchimento del proprietario di aree periferiche (che aggiunge alla rendita "assoluta" una rendita "differenziale" proporzionale al volo centripeto del suo diritto edificatorio) e si incentiva una naturale concentrazione nella utilizzazione dei diritti esistenti verso localizzazioni più centrali.

Esiste un semplice meccanismo di ri-bilanciamento di questo squilibrio, consistente nella definizione di coefficienti di correzione allorché i diritti si muovono verso aree a maggior valore rispetto alle aree di origine, suggerito dalla letteratura, ma le diverse amministrazioni che si sono recentemente succedute a Milano non hanno inteso utilizzarlo.

Questa stranezza – logica, economica e giuridica – genera una chiara iniquità sostanziale del nuovo istituto. Tale iniquità tuttavia, nel caso operativo attuale di Milano, potrebbe essere almeno in parte corretta o limitata nelle sue manifestazioni maggiormente disturbanti da due elementi. Il primo è oggettivo e risiede nel fatto che le aree di atterraggio (di pertinenza "diretta") sono localizzate per la massima parte all'interno di una corona circolare abbastanza evidente, che limita le differenze di valore fra aree (almeno per quella parte delle differenze che deriva dall'elemento "distanza dal centro")<sup>5</sup>. Il secondo, a carattere soggettivo e politico, consiste nella possibilità che i maggiori plusvalori che discendono dal volo verso aree maggiormente apprezzate sia tassato adeguatamente attraverso l'imposizione locale (oneri) o nazionale (sul *capital gain*), grazie alla tracciabilità del diritto assicurata dal Registro. Tutti elementi che possono limitare gli effetti perversi di un meccanismo che tuttavia, nella sua logica generale, resta a dir poco imperfetto.

Come sembra abbastanza chiaro, le preoccupazioni iniziali che ho espresso nell'articolo citato permangono e trovano conferma dalla prima operatività del nuovo istituto.

<sup>5</sup> Altri elementi che determinano l'altezza della rendita fondiaria tuttavia continuano a generare elevate differenze: distanza dal sistema di trasporto pubblico metropolitano, distanza da grandi attrattori – tribunale, uffici comunali –, qualità del costruito e dell'ambiente urbano.

# LA CATTURA DEI PLUSVALORI ESITO DELLE SCELTE URBANISTICHE: TASSAZIONE VS STRUMENTI DI PARTENARIATO

di *Ezio Micelli*\*

## **Introduzione. La cattura dei plusvalori esito delle decisioni pubbliche**

Le decisioni amministrative in tema di pianificazione determinano vantaggi e svantaggi di cui beneficiaria è la proprietà fondiaria e immobiliare. Il fenomeno è ampiamente noto alla cultura urbanistica soprattutto nella parte legata all'arricchimento della proprietà: le scelte di pianificazione determinano scarti di valore significativi laddove si riesca a collocare un bene in mercati più ricchi e solvibili, come ad esempio avviene quando un suolo cambia destinazione d'uso da agricola a edificabile.

Altrettanto nota è la necessità, per ragioni di efficienza allocativa e di equità, di prelevare quota di tali plusvalori – *rendite* nel lessico e nelle categorie dell'economia – ed eventualmente di redistribuirle tra soggetti economici laddove la loro ripartizione si riveli iniqua (Camagni, 2011; Stiglitz, 1989; Urbani, 2011).

Sul versante degli strumenti da impiegare per il prelievo dei plusvalori esito dello sviluppo urbano, è possibile sostenere due posizioni. La prima ritiene che lo strumento principe per il prelievo dei plusvalori immobiliari sia rappresentato dalla fiscalità; la seconda, invece, attribuisce agli strumenti del partenariato un ruolo chiave nella cattura dei plusvalori immobiliari, demandando al negoziato tra amministrazioni, proprietà e *developer* il compito di estrarre la quota di rendita da redistribuire in favore della città in occasione della scelte di trasformazione urbana.

Lo scritto è articolato in tre punti. Nel primo, la prospettiva è quella di chi sostiene il ruolo centrale della fiscalità immobiliare, ripercorrendo le molteplici opzioni a disposizione con particolare riferimento al contesto nazionale. Nel secondo, sono evidenziate le difficoltà, strutturali e non congiunturali, legate al prelievo a mezzo di strumenti fiscali degli incrementi di valore immobiliare. Nel terzo, l'obiettivo è di mettere in luce le opportunità offerte dagli strumenti del partenariato.

## **1. Fiscalità ordinaria e straordinaria per il prelievo dei plusvalori immobiliari**

Il prelievo delle rendite può essere effettuato grazie all'imposizione fiscale: secondo una simile linea di ragionamento, si tratta solo di scegliere correttamente la natura del prelievo – a carattere ordinario oppure straordinario – e quindi accertare

\* Ezio Micelli, DACC – Università IUAV di Venezia, ezio.micelli@iuav.it.

le basi imponibili, lasciando al legislatore e alle amministrazioni competenti la determinazione delle aliquote.

Dal dopoguerra a oggi, il legislatore italiano ha del resto impiegato tutti gli strumenti fiscali per catturare le rendite che si formano a seguito di scelte urbanistiche. Due fasi si sono succedute nella ricerca di un efficace prelievo dei plusvalori immobiliari: la prima centrata sul prelievo dei benefici indotti dallo sviluppo urbano con specifico riferimento all'incremento dei valori patrimoniali; la seconda, invece, basata sul prelievo costante di quote del valore patrimoniale con imposte a carattere ordinario.

Con l'Imposta Municipale Unica (IMU), introdotta con gli artt. 7, 8 e 9 del d. Leg. n. 23 del 14 marzo 2011, il legislatore ha sancito il ricorso a prelievi ordinari sul valore patrimoniale dei beni immobili in affiancamento alla tradizionale imposizione a carattere reddituale di persone fisiche e giuridiche.

L'IMU ha sostituito la precedente Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), con cui nel nostro Paese è stato introdotto il prelievo sui valori patrimoniali dei beni immobili. Nata come Imposta Straordinaria sugli Immobili (ISI) con il d. leg. n. 333, l'ICI ha successivamente preso forma giuridica definitiva con il d. leg. 504/1992 e si è rapidamente evoluta divenendo una delle entrate tributarie a carattere ordinario più importanti nel bilancio dei comuni italiani.

Lo spostamento in favore della tassazione patrimoniale a carattere ordinario riflette il più recente orientamento dell'amministrazione fiscale. In altre fasi della storia del Paese le posizioni sono state diverse. Per anni la cattura dei plusvalori immobiliari aveva carattere straordinario poiché promossa al momento della vendita dei beni con basi imponibili determinate per differenza tra il valore di acquisto e quello di vendita.

Istituita con il dpr 643/1972, l'INVIM si applicava agli incrementi di valore dei beni immobili di persone fisiche e giuridiche con aliquote fino a un massimo del 30% della base imponibile, crescenti in funzione dell'ampiezza percentuale dell'incremento di valore<sup>1</sup>. L'imposta è stata soppressa contestualmente all'entrata in vigore dell'ICI<sup>2</sup>.

L'INVIM seguiva una tradizione di imposte basate sugli incrementi di valore legati al contributo di miglioria, riferimento spesso evocato nel dibattito sul prelievo delle rendite esito delle scelte urbanistiche. Introdotto con il r. d. 18 novembre 1923, n. 2358, il contributo di miglioria, poi modificato dal Testo unico della finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, prevedeva due tipi di contributo. Il primo, di "miglioria specifica", colpiva gli incrementi di valore dei beni immobili, a eccezione delle aree fabbricabili, determinati da specifiche opere pubbliche, a carico dei soggetti avvantaggiati da queste ultime con una contribuzione che non poteva

<sup>1</sup> L'imposta si applicava con le aliquote stabilite dai comuni entro i limiti minimi e massimi fissati dalla legge, e precisamente: a) per lo scaglione d'incremento imponibile fino a 20% del valore di riferimento dal 3 al 5%; b) per lo scaglione dal 20 al 50%, dal 5 al 10%; c) da oltre il 50 fino al 100%, dal 10 al 15%; d) da oltre il 100 fino al 150%, dal 15 al 20%; e) da oltre il 150 fino al 200%, dal 15 al 20%; f) oltre il 200%, dal 25 al 30%.

<sup>2</sup> Tuttavia il legislatore ha stabilito l'obbligo del pagamento dell'incremento di valore maturato fino al 31 dicembre 1992 per un ulteriore decennio salvo abolire definitivamente l'imposta dal 1° gennaio 2002 con la legge finanziaria 2002 (art. 8, comma 1).



superare una certa percentuale del costo totale dell'opera. Il secondo, detto anche di "miglioria generica", colpiva gli incrementi di valore delle aree fabbricabili determinati «dall'espansione dell'abitato e dal complesso delle opere pubbliche», senza rapporto con le spese relative alla realizzazione dell'opera o dei lavori.

Argomentano alcuni: gli strumenti fiscali, ordinari o straordinari, ci sono e si tratta solo di applicarli. Metodologie, casi e strumenti non mancano ed è in questo modo possibile catturare con precisione tutte le rendite con efficienza ed equità.

Due dubbi. Se ciò è vero, perché il legislatore stesso ha mutato le proprie posizioni trasferendo sulla fiscalità ordinaria il prelievo dei plusvalori e abbandonando la cattura delle rendite per mezzo della fiscalità straordinaria? Ancora, se ciò è vero, perché allora da decenni gli enti locali si sono orientati verso gli strumenti del partenariato per la cattura dei plusvalori legati alle scelte urbanistiche?

## 2. I nodi nel prelievo delle rendite con gli strumenti della fiscalità

La cattura delle rendite per mezzo della fiscalità non appare in realtà un'operazione di semplice attuazione. Tre principali problemi, fra gli altri, rendono difficile la cattura dei plusvalori formatisi per effetto di scelte pubbliche.

Il primo riguarda la platea dei soggetti passivi ai quali è richiesto il tributo. Nel caso del contributo di miglioria, i soggetti cui l'amministrazione si rivolge sono di difficile individuazione.

Chi è beneficiario, e di quanto, della realizzazione di un'opera pubblica o di una decisione puntuale dello *zoning* urbanistico? La funzione della rendita che sorge per effetto di una scelta amministrativa non appare di semplice definizione né sotto il profilo teorico, né sotto quello operativo. Tale funzione è però essenziale per stabilire i soggetti passivi dell'imposizione e l'incerto perimetro dell'area beneficiaria dei plusvalori ha giustificato le difficoltà di amministratori e tecnici nella riscossione. Di tale difficoltà sono peraltro consapevoli i potenziali soggetti passivi che operano di norma per evitare la tassazione con un fenomeno di *free riding* noto agli studiosi di economia pubblica (Stiglitz, 1989, pp. 136-138), godendo dunque dei benefici senza nulla corrispondere alla comunità.

I modelli estimativi alla base di simili valutazioni scontano poi l'indisponibilità di dati e la loro sovente povera qualità, con esiti suscettibili di essere messi in discussione e di generare un rilevante contenzioso tra proprietari e amministrazione. Alla luce di simili rilievi, non stupisce il modesto successo applicativo dei contributi di miglioria in entrambe le versioni e la loro sostituzione con una diversa imposta, l'INVIM, già a partire dagli anni '70.

Un secondo problema riguarda la natura dei valori in gioco. Alcuni proprietari sono interessati all'acquisto e alla vendita di beni immobili e l'imposizione di un'imposta sul plusvalore appare finalizzata alla cattura di externalità altrimenti appannaggio della proprietà. Si tratta in questo caso di valori di mercato – *rectius*: prezzi associati a effettive compravendite – la cui differenza è soggetta a imposizione. Può darsi il caso, tuttavia, che la proprietà non sia interessata alla vendita, ma si giovi di interventi urbanistici in termini di superiore valore d'uso senza necessariamente monetizzare il beneficio conseguito.

Il nodo è comune ai tributi ordinari come a quelli straordinari. Se un'area degradata è riqualificata anche le proprietà limitrofe traggano un vantaggio che, per alcuni, sarà immediatamente monetizzato, per altri lo sarà in un futuro anche molto distante. Il contributo di miglioria potrebbe essere richiesto a soggetti proprietari che certo si avvantaggiano della decisione pubblica, ma che non intendono ottenerne un beneficio finanziario immediato.

La questione riguarda anche proprietari di beni immobili soggetti a imposizioni ordinarie. È il caso, ad esempio, delle scelte urbanistiche di ampliamento dell'edificabilità su terreni a uso agricolo. Una simile decisione aumenta in potenza il valore dei beni, ma si tratta di un valore al quale la proprietà non è necessariamente interessata (ad esempio, perché l'attività agricola è ancora significativa) o che è di difficile ottenimento in ragione di peculiari caratteristiche di mercato. Tuttavia, la nuova base imponibile tiene conto dell'incremento di valore di una compravendita futura quando a essere accresciuto è solo il valore d'uso dei beni<sup>3</sup>.

Un terzo aspetto riguarda specificatamente la cattura delle rendite urbanistiche con un regime di tassazione ordinario. Le difficoltà precedentemente hanno concorso allo spostamento dalla tassazione straordinaria a quella ordinaria. Più semplice e lineare si rivela colpire i valori immobiliari sulla base di valori catastali rinunciando al contenzioso sul chi e sul quanto dei tributi straordinari.

Tuttavia, la tassazione ordinaria può portare, in modo paradossale, alla mancata cattura dei valori importanti che sorgono per effetto dello sviluppo degli strumenti urbanistici. Si pensi a una variante di un'area dismessa che determini nuove funzioni d'uso e nuove volumetrie edificabili. Dopo avere corrisposto l'imposta ordinaria sulla base delle condizioni precedenti la variazione degli strumenti urbanistici, la proprietà promuove un progetto e commercializza i beni senza corrispondere alcuna imposta sull'incremento di valore poiché detiene un bene valorizzato per i soli mesi di attuazione del progetto. A sostenere il peso fiscale sono invece i proprietari esito della trasformazione: il valore dei nuovi beni immobili contiene quello del suolo valorizzato e l'imposta, calcolata sul valore di mercato, cattura quota della rendita. L'amministrazione fiscale – in questo caso specifico l'ente locale per le norme in merito al gettito dell'IMU sulle aree edificabili – rinuncia così a colpire la rendita proprio nella sua fase di formazione e consolidamento.

Il legislatore ha spostato il prelievo delle rendite dall'imposizione straordinaria a quella ordinaria sulla base di argomenti che, con riferimento alla classe di beni considerati in questa sede, appaiono più che fondati. Le difficoltà dei contributi di miglioria prima e dell'INVIM dopo nel prelievo dei plusvalori fondiari ha scontato le difficoltà, strutturali e non congiunturali, prima indicate. La tassazione ordinaria, tuttavia, non assicura affatto la capacità delle amministrazioni di colpire le rendite che si formano all'esito di decisioni urbanistiche rendendo necessaria la ricerca di strumenti diversi per natura e per efficacia.

<sup>3</sup> Si consideri al riguardo la proposta di legge del ministro Lupi in materia di urbanistica che prevedeva l'attribuzione della qualifica di area edificabile alle sole aree contraddistinte da un piano urbanistico attuativo approvato ed efficace, mentre per le aree genericamente edificabili per il piano, ma senza alcuna concreta possibilità di edificazione, la base imponibile avrebbe dovuto essere calcolata sulla base dei terreni agricoli; cfr. art. 9 comma 7, della proposta di legge del MIT (2014).

La cattura dei plusvalori per mezzo di imposte sconta dunque limiti difficilmente aggirabili: da un lato, le imposte a carattere straordinario incontrano difficoltà nella determinazione dei soggetti beneficiari degli incrementi di valore e nel calcolo dello stesso incremento; d'altro lato, le imposte ordinarie scontano l'incapacità di cogliere le variazioni di valore che seguono decisioni urbanistiche.

### **3. Strumenti di partenariato pubblico/privato e cattura delle rendite**

La ricerca di nuovi strumenti di attuazione dei piani urbanistici ha ormai alle spalle solide sperimentazioni. Perequazione urbanistica, diritti edificatori e accordi pubblico privato rappresentano ormai strumenti consolidati nell'azione di molte amministrazioni e permettono il recupero di parti importanti del plusvalore generato dalle scelte urbanistiche (Camagni, 1999; Micelli, 2011; Stanghellini, 2012; Urbani, 2011).

Sotto il profilo economico, se perequazione e accordi costituiscono un modo originale di restituzione del valore formatosi per le decisioni urbanistiche delle amministrazioni, diverse invece sono le modalità con cui tale restituzione ha luogo: nel caso della perequazione e dei diritti edificatori esclusivamente per mezzo di aree aggiuntive rispetto a quelle già dovute come standard pubblico; nel caso degli accordi con insieme negoziato di aree, opere e servizi funzionali allo sviluppo dei contenuti pubblici del piano.

Le ragioni del successo degli strumenti di partenariato urbanistico, peraltro diffusi da anni in tutta Europa (Alterman, 2012; Curti, 1999; Nespolo, 2012) e negli Stati Uniti (Hagman and Mischynski, 1977; Nelson, 1988), sono diverse. In primo luogo, l'individuazione dei soggetti cui richiedere parte del plusvalore è resa chiara dalla natura stessa degli strumenti che rivolgono l'attenzione esclusivamente alla proprietà interessata da trasformazioni urbanistiche.

In forme diverse, perequazione e accordi impongono alla proprietà immobiliare interessata da nuove scelte urbanistiche e dunque da incrementi di valore un ritorno alla comunità di quest'ultimo. La classe dei soggetti che subiscono il prelievo è chiara e ciò permette una superiore trasparenza nelle relazioni tra proprietà e amministrazione: le regole dello sviluppo immobiliare prevedono la corresponsione di quote aggiuntive del valore fondiario rispetto a quanto già dovuto per ottenere l'approvazione dei progetti di sviluppo.

La seconda ragione a fondamento del successo degli strumenti del partenariato riguarda l'ammontare del prelievo esercitato dall'amministrazione. Nel caso della perequazione, il piano urbanistico stabilisce la quantità di aree che devono essere accordate all'amministrazione in sovrappiù rispetto alle aree già dovute per legge. Nel caso degli accordi, specifiche delibere degli organi competenti fissano l'ammontare percentuale del plusvalore determinato per effetto delle decisioni pubbliche che deve essere restituito alla comunità. La recente norma statale in merito alla variazioni urbanistiche puntuali e alla necessità della restituzione di una quota di almeno il 50% del plusvalore ha ratificato pratiche diffuse sul territorio

nazionale a partire dalle esperienze dei cd *programmi complessi* fino agli accordi pubblico privato esplicitamente previste in numerose legislazioni regionali<sup>4</sup>.

Gli accordi pubblico/privato, spesso fondati sulle regole perequative di attuazione del piano, permettono percentuali di prelievo del plusvalore che superano di gran lunga l'aliquota massima – il 30% – al tempo fissata per l'imposta sugli incrementi di valore (INVIM). Rispetto a un potenziale di prelievo di sicuro rilievo rispetto alle precedenti norme, alcuni hanno considerato come la concreta determinazione del plusvalore e degli interventi in favore della comunità lasci dubbii e perplessità: il caso milanese, come è stato rilevato da Camagni (2008), si distingue per un recupero del plusvalore inferiore alle aspettative con contribuzioni a volte risibili da parte di proprietari e *developer* nei confronti dell'amministrazione.

L'articolazione concettuale del tema e i riferimenti metodologici delle stime a fondamento della determinazione del plusvalore sono noti e dunque si tratta di irrobustire sotto il profilo procedimentale e tecnico passaggi che consentono risultati, in potenza, nettamente più significativi di quelli altrimenti ottenuti per mezzo dello strumento fiscale.

In terzo luogo, a differenza del prelievo per mezzo della leva fiscale, la restituzione del valore per mezzo degli strumenti del partenariato, almeno nei casi virtuosi, si fonda su di uno "scambio leale" (Curti, 2006) che promuove il cofinanziamento delle parti pubbliche con il consenso delle parti private. Ciò si deve a più ragioni. In primo luogo, perché i nuovi istituti rappresentano l'estensione di meccanismi di finanziamento delle parti pubbliche della città noti e acquisiti quali, ad esempio, la cessione delle aree a standard e la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo. In secondo luogo, perché il prelievo addizionale non rappresenta un'imposta destinata a un generico finanziamento dell'amministrazione, ma appare chiaro il nesso causale tra prelievo e intervento pubblico a fondamento di una "urbanistica consensuale" (Urbani, 2000). In questo modo il prelievo si configura come una sorta di tassa di scopo che permette alla proprietà e al *developer* di ritrovare la logica dell'esazione nella realizzazione di interventi che, pur in forma indiretta, concorrono alla valorizzazione dell'intervento con nuove infrastrutture e attrezzature a disposizione della cittadinanza.

In sintesi, gli strumenti del partenariato riflettono un atteggiamento pragmatico rispetto alla platea dei soggetti a cui la tassazione è rivolta, individuando nella plusvalenza tra i valori prima e dopo la scelta urbanistica la base imponibile soggetta al prelievo, con aliquote di norma superiori alle soglie massime fissate nel passato per l'INVIM. Amministrazione e proprietà possono dunque trovare un accordo che consente da un lato l'aumento del valore immobiliare e, d'altro lato, la restituzione di quota parte di questo stesso incremento alla comunità nella forma di aree addizionali, opere pubbliche e servizi.

<sup>4</sup> Si veda al riguardo quanto previsto dal dl 12 settembre 2014, n. 133, recante *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche [...]*, così detto *Sblocca Italia* e dalla successiva conversione in L. 164/2014.

## Conclusioni

Il prelievo dei plusvalori esito delle decisioni collettive legate allo sviluppo della città può essere promosso con più strumenti. Per alcuni, lo strumento principe è rappresentato dalle imposte; per altri, prelievi legati alla attuazione dei piani urbanistici evidenziano una maggiore efficienza ed efficacia.

L'impiego della tassazione nella cattura dei plusvalori ha evidenziato nel nostro Paese limiti strutturali: la debole capacità di individuare i soggetti passivi delle imposte, la distorsione nella stima delle basi imponibili e la modesta efficacia della tassazione ordinaria hanno reso necessario l'impiego degli strumenti associati alla pianificazione.

Perequazione e partenariato sono divenuti centrali nella cattura degli incrementi di valore perché permettono di individuare con precisione la platea dei soggetti passivi dell'imposta e la base imponibile del prelievo, perlomeno sotto il profilo concettuale; perché sono in grado di incidere su valori di mercato e non su valori d'uso; e perché incidono con maggiore efficacia sulle rendite in formazione, e quindi nel momento in cui i plusvalori si formano e si consolidano.

Non mancano numerosi ambiti di futura ricerca, sia per ciò che attiene la tassazione ordinaria del patrimonio immobiliare che per quanto riguarda i prelievi associati alla pianificazione. In particolare, le metodologie di stima degli enti locali in merito alle aree edificabili per la determinazione dell'IMU appaiono suscettibili di ampi perfezionamenti (Morano e Manganelli, 2014) con approfondimenti teorici che si saldano all'evoluzione del mercato e degli stessi strumenti urbanistici. Con riferimento agli strumenti del partenariato, le critiche per l'assenza di protocolli e metodologie di stima consolidati sono numerose. Si rivela necessario affinare pratiche e tecniche che, se sotto il quadro concettuale risultano consolidate, stentano ancora a trovare solidi riferimenti operativi nell'amministrazione dello Stato e negli enti locali, con l'esito di indebolire l'equità dei prelievi e l'efficienza nel recupero delle risorse.

## Riferimenti bibliografici

- Alterman R. (2012). Land Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited. In: Brooks N., Donanghy K. and Knapp G., *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*. Oxford: Oxford University Press. 755-786
- Camagni R. (1999), *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*. In: Curti F., a cura di, *Urbanistica e fiscalità locale*. Rimini: Maggioli. 321-342.
- Camagni R. (2008). *Il finanziamento della città pubblica*. In: Baioni M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*. Alinea, Firenze. 39-56
- Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*. Roma: Carocci.
- Curti F., a cura di (1999), *Urbanistica e fiscalità locale*. Rimini: Maggioli.
- Curti F. (2006). *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*. Roma: Officina.

- Hagman D. and Mischynski D. (1977). *Windfalls for Wipe Outs: Land Value Capture and Compensation*. Chicago: American Society of Planning Officials.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- MIT (2014). *Principi in materia di politiche pubbliche e territoriali e trasformazione urbana*. Segreteria tecnica del Ministro, Gruppo di lavoro *Rinnovo Urbano*. Testo disponibile al sito: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3387>.
- Morano P. e Manganelli B. (2014). La stima delle aree fabbricabili a fini IMU. Proposte per il superamento delle inadeguatezze nelle procedure messe a punto dai Comuni. *Valori e Valutazioni*, 12: 119-138
- Nelson A. (1988). Development Impact Fees, *Journal of the American Planning Association*, 54(1): 3-6
- Nespolo L. (2012). *Rigenerazione urbana e recupero del plusvalore fondiario. Le esperienze di Barcellona e Monaco di Baviera*. Firenze: IRPET.
- Stanghellini S., a cura di (2012). *Il negoziato pubblico-privato nei progetti urbani*. Roma: DEI.
- Stiglitz J. (1989). *Economia del settore pubblico*. Milano: Hoepli
- Urbani P. (2000). *Urbanistica consensuale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Urbani P. (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati Boringhieri.

# PEREQUAZIONE E TRASFERIBILITÀ DEI DIRITTI EDIFICATORI: DUE PROSPETTIVE DIFFERENTI

di *Stefano Moroni*\*

## **Introduzione: due prospettive differenti**

Nel discutere di “perequazione” e “diritti d’edificazione trasferibili” è forse utile distinguere tra due prospettive significativamente differenti<sup>1</sup>. Mi riferisco qui a diverse ottiche e concettualizzazioni teoriche (e non a dispositivi o istituti giuridici specifici – questione di cui non mi occupo qui, a parte minimi cenni in nota). Presenterò le due prospettive in forma schematica e stilizzata al fine di far emergere alcune questioni fondamentali nella forma più chiara e immediata possibile. Alla base della discussione sta l’idea che quando parliamo di perequazione (e diritti trasferibili) tendiamo troppo spesso a credere che abbiamo a che fare con un fronte comune, al cui interno si rinverrebbero solo differenze secondarie, mentre le posizioni in campo divergono profondamente anche sulle questioni di base.

## **1. Prima prospettiva: perequazione e trasferibilità come strumenti**

Una prima prospettiva è quella adottata da una parte significativa della teoria (e della pratica) urbanistica del nostro paese. In quest’ottica, sia la perequazione sia il trasferimento dei diritti non sono qualcosa di buono o desiderabile in sé, ma un semplice strumento per la realizzazione di un piano ancora per molti aspetti tradizionale (ove, ad esempio, qualche forma di zonizzazione – seppur più generale – ha un ruolo sempre centrale<sup>2</sup>).

Non a caso, si possono a tal proposito osservare due cose.

Anzitutto, in questa prima prospettiva si ritiene che la perequazione sia da applicare per “comparti” e non in forma generalizzata. Inoltre, il trattamento uguale delle proprietà coinvolte (in particolare, tramite assegnazione di un indice unico

\* Stefano Moroni, DASTU – Politecnico di Milano, e-mail: stefano.moroni@polimi.it.

<sup>1</sup> Riprendo qui alcune idee e materiali anticipati al convegno *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Pescara, 18-19 giugno, 2014, e al seminario *Le riviste*, Venezia, 27 novembre 2014. Una diversa, più breve versione del presente testo appare in Urbani (2015).

<sup>2</sup> Come in realtà accade anche nella quasi totalità delle analoghe esperienze statunitensi centrate sull’impiego di diritti d’edificazione trasferibili (Renard, 2007, p. 44; McConnell and Walls, 2009, p. 290; Nelson *et al.*, 2012, pp. xx, xxiii).

entro il comparto in questione) non è l'obiettivo, qualcosa di positivo in sé, ma un mezzo per altri fini: ad esempio, acquisire più facilmente aree per uso pubblico e avere mano più libera per disegnare – dar forma – al comparto. Come osserva Giancarlo Mengoli (2014, p. 247): «Gli innovativi istituti di perequazione urbanistica [...] obbediscono a una finalità diversa da quella di compensare i proprietari di suoli incisi da previsioni più restrittive [...], essendo piuttosto intesi a consentire all'amministrazione di disporre di modalità e procedure più rapide e collaborative [...] per il reperimento di aree da destinare a opere pubbliche». Lo stesso punto è sottolineato da Paolo Urbani (2013, p. 108): la «perequazione urbanistica [...] nasce con l'obiettivo primario di sterilizzare la rendita immobiliare ed edilizia e di favorire l'acquisizione consensuale di aree pubbliche a finalità sociali senza oneri economici per l'amministrazione».

Secondariamente, l'eventuale trasferimento di diritti edificatori è legato alla definizione di precise “aree *sending*” e “aree *receiving*”. Inoltre: il trasferimento è spesso soggetto a complicate regole (del tipo di tassi di conversione in volo dei diritti, forme di decadimento temporale progressivo di diritti non messi in gioco, ecc.) perché le cose vadano nella direzione voluta. In breve, anche nel caso dei diritti d'edificazione trasferibili, l'idea non è che ci sia qualcosa di buono o desiderabile in essi, ma che possano essere un utile dispositivo per altri scopi.

Con riferimento a questa prima posizione, si possono sottolineare almeno cinque aspetti cruciali.

In primo luogo, il valore di fondo invocato è non tanto l'*uguaglianza di trattamento*, ma l'*equità distributiva* (qualcosa che ha a che fare con la giusta allocazione o riallocazione di vantaggi e svantaggi economici e sociali).

In secondo luogo, la rendita è vista come un problema da affrontare: redistribuire il plusvalore generato dall'intervento pubblico rimane ad esempio cruciale.

In terzo luogo, sembra darsi in tal caso per assodato – e, comunque, auspicabile – che i diritti vadano assegnati in un'ottica “attributiva” e non “conformativa”. In altre parole, si assume che il detentore del diritto d'edificazione sia, in fondo, il soggetto pubblico che lo assegna ai suoli. In effetti, in alcune forme recenti di pianificazione «il diritto di edificare viene sottratto o negato senza indennizzo alcuno a tutti i proprietari in via generale (con una sorta di vincolo generale di inedificabilità preventiva) e successivamente attribuito volta per volta in modo del tutto discrezionale da piani operativi/esecutivi di norma soggetti a decadenza temporale [...]. Emerge una tendenza diremmo naturale da parte dei Comuni a considerarsi titolari esclusivi del diritto di edificare. Diritto che, volta a volta, può essere attribuito dai Comuni ai privati in via di riconoscimento o addirittura essere in sostanza ad essi ceduto dal Comune dietro compensi vari» (Mengoli, 2012, p. 47)<sup>3</sup>. In tali

<sup>3</sup> Si veda anche Mengoli (2014, p. 249): «Con il termine “perequazione” si indicano [...] istituti [...] diversi [...], ma che tendono ad integrarsi, per portare a un dominio interamente pubblico del diritto di costruire, separato dal diritto di proprietà del suolo». Con riferimento alla realtà italiana, il fatto che certe leggi statali e regionali, nonché le pratiche di alcuni Comuni, vadano in questa direzione crea ovviamente una discrasia rispetto a noti pronunciamenti della Corte Costituzionale (ma anche della Corte Europea dei diritti dell'uomo). Per citare di nuovo Mengoli (2014, p. 598): «La presenza di due sistemi giuridici, quello della Corte Costituzionale e della Corte Europea e quello della normativa regionale e statale,



casi diventa del tutto naturale parlare di “allocazione” o “distribuzione” di diritti edificatori: non essendo infatti tali diritti (già) in mano privata, ma (originariamente) in mano pubblica, è la seconda che li cede – collocandoli sul territorio. Inoltre, il riconoscimento di un diritto edificatorio è interpretato come attribuzione di valore a un suolo – come reale fonte o sorgente del suo valore.

In quarto luogo, resta in questa prospettiva la convinzione che sia possibile sapere a priori ove è preferibile che l’edificazione si collochi.

In quinto luogo, l’eventuale esistenza di “banche” o “agenzie” per agevolare lo scambio di diritti viene qui intesa come un dispositivo per favorire un risultato. Peraltro, in tal caso, è quasi inevitabile pensare che tali banche o agenzie siano pubbliche o semi-pubbliche.

## 2. Seconda prospettiva: perequazione e trasferibilità come traguardi

Diametralmente opposta a questa prima prospettiva ne esiste un’altra che conta in realtà un numero sparuto di sostenitori (ad esempio, Moore, 1975; Moroni, 2013) e pressoché nessuna applicazione pratica al momento.

In questo secondo caso sia la perequazione sia il trasferimento dei diritti sono intesi non già come qualcosa che ha valore (solo) strumentale – alla luce di un piano di zonizzazione generale in buona parte ancora tradizionale – ma come qualcosa di positivo o desiderabile in sé, che implica il superamento dell’idea ortodossa di piano. Non a caso, questa seconda prospettiva presenta due caratteristiche fondamentali. Anzitutto, la perequazione viene intesa come perequazione “generalizzata”, “estesa”, piuttosto che come perequazione “parziale”, “confinata”. In breve, un indice unico va assegnato a tutte le aree di trasformazione o, addirittura, a tutti i suoli. Il punto qui, si potrebbe dire, non è tanto *perequare*, ma *non sperequare*. In altri termini, non c’è nulla fuori asse in sé nella realtà che debba essere perequato; la questione centrale è non introdurre sperequazioni nella realtà tramite i nostri provvedimenti.

Secondariamente, non vengono definite tutte le aree (che sono solo e unicamente) *sending* e tutte le aree (che sono solo e unicamente) *receiving*. Le aree interessate possono cioè essere sia *sending* sia *receiving*. Qui il punto prioritario è proprio creare una mobilità dei diritti e un mercato degli stessi (Thorsnes and Simons, 1999)<sup>4</sup>. Anche in questo caso – per simmetria a quello precedente – si possono rimarcare quattro aspetti.

in qualche modo opposti, anche se non ancora portati al pieno ed aperto conflitto, richiederà comunque una composizione delle avverse tesi”. Si veda anche Mengoli (2012, p. 136): «Oggi il principio della natura puramente conformativa del diritto di costruire trova scosse le sue fondamentali, visto che [...] questo diritto è stato progressivamente autonomamente delineato e [...] separato “dal basso” dalla proprietà del suolo, ossia al di fuori di una elaborazione teorica che armonizzi il principio generale e costituzionale della tutela della proprietà [...] con il nuovo istituto della perequazione».

<sup>4</sup> Al massimo, le sole “aree inedificabili” (definite a priori tramite criteri generali e non in maniera contingente da uno strumento urbanistico specifico) saranno *sending* per definizione, mentre tutte le altre potranno essere sia *sending* sia *receiving*.

In primo luogo, il valore di fondo non è l'equità distributiva, ma l'uguaglianza di trattamento. L'uguaglianza di trattamento richiede che le norme trattino in modo uniforme, imparziale, tutti i destinatari (Somaini, 2002; 2012)<sup>5</sup>. Si tratta, ovviamente, di un filtro procedurale che riduce la gamma dei provvedimenti possibili. L'uguaglianza di trattamento precede e ricomprende l'uguaglianza di fronte alla legge (che implica di applicare la legge prescindendo dalle caratteristiche personali dei soggetti interessati). In altri termini, l'*introduzione* di una nuova regola deve garantire l'uguale trattamento di tutti i cittadini e l'*applicazione* della stessa deve essere imparziale e impersonale. Si dà qui per scontato che i vari suoli siano di fatto differenti, ma ciò non è ritenuto un aspetto eticamente valido in sé per un trattamento differenziato. Il punto rilevante qui è che l'idea stessa di uguaglianza implica, infatti, che si ignorino certe differenze fattuali. Come scrive Eugenio Somaini (2005, p. vii): «Quella di uguaglianza è una relazione di tipo formale che può generalmente stabilirsi solo tra entità che siano state preliminarmente rese omogenee e confrontabili attraverso un processo di astrazione che elimini, o dichiari irrilevanti, molti dei tratti che le rendono diverse»<sup>6</sup>. In breve, le somiglianze tra individui, cose o situazioni che giustificano trattamenti simili devono essere somiglianze rilevanti e, per converso, le differenze che giustificano trattamenti dissimili devono essere differenze rilevanti; anche perché tra due individui, cose e situazioni sarà sempre possibile trovare sia somiglianze sia differenze<sup>7</sup>.

Per concludere tornando all'uguaglianza di trattamento: non si richiede di trattare in modo uguale casi *fattualmente* uguali, ma di trattare in modo uguale casi che non presentano differenze *normativamente* rilevanti. Questa seconda prospettiva ritiene, peraltro, che l'equità distributiva vada tenuta nettamente separata dalla questione dell'uguaglianza di trattamento, e pone in evidenza, a tal proposito, tre punti: in una liberal-democrazia costituzionale l'uguaglianza di trattamento è comunque il valore fondativo, antecedente e sovraordinato anche a questioni di equità distributiva; l'uguaglianza di trattamento (non l'equità distributiva) è la prima e più

<sup>5</sup> Come osservano Buchanan e Congleton (2003), l'idea (opposta) del «trattamento diseguale da parte della legge» non potrebbe mai emergere da un accordo tra parti coinvolte, fosse esso reale (come immaginavano i contrattualisti classici *à la* Rousseau) o ipotetico (come suggeriscono i neo-contrattualisti *à la* Rawls).

<sup>6</sup> Si veda anche Sartori (1957, p. 211): «L'Eguaglianza si definisce [...] nella negazione di certe differenze invece che di altre».

<sup>7</sup> «Due persone o due cose differiranno sempre per *qualche* aspetto, ed è sempre possibile citare qualche differenza tra esse a sostegno (più precisamente, nella *giusticizzazione* [*justicization*]) delle differenze di trattamento cui sono sottoposte. Chiaramente, allora, la giustizia comparativa richiede qualcosa di più che la differenza di trattamento sia basata su differenze nelle caratteristiche delle persone. Le differenze tra individui che giusticizzano differenze nel loro trattamento devono essere differenze *rilevanti*, e le somiglianze che giusticizzano trattamenti simili devono essere somiglianze *rilevanti*. Ingiustizia è fatta quando individui simili sotto tutti gli aspetti rilevanti (non sotto ogni aspetto assolutamente) sono trattati diversamente, o quando individui differenti sotto qualche aspetto rilevante sono trattati in modo simile» (Feinberg, 1973, trad. it. p. 173). In breve: «Le regole generali sono inique quando discriminano tra classi che sono di fatto simili per un aspetto “realmente e veramente” rilevante, e non discriminano tra classi che sono di fatto differenti per un aspetto “realmente e veramente” rilevante» (*ibid.*, p. 181).

fondamentale garanzia di difesa dei più deboli; l'equità distributiva non necessariamente va perseguita (anche) attraverso la regolazione (urbanistica).

In secondo luogo, la rendita non è vista come un problema, ma come un fenomeno provvidenziale per l'esistenza stessa delle realtà urbane; senza la rendita non solo non esisterebbero città, ma saremmo in preda a un caos localizzativo (Rothbard, 1962). Ovviamente, la rendita potrà essere tassata in qualche modo così come altre fonti di entrata o valore, ma non perché forma "immeritata" o "perniciosa" (e, comunque, distorcente) di guadagno.

In terzo luogo, l'ottica "attributiva" viene rifiutata per riadottare la classica ottica (semplicemente) "conformativa"<sup>8</sup>. Il detentore del diritto di edificazione è il proprietario del suolo e il soggetto pubblico, specificando un indice edificatorio per quel suolo (e altri tipi di restrizioni o obblighi), si limita a conformarne l'uso per evitare danni o problemi ad altri. In questo caso parlare di "allocazione" o "distribuzione" di diritti edificatori è inappropriato: i diritti sono infatti già inerenti ai suoli e il riconoscimento di un indice volumetrico non fa altro che conformarne l'uso. Inoltre, il riconoscimento di un determinato diritto edificatorio non dà, in questo caso, valore a un suolo, ma, in senso stretto, ne toglie (seppur per ragioni che possono essere più che valide) rispetto ad un'edificabilità altrimenti incondizionata.

In quarto luogo, si ammette che non possiamo sapere esattamente a priori dove debba andare l'edificato: l'impossibilità di prevedere sviluppi ed esigenze futuri della città è interpretata qui come condizione strutturale del nostro operare (Moroni, 2012a e 2014a). È perciò meglio che di ciò si occupino, di volta in volta, la società e il mercato. Questo garantirà una maggiore flessibilità e una maggiore efficienza: non un'efficienza assoluta o un risultato ottimale, ma maggiore efficienza rispetto a soluzioni più rigide e tradizionali.

In quinto luogo, l'eventuale esistenza di "banche" o "agenzie" per favorire lo scambio dei diritti edificatori è vista qui non già come uno strumento per favorire un risultato, ma come un dispositivo per agevolare opzioni. Peraltro, in tal caso, è naturale pensare che tali banche o agenzie saranno di natura privata – e verranno costituite se ci sarà richiesta in tale senso.

A scanso d'equivoci: questa seconda prospettiva prevede comunque che esistano (oltre a diritti d'edificazione quanto più possibile uniformi e, comunque, liberamente trasferibili) regole varie d'uso del suolo e degli edifici. Semplicemente, si tratterà di regole profondamente diverse da quelle dei piani urbanistici tradizionali, ad esempio regole uguali per tutti i suoli e gli edifici, e di carattere esclusivamente negativo (ossia volte unicamente ad escludere una lista predefinita di esternalità negative). Per rimarcare la differenza ho parlato, in questo caso, di "codice urbano" piuttosto che di "piano urbanistico" (Moroni, 2007; 2013).

## Considerazioni conclusive

Entrambe le prospettive considerate presentano vantaggi e svantaggi. Per ragioni di brevità non approfondirò qui anche questo punto.

<sup>8</sup> In linea perciò con certi noti pronunciamenti della Corte Costituzionale italiana, ma anche con quelli della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Mi limito a segnalare che alcune critiche che sono state mosse alla prima prospettiva (da un’ottica, ovviamente, non “asettica”, ma orientata) sono le seguenti cinque (Moroni, 2012b; 2013; 2014b): in primo luogo, l’ottica “attributiva” relativamente ai diritti edificatori non è facilmente accettabile (basti immaginare a cosa penseremmo se fosse applicata ad altri ambiti, ad esempio il diritto di spostarsi con propri mezzi; inoltre: non è chiaro in che senso l’idea che il diritto di edificare vada inteso come concessione del Principe a cittadini che ne sarebbero altrimenti privi debba risultare “progressista”, piuttosto che l’esatto contrario); in secondo luogo, il ruolo della rendita nelle realtà urbane continua ad essere equivocato; in terzo luogo, si pretende di attribuire all’urbanistica compiti che dovrebbero riguardare altri settori d’intervento pubblico; in quarto luogo, perequazione e trasferibilità dei diritti sono, in tal caso, mere ancelle di un piano tradizionale (niente di realmente innovativo, ma semplici strumenti in un quadro ancora ortodosso); in quinto luogo, il fatto che perequazione e trasferibilità dei diritti siano impiegati entro un piano inteso ancora in gran parte come strumento che mira ad uno stato finale fa sì che il loro uso diventi particolarmente complesso (ad esempio: perché gli scambi di diritti vadano esattamente nella direzione voluta e nei modi e nelle forme volute dovremo introdurre svariate clausole e incentivi, oltre che correttivi in corso d’opera<sup>9</sup>).

Le critiche che vengono mosse alla seconda prospettiva (anche qui da un punto di vista non neutrale, ma, inevitabilmente, orientato) sono almeno cinque: in primo luogo, un indice unico esteso garantirebbe solo una versione formalistica di eguaglianza (Boscolo, 2010); in secondo luogo, si potrebbe immaginare qualche soggetto privato in grado di rastrellare sul mercato tutti i (o, comunque, gran parte dei) diritti d’edificazione mobili divenendo un vero e proprio monopolista; in terzo luogo, non si riuscirebbe a dar intenzionalmente forma alla città, ossia a produrre una specifica qualità urbana (Camagni, 2014); in quarto luogo, si avrebbe un’indesiderabile cumulazione della rendita assoluta e differenziale percepita da coloro che venderebbero diritti trasferibili da aree periferiche ad aree centrali (Camagni, 2011); in quinto luogo, si genererebbero troppi costi di transazione (Micelli, 2014).

Al termine della discussione ribadisco che, per rendere più evidenti certi aspetti che mi paiono cruciali, ho presentato le due prospettive in oggetto in forma un po’ estremizzata – come se fossero collocate su due poli opposti<sup>10</sup>. Ovviamente, oltre alle due prospettive “pure” delineate è possibile riconoscere o immaginare anche varie versioni “intermedie”. La speranza di tutte le prospettive intermedie è di riuscire a mantenere certi vantaggi delle prospettive più estreme, riducendone però gli svantaggi. Il rischio è, ovviamente, di cumulare i limiti di entrambe, senza apprezzabili benefici.

<sup>9</sup> Come scrivono Thorsnes e Simons (1999, p. 256): «Senza particolare sorpresa, gli economisti che hanno studiato i TDR basati su forme convenzionali di zoning hanno trovato poco da lodare [...]: le condizioni di domanda e offerta non sono quelle che i pianificatori si aspettavano, con la conseguenza che il programma langue, o che vengono introdotti tentativi *ad hoc* di alterare il sistema sinché non garantisce qualche ritorno positivo».

<sup>10</sup> Un approccio analogo si trova anche in Chiodelli (2013).

## Riferimenti bibliografici

- Boscolo E. (2010). La pianificazione generale. In: Cabiddu M.A., a cura di, *Diritto del governo del territorio*. Torino: Giappichelli. 114-167.
- Buchanan J.M. and Congleton, R.D. (2003). *Politics by Principle, Not Interest*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Camagni R. (2011), “Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?”. In: Arcidiacono A. e Pogliani L., a cura di, *Milano al futuro*. Milano: Et al. 105-124.
- Camagni R. (2014). Perequazione urbanistica “estesa”, rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l’equità e la qualità territoriale. *Scienze regionali*, 13(2): 29-44.
- Chiodelli F. (2013). Il trasferimento dei diritti edificatori: spunti di riflessione da un seminario. *Scienze regionali*, 12(2): 129-136.
- Feinberg J. (1973). *Social Philosophy*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- McConnell V. and Walls M. (2009). U.S. Experience with Transferable Development Rights. *Review of Environmental Economics and Policy*, 3(2): 288-303.
- Mengoli G. (2012), *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Mengoli G. (2014). *Manuale di diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè.
- Micelli E. (2014). Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici. *Scienze regionali*, 13(2): 9-28.
- Moore A. (1975). Transferable Development Rights: An Idea Whose Time Has Come. In: Rose J.G., ed., *Transfer of Development Rights*. New Brunswick: CUPR. 221-232.
- Moroni S. (2007). *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*. Milano: CittàStudi.
- Moroni S. (2012a). Why Nomocracy: Structural Ignorance, Radical Pluralism and the Role of Relational Rules. *Progress in Planning*, 77(2): 46-59.
- Moroni S. (2012b). Diritti edificatori trasferibili e regole d’uso del suolo. *Scienze regionali*, 11(3): 123-134.
- Moroni S. (2013). *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*. Roma: Carocci.
- Moroni S. (2014a). Complexity and the Inherent Limits of Explanation and Prediction: Urban Codes for Self-Organizing Cities. *Planning Theory* (OnlineFirst).
- Moroni S. (2014b). Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione. *Scienze regionali*, 13(2): 59-70.
- Nelson A.C., Pruetz R. and Woodruff, D. (2012), *The TDR Handbook*, Island Press, Washington.
- Renard V. (2007). Property Rights and the “Transfer of Development Rights”. *Town Planning Review*, 78(1): 41-60.
- Rothbard M. (1962). *Man, Economy and State*. Princeton (NJ): Van Nostrand.
- Sartori G. (1957). *Democrazia e definizioni*. il Mulino: Bologna.
- Somaini E. (2002). *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*. Roma: Donzelli.
- Somaini E. (2005). *Paradigmi dell’uguaglianza*. Bari: Laterza.
- Somaini E. (2012). *Il liberalismo preso sul serio. Libertà, proprietà, uguaglianza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

- Thorsnes P. and Simons G.P. (1999). Letting the Market Preserve Land: The Case for a Market-Driven Transfer of Development Rights Program. *Contemporary Economic Policy*, 17(2): 256-266.
- Urbani P. (2013). Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata. In: Urbani P., a cura di, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*. Torino: Giappichelli. 87-108.
- Urbani P. (a cura di) (2015). *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Torino: Giappichelli.

## PEREQUAZIONE E VINCOLI URBANISTICI: ASPETTI EVOLUTIVI

di *Alberto Rocella* \*

Lo sviluppo, nel corso dell'ultimo quindicennio, di esperienze di pianificazione improntate alla perequazione è legata, come un ampio dibattito culturale e scientifico ha chiarito, a una pluralità di problemi, tra i quali si prende qui in considerazione solo la disciplina dei vincoli urbanistici.

La radice di questo problema fu posta dalla sentenza con la quale, oltre mezzo secolo fa, la Corte Costituzionale dichiarò illegittime alcune disposizioni della legge urbanistica le quali consentivano l'imposizione di vincoli considerati incompatibili con la tutela costituzionale del diritto di proprietà. Quella sentenza (55/1968) considerò legittimi i limiti alla proprietà volti a dare ordine e armonia allo sviluppo dei centri abitati, tra i quali quelli inerenti all'intensità estensiva e volumetrica, alla localizzazione, al decoro e simili. La sentenza precisò altresì che dovevano considerarsi ammissibili le limitazioni consistenti nella fissazione degli indici di fabbricabilità delle singole proprietà immobiliari, anche quando tali indici assumano valori particolarmente bassi, come nel caso di edilizia urbana estensiva e persino rada, del tipo di costruzioni circondate da ampi e predominanti spazi verdi. La sentenza censurò invece le disposizioni che consentivano di imporre, senza indennizzo, vincoli di durata illimitata preordinati a una successiva espropriazione e vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, operavano una definitiva incisione sulle facoltà di utilizzazione del bene stesso.

Pochi mesi dopo la sentenza della Corte, la *legge tampone* stabilì una soluzione temporanea, attribuendo efficacia temporalmente limitata, per cinque anni, alle indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui prevedevano vincoli preordinati all'espropriazione o vincoli che comportassero l'inedificabilità (L. 1187/1968, art. 2, prorogata dalla L. 756/1973, dal d.l. 562/1975 conv. in L. 696/1975 e, infine, dal d.l. 781/1976 conv. in L. 6/1977). Il Parlamento immaginò poi di dare una soluzione definitiva al problema mediante la legge recante norme sull'edificabilità dei suoli (L. 10/1977) la quale, sostituendo la licenza (gratuita) con la concessione edilizia (onerosa), avrebbe dovuto comportare, almeno secondo le intenzioni, l'avocazione al Comune del diritto di edificare e quindi l'eliminazione in radice del problema dei vincoli e della loro durata. Ma ancora una sentenza della Corte costituzionale (5/1980) ritenne che quella legge non avesse conseguito

\* Alberto Rocella, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale – Università degli studi di Milano, [alberto.rocella@unimi.it](mailto:alberto.rocella@unimi.it).

tale obiettivo; e con altra sentenza (92/1982) la Corte chiarì che la *legge tampone* doveva sempre considerarsi in vigore.

La soluzione della temporaneità dei vincoli di PRG preordinati all'espropriazione o di inedificabilità, apprestata nel 1968 come provvisoria, diventava dunque stabile ma faceva sorgere un altro problema, quello della reiterazione dei vincoli alla loro scadenza. Al riguardo la Corte Costituzionale affermò (179/1999) che i vincoli, dopo un primo periodo di durata temporanea senza indennizzo (periodo di franchigia), possono anche essere reiterati ma, in mancanza di un serio inizio dell'espropriazione, solo con la garanzia di un indennizzo; la stessa sentenza precisò inoltre che restano al di fuori della garanzia dell'indennizzo i vincoli derivanti da destinazioni di piano regolatore realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato. La sentenza della Corte pose così la base per la distinzione tra vincoli *conformativi*, senza scadenza né indennizzo, e vincoli *espropriativi*, temporalmente limitati e reiterabili con indennizzo: la formula, breve e inequivoca, è ormai di uso comune. La soluzione così affermata è stata poi trasfusa nel testo unico in materia di espropriazione (Dpr 327/2001): i vincoli preordinati all'espropriazione hanno la durata di cinque anni, termine entro il quale può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 2); nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'espropriazione o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario un'indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto (art. 39, comma 1).

La situazione finanziaria ha reso sempre più difficile per molti Comuni sostenere la spesa per l'indennità di espropriazione, tanto più che questa indennità è sempre commisurata, dopo due sentenze della Corte Costituzionale (348/2007; 181/2011), al valore venale, ma anche la spesa per l'indennità da corrispondere per la reiterazione dei vincoli dopo il periodo di franchigia di cinque anni. Si è avuto quindi uno stimolo innanzitutto alla formazione di piani che prevedono, molto più largamente che in passato, la realizzazione degli interessi pubblici mediante destinazioni che non comportano necessariamente espropriazione ma che, secondo gli stessi piani, sono attuabili direttamente dal privato proprietario. I Comuni si sono indotti anche alla formazione di strumenti urbanistici basati sulla perequazione urbanistica come strumento per raggiungere due obiettivi: l'acquisizione di aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche comunali senza espropriazione e l'eliminazione dei vincoli espropriativi, in modo da escludere il problema della loro reiterazione e del connesso indennizzo.

La strada della sostituzione dei vincoli espropriativi con vincoli conformativi, come suggerito dalla Corte Costituzionale, è stata pienamente avallata dalla giurisprudenza amministrativa. Ad esempio, il Consiglio di Stato ha considerato vincolo conformativo, e non espropriativo, la destinazione di piano regolatore a *verde attrezzato*, accompagnata da un rapporto di convenzione per la realizzazione della perequazione urbanistica e con possibilità di intervento a iniziativa dei privati (Cons. St., IV, 7 novembre 2012, n. 5667). Questa soluzione vale in generale, anche se non legata a meccanismi di perequazione: la stessa sentenza ha affermato che costituisce vincolo conformativo la destinazione ad *attrezzature per l'ordine pubblico e la protezione civile*, ove realizzabile a iniziativa di privati che, a giudizio dell'amministrazione comunale, possano garantire l'attuazione delle finalità



proprie delle singole attrezzature e/o servizi e la loro gestione nell'interesse generale. Su questa linea più di recente si è affermato che costituisce vincolo conformativo e non espropriativo la destinazione di piano regolatore a *sport e tempo libero*, attuabile a iniziativa sia pubblica sia privata, accompagnata dalla previsione che gli interventi di iniziativa privata siano regolati da una convenzione, approvata insieme al progetto dal consiglio comunale, volta a stabilire le fasi di realizzazione e le modalità di gestione per quanto di interesse pubblico (Tar Toscana, III, 7 gennaio 2015, n. 7). È stato considerato vincolo conformativo anche l'inserimento di un'area tra le zone pubbliche di interesse generale e, in particolare, tra le zone per l'istruzione dell'obbligo, destinate a asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo, in quanto lo strumento urbanistico ne consenta l'attuazione anche da parte dei proprietari delle aree, con la previsione che la realizzazione e la gestione di tali attrezzature spettino al Comune o a soggetti privati proprietari dell'area in diritto di superficie o con trasferimento in proprietà con apposita convenzione solo ove l'area non sia pervenuta al Comune a mezzo di esproprio (Cons. St., IV, 4 giugno 2014, n. 2855).

Ma la giurisprudenza amministrativa ha anche ristretto molto il novero dei vincoli espropriativi affermando che sono conformativi, e non hanno quindi scadenza, i vincoli che regolano la proprietà privata orientandola al perseguimento di obiettivi di interesse generale, come il vincolo di rispetto a tutela di una strada esistente, a zona agricola di pregio, a verde privato, e in generale i vincoli di inedificabilità imposti per preservare caratteristiche e qualità ambientali di fasce ampie di territorio; si ha invece vincolo di inedificabilità indennizzabile (anche ai sensi dell'art. 25 della L. 1150/1942) solo quando il piano imponga, con riferimento a una singola area edificabile, un indice di fabbricabilità diverso e inferiore rispetto a quello fissato in via generale per la medesima zona omogenea (Cons. St., IV, 28 dicembre 2012, n. 6700; id., 23 dicembre 2010, n. 9372).

La giurisprudenza amministrativa sopra considerata ha attenuato dunque la rilevanza dei vincoli espropriativi e dell'indennizzo legato alla loro reiterazione come motivo di ricorso alla perequazione, la quale mantiene invece, almeno parzialmente, il suo valore sotto un ultimo profilo da considerare. La citata sentenza della Corte Costituzionale 179/1999, ha considerato ammissibili, in alternativa all'indennizzo per la reiterazione dei vincoli espropriativi, anche misure riparatorie in forma specifica, mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto a un ristoro ovvero mediante altri sistemi compensativi. Tra questi altri sistemi compensativi deve certamente comprendersi la perequazione, da utilizzare non tanto per la reiterazione dei vincoli espropriativi quanto piuttosto per l'acquisizione in via non autoritativa, e quindi senza espropriazione e senza indennizzo, di aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Tuttavia l'utilizzazione della perequazione con questa funzione è possibile solo in un quadro generale di urbanistica di espansione, allorché il piano consenta ai privati proprietari che i diritti edificatori legati alle aree cedute gratuitamente al Comune per la realizzazione di opere pubbliche siano utilizzati su aree diverse. Ma nei casi in cui non vi sia domanda di nuova edificazione privata ovvero lo stesso piano si proponga obiettivi di contenimento del consumo di suolo per edificazione privata, la cessione da parte del Comune di diritti edificatori in funzione perequativa non è idonea a raggiungere l'obiettivo.

## UN'IPOTESI PER LA SOLUZIONE DEL *PUZZLE* TRA DIRITTI EDIFICATORI, PEREQUAZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

di *Augusto Cusinato*\*

C'è un non-detto nella raccolta di saggi pubblicata nel numero speciale di *SR*, dedicata agli strumenti della compensazione e della perequazione urbanistiche, nella forma *specificata* in cui trovano attuazione nelle esperienze di taluni comuni, e che è stata conformemente recepita dal ddl Lupi in materia di governo delle trasformazioni del territorio: una forma che prevede, da un lato, l'assegnazione, il linea di diritto, di potenzialità edificatorie uniformi a tutte aree suscettibili d'intervento urbanistico e, dall'altro, la commercializzazione di tali diritti al fine di conformarne l'effettiva distribuzione al disegno del piano. Tale non-detto si colloca antecedentemente, dal punto di vista logico, alla comparsa di quegli strumenti e consiste, precisamente, nell'omettere di considerare che si tratta, per l'appunto, di una forma *specificata* di compensazione/perequazione tra altre possibili. E la specificità si basa, a sua volta, sull'assunzione tacita del principio secondo il quale il differenziale di rendita urbana generato dalle scelte di piano spetta alla generalità dei proprietari delle aree urbanizzate o ulteriormente urbanizzabili.

Da qui, appunto, la previsione di un meccanismo destinato a contemperare due finalità, ritenute entrambe degne di tutela: dal lato dell'equità, ripartire il valore aggiunto di rendita urbana in maniera omogenea tra i proprietari delle aree suscettibili di trasformazione urbanistica; dal lato dell'efficacia, perseguire la realizzazione del disegno di piano, il quale di regola prefigura una distribuzione disomogenea delle effettive densità edificatorie sul territorio comunale.

Il punto in questione è che, come concordemente sostiene la gran parte dei contributi riportati in *SR*, il meccanismo appare insoddisfacente sotto entrambi i profili. Sotto quello dell'equità, è affetto da una contraddizione interna, escludendo i terreni non urbanizzabili (aree agricole e/o di tutela) in quanto, diversamente, si porrebbero insormontabili problemi in occasione di futuri ampliamenti dei perimetri di urbanizzazione: i proprietari delle relative aree che avessero già ceduto i loro diritti edificatori (a quel tempo non utilizzabili), si vedrebbero assegnati nuovi diritti, aggiungendosi in tal modo complicazione a complicazione; dall'altro lato, esclude i non proprietari, i quali pure concorrono, con la loro presenza e le loro attività, alla formazione della rendita differenziale, pur essendo poi, paradossalmente, gli unici chiamati a pagarla<sup>1</sup>.

\* Augusto Cusinato, DPPAC – Università Iuav di Venezia, [augusto.cusinato@iuav.it](mailto:augusto.cusinato@iuav.it).

<sup>1</sup> Si assiste, in questa circostanza, a una forma particolare di quello scambio ineguale tra città e "campagna" già descritto da Adam Smith, dovuta al monopolio del suolo urbanizzabile (e della connessa rendita) da parte dei relativi proprietari.

Sul piano dell'efficacia, si prospetta l'esistenza di importanti frizioni tra le modalità funzionamento del meccanismo, la cui operatività è lasciata alle logiche di convenienza individuale dei proprietari, e l'attuazione del disegno di piano, che è invece materia di interesse collettivo: non è detto, infatti, che i due interessi collimino sotto il profilo spazio-temporale. Infine, sul piano dell'efficienza, tali e tante sono le difficoltà (e gli interrogativi tuttora aperti) di natura tecnica, giuridica, economica e anche etica, che non appare affatto incomprensibile come alcune voci, anche nello stesso numero di *SR*, siano inclini a sacrificare il disegno del piano a favore di una maggiore snellezza delle procedure, soprattutto di perequazione estesa<sup>2</sup> (ma, in tal caso, tanto varrebbe tornare ai programmi di fabbricazione di vecchia memoria, che si limitavano a definire la perimetrazione delle zone edificabili) o, come altre voci si dimostrino all'opposto assai critiche nei confronti dello strumento in esame.

A fronte delle contraddizioni e della congerie di complicazioni richiamate, conviene chiedersi se non sia disponibile una soluzione più equa, efficace ed efficiente di perequazione urbanistica. Ad avviso di chi scrive, tale soluzione consiste nella redistribuzione della rendita incrementale per via fiscale, ovvero tramite la sua acquisizione generalizzata da parte dell'ente regolatore e la successiva destinazione a scopi di pubblica utilità. In questo caso, il problema di ricorrere alla commercializzazione delle capacità edificatorie, magari tramite un apposito borsino, e la loro iscrizione nei registri immobiliari, con l'appesantimento procedimentale che questo comporta, nonché il problema di salvaguardare allo stesso tempo il disegno conformativo del piano, non si porrebbero, come pure si porrebbe in misura minore (e decrescente nel tempo) il problema di ricorrere a misure compensative "*sub specie* edificatoria" per l'espropriazione di terreni a fini di interesse pubblico, in assenza o carenza di risorse per l'indennizzo pecuniario.

Dal punto di vista dell'opportunità politica, si potrebbe obiettare che, a livello sociale (ma si badi, limitatamente alla classe dei proprietari fondiari), sarebbe meglio accolta la prospettiva di ripartirsi un bottino (la rendita incrementale) piuttosto che quella di rimanere a bocca asciutta, ed anzi di dover versare allo Stato quanto percepito come rendita incrementale. Nelle righe che seguono si vedrà come anche questa questione sia risolvibile, in conformità con la medesima ottica individualistica.

La questione diverrebbe, pertanto, di tecnica fiscale, ossia di determinazione della base imponibile, d'individuazione dei soggetti passivi e di fissazione delle aliquote fiscali, secondo i principi di efficacia, universalità ed equità. Mi limito ad alcune brevi considerazioni su ipotesi di soluzione fiscale alternative:

- a) onerosità della concessione a edificare. Lo strumento è divenuto impraticabile a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 5/1980, che ha dichiarato l'illegittimità della separazione dello *ius edificandi* dal diritto di proprietà. D'altro canto, è fortemente iniquo, in quanto colpisce soltanto i proprietari delle aree oggetto di trasformazione edilizia/urbanistica;
- b) riedizione dell'INVIM (imposta sull'incremento di valore degli immobili). Si tratterebbe di uno strumento appropriato, in termini di universalità e commis-

<sup>2</sup> Quelle di compensazione potendo infatti contare sul deterrente dell'espropriazione.

razione dell'imponibile all'effettivo differenziale di rendita urbana<sup>3</sup>. L'INVIM è stata in vigore, in Italia, dal 1973 al 2001. Fu abrogata perché, applicandosi in occasione dei trasferimenti di proprietà degli immobili, da un lato non forniva ai comuni un gettito certo e sufficientemente uniforme nel tempo, soprattutto per quelli di piccola e media dimensione e, dall'altro, comportava il pagamento di importi consistenti, rendendosi così invisa alla generalità dei proprietari, per i quali le transazioni immobiliari costituiscono evenienze di straordinaria ricorrenza;

- c) imposta patrimoniale sugli immobili, nelle varie forme e denominazioni sin qui sperimentate (ISI, ICI, IUC, IMU) e altre verosimilmente a venire<sup>4</sup>. Rimedia ai due difetti citati dell'INVIM, ma a prezzo di non commisurarsi al valore della rendita incrementale, bensì della rendita totale, in maniera peraltro assai rozza, essendo la base imponibile costituita dalla rendita catastale;
- d) INVIM rateizzata anticipatamente. La soluzione, per la quale propende chi scrive, coniuga l'eliminazione degli svantaggi insiti nelle due fattispecie precedenti con i principi di efficacia, universalità ed equità distributiva del carico fiscale. La rateizzazione si attua mediante acconti annuali (del genere IMU), da scompularsi in sede di conguaglio all'atto del trasferimento di proprietà. Il meccanismo sarebbe snello, socialmente accettabile (nella misura in cui gli introiti siano destinati alla realizzazione e manutenzione di opere pubbliche), equo (colpisce la rendita incrementale in proporzione al suo effettivo ammontare), universale (colpisce tutti gli immobili, indipendentemente dalla destinazione d'uso delle rispettive aree e dalla frequenza delle transazioni immobiliari). Va anche osservato che non vi sono ostacoli di natura costituzionale, in quanto l'esperienza compiuta con l'INVIM non è stata oggetto di censura da parte della Consulta.

Una simile soluzione renderebbe irrilevante la perequazione *via* commercializzazione dei diritti edificatori, eliminerebbe il *trade-off* tra perequazione ed efficacia del disegno di piano, ridurrebbe la rilevanza della compensazione urbanistica e, infine, porrebbe rimedio alle disfunzioni (è un eufemismo) insite nelle pratiche di urbanistica contrattata, le quali si fondano precisamente sul criterio di trasferire parte della rendita incrementale all'ente regolatore, in cambio, va detto, di assai discutibili contropartite in termini di contrattazione sui contenuti di piano<sup>5</sup>.

Ciò che, in definitiva, sta sotteso alla questione della perequazione *via* commercializzazione dei diritti edificatori può essere riassunto in due considerazioni. Primo, si tratta di uno strumento messo in atto a livello locale *subordinatamente* all'assenza di una più valida soluzione di natura fiscale, a livello di legislazione statale; secondo, l'assunzione dello strumento della perequazione *via* commercializzazione da parte della legislazione statale (ddl Lupi) va intesa come il tentativo di immettere una dose di mercato nelle politiche di regolazione urbanistica; se si ritiene di essere scervi da pregiudizi ideologici, vi è da chiedersi se si tratti del rimedio appropriato, nei termini usuali dell'equità, efficacia ed efficienza: a chi scrive, non pare affatto.

<sup>3</sup> Differenziale "effettivo" poiché il fatto che l'imposta colpisca il valore incrementale degli immobili induce i cessionari a dichiarare il valore effettivo della transazione.

<sup>4</sup> E effettivamente intervenute nelle more di pubblicazione di queste righe.

<sup>5</sup> Aspetto, quest'ultimo, ripetutamente confermato dal ddl Lupi.

# QUALE PEREQUAZIONE?

di *Bertrando Bonfantini*\*

## 1. Due dimensioni del piano urbanistico

Qualche anno fa veniva pubblicato un libro (Tosi, 2006) che raccoglieva la risposta di vari urbanisti di diverso profilo ad una semplice domanda: di che cosa parliamo quando parliamo di urbanistica? È un libro interessante e utile perché, tra gli spunti che offre, vi possiamo trovare ben stilizzate le due fondamentali dimensioni del progetto urbanistico che nel piano trovano traduzione “istituzionale”.

Per alcuni il progetto urbanistico nel piano è innanzitutto e soprattutto progetto d’assetto e d’organizzazione spaziale – un *progetto di composizione* – il cui programma si esprime in una *visione*<sup>1</sup>.

Per altri prevale un’idea del piano quale sistema di regole – un *progetto di regolazione* – che si fa *statuto* per la gestione delle differenti aspirazioni potenzialmente conflittuali nell’uso della risorsa scarsa suolo<sup>2</sup>.

Queste due dimensioni del progetto urbanistico nel piano si incardinano insieme e sono ugualmente indispensabili, e la loro mutua articolazione e relazione è ciò che da molto tempo costituisce un problema nella configurazione dello strumento di pianificazione che le dovrebbe appunto incarnare entrambe, dal PRG al piano “riformato”.

## 2. Quattro declinazioni della perequazione urbanistica

Questa distinzione, questo diverso accento si riverbera anche sulla perequazione urbanistica, e sui modi di interpretarla.

In una prima declinazione, la perequazione urbanistica è *il mezzo*, lo strumento equilibratore con cui poter perseguire efficacemente obiettivi di assetto spaziale, la cui realizzazione richiede l’acquisizione di suoli alla disponibilità del progetto. In una seconda, la perequazione urbanistica è *il fine* di un’operazione regolativa tesa a garantire l’equo/eguale trattamento dei soggetti coinvolti (i proprietari di suoli).

\* Bertrando Bonfantini, DASTU – Politecnico di Milano, [bertrando.bonfantini@polimi.it](mailto:bertrando.bonfantini@polimi.it).

<sup>1</sup> Ad esempio, in quel libro, si veda il contributo di Bernardo Secchi.

<sup>2</sup> Si veda, sempre in quel libro, lo scritto di Luigi Mazza.

Mi sembra, tuttavia, possibile operare una distinzione ulteriore, più articolata, che permette di riconoscere quattro idealtipi nella applicazione del procedimento perequativo.

Un primo modo utilizza la perequazione urbanistica come strumento per dare seguito ad uno specifico “disegno” del piano, che si definisce sulla base di esplicite priorità selezionate secondo una precisa ipotesi di organizzazione spaziale. Il caso, ormai “di scuola”, della cintura verde e della darsena di città di Ravenna lo rappresenta esemplarmente. Due chiari obiettivi di assetto territoriale – la realizzazione di un parco di corona e la riqualificazione di un’area dismessa strategica, la darsena – vengono intramati insieme in un procedimento perequativo che possa dare attuazione ad entrambe le trasformazioni<sup>3</sup>.

È questo un uso *compositivo* della perequazione urbanistica (Gabellini, 2001, pp. 110-111).

Un secondo modo pone, invece, l’accento sulla perequazione urbanistica come strumento d’implementazione degli obiettivi pubblicistici del piano. La perequazione è pensata, in questo caso, nei termini di un bilanciamento tra utilità private e utilità pubbliche che si determinano nella trasformazione urbanistica. Combinato con la “compensazione”, si configura come il mezzo, alternativo all’esproprio, con cui realizzare l’acquisizione e l’attuazione dello standard urbanistico, recuperandone anche l’eventuale deficit pregresso e anzi superandone, in modo talora ampio, i minimi prescritti, con un’enfasi particolare sui benefici ecologico-ambientali conseguibili per la città attraverso la cattura di importanti quantità di suoli da destinarsi allo spazio aperto, nell’articolazione dei suoi “materiali verdi”. Possiamo riconoscere questo utilizzo dello strumento perequativo, ad esempio, nel piano di Reggio Emilia<sup>4</sup>.

È un uso che può definirsi *dotazionale* della perequazione urbanistica.

Una terza interpretazione enfatizza le virtù procedurali del procedimento perequativo per l’attuazione del piano: per evitare, cioè, che rimanga un “piano di carta”, paralizzato dalle difficoltà – dalle impossibilità – dei modi attuativi tradizionali. Si configura come meccanismo che conferisce migliore efficienza al piano, secondo un modello alternativo a quello espropriativo, entrato in crisi e ormai inadeguato a garantire l’operatività del piano. Mi sembra si possano riconoscere i tratti di tale atteggiamento, ad esempio, nel caso di Cremona<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> «Nel piano regolatore del 1993, lo strumento è stato utilizzato per l’attuazione di due progetti di particolare rilevanza – il progetto di riqualificazione della *darsena di città* e il progetto della *cintura verde*, la fascia a parco che circonda il centro della città – che costituivano, insieme all’adeguamento del sistema infrastrutturale comunale, gli obiettivi prioritari del piano» (Micelli, 2004, p. 151).

<sup>4</sup> «Il piano regolatore di Reggio Emilia si propone di allargare alla tutela e alla valorizzazione ambientale l’azione di governo dello sviluppo urbano [...] Il contenimento del consumo di suolo, la presenza di aree permeabili destinate al verde pubblico e privato, la valorizzazione ecologica delle aree non ancora urbane rappresentano i nuovi obiettivi dell’agenda del piano il cui perseguimento necessita di politiche fondiarie ambiziose, capaci di concentrare l’edificazione in aree limitate e di acquisire importanti quantità di suoli a valori contenuti» (Micelli, 2004, p. 134).

<sup>5</sup> Questa tensione e attenzione prioritaria al meccanismo perequativo per conseguire obiettivi gestionali del piano mi sembrano emergere con chiarezza nel contributo di Daniele

È una declinazione *operativo-gestionale* della perequazione urbanistica.

Un quarto modo, infine, impiega la perequazione urbanistica concentrandosi soprattutto sull'obiettivo di promuovere modi attuativi del piano che rendano la condizione proprietaria quanto più indifferente alle sue scelte, disinnescandone alla radice i fattori sperequativi, e cioè: l'assegnazione di diritti d'edificabilità differenziati e lo "svuotamento" delle possibilità edificatorie là dove insistano vincoli pubblicistici. Un pareggiamento quanto più amplificativo, o addirittura estremo, con l'applicazione di un "indice unico" esteso all'intero territorio urbano/urbanizzabile, si propone dunque di generalizzare un eguale trattamento del diritto proprietario, a prescindere dal piano e dalle sue opzioni. Sono, questi ultimi, temi venuti di particolare attualità e discussi con riferimento al caso del PGT milanese, nella sua prima e seconda stesura (giunta Moratti e, quindi, giunta Pisapia, con le modifiche introdotte a valle della riapertura del processo di controdeduzione) (Galuzzi, 2004), ma che trovano origine fin dal *Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali* del 2000<sup>6</sup> e poi nel meno noto, ma ben più esplicito, *Obiettivi e strumenti per le politiche urbanistiche milanesi* (8 luglio 2003), documento di indirizzo predisposto a seguito dell'introduzione in Lombardia del Piano dei servizi (Lr 1/2001).<sup>7</sup> In questo approccio il fuoco è tutto spostato sui contenuti del diritto proprietario, mentre al concretarsi delle quantità edificatorie trasferite in effettive forme insediative, al loro senso e ruolo possibile, è riservata un'attenzione marginale.

Questa quarta flessione, soprattutto se interpretata in forma radicale, può descriversi come un uso *(ri)fondativo* – del regime dei suoli – dello strumento perequativo.

Soregaroli, "Cremona. Attuazione e gestione della perequazione urbanistica", contenuto in Galuzzi e Vitillo (2008, pp. 220-225).

<sup>6</sup> Già nella bozza del gennaio 2000, circa "La questione degli standard urbanistici", si riconosce che «il vincolo delle aree per gli standard fa emergere in particolar modo il problema di equità che è alla base delle pratiche urbanistiche: la distribuzione di vantaggi e svantaggi attraverso la regolazione degli usi del suolo» (Comune di Milano, 2000, p. 124). Nell'introduzione alla successiva versione approvata del *Documento* (giugno 2000), si sottolinea che «oggi il problema di una maggior equità delle decisioni di piano costituisce un problema di giustizia che incide notevolmente sulla legittimazione sociale dell'urbanistica e sulla credibilità professionale degli urbanisti e che si è cercato di affrontare con alcuni meccanismi parziali di compensazione»; e in nota proprio a questo passaggio si aggiunge che «le pratiche perequative avviate negli ultimi anni, anche se limitate a comparti, indicano che ormai molti urbanisti capiscono che nessuna professione può permettersi di essere strumento di decisioni palesemente di parte senza avere buoni argomenti per sostenerle, soprattutto quando una condizione di benessere diffuso rende meno comprensibili limitazioni ed espropri di diritti soggettivi e collettivi, espropri che possono essere giustificati da una situazione di emergenza» (Mazza, 2001, p. xii).

<sup>7</sup> In questo documento (Comune di Milano, 2003) si legge che «poiché è ormai impossibile reiterare i vincoli senza la previsione di un indennizzo economico, ne consegue che per la redazione del piano dei servizi risulta indispensabile individuare forme di partecipazione economica all'uso complessivo del territorio» (p. 7) o, più chiaramente, una «partecipazione generalizzata ai processi di trasformazione» (p. 8), e a tal fine si ritiene che «i diritti di edificazione debbano essere regolati da un unico indice, in modo che i criteri di assegnazione dell'Amministrazione siano gli stessi per ogni suolo e per ogni proprietario» (p. 13).

In sintesi, si potrebbe dire che, secondo queste quattro declinazioni, la perequazione mette di volta in volta al centro: la configurazione spaziale, la dotazione territoriale, il meccanismo operativo, il regime giuridico (dei suoli e della proprietà).

Si tratta certamente di una stilizzazione, là dove le applicazioni reali mostrano, come è ovvio, la compresenza con combinazioni variabili di queste quattro tensioni<sup>8</sup>, che tuttavia meritano di essere riconosciute nel loro fattore fondante.

Così, il primo approccio tramite lo strumento perequativo insegue innanzitutto l'implementazione di un progetto spaziale (selettivo) ritenuto strategico. Il secondo persegue obiettivi dotazionali diffusi che si danno, tipicamente, in forme spaziali distribuite (pur continuando ad essere i fattori di localizzazione aspetto essenziale circa le aree da acquisirsi). Nel terzo caso la perequazione urbanistica è utilizzata per conseguire obiettivi di efficienza del processo urbanistico, nella gestione attuativa del piano. Nel quarto caso l'enfasi è posta sul trattamento del diritto proprietario dei suoli e sui principi di equità ed uguaglianza che lo dovrebbero informare.

### 3. A che cosa serve la perequazione urbanistica?

La quarta declinazione della perequazione urbanistica porta dunque a considerare questioni giuridiche costitutive, quale i principi di equità e uguaglianza in relazione al diritto proprietario.

Le critiche all'indice unico milanese e, più in generale, ad una perequazione intesa come pareggiamento – assoluto – dei diritti edificatori assegnati ai proprietari fondiari sono note, e non vengono qui riprese: riassumendo queste critiche, si potrebbe dire che un'uguaglianza siffatta risulta essere semplicemente iniqua.<sup>9</sup>

Tuttavia, rispetto a tali questioni si impongono alcuni quesiti che mi paiono stare a monte. Nel sistema di priorità di “agenda urbana” che il piano dovrebbe provare a definire e ordinare, l'uguaglianza (assoluta) – non l'equità – del trattamento del diritto proprietario assume davvero una rilevanza così fondamentale? E ammesso che la risposta sia affermativa, è davvero il piano urbanistico – i piani urbanistici locali, ciascuno di essi nella sua specifica autonomia e singolarità d'azione – e non piuttosto la legge, il luogo in cui sancire, prima ancora che applicare, questo diritto d'uguaglianza?

In un servizio del 1997, dedicato proprio alla perequazione, pubblicato sul n. 109 della rivista *Urbanistica*, Vincenzo Caianiello, presidente emerito della Corte Costituzionale, sottolineava come sia «opportuno precisare che, quanto ai vincoli imposti dai piani urbanistici, *il principio di indifferenza non è stato affermato in senso assoluto bensì in senso relativo* [corsivo mio], avendo la Corte [Costituzionale] ammesso che, in relazione all'art. 42 della Costituzione (che detta i principi costituzionali della proprietà) e dell'art. 3 (che fissa il principio di uguaglianza), il

<sup>8</sup> Il caso del nuovo PRG di Catania, descritto in Stanghellini (2013, pp. 51-55), ad esempio, mostra con chiarezza un'applicazione che enfatizza modi ed obiettivi del secondo e terzo atteggiamento tecnico combinati insieme.

<sup>9</sup> Per una sintetica disamina e discussione di questi aspetti, si veda Stanghellini (2013, pp. 62-67).



sistema perequativo possa essere tale da non assicurare per tutti il *medesimo* livello di sfruttamento edificatorio» (Caianiello, 1997, p. 88)<sup>10</sup>.

Tra le tante iniquità e disuguaglianze crescenti che oggi il fenomeno urbano ci sottopone – contribuendo a configurare una nuova questione urbana che sollecita il progetto urbanistico contemporaneo (Secchi, 2010) – il programma per una “città degli eguali proprietari” non appare essere il più stringente, né il più urgente (Rieniets, 2012; Secchi, 2013).

Anziché esacerbarne la portata rifondativa rispetto al regime dei suoli, si dovrebbe invece tener conto del fatto che l’introduzione della perequazione (come di tanti altri strumenti urbanistici, lo zoning, ad esempio)<sup>11</sup> si è imposta per via empirica, e non in forza di elaborazioni teoriche o considerazioni di principio, come risposta tentativa ad uno specifico problema pratico: l’impossibilità dell’acquisizione dei suoli necessari al disegno del piano per via espropriativa.

Ritornando, dunque, alla distinzione iniziale delle quattro dimensioni e tensioni del procedimento perequativo, questo *strumento* consente (dimensione 3) di superare i limiti d’efficienza attuativa del piano in puro regime espropriativo (impraticabilità dei valori d’indennizzo e obbligo d’indennizzo per i vincoli pubblicistici reiterati), e (dimensione 4) ne disinnesci i fattori di sperequazione relativa (differmità nel trattamento delle proprietà in medesima condizione) attraverso il passaggio – nodale ai fini dell’equità – della classificazione dei suoli secondo criteri d’omogeneità<sup>12</sup>. Però, tutto questo è finalizzato – deve essere finalizzato<sup>13</sup> – a un progetto di organizzazione spaziale, compositivo (dimensione 1) e/o dotazionale (dimensione 2), entro cui il procedimento perequativo prende corpo e senso, e per l’implementazione del quale esso è stato “inventato”.

<sup>10</sup> E aggiungeva che «La giurisprudenza costituzionale, in materia di vincoli urbanistici, ha perciò soltanto ritenuto che il canone dell’indennizzabilità sia rispettato per quelle aree che, per effetto del vincolo di inedificabilità, vengano *completamente private* delle facoltà edificatorie che in un determinato momento storico risultino connaturate al diritto dominicale avente per oggetto beni appartenenti alla medesima categoria. *Il principio afferma perciò soltanto ad un’esigenza perequativa minima*» (*ibidem*, corsivo dell’A.).

<sup>11</sup> «Occorre [...] precisare subito che [...] l’interpretazione corrente secondo cui i canali di divulgazione della pratica di zonizzazione devono essere individuati fondamentalmente nella codificazione disciplinare, e riferiti quindi all’attività dei teorici e dei manualisti, appare fortemente ridimensionata: [...] nel paese d’origine, cioè in Germania, [...] a cavallo del secolo scorso tutte le maggiori città si erano dotate di regolamenti edilizi basati sul principio della zonizzazione prima ancora che la produzione manualistica avesse contribuito a codificare gli aspetti tecnico-urbanistici sul piano teorico-metodologico» (Mancuso, 1978, p. 430).

<sup>12</sup> Sulla centralità dell’operazione di classificazione, si veda Stanghellini (2013, pp. 25-38). E ancora: «la classificazione delle aree appare fondamentale per la corretta applicazione della perequazione nella gestione dei piani» (Micelli, 2011, p. 64).

<sup>13</sup> Sulla necessità di un chiaro ed esplicito ancoraggio spaziale del procedimento perequativo si veda Stanghellini (2013, pp. 65-66): «Per mantenere ferma la finalità progettuale della perequazione ed insieme affermare i valori dell’equità, della trasparenza e della partecipazione pubblica, occorre impedire la confusa nascita di mercati di *diritti edificatori liberamente commerciabili in volo*».

## Riferimenti bibliografici

- Caianiello V. (1997). La riforma urbanistica come attuazione della Costituzione. *Urbanistica*, 109: 88-90.
- Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di (2014). Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 13(2).
- Comune di Milano (2000). *Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Assessorato allo Sviluppo del territorio, bozza, gennaio.
- Comune di Milano (2003). *Obiettivi e strumenti per le politiche urbanistiche milanesi*, Assessorato allo Sviluppo del Territorio, Direzione di Progetto Pianificazione Strategica, 8 luglio.
- Gabellini P. (2001). *Tecniche urbanistiche*. Roma: Carocci.
- Galuzzi P. (2014). La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del Pgt 2012. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di, Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 13(2): 113-124.
- Galuzzi P. e Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*. Santarcangelo di Romagna (Rimini): Maggioli.
- Mancuso F. (1978), *Le vicende dello zoning*. Milano: Il Saggiatore.
- Mazza L. (2001). Verso una trasformazione della pianificazione urbana. In: Comune di Milano, Assessorato allo Sviluppo del territorio, *Ricostruire la Grande Milano: strategie, politiche, regole. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Micelli E. (2004). *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Rieniets T. (2012). Open City. Progettare la coesistenza nella città contemporanea. *Territorio*, 61: 7-15.
- Secchi B. (2010). A New Urban Question. Understanding and Planning the Contemporary European City. *Territorio*, 53: 8-18.
- Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Stanghellini S. (2013). *Perequazione, compensazione, fattibilità*. Roma: Inu Edizioni.
- Tosi M.C. (2006). *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*. Roma: Meltemi.

# I VALORI DELLA PEREQUAZIONE (E DELL'URBANISTICA): DI QUALI NON POSSIAMO FARE A MENO?

di *Francesco Chiodelli\**

## **Introduzione: il livello etico della discussione sulla perequazione**

Il dibattito sulla perequazione in Italia è solitamente confinato entro gli ambiti di una discussione legata ai meccanismi e alle condizioni dell'implementazione di pratiche perequative. Tale riflessione è certamente rilevante; tuttavia, uno dei rischi possibili è quello di lasciare in secondo piano un versante altrettanto importante del ragionamento sul tema: l'analisi dei valori che stanno alla base della scelta di adottare una certa forma di perequazione<sup>1</sup>. Non è un caso che tali valori, nel dibattito corrente, vengono dati per lo più per scontati e considerati a-problematici. Ad esempio, le pratiche perequative in Italia – che, pur nella differenza degli specifici casi, sono quasi tutte assimilabili al un medesimo tipo, quello di forme di perequazione praticate su porzioni limitate di città, funzionali allo sviluppo delle dotazioni territoriali pubbliche del piano<sup>2</sup> – sono generalmente giustificate in nome dell'equità e dell'interesse generale (quest'ultimo concetto concretizzato essenzialmente nella lotta alla rendita fondiaria e nel recupero di aree per dotazioni pubbliche senza ricorrere all'esproprio). A tal proposito, tuttavia, sorgono alcune domande, rispetto alla quali un approfondimento di riflessione sembra importante; tra queste: cosa si intende precisamente per equità e interesse generale? Sono questi valori adatti e sufficienti a giustificare la scelta di un certo meccanismo perequativo? In caso negativo, quali dovrebbero essere i valori alla base di tale scelta? In che modo è legittimo individuare tali valori?

Tali questioni – che alludono al senso e alla natura non solo delle pratiche perequative, ma, più in generale, dell'urbanistica – sono troppo complesse per trovare risposta esaustiva in questa breve nota. Alcune rapide osservazioni panoramiche sono però possibili anche in questa sede.

\* Francesco Chiodelli, GSSI – Gran Sasso Science Institute, francesco.chiodelli@gssi.infn.it.

<sup>1</sup> Ho analizzato la dicotomia tra “livello operativo” e “livello fondativo” del dibattito sulla perequazione in Chiodelli (2013), a cui si rimanda per un approfondimento.

<sup>2</sup> Si tratta di quella che Camagni (2014) definisce “perequazione localizzata”.

## 1. La scelta dei valori su cui fondare la perequazione

Come noto, essendo un'attività intimamente normativa, il governo del territorio non può fare a meno di valori etici di riferimento, sulla base dei quali orientare le proprie decisioni. Tuttavia, la scelta di quali siano questi valori pertiene al dominio ampio del dibattito politico, civile e culturale *lato sensu*; tali valori, in sostanza, non possono essere generati in seno al campo dell'urbanistica, ma costituiscono un vincolo esterno a essa (Stein and Harper, 2005)<sup>3</sup>. Tale constatazione potrebbe apparire triviale, se non fosse che, all'interno del mondo della pianificazione, si può rintracciare ancora una certa tendenza a promuovere selettivamente certi valori *independentemente* dal quadro etico di riferimento in un determinata società. Ad esempio, una parte rilevante dell'urbanistica fonda ancora oggi le proprie azioni su una qualche accezione di interesse generale e su principi di giustizia di matrice utilitarista (Harper and Stein, 1995). E ciò avviene nonostante rischi, criticità e inadeguatezze dell'utilitarismo e della nozione di interesse generale nel campo del governo del territorio siano stati messi in evidenza da tempo (Campbell and Marshall, 2002). Allo stesso tempo, altri valori sono spesso trascurati – e in alcuni casi addirittura violati – dalle pratiche di pianificazione (e perequazione), per quanto essi siano innegabilmente annoverabili tra i valori fondamentali comuni alle società liberal-democratiche occidentali. Tra questi, vi è il principio dell'*uguaglianza formale di trattamento* di tutti i cittadini di fronte alla legge.

## 2. Da quali valori non possiamo prescindere

In termini generali, si può constatare come, nella maggioranza dei paesi occidentali, la pianificazione degli usi del suolo è praticata frequentemente in violazione del principio dell'uguaglianza formale di trattamento.

Come noto, infatti, la pianificazione si compone di scelte di natura prevalentemente discrezionale che comportano un trattamento altamente differenziato dei proprietari interessati dal piano<sup>4</sup>. Ciò sembra valere anche con riferimento alle pratiche di perequazione adottate in Italia – nonostante l'applicazione di meccanismi perequativi permetta di introdurre forme “meno diseguali” di trattamento dei suoli interessati dal piano rispetto a forme tradizionali di pianificazione (Micelli, 2011).

Non è un caso, infatti, che in Italia l'adozione di meccanismi perequativi è stata raramente giustificata esplicitamente in nome della possibilità di accrescere l'uguaglianza di trattamento delle norme in materia di usi dei suoli; a essere addotte a sostegno dell'utilizzo della perequazione sono state invece per lo più ragioni di *equità*<sup>5</sup>. Parallelamente, alcune proposte che, in nome di una più rigorosa aderenza al principio di uguaglianza formale di trattamento, hanno suggerito l'implementa-

<sup>3</sup> Sul tema, sia concesso rimandare anche a Chiodelli (2012).

<sup>4</sup> Per quanto compiute in nome di ragioni tecniche, queste scelte hanno solitamente ben poco di necessario, essendo quello della quello dell'urbanistica un sapere “debole” per natura. Sul tema, si veda ad esempio Mazza (1995).

<sup>5</sup> Si veda ad esempio Camagni (2014).

zione di specifiche forme di perequazione<sup>6</sup> sono state oggetto di accese critiche<sup>7</sup>; indipendentemente dagli specifici contenuti di tali critiche (e senza considerarne il versante operativo-applicativo, per quanto importante), ciò che è interessante notare è come, nella maggior parte dei casi, queste critiche sembrano sottendere l'idea che il rispetto del principio dell'uguaglianza formale di trattamento non sia prioritario (ma sia, al contrario, da subordinare ad altri valori, quali l'equità, l'efficienza allocativa, l'interesse generale). Simili posizioni, tuttavia, presentano a mio avviso un aspetto problematico.

Ancor prima di discutere limiti e potenzialità di una specifica idea di perequazione (o di pianificazione), sembra infatti necessario riconoscere che *da alcuni valori basilari non si può prescindere*, e non perché questi ci paiano soggettivamente condivisibili (ciò pertiene all'ambito – soggettivamente importante ma pubblicamente irrilevante – dell'etica individuale), quanto perché essi sono valori fondativi dell'etica pubblica della società di cui siamo parte – di modo che, in qualità di urbanisti, siamo deontologicamente tenuti a considerare tali valori come inderogabili (Stein and Harper, 2005). Tra questi, in Italia come nel resto delle liberal-democrazie europee, figura anche il principio dell'applicazione imparziale delle leggi a tutte le persone – ivi comprese delle leggi e delle norme in materia di usi dei suoli. Da questo punto di vista, l'invocazione del principio di equità come *alternativa* a quello di uguaglianza di trattamento nella fondazione delle norme di governo del territorio è problematica. Per quanto il concetto di equità possieda significati multipli e non univoci (Moroni, 2013), e sebbene in alcune interpretazioni appaia avvicinarsi all'ideale dell'uguaglianza di trattamento (ad esempio, in Micelli, 2011), esso rimane tuttavia distinto da quest'ultimo, in quanto implica la necessità di porre in secondo piano il concetto astratto e formale di uguaglianza di trattamento a favore del primato di pratiche di redistribuzione finalizzate al perseguimento di una certa idea di città giusta. Senza entrare qui nel merito della questione, si noti solo che il principio di uguaglianza di trattamento non esclude di per sé la possibilità di *alcune* forme di redistribuzione, come ad esempio ben esemplificato dal pensiero di John Rawls (1971 e 2001): tali forme di redistribuzione sono però *gerarchicamente subordinate* all'idea di uguaglianza formale di trattamento, di cui sono eccezioni precisamente ed eticamente giustificate.

La differenza tra la giustificazione delle pratiche di perequazione (e pianificazione) in nome dell'uguaglianza di trattamento e la giustificazione in nome dell'equità non sembra dunque situarsi tanto nella possibilità di praticare anche forme di redistribuzione (e nemmeno nella loro ampiezza), quanto nei *vincoli* entro cui queste possono essere praticate – nel secondo caso, *qualunque* forma di redistribuzione sembra accettabile se concorre a realizzare il disegno di città desiderato, anche qualora ciò comporti un trattamento *altamente differenziato* dei proprietari interessati.

Posto dunque che il principio dell'uguaglianza formale di trattamento è un valore imprescindibile dell'etica pubblica del nostro paese, compito degli urbanisti dovrebbe essere di conseguenza quello studiare tecniche di pianificazione (e meccanismi di perequazione) che se ne discostino il meno possibile – ed, eventualmen-

<sup>6</sup> Ad esempio Moroni (2012; 2014).

<sup>7</sup> Tra i vari, si vedano: Camagni (2014); Gibelli (2014); Micelli (2014).

te, solo in casi eccezionali e in virtù di ragioni *eticamente* rilevanti. A tal proposito, le forme di pianificazione che possono essere immaginate sono diverse. Alcune di queste sono più “radicali” – ad esempio, quelle proposte da Moroni (2007). Altre, invece, sono più in linea con i modi tradizionali di concepire la pianificazione.

Con riferimento specifico alla perequazione, si noti come considerare seriamente l’uguaglianza formale di trattamento non significa per forza rinunciare a qualunque processo di rigorosa pianificazione pubblica; ad esempio, si potrebbero immaginare forme di perequazione che restino all’interno della cornice regolativa del piano tradizionale, pur assegnando un unico indice edificatorio a tutte le aree di intervento – in questo caso, ci sarebbe ancora un preciso disegno di città e una precisa individuazione di aree *sending* e aree *receiving*; ciò che cambierebbe sarebbe “soltanto” il meccanismo di allocazione dei diritti edificatori. Non significa nemmeno dare luogo a una virtuale edificabilità di tutto il territorio nazionale, come prospettato da alcuni commenti alla recente proposta del disegno di legge “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana” a cura del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Maurizio Lupi: ad esempio, anche un indice di edificabilità zero assegnato a tutte le aree – dunque, una totale inedificabilità del territorio – sulla carta risponderebbe perfettamente a un principio di uguaglianza di trattamento. Non significherebbe nemmeno pregiudicare necessariamente le possibilità di un’azione pubblica nel campo delle dotazioni territoriali: anche forme radicali di cattura del valore generato dalle scelte di piano rappresentano un’applicazione possibile del principio dell’uguaglianza di trattamento.

## **Conclusioni: un punto di partenza comune**

Come ho sinteticamente argomentato in questa nota, appare utile che parte della discussione sulla perequazione si concentri anche sul livello etico-fondativo del tema, relativo ossia ai valori sui quali le diverse scelte tecniche devono fondarsi – fermo restando il presupposto che tali valori non possono nascere autonomamente all’interno del campo della pianificazione. Tra questi, un valore fondativo delle liberal-democrazie occidentali è sicuramente quello dell’uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini da parte della legge. Di conseguenza, mi sembra necessario che esso diventi (finalmente) un punto di riferimento irrinunciabile anche nel campo dell’urbanistica (e, di conseguenza, anche in quello della perequazione). Solo *dopo* che ciò è stato individuato come punto di partenza, si possono discutere le diverse alternative tecniche per dare attuazione a tale principio (e se ne possono eventualmente valutare limitate e circostanziate deroghe sorrette da argomentazioni eticamente rilevanti)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Sia concesso notare che l’adozione stesa del principio di uguaglianza di trattamento anche nel campo della pianificazione avrebbe probabilmente diversi esiti positivi: tra i vari, permetterebbe di eliminare molti degli incentivi alla corruzione nel campo delle scelte urbanistiche che provengono esattamente dal potere, da parte della pianificazione, di compiere scelte discrezionali dal rilevante impatto in termini economici (Chiodelli and Moroni, 2015); metterebbe poi fine alla discriminazione che viene praticata nei confronti di molte minoran-

## Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (2014). Perequazione urbanistica “estesa”, rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l’equità e la qualità territoriale. *Scienze Regionali*, 13(2): 29-44.
- Campbell H. and Marshall R. (2002). Utilitarianism’s bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1(2): 163-87.
- Chiodelli F. (2012). Re-politicizing Space through Technical Rules. *Planning Theory*, 11 (2): 115-127.
- Chiodelli F. (2013). Il trasferimento dei diritti edificatori: spunti di riflessione da un seminario. *Scienze Regionali*, 12(2): 129-136.
- Chiodelli F. (2014). Verso un’agenda per città multiculturali: la regolazione spaziale della diversità religiosa in Italia. In: Calafati A.G., a cura di, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*. Roma: Donzelli, pp. 339-354.
- Chiodelli F. and Moroni S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review* (in corso di pubblicazione).
- Gibelli M.C. (2014). La perequazione urbanistica “estesa”: un’anomalia nel panorama internazionale. *Scienze Regionali*, 13(2): 45-58.
- Harper T.L and Stein S.M. (1995). A Classical Liberal (Libertarian) Approach to Planning Theory. In: Hendler S., ed., *Planning Ethics. A Reader in Planning Theory, Practice, and Education*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, pp. 11-29.
- Mazza L. (1995). Technical knowledge, practical reason and the planner’s responsibility. *Town Planning Review*, 66(4): 389-409.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2014). Cinque problemi attorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici. *Scienze Regionali*, 13(2): 9-28.
- Moroni S. (2007). *La città del liberalismo attivo*. Torino: CittaStudi Edizioni.
- Moroni S. (2012). Diritti edificatori trasferibili e regole d’uso del suolo. Appunti in margine ad un libro di Ezio Micelli. *Scienze Regionali*, 11 (3): 123-134.
- Moroni S. (2013). *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*. Roma: Carocci.
- Moroni S. (2014). Considerazioni critiche su diritti e indici di edificazione. *Scienze Regionali*, 13(2): 59-72.
- Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rocella A. (2014). Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori. *Scienze Regionali*, 13(2): 73-86
- Stein S.M. and Harper T.L. (2005). Rawls’s ‘Justice as Fairness’: A Moral Basis for Contemporary Planning Theory. *Planning Theory*, 4(2): 147-172.

ze religiose in relazione alla possibilità di costruire luoghi di culto sul territorio italiano (Chiodelli, 2014).

# I CREDITI EDILIZI COME STRUMENTO DI RIGENERAZIONE DELLA CITTÀ ESISTENTE

di *Elena Marchigiani*\*

## **Introduzione: non solo tecniche**

Perequazione, compensazione, premialità sono termini che, seppure con confini ancora vaghi, ormai da tempo animano il dibattito disciplinare. Orientati dalla volontà di contribuire alla realizzazione di dotazioni e beni pubblici superando il ricorso all'esproprio e coinvolgendo attivamente le risorse economiche e fondiarie dei privati, questi istituti hanno supportato l'ampliamento e la revisione di quell'apparato di tecniche urbanistiche che costituisce la cassetta degli attrezzi del nostro operare quotidiano (Stanghellini, 2013). Ciò nonostante, ricondurre la riflessione alla sola dimensione degli strumenti appare quanto mai riduttivo. I modi di impiegare e declinare questi apparati non possono essere infatti scissi da posizioni valoriali e approcci al fare urbanistica di portata ben più ampia.

Traendo spunto da un'esperienza concreta di pianificazione in atto a Trieste, in cui il ricorso a crediti edilizi è orientato a incentivare la riqualificazione energetica di specifiche parti di città, intento di queste note è riflettere sugli impatti che l'utilizzo di simili dispositivi può avere sulla concezione del Piano urbanistico, sui modi di governare le trasformazioni del territorio e sui rapporti tra attori pubblici e privati che tali modi sottendono.

## **1. Diritti ed equità, conflitti ed efficacia: attenzione a non sospendere la critica**

Pur giungendo a conclusioni opposte, condivido appieno l'impostazione suggerita da Stefano Moroni, secondo cui occorre in primo luogo chiarire le *considerazioni etiche* che guidano l'impiego degli istituti perequativi, compensativi e premiali (Moroni, 2014)<sup>1</sup>. Senza tale chiarimento preventivo, il rischio è infatti quello di sospendere la valutazione critica di ragioni che toccano dimensioni più profonde di quelle di mera natura tecnica. Dimensioni che riguardano il ruolo delle istituzio-

\* Elena Marchigiani, Università degli Studi di Trieste, emarchigiani@units.it; assessore del Comune di Trieste alla Pianificazione urbana, Mobilità e traffico, Edilizia privata, Politiche della casa e Progetti complessi.

<sup>1</sup> Tale posizione è stata ripresa e ulteriormente sviluppata da Moroni nel corso del seminario di cui questo *Dibattito* restituisce gli esiti.



ni nel regolare i confini tra sfera pubblica e privata, nonché i rapporti di convivenza tra gli individui e i loro interessi.

Due questioni, strettamente connesse, assumono rilevanza: la prima attiene alla ricerca di un *trattamento equo* delle relazioni tra *diritto di proprietà* e *diritto a edificare*; la seconda riguarda il legame tra *gestione dei conflitti* ed *efficacia degli strumenti di pianificazione* (Micelli, 2011).

Nello specifico, chi intenda il *diritto di proprietà* e il *diritto a edificare* come *inscindibili* non potrà che propendere per l'esercizio di una concezione di equità che miri, attraverso gli strumenti della pianificazione, a garantire una *completa uguaglianza di trattamento a tutti i cittadini*, ossia il superamento della distinzione tra coloro che beneficiano del plusvalore generato dalle scelte urbanistiche e chi è soggetto a esproprio. Estremizzando le conseguenze, in termini concreti questo approccio si traduce, da un lato, nell'estensione dei diritti edificatori all'intero territorio urbano edificabile, nella stessa misura e senza una sostanziale differenza tra comparti; dall'altro, nel riconoscimento a tali diritti di una sorta di inviolabilità, attraverso l'introduzione di meccanismi compensativi fondati sulla liberalizzazione delle modalità di trasferimento e compravendita tra aree di "decollo" e di "atterraggio"<sup>2</sup>.

A ulteriore sostegno dell'opzione per *modelli perequativi estesi* sta la volontà di *rimuovere alla radice i conflitti* che il Piano potrebbe indurre articolando le proprie scelte localizzative ed edificatorie. In questo, l'interpretazione del territorio come un supporto isotropo (o che comunque può essere reso tale tramite l'introduzione di idonei strumenti tecnici) si coniuga alla ricerca di una maggiore efficacia dell'azione pubblica sia nel trattare le opportunità generate dalla produzione di valori immobiliari, sia nell'assicurare un'adeguata dotazione di beni e servizi collettivi, tramite la sostituzione di disegni progettuali, scelte coercitive e vincolistiche con forme di accordo e negoziato tra e con gli interessi privati (Urbani, 2000). Trattasi di una concezione di efficacia che appunto si affida a una *presunta completa trasparenza delle regole di scambio tra pubblico e privato*, ancora una volta garantita dall'attribuzione di un indice di utilizzazione territoriale unico e omogeneamente spalmato.

Per chi invece propenda per un'*accezione di diritto legata a quella di bene comune* la riflessione si svilupperà su binari del tutto differenti. La nozione di bene comune comporta infatti la costruzione di una gerarchia di valori, laddove il diritto

<sup>2</sup> Una concezione generalizzata ed estesa di perequazione è utilizzata nel Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, approvato nel 2012 – anche se con significativi correttivi rispetto allo strumento adottato nel 2010 (Galuzzi, 2014). In termini generali, nel Piano milanese l'obiettivo di equità è perseguito attraverso l'introduzione di un indice unico di edificabilità impiegabile e trasferibile su tutte le aree classificate urbane, sia pure con una limitazione – nel piano approvato – dell'atterraggio dei potenziali trasferimenti soprattutto nelle parti di città che necessitano di un profondo riordino urbanistico ed edilizio. Parallelamente, il libero commercio dei diritti edificatori rinvia a un'idea di progetto territoriale attuabile attraverso la definizione di regole generali e strumenti trasparenti – dalla "borsa", alla trascrizione degli atti pubblici di compravendita in "registri" immobiliari – rivolti ad assicurare che il mercato di tali diritti si svolga sulla base di valutazioni di economicità lasciate agli operatori immobiliari e ai proprietari delle aree (Camagni, 2012; Camagni *et al.*, 2014; Goggi, 2012; Roccella, 2012).

a edificare passa in secondo piano rispetto a istanze con esso confliggenti, come ad esempio la sicurezza geologica e idrogeologica, la qualità dell'ambiente e del paesaggio, la riqualificazione della città esistente. Istanze, queste ultime, ritenute "superiori" per il riferimento alla tutela di beni di carattere collettivo e non commercializzabile. Di conseguenza, l'attribuzione del diritto a edificare da parte del Piano verrà subordinata alla conservazione e alla valorizzazione di tali beni, sarà variamente distribuita sul territorio, potrà essere bilanciata o rafforzata da meccanismi compensativi/premiali solo qualora agli interventi privati sia riconosciuto un interesse collettivo equivalente alle possibilità edificatorie assegnate<sup>3</sup>. In tale prospettiva, l'*edificabilità* non viene letta come un diritto individuale intrinsecamente legato alla proprietà, bensì *come un diritto collettivo attribuito dal Piano* secondo una logica redistributiva. Coerentemente, *la nozione di conflitto è interpretata come costitutiva della pratica urbanistica*, proprio per l'impossibilità di prescindere dall'assunzione di scelte valoriali e spaziali anche apertamente in antitesi con interessi individuali e dinamiche del mercato. Allo stesso modo, il concetto di efficacia si estende a comprendere un set più articolato di fattori: non solo un rapporto lineare e trasparente nella contrattazione tra pubblico e privato, ma anche e soprattutto il *perseguimento di interessi di portata più generale*.

La netta differenza tra le due posizioni qui richiamate non fa che confermare l'esistenza di una relazione affatto neutrale tra le forme e i ruoli attribuiti agli strumenti della pianificazione e l'accezione di progetto urbanistico che li sottende. Nel caso della perequazione estesa, a prevalere sono la retorica liberista e la tensione a un trattamento egualitario di tutti gli individui proprietari. Plasmate per dare risposta a tali obiettivi, le soluzioni tecniche attinenti alla gestione dei diritti edificatori risultano coerenti ai contenuti di un Piano sempre più aperto all'accoglimento delle dinamiche del mercato. Un *Piano lasco rispetto a scelte di sviluppo spaziale*, che si comporranno in maniera incrementale in rapporto a valutazioni di appropriatezza e convenienza stabilite da proprietari e *developer*. Nel secondo caso, l'apparato tecnico è inteso come uno *strumento funzionale a perseguire un'idea di progetto di territorio*; ne supporta quindi le opzioni spaziali, articolandosi e declinandosi in funzione delle differenze che connotano il contesto. Anche avvalendosi di mecca-

<sup>3</sup> Una simile concezione di perequazione – più selettiva e consolidata – connota, ad esempio, l'esperienza sviluppata dal 2002 con l'adozione del Piano Regolatore del Comune di San Donà di Piave. In questo caso, e con il sostegno della Lr del Veneto 11/2004, la cessione di crediti edilizi è utilizzata per indennizzare le proprietà che conferiscono all'ente locale le aree necessarie alla realizzazione di interventi di miglioramento della qualità paesaggistica e ambientale (nello specifico, di un "parco campagna" opportunamente piantumato, a cintura del centro urbano). Alla volontà di porre un freno al consumo di suolo si associa il vincolo, da parte dell'amministrazione, dell'impiego e dell'acquisto dei crediti in alcuni specifici ambiti della città da riqualificare e densificare. La procedura è relativamente semplice: la proprietà delle aree del "parco campagna" stipula con il Comune la convenzione di cessione in cui si attribuisce l'ammontare dei crediti edilizi, si dà titolo alla registrazione in un apposito registro e si rendono i crediti commercializzabili. I crediti vengono quindi proposti sul mercato, dove sono successivamente acquistati sia da operatori privati interessati a ottenere piccole quantità aggiuntive di volumetria per l'ampliamento di fabbricati esistenti, sia da sviluppatori immobiliari per aumentare la capacità edificatoria nell'ambito di operazioni di trasformazione (Faggiani, 2012).

nismi di trasferimento dei diritti edificatori, il Piano mantiene una valenza decisiva forte nel regolare gli usi del suolo e nell'orientare le dinamiche di sviluppo.

Per continuare ad approfondire la riflessione critica, le domande che dobbiamo porci sono forse, però, anche altre. Siano essi dispositivi in antitesi a un'idea più tradizionale di Piano, o strumenti funzionali al permanere di un ruolo pregnante del progetto, fino a che punto gli istituti perequativi, compensativi e premiali sono in grado di misurarsi con le questioni che noi urbanisti e amministratori avvertiamo come attuali e urgenti? Quanto le tecniche immaginate e confezionate secondo una presunta idea di equità ed efficacia riescono a reggere il confronto con le condizioni della città contemporanea?

## 2. A Trieste: la centralità della dimensione strumentale

Nel tentativo di dare risposta ad alcune di queste domande, il ritorno alla dimensione agita del fare urbanistica può essere utile. A tal fine, farò riferimento al processo di redazione del nuovo Prg del Comune di Trieste. È al suo interno che si inquadra la scelta di ricorrere a una soluzione tecnica in cui il riconoscimento di premialità volumetriche si combina alla loro trasferibilità in aree diverse, configurandosi come strumentale al perseguimento di una precisa idea di Piano e di città<sup>4</sup>. Rientriamo quindi appieno nella seconda delle posizioni in precedenza richiamate.

Il meccanismo introdotto a Trieste consiste infatti in un *credito edilizio*, assegnato ai proprietari di edifici dismessi o localizzati in zone di difficile trasformazione, *in cambio della scelta di realizzare operazioni di efficientamento energetico*<sup>5</sup>. Gli ambiti di atterraggio di tali premi corrispondono ad aree specificamente identificate dal Piano, già edificate, in cui l'acquisto delle volumetrie aggiuntive rispetto agli indici ordinari concorre a ripagare parte degli interventi attuati negli ambiti di decollo.

Pur trattandosi di una modalità di impiego dell'istituto premiale non particolarmente innovativa, l'esperienza triestina consente di sviluppare un duplice ordine di ragionamenti: comprendere come il dispositivo dei crediti rientri in un *disegno progettuale integrato* finalizzato alla riqualificazione della città esistente, laddove obiettivo dell'amministrazione non è acquisire beni pubblici, bensì *orientare le modalità di intervento dei privati verso la produzione di beni comuni* (come il mi-

<sup>4</sup> Il Prg di Trieste è stato redatto dalle strutture comunali, avvalendosi della costituzione di un Ufficio di Piano, composto da: Marina Cassin, direttore dell'Area Città e Territorio; Maria Genovese, coord. della progettazione; Roberto Bertossi, Paola Cigalotto, Sabina Anna Lenoci, Beatrice Micovilovich, Francesco Spanò. È stato adottato nell'aprile del 2014; la sua approvazione è prevista entro l'estate del 2015. Il Piano si avvale del meccanismo dei crediti volumetrici, specificamente normato da un *Regolamento* la cui approvazione avverrà contestualmente a quella del Piano stesso. Per la consultazione dei materiali si rinvia a: [www.retecivica.trieste.it](http://www.retecivica.trieste.it) (urbanistica – nuovo piano regolatore).

<sup>5</sup> Quello triestino non rientra tra i casi di perequazione propriamente detta. I diritti edificatori trasferibili costituiscono una possibilità in più rispetto agli indici stabiliti dal Piano; una premialità che va a compensare i maggiori costi derivanti dalla libera opzione dei proprietari di attuare interventi di riqualificazione energetica dei loro immobili.

glioramento delle prestazioni energetiche del patrimonio edilizio); evidenziare alcune *opzioni tecniche giudicate ineludibili per garantire una reale efficacia del dispositivo* stesso e dell'intero processo.

### 2.1. Tre istanze, un disegno progettuale

Sulle scelte progettuali che permeano il Piano di Trieste – e il ricorso allo strumento dei crediti edilizi – convergono tre istanze.

La prima attiene alla volontà di stabilire una *più stretta sinergia tra riqualificazione energetica e rinnovo urbano*. Tra le priorità dell'amministrazione vi è infatti il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Piano d'Azione per l'Edilizia Sostenibile<sup>6</sup>. Dalle analisi del PAES è emerso non solo il forte impatto che il retrofit energetico del patrimonio privato potrà avere sulla riduzione complessiva della produzione di CO<sub>2</sub> (-15,6% entro il 2020), ma anche la presenza di tessuti edilizi in cui impianti e involucro presentano un evidente stato di dequalificazione energetica. Il riferimento è a fabbricati del secondo dopoguerra, così come a costruzioni prossime al centro antico.

La seconda istanza è quella che più direttamente guida il progetto del nuovo Prg. La volontà di *contenere il consumo di suolo* si coniuga alla definizione di *strumenti e processi che attivamente promuovano il riuso e la rigenerazione urbana*. Da qui l'individuazione di tre strategie, operanti su diversi ambiti della città:

- le *aree della grande trasformazione*, ossia il riutilizzo di estesi siti dismessi in prevalenza ex militari. Per queste aree, schede progetto indicano gli obiettivi, le modalità, i parametri (anche di natura ecologica), ai quali il Piano affida il compito di indirizzare la trasformazione per garantire la riqualificazione spaziale e funzionale di interi settori urbani;
- le *aree della sostituzione e ristrutturazione* (i cosiddetti “ecoquartieri”). Trattasi di ambiti connotati da una rilevante presenza di proprietà pubbliche, dove premialità volumetriche spendibili in loco, unite alla possibilità di demolire e ricostruire modificando l'assetto insediativo, costituiscono gli incentivi offerti dal Piano a fronte della richiesta di migliori prestazioni ecologico-ambientali, spazi aperti pubblici e di uso collettivo, edifici in classe energetica A, edilizia sociale;
- i già richiamati *crediti edilizi*, in cui l'attenzione si concentra sulla messa a punto di una strategia diffusa, tesa a operare più alla scala della trasformazione edilizia.

<sup>6</sup> Il Comune di Trieste ha aderito all'iniziativa europea del Patto dei Sindaci nel 2013. Il PAES, approvato all'inizio del 2014 e redatto in sinergia con molti altri enti cittadini (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Provincia di Trieste, Trieste Trasporti S.p.A., Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Trieste, Azienda per i Servizi Sanitari n. 1 Triestina, Azienda Ospedaliero Universitaria “Ospedali Riuniti di Trieste”, Università degli Studi di Trieste, AREA di Ricerca, Ente Zona Industriale di Trieste, Autorità Portuale di Trieste, ACEGAS APS Spa), delinea un insieme articolato di azioni. Azioni che si sviluppano nei settori edilizio, urbanistico, della mobilità e trasporti, ma anche negli ambiti dell'educazione e dell'incentivazione di comportamenti energeticamente corretti. L'impegno è giungere, entro il 2020, alla riduzione del 20% di CO<sub>2</sub>, all'aumento del 20% di produzione di energia da fonti rinnovabili, alla riduzione del 20% dei consumi energetici.

Proviene infine *dal settore delle costruzioni*, da ANCE e ordini professionali, la terza istanza su cui si fonda la redazione del nuovo Prg. Nel convergere sul tema del rinnovo urbano, questi importanti attori della trasformazione condividono la richiesta di dispositivi e procedure che consentano una maggiore libertà delle scelte insediative, premialità e incentivi di natura più economica che volumetrica, tempi certi e snellimento degli iter burocratici<sup>7</sup>.

## 2.2. Opzioni tecniche ritenute ineludibili

Nel dispositivo dei crediti edilizi introdotto a Trieste si concretizza la volontà di fornire una risposta integrata all'insieme di queste tre istanze, contribuendo nel concreto alla ripresa del settore edilizio. In virtù della loro grana minuta ed entità limitata, la riqualificazione energetica e la densificazione così promosse danno riscontro a richieste presenti sul territorio, delineando una *forma – sia pure minimale – di partnership pubblico privato* fondata su un processo di produzione e trasferimento di diritti edificatori, in cui l'amministrazione comunque mantiene un *ruolo forte di regia*. Una regia che si traduce nello stabilire esattamente *in che misura, dove e come* il dispositivo dei crediti possa essere esercitato. In altre parole, nell'accezione triestina di premialità, il credito può diventare un diritto reale connesso alla proprietà solo allorché si realizzino determinate condizioni, fissate in forma generale dal Prg e meglio definite in termini attuativi dal *Regolamento* che ne è parte integrante<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico le *quantità*, viene stabilito un tetto massimo dei crediti complessivamente producibili, pari a 350.000 mc in dieci anni. Al fine di rendere questo meccanismo realistico e sostenibile, si ritiene infatti necessario commisurarne l'entità sia alla domanda che plausibilmente la città potrà manifestare, sia all'impatto che gli interventi di ampliamento del patrimonio edilizio potranno avere sul dimensionamento del Piano. Analogamente, si reputa importante valutare con attenzione il rapporto tra il livello di risparmio energetico ottenuto nelle aree di decollo e l'entità del credito volumetrico acquistabile e spendibile nelle aree

<sup>7</sup> Il processo di redazione del nuovo Prg è stato accompagnato dalla costituzione di un tavolo tecnico permanente (Gruppo di Supporto locale) comprendente i principali *stakeholder* dei settori delle professioni e delle costruzioni. In particolare, la redazione del *Regolamento dei crediti edilizi* ha costituito una delle azioni centrali del progetto europeo *USEACT (Urban Sustainable Environmental Actions)*, finanziato dal programma di sviluppo urbano integrato *URBACT II*. Il progetto è ormai giunto a conclusione. Per la consultazione dei materiali prodotti dal Comune di Trieste si rinvia a: <http://affarieuropei.comune.trieste.it> (progetti europei).

<sup>8</sup> Una condizione di scarsa certezza giuridica ancora grava sugli istituti perequativi e premiali. Ciò è tanto più vero in un caso, come quello del Friuli Venezia Giulia, in cui tali dispositivi non risultano trattati dalla legislazione regionale. Anche per questo, nel Prg di Trieste si è optato per il ricorso a modalità di utilizzo di tecniche urbanistiche di fatto consuete (quale appunto la modulazione di indici e parametri), associandole però alla possibilità di trasferimento dei diritti edificatori così come stabilita dalla L. 12 luglio 2011 n. 106 e dalla conseguente variazione dell'articolo 2643 del Codice Civile.

di atterraggio, nell'intento di trovare la giusta quadra tra costi degli interventi, loro possibilità di ammortamento e valore della premialità<sup>9</sup>.

Rispetto agli obiettivi progettuali del Prg, ugualmente rilevante è la scelta dei *luoghi* in cui calare gli effetti del dispositivo dei crediti. Le aree di decollo sono infatti individuate tra quelle più energivore segnalate dalle analisi del PAES, nei tessuti a più elevata densità edilizia e rapporto di copertura, localizzati ai bordi della città antica e in siti di pregio paesaggistico. D'altra parte, le aree di atterraggio corrispondono ad ambiti della città localizzati in posizioni sostanzialmente simili per carattere e valore, in cui processi di densificazione risultano ancora possibili in relazione al livello di infrastrutturazione, di accessibilità e di disponibilità di lotti parzialmente ineditati.

Per garantire al meccanismo premiale condizioni di applicabilità, appetibilità ed efficacia non si può infine eludere l'approfondimento di tutti gli aspetti di natura giuridica che concorrono a dare certezza alle procedure, con particolare riferimento alle modalità con cui si opera alla *registrazione e monitoraggio, cessione e trasferimento dei crediti*. Questi ultimi vengono assegnati a seguito della realizzazione dell'intervento di riqualificazione energetica e dell'attestazione dell'avvenuto miglioramento energetico prodotto dallo stesso, mediante scrittura su un apposito registro. Il *Registro* ha perciò il compito di tenere memoria dell'ammontare dei crediti di volta in volta attribuito, delle quantità effettivamente atterrate e di quelle che ancora permangono "in volo", consentendo una tracciabilità della situazione per via telematica e in tempo reale<sup>10</sup>.

### **3. Conclusioni: il ritorno alla città reale, tra pertinenza e opportunità**

Oggi crisi economica, aumento di aree ed edifici dismessi, calo demografico, ridotte capacità di spesa nella gestione dei servizi da parte delle amministrazioni locali rendono del tutto superate prospettive di sviluppo improntate all'espansione

<sup>9</sup> A fronte di margini di tenuta economica contenuti, la presenza di meccanismi di deroga incondizionata come il cosiddetto "Piano casa" non ha certo aiutato, imponendo l'offerta di maggiori possibilità volumetriche e l'abbattimento di ulteriori vincoli edilizi e urbanistici. Nello specifico, per quanto riguarda le aree di decollo, i crediti edilizi previsti dal Prg di Trieste – comunque non cumulabili per legge con il "Piano casa" – sono graduati rispetto al miglioramento energetico prodotto. Essi vanno dall'8% del volume dell'edificio riqualificato se  $R$  (risparmio calcolato sull'indice di prestazione energetica)  $> 30\%$ , al 10% del volume se  $R > 50\%$ . Il *Regolamento* stabilisce altresì una classe energetica minima (E) cui arrivare al termine di lavori che potranno riguardare sia gli impianti che l'involucro esterno. Per quanto riguarda le aree di atterraggio, i crediti possono essere utilizzati per realizzare ampliamenti di edifici esistenti (anche modificando il numero delle unità immobiliari) o nuove costruzioni entro lotti parzialmente già edificati, assumendo come tetto massimo – sia pure graduato nelle diverse zone di atterraggio – 250 mc per unità immobiliare e il 45% della volumetria derivante dall'applicazione dell'indice di zona.

<sup>10</sup> La titolarità del credito può essere liberamente trasferita, tramite atto pubblico notarile trasmesso in copia autentica al Comune. Il *Registro* ha la funzione di monitorare l'andamento dei crediti e i loro movimenti, evitando l'esito estremo di una totale e incontrollata finanziarizzazione del mercato dei diritti.

urbana e all'acquisizione di immobili funzionali a implementare l'offerta di dotazioni pubbliche. Al contrario, una delle questioni di fondo con cui a Trieste, come in molte altre città italiane ed europee, siamo chiamati a confrontarci consiste nella ricerca di dispositivi idonei a *incentivare interventi di metamorfosi della città esistente*. Ne discende la necessità di tornare a riflettere sulla tenuta di strumenti concepiti in condizioni affatto diverse da quelle attuali, in cui ancora la trasformazione urbanistica prevaleva su quella edilizia, consentendo un'ampia scelta di impieghi effettivi di diritti e crediti edificatori, e in cui l'ampliamento della "città pubblica" imponeva la ricerca di alternative all'esproprio (Micelli, 2014).

Se la prospettiva in cui si colloca il nostro operare è quella di una rigenerazione urbana che sostanzialmente manipola ciò che già esiste, *l'indifferenza alla diversità dei contesti proposta da modelli di perequazione estesa non appare più pertinente*. Il valore dei diritti edificatori oggetto di trasferimento e compravendita (e quindi l'equità e l'efficacia di meccanismi di compensazione e premiali) strettamente si lega alle caratteristiche di aree di decollo e di atterraggio, laddove l'immagine di un territorio isotropo si scontra con la presenza di situazioni insediative profondamente diverse per condizioni di qualità edilizia e urbanistica, ambientale, di accessibilità. Condizioni che, nei processi di recupero del costruito, fortemente orientano la produzione di plus e minusvalenze, vincolando le dinamiche di un mercato la cui libertà, certezza e trasparenza appaiono più teoriche che reali. Il fatto che il Prg abdichi a scelte localizzative relative all'utilizzo delle possibilità di edificazione non evita, in sostanza, che il carattere dei luoghi influisca sui processi di valorizzazione delle rendite immobiliari.

Non solo. La rinuncia da parte del Piano a un progetto esplicito di città può comunque avere rilevanti ripercussioni sulla qualità dell'assetto urbano: può comportare *la perdita dell'opportunità di direzionare lo sviluppo verso il perseguimento di specifici obiettivi e la produzione di beni comuni*; ma può anche precludere la possibilità di *evitare trasformazioni là dove la città fatica a reggerne gli impatti*. Non tutte le città possibili sono infatti ugualmente auspicabili, né tutte le parti di città possono essere densificate e modificate nella stessa misura.

Un ultimo aspetto su cui riflettere attiene al permanere di una reale appetibilità economica dei meccanismi perequativi e premiali. In una condizione di crisi strutturale del mercato immobiliare, la moneta urbanistica connessa alla concessione di nuove possibilità edificatorie sembra avere perso molto del suo appeal. Le opportunità per un rilancio delle attività di recupero e riuso dell'esistente vanno perciò ricercate soprattutto nella *sinergia di una pluralità di soluzioni tecniche e di misure di de-tassazione*: non più solo premialità quindi, ma anche abbattimento dei costi di cantiere legati all'occupazione di suolo pubblico, revisione dell'importo di oneri e diritti tecnici, modulazione delle imposte comunali. Stanti i vincoli di legge e l'esiguità degli introiti a bilancio, per un'amministrazione locale i margini operativi risultano chiaramente esigui. Ciò non toglie che piccole azioni di supporto e incentivo, se definite in maniera coerente, possano costituire un valido contributo.

Al radicale cambiamento delle condizioni in cui ci troviamo ad operare non si può del resto che accompagnare una revisione altrettanto radicale di approcci, strumenti tecnici, scale e modi di intervento.

## Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (2012). La nuova perequazione urbanistica “sconfinata”: uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto). *Edilizia e Territorio*, 29 agosto (testo disponibile al sito: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php?uuid=AbetAXVG>).
- Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di (2014). Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?, *Scienze Regionali*, 13(2).
- Faggiani A. (2012). San Donà, i crediti edilizi per la costruzione di beni comuni. In: Micelli E., a cura di. Strumenti che funzionano: i percorsi per l'efficacia dei piani, *Urbanistica Informazioni*, 243: 14-15.
- Galuzzi P. (2014). La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del PGT 2012. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di. Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?, *Scienze Regionali*, 13(2): 113-124.
- Goggi G. (2012). Perequazione sconfinata “alla milanese”: i motivi per rimediare a una situazione incerta e pericolosa. *Edilizia e Territorio*, 29 agosto (testo disponibile al sito: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/print/AbG7BZVG/0>).
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2014). Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di. Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?, *Scienze Regionali*, 13(2): 9-27.
- Moroni S. (2014). Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di. Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?, *Scienze Regionali*, 13(2): 59-72.
- Rocella A. (2012). Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano. *Edilizia e Territorio*, 29 agosto (testo disponibile al sito: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/basi-normative-molto-esili-211626.php?uuid=AbZxBZVG>).
- Stanghellini S., a cura di (2013). *Perequazione Compensazione Fattibilità*. Roma: INU Edizioni.
- Urbani P. (2000). *Urbanistica consensuale*. Torino: Bollati Boringhieri.