



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Ingegneria Civile e Architettura

Ciclo XXIX

L'urbanistica che cambia. Mercato dei diritti edificatori, governo del territorio ed uso del suolo.

Settori scientifico disciplinari di afferenza

ICAR/20, ICAR/21, ICAR/22

Presentata da:	Arch. Sergio Serra
Coordinatore Dottorato	Prof. Roberto Deidda
Tutor	Prof.ssa Anna Maria Colavitti
Co-tutor	Prof. Ivan Blecic

Esame finale anno accademico 2015 – 2016
Tesi discussa nella sessione d'esame aprile 2017

L'URBANISTICA CHE CAMBIA. MERCATO DEI DIRITTI EDIFICATORI, GOVERNO DEL TERRITORIO ED USO DEL SUOLO.

INDICE

Introduzione	pp. I-VI
1. Intorno alla formazione della rendita	p.1
1.1. Economia e rendita urbana: fasi e sviluppi	p.1
1.2. La rendita secondo l'economia classica	p.4
1.3. La nascita del concetto di rendita assoluta	p.13
1.4. La rendita urbana e il mercato immobiliare	p.18
1.5. Verso la finanziarizzazione del settore immobiliare	p.28
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.32
2. Rendita urbana e pianificazione urbanistica	p.35
2.1. La regolazione pubblica del mercato: questioni di efficacia ed equità	p.35
2.2. Pianificazione urbanistica o autoregolamentazione dell'uso del suolo?	p.47
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.59
3. Nuove sfide per il governo del territorio	p.63
3.1. Consumo di suolo e dispersione insediativa	p.64
3.2. Misurare e monitorare l'impermeabilizzazione del suolo	p.68
3.3. Il ruolo della pianificazione nel contenimento del fenomeno	p.73
3.4. Le direttive europee per limitare, mitigare e compensare il consumo di suolo	p.76

3.5. Le proposte di legge in Italia	p.79
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.84
4. Proprietà del suolo, diritti edificatori e pianificazione urbanistica	p.87
4.1. Indagine comparativa di alcuni sistemi di pianificazione	p.90
4.2 Stati Uniti d’America	p.92
4.2.1 Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.92
4.2.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.93
4.2.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.94
4.2.4. Strumenti <i>command and control vs market based</i>	p.96
4.2.5. I <i>Transfer of Development Rights programs</i> negli Stati Uniti	p.99
4.2.5.1. Origine delle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori	p.99
4.2.5.2. Finalità e funzionamento dei programmi TDR	p.101
4.2.5.3. Fattori di successo dei programmi TDR	p.105
4.2.5.4. TDR e tutela del patrimonio storico monumentale: il caso della città di New York	p.110
4.2.5.5. TDR e salvaguardia ambientale: il caso della Florida	p.119
4.3. Germania	p.123
4.3.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.123
4.3.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.123
4.3.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.126
4.3.4. Strumenti <i>command and control vs market based</i>	p.128
4.3.5. I <i>tradable planning permits</i> per il controllo del consumo di suolo	p.129
4.4. Spagna	p.137
4.4.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.137

4.4.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.138
4.4.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.140
4.4.4. Strumenti <i>command and control vs market based</i>	p.142
4.5. Paesi Bassi	p.151
4.5.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.151
4.5.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.152
4.5.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.154
4.5.4. Strumenti <i>command and control</i>	p.155
4.5.5. Strumenti <i>market-based</i>	p.157
4.6. Regno Unito	p.160
4.6.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.160
4.6.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.161
4.6.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.168
4.6.4. Strumenti <i>command and control vs market based</i>	p.173
4.7. Francia	p.174
4.7.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale	p.174
4.7.2. Legislazione e strumentazione urbanistica	p.175
4.7.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione	p.178
4.7.4. Strumenti <i>command and control vs market based</i>	p.180
4.8. Discussione dei risultati	p.181
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.189
5. Il controllo della rendita urbana in Italia	p.199
5.1. La Legge Urbanistica Nazionale e i tentativi di riforma	p.200
5.2. La crisi del piano regolatore: problemi di efficacia ed equità	p.216
5.3. Meccanismi innovativi per l'attuazione del piano urbanistico	p.219
5.3.1. Urbanistica contrattata e partenariato pubblico privato	p.220

5.3.2. Le diverse forme della perequazione urbanistica	p.224
5.3.3. La compensazione urbanistica e le premialità volumetriche	p.233
5.4. La perequazione territoriale	p.236
5.5. L'evoluzione del quadro legislativo regionale	p.243
5.6. Il dibattito recente sulla riforma urbanistica	p.252
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.258
6. Esperienze innovative di pianificazione in Italia	p.263
6.1. Dall'esperienza statunitense un contributo per l'analisi di alcuni strumenti di pianificazione generale in Italia	p.264
6.2. Il Piano Strutturale ed il Regolamento Urbanistico del Comune di Firenze	p.273
6.2.1. Obiettivi e strategie di piano	p.274
6.2.2. Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR	p.278
6.3. Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano	p.282
6.3.1. Obiettivi e strategie di piano	p.283
6.3.2. Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR	p.287
6.3.3. Aspetti critici della perequazione milanese	p.292
6.4. Il Piano Regolatore Generale del Comune di Roma	p.295
6.4.1. Obiettivi e strategie di piano	p.296
6.4.2. Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR	p.299
6.5. Discussione dei risultati	p.303
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.309
7. Verso una libera circolazione dei diritti edificatori in Italia: potenzialità e rischi	p.313
7.1. Il trasferimento dei diritti edificatori: il punto di vista giuridico	p.314
7.1.1. La natura giuridica dello <i>jus aedificandi</i>	p.314
7.1.2. Il diritto di superficie e la cessione di cubatura	p.318

7.1.3. Dalla cessione di cubatura agli istituti della perequazione e della compensazione	p.321
7.1.4. Le novità introdotte nel Codice Civile dal Decreto Sviluppo	p.326
7.2. Consumo di suolo e libera circolazione dei diritti edificatori	p.328
7.3. Nuove forme di piano e libera circolazione dei diritti edificatori	p.333
7.4. La stima dei diritti edificatori tra equità ed efficacia	p.338
7.5. Alcune riflessioni sull'indennizzo compensativo	p.343
7.5.1. La separazione dei diritti edificatori a titolo di indennizzo dalla proprietà del suolo	p.346
7.5.2. La tutela dei diritti edificatori compensativi dal potere conformativo della pianificazione	p.347
7.6. Gestione, trasparenza e fiscalità del mercato dei diritti edificatori	p.349
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.352
8. La dimensione regionale: il caso studio della città metropolitana di Cagliari	p.357
8.1. La tutela della risorsa suolo in Sardegna: normativa urbanistica e pianificazione paesaggistica	p.359
8.2. Il percorso per l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari	p.362
8.3. Le dinamiche socio-demografiche	p.365
8.4. Il consumo di suolo e la dispersione insediativa nell'area metropolitana di Cagliari	p.372
8.4.1. La stima del consumo di suolo e le fonti di dati	p.372
8.4.2. L'interpretazione delle forme insediative	p.376
8.4.3. Densità dei tessuti urbani esistenti e grado di utilizzo del patrimonio abitativo	p.383
8.4.4. Consumo di suolo e dinamiche demografiche	p.387
8.5. Prove di pianificazione strategica e di <i>governance</i> metropolitana	p.392

8.6. L'adeguamento dei piani urbanistici comunali dell'area metropolitana al PPR	p.395
8.6.1. Assemini	p.396
8.6.2. Cagliari	p.400
8.6.3. Capoterra	p.404
8.6.4. Elmas	p.407
8.6.5. Monserrato	p.408
8.6.6. Pula	p.409
8.6.7. Selargius	p.410
8.6.8. Sestu	p.412
8.6.9. Settimo San Pietro	p.414
8.7. Discussione dei risultati	p.415
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.421
9. Riflessioni conclusive e prospettive di ricerca	p.423
9.1. L'edificabilità del suolo: opportunità o ostacolo allo sviluppo socio-economico del territorio?	p.424
9.2. La dimensione sovra comunale o metropolitana nella pianificazione del territorio	p.427
9.2.1. Il superamento dei limiti amministrativi comunali nella conformazione dell'uso del suolo	p.428
9.2.2. L'ipotesi di un sistema <i>cap-and-trade</i> per il controllo del consumo di suolo	p.431
9.3. Consumo di suolo e pianificazione: approccio <i>command and control</i> vs <i>market oriented</i>	p.435
9.4. Linee guida per un uso sostenibile dei diritti edificatori	p.438
9.4.1. Nuove forme di piano e perequazione urbanistica	p.438
9.4.2. Riqualificare il territorio con la compensazione urbanistica	p.440
9.5. Prospettive di ricerca	p.443
<i>Riferimenti bibliografici</i>	p.446
Appendice	p.449

INTRODUZIONE

Il dilagare nel territorio del cosiddetto *sprawl* urbano, ossia di forme insediative disperse e diffuse, compromette il paesaggio naturale, sottrae vaste aree all'uso agricolo ed incrementa i costi per le urbanizzazioni e i servizi. Nonostante la crisi economica non abbia risparmiato il settore edilizio, la notevole pressione insediativa e la tendenza all'inurbamento, rilevabili soprattutto nei contesti metropolitani, non appaiono giustificati dalle dinamiche socio-demografiche. E' forse lo stesso modello di sviluppo, basato sull'espansione urbana, ad aver innescato la crisi economica a causa dell'impiego di ingenti risorse economiche nel campo immobiliare, generando rendite urbane e finanziarie a scapito dei profitti derivanti dalla produzione. Dal punto di vista urbanistico, le conseguenze maggiori si rilevano nell'inarrestabile consumo di territorio e nell'impermeabilizzazione continua di superfici naturali.

Alla pianificazione urbanistica e territoriale è prioritariamente affidato il compito di orientare lo sviluppo verso la trasformazione dei tessuti urbani esistenti, evitando ulteriori consumi di suolo ed optando per operazioni di rigenerazione, riqualificazione, densificazione urbana e ridefinizione dei margini per un nuovo

rapporto tra urbano e rurale. Il dibattito sul controllo della rendita urbana e sulla necessità di restituire alla collettività parte del plusvalore generato dalla trasformazione urbana si è ormai tradotto nel passaggio da un'urbanistica autoritativa ad un approccio consensuale che rafforza il ruolo del privato nel processo decisionale e nell'attuazione degli obiettivi di piano.

La ricerca intende riflettere sull'evoluzione della disciplina urbanistica verso approcci *market-oriented*, ispirati ai principi neoliberalisti di autoregolamentazione del mercato, tesi a superare la rigida conformazione dell'uso del suolo e la tradizionale modalità di attuazione del piano razional-comprensivo, ritenuta responsabile della sua scarsa efficacia. L'obiettivo principale è quello di valutare le potenzialità espresse dai nuovi strumenti basati sui meccanismi del libero mercato in relazione a specifici obiettivi, condivisi a livello nazionale ed europeo, di governo del consumo di territorio e di riqualificazione urbana e territoriale degli insediamenti esistenti.

In particolare, si focalizza l'attenzione sulle esperienze internazionali di trasferimento dei diritti edificatori per finalità legate alla salvaguardia ambientale.

Nel contesto nazionale si indaga sulla consolidata applicazione dell'istituto della perequazione urbanistica, disciplinata in maniera eterogenea nelle legislazioni regionali, e sulle recenti sperimentazioni in direzione di forme più flessibili di trasferimento dei diritti edificatori o, addirittura, di libera commerciabilità delle volumetrie. Alla base di questo meccanismo emerge il concetto di diritto edificatorio, incorporato dalla proprietà del suolo e dotato di autonomia giuridica, eventualmente monetizzabile, che i diversi portatori di interesse possono cedere o acquisire a seconda delle condizioni definite dalle pubbliche amministrazioni.

La "moneta urbanistica" può essere utilizzata dagli enti locali per perseguire obiettivi di diversa natura: acquisizione gratuita di suoli, tutela delle risorse ambientali e storico culturali, incentivazione al

risparmio energetico, riqualificazione urbana, contenimento del consumo di suolo, realizzazione di infrastrutture e servizi.

Partendo da un'indagine sugli strumenti *market-based* utilizzati dalla pianificazione urbanistica nel contesto internazionale, la tesi propone di analizzare le forme italiane di perequazione, compensazione ed incentivazione urbanistica in relazione ai criteri di efficacia, efficienza, equità e trasparenza. L'individuazione di numerose criticità di carattere urbanistico, estimativo e giuridico ha consentito di avanzare alcune proposte dirette a migliorare l'efficacia e l'equità degli strumenti di piano.

Le diverse forme di perequazione urbanistica, compensazione ed incentivazione volumetrica, previste all'interno del piano comunale o indipendentemente da esso, generano tipologie di diritti edificatori differenti per natura e tutela giuridica.

Ad esempio i diritti edificatori, assegnati a titolo di indennizzo per la cessione di un'area o come risarcimento per determinati oneri aggiuntivi a carico del privato, devono essere tutelati dall'amministrazione che deve garantire la possibilità di un reale sviluppo ed imporre un vincolo di revisione delle previsioni di piano, in funzione di sopravvenute esigenze.

Il recente intervento legislativo statale¹, volto a disciplinare lo schema contrattuale di "cessione di cubatura" e a prescrivere l'obbligo di trascrizione nei registri immobiliari dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori, non appare provvedimento sufficiente a superare le numerose criticità presenti, sebbene contribuisca a garantire maggiore certezza nelle operazioni di assegnazione o circolazione.

La ricerca discute la proposta di una nuova legge nazionale per il governo del territorio e la riforma della legislazione regionale in materia, con la finalità di proporre un possibile utilizzo di approcci

¹ Decreto Legge 70/2011, Decreto Sviluppo, Prime disposizioni urgenti per l'economia.

market-oriented e di meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori, a supporto di strumenti di pianificazione, ad integrazione di misure regolamentative e *command and control*, per affrontare problematiche specifiche come il controllo dell'espansione urbana, la riqualificazione degli insediamenti, il recupero dei centri storici ed il potenziamento del sistema dei servizi collettivi.

Nel primo capitolo si analizzano le questioni teoriche relative al concetto di rendita urbana. In particolare, si ripercorrono, nella storia del pensiero economico, le tappe che hanno portato al riconoscimento delle tipologie di rendita differenziale e assoluta. Si evidenziano le caratteristiche specifiche del mercato immobiliare e le recenti evoluzioni verso la finanziarizzazione del settore.

Il secondo capitolo si concentra sul rapporto tra la rendita urbana e la pianificazione urbanistica e sul dibattito sulla necessità o meno di adottare la regolazione pubblica del mercato immobiliare, a fronte delle sue numerose inefficienze. Preso atto della scarsa efficacia ed equità del piano urbanistico, nel controllo della rendita urbana, si riflette sui vantaggi di un approccio più flessibile ed orientato al mercato.

Nel terzo capitolo si approfondisce il tema del consumo di suolo, individuandone le cause ed i principali esiti spaziali. Si analizza il ruolo svolto dalla pianificazione urbanistica e le politiche proposte dall'Unione Europea e dal governo italiano per controllare l'espansione urbana e minimizzare gli effetti negativi del fenomeno.

Nel quarto capitolo si rivolge lo sguardo al contesto internazionale, attraverso un'indagine comparativa di diversi sistemi di pianificazione (Stati Uniti, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Francia). La ricerca illustra sinteticamente la struttura istituzionale ed amministrativa di ciascun contesto nazionale, individuandone poteri e competenze nel campo della pianificazione spaziale, e il quadro legislativo di riferimento, focalizzando l'attenzione sui provvedimenti che riguardano il governo dello sviluppo urbano e gli strumenti principali utilizzati. I concetti di

proprietà del suolo e di diritto edificatorio rappresentano nodi essenziali della ricerca, insieme agli strumenti di pianificazione e alle loro modalità di attuazione. Lo studio individua essenzialmente due classi di strumenti: nella tipologia *command and control* ricadono strumenti regolativi ed autoritativi tradizionali mentre appartengono alla strumentazione *market-based* o *market-oriented* quella tipologia di strumenti orientati al mercato, solitamente di supporto ad un approccio autoritativo con la finalità di renderlo maggiormente flessibile ed efficace. L'attenzione è rivolta in particolare alle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori per finalità legate alla salvaguardia ambientale, al contenimento del consumo di suolo ed alla tutela del patrimonio culturale.

Nel quinto capitolo si approfondisce il dibattito sul controllo della rendita urbana nel contesto nazionale attraverso una rilettura delle diverse proposte di riforma della legge urbanistica nazionale ed analizzando gli esiti della stagione di riforma delle leggi urbanistiche regionali, tuttora in corso, con particolare attenzione agli innovativi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico, introdotti nell'ottica di conferire una maggiore efficacia ed equità al sistema della pianificazione. Si fa riferimento alle forme di urbanistica contrattata e di partnership pubblico privato, alla perequazione urbanistica, alla compensazione volumetrica e alla perequazione territoriale che, sebbene poco diffusa, mostra interessanti potenzialità nella *governance* metropolitana.

Il sesto capitolo si concentra sull'analisi di dettaglio di tre esperienze recenti di pianificazione comunale in Italia, orientate al contenimento del consumo di suolo, che introducono meccanismi innovativi di attuazione basati sul trasferimento dei diritti volumetrici. In particolare, vengono analizzati il Piano di Governo del Territorio di Milano, il Piano Regolatore Generale di Roma e il Piano Strutturale di Firenze in rapporto ai fattori di successo dei programmi *Transfer of Development Rights* statunitensi.

Nel settimo capitolo si focalizzano gli sviluppi teorici della ricerca

e si discute sulle potenzialità e sui rischi prospettabili nell'ipotesi di consentire una libera circolazione dei diritti edificatori in Italia. Sulla base delle analisi e dei risultati discussi si individuano alcune criticità di carattere urbanistico, estimativo e giuridico sottolineate dalle esperienze italiane che utilizzano strumenti di perequazione, compensazione ed incentivazione. Infine si valutano le possibili ricadute di un libero mercato dei diritti edificatori sull'efficacia e sull'equità dello strumento urbanistico. In vista di un'auspicabile revisione della legge urbanistica nazionale si avanzano proposte per la definizione di criteri per l'implementazione e l'utilizzo degli strumenti *market oriented* a supporto della pianificazione.

L'ottavo capitolo rappresenta un approfondimento delle problematiche urbanistiche nella Regione Sardegna, in funzione della revisione degli strumenti di pianificazione collegati alla redazione della nuova legge urbanistica regionale. In particolare si discute il caso studio della città metropolitana di Cagliari come contesto esemplificativo delle dinamiche di espansione dispersa degli insediamenti urbani in prossimità del capoluogo regionale e del conseguente consumo di territorio. Si valuta la capacità dei comuni dell'area metropolitana nel governare il fenomeno della dispersione insediativa e si approfondiscono i primi tentativi di sperimentazione di approcci flessibili e consensuali, pur in assenza di una normativa regionale di supporto.

La parte conclusiva ipotizza alcuni strumenti per il controllo della crescita degli insediamenti e per il potenziamento del sistema dei servizi. Tali soluzioni tentano di integrare i meccanismi di trasferimento volumetrico, sia all'interno dei tradizionali piani comunali che dei nuovi strumenti di pianificazione su scala sovra comunale ipotizzabili.

INTORNO ALLA FORMAZIONE DELLA RENDITA

Nell'economia urbana la rendita è una componente fondamentale ed ineliminabile prodotta dalle politiche pubbliche e in particolare dalle scelte operate dalla pianificazione urbanistica. Essa istituisce un legame forte con le economie di agglomerazione, che rappresentano il motore dello sviluppo urbano, e costituisce un elemento chiave nell'organizzazione delle attività economiche e dei diversi usi del suolo sul territorio. Sulla sua genesi influiscono fattori di diversa natura, oggetto di indagine da parte delle discipline economiche ed urbanistiche al fine di minimizzare gli effetti negativi, in termini di disparità sociali, prodotti dall'intervento pubblico nella sua distribuzione.

1.1. Economia e rendita urbana: fasi e sviluppi

Il concetto di *rendita* è stato a lungo oggetto di dibattito nell'ambito delle scienze economiche, a partire dalla seconda rivoluzione industriale, nel tentativo di spiegare i meccanismi che regolano il processo produttivo e la formazione dei prezzi dei prodotti nel mercato. Solo successivamente le teorie sulla rendita

sono state applicate al mercato dei suoli urbani per comprenderne l'influenza nel processo di espansione degli insediamenti.

Nella letteratura economica il significato del termine "rendita" assume diverse connotazioni nel corso del tempo che attribuiscono la sua genesi a fattori eterogenei.

Claudio Napoleoni nel Dizionario di Economia politica definisce la rendita: «[...] il reddito che il proprietario di certi beni percepisce in conseguenza del fatto che tali beni sono, o vengono resi, disponibili in quantità scarsa; dove la scarsità va intesa in uno dei seguenti sensi: i beni in questione appartengono alla categoria degli agenti naturali, disponibili in quantità limitata e inferiore al fabbisogno; i beni in questione vengono resi disponibili da chi li possiede in quantità inferiore alla domanda che di essi si avrebbe in corrispondenza di prezzi uguali ai loro costi» (Napoleoni, 1956).

La rendita può essere definita come «il guadagno differenziale di cui gode il possessore di fattori produttivi o di beni di consumo durevoli, a cagione della assoluta o relativa non riproducibilità e non trasferibilità, nonché della scarsità naturale e/o indotta dei fattori produttivi o dei beni» (D'Agostino, 2008, p.78).

In linea generale la rendita, a prescindere dalla sua natura, può essere definita come «[...] la remunerazione che un qualunque fattore produttivo ad offerta limitata riceve al di là dei suoi costi di produzione» (Agnoletti, Di Maio, 2011, p.8).

Le prime riflessioni intorno al concetto di rendita fondiaria vengono elaborate in riferimento al settore agricolo che, nell'era del capitalismo, aveva assunto i caratteri della produzione industriale.

L'iniziale mancanza di attenzione verso il territorio urbano è imputabile probabilmente ad una struttura economica basata esclusivamente sulla produzione agricola e ad una visione negativa delle città, considerate organismi parassiti dell'onesto e faticoso lavoro agricolo (Alonso, 1967).

La produzione agricola si fonda su tre fattori produttivi essenziali (terra, lavoro e capitale) ciascuno dei quali viene compensato

attraverso una redistribuzione della ricchezza prodotta: una quota viene assegnata ai lavoratori sotto forma di salario, un'altra spetta all'imprenditore come profitto per l'impiego del capitale ed infine una parte viene restituita ai proprietari per l'uso della terra, sotto forma di rendita fondiaria.

La scuola di economia classica si è occupata di studiare a fondo, secondo i principi dell'utilitarismo e del liberismo, i rapporti tra i diversi fattori produttivi nello sviluppo economico e nel processo sociale. Le teorie sulla rendita fondiaria si sono focalizzate essenzialmente sulla sua natura differenziale, sia essa generata da caratteristiche intrinseche o estrinseche al bene, trascurando inizialmente la sua genesi monopolistica o legata alla sua scarsità. Numerosi esponenti della scuola classica, tra cui Smith, Ricardo e Mill, hanno fornito contributi essenziali alla formulazione della moderna teoria sulla rendita.

L'approccio marginalista integra la teoria del valore elaborata dall'economia classica assumendo il punto di vista del consumatore e basandosi sull'utilità attribuita dal soggetto economico al singolo bene. Esso sostiene che il valore dei beni non derivi dal costo di produzione, ma dall'utilità marginale ossia «[...] dall'utilità dell'ultima dose disponibile del bene in quanto l'intensità del bisogno dei consumatori stessi, decresce con l'aumentare della quantità disponibile e quindi consumata» (D'Agostino, 2015, p.22).

Più volte gli economisti classici hanno fatto accenno alla scarsità della terra, sia essa agricola o urbana, come determinante di una forma di rendita, ma solo con l'avvento delle teorie economiche socialiste di Marx si riconosce l'esistenza di una rendita assoluta in aggiunta a quella differenziale.

Successivi studi di economia urbana hanno traslato le teorie sulla rendita fondiaria dal ciclo di produzione agricola al mercato immobiliare. Uno dei fattori che generano una rendita differenziale in ambito urbano è, ad esempio, la capacità edificatoria del suolo, in luogo della fertilità del suolo agricolo. Ne consegue che la rendita

urbana rappresenta uno dei fattori di produzione dell'industria delle costruzioni (Gaeta, 2009).

La formazione della rendita urbana si realizza esclusivamente in presenza di due fattori: un'offerta limitata di suolo urbano, non espandibile in un dato momento; una domanda di suolo con esigenze specifiche legate, in generale, alla città e a caratteristiche specifiche di accessibilità, ad esempio la distanza dal centro o la vicinanza ai servizi e alle attività urbane. Il suo valore è pertanto direttamente proporzionale all'aumento della domanda, alla necessità dell'acquirente di disporre di quel bene e all'aumento del prezzo dei prodotti. In sintesi la rendita fondiaria rappresenta il prezzo che tiene in equilibrio domanda e offerta di suolo realizzando la migliore allocazione delle risorse per l'intera collettività (Camagni, 1992).

E' dunque chiaro quanto la pianificazione urbanistica incida fortemente nel processo di formazione della rendita e come quest'ultima rappresenti il motore dei processi di agglomerazione alla base delle dinamiche urbane.

1.2. La rendita secondo l'economia classica

A partire dalla seconda metà del XVIII secolo numerosi studiosi hanno riflettuto sulla natura della rendita fondiaria, riferita inizialmente in maniera quasi esclusiva al terreno agricolo, ricercando i fattori che ne determinano la formazione.

Secondo i principi del liberalismo classico di Adam Smith¹ l'interesse dei proprietari terrieri coincide con quello della collettività, pertanto il processo di accumulazione può determinare il progresso economico e sociale. Questo non significa che Smith non si renda conto del vantaggio immeritato elargito attraverso la rendita in favore della classe proprietaria o che egli auspichi la prospettiva di

¹ Adam Smith (1776) *The Wealth of Nations*, New York: Dutton, Everyman's Library Edition. Edizione italiana: Adam Smith (1977), *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano: Mondadori

incremento della rendita per lo sviluppo economico ed il benessere collettivo (Dasgupta, 1987).

Adam Smith elabora la sua “teoria della crescita” in un clima di forte sviluppo economico determinato dalla rivoluzione industriale.

Il processo di crescita inizia con l'utilizzo di una certa quantità di lavoro che, in aggiunta ad altre risorse, consente lo sviluppo di un prodotto aggregato utilizzato, in una fase iniziale, per coprire essenzialmente i costi del lavoro. In uno stadio avanzato del processo produttivo l'incremento delle quantità di prodotto consente una suddivisione dello stesso in salari, rendite e profitti.

L'accumulazione del capitale, identificata con il lavoro produttivo di beni duraturi, avviene attraverso le fonti di rendita e profitto, che appartengono a due distinte classi sociali: proprietari terrieri e capitalisti (Dasgupta, 1987).

Rendita e profitto possono essere considerati un unico fattore residuale, il cosiddetto sovrappiù, che potrà essere impiegato per acquisire lavoro addizionale ed incrementare il processo produttivo. Secondo Smith, nella società capitalistica è presente un meccanismo cumulativo e di sviluppo che procede secondo la sequenza: divisione del lavoro, crescita della produzione, diminuzione dei prezzi, allargamento dei mercati, intensificazione della divisione del lavoro e aumento della produttività del lavoro (Screpanti, Zamagni, 2004).

Ad una prima lettura non appare chiaro se Smith ritenga che la crescita economica possa continuare indefinitamente nel tempo con rendimenti crescenti. In realtà egli afferma che gli investimenti, che inizialmente possono portare ad un alto profitto, tendano a ridurre il rendimento con il procedere dell'accumulazione. In particolare cita il caso in cui le terre più fertili ed in localizzazioni privilegiate siano occupate e si renda necessario il ricorso alla coltivazione di terre di minore qualità, dalle quali verrà tratto un minor profitto e una rendita inferiore (Dasgupta, 1987).

La concezione smithiana dell'economia si fonda su un meccanismo di mercato nel quale opera una “mano invisibile”, ossia

una forza che promuove il bene comune pur tutelando la libertà individuale di perseguire l'interesse personale. Il mercato possiede la capacità di autoregolarsi e tende costantemente ad un equilibrio naturale. Per raggiungere l'equilibrio concorrenziale è necessario che nel mercato si realizzino alcune condizioni ideali: la produzione consenta di soddisfare la domanda di merci da parte dei consumatori; vengano utilizzati metodi produttivi efficienti senza alcuno spreco di risorse; le merci vengano vendute al prezzo più basso possibile (Screpanti, Zamagni, 2004).

Secondo Smith il salario e il profitto, all'interno del processo produttivo, rappresentano la "causa" del prezzo mentre la rendita è un suo "effetto". Il saggio di profitto diminuisce con l'accrescere della ricchezza della società per cui l'interesse dei produttori è quello di operare in società povere.

L'interesse personale non coincide in questo caso con l'interesse collettivo. Viceversa, rendita e salari crescono con l'incremento della ricchezza sociale per cui l'interesse della proprietà terriera e dei lavoratori coincide con quello dell'intera società.

La rendita viene pertanto considerata come il prezzo pagato per l'uso della terra ed è naturalmente la più alta che l'affittuario può permettersi di pagare nelle effettive circostanze della terra. E' vero comunque che la trascuratezza dell'affittuario o del proprietario possono talvolta consentire di ottenere rendite superiori o inferiori al dovuto (Barucci, 1977).

Anche Smith, come gran parte degli economisti a lui contemporanei, non si preoccupa in maniera particolare del valore del suolo urbano (Forte, De Rossi, 1974; Alonso, 1967).

Occorre considerare il fatto che nell'Ottocento le rendite prodotte dai suoli urbani nelle città europee erano ancora esigue rispetto all'incremento registrato nelle fasi successive di espansione degli insediamenti. Pertanto appare giustificato il fatto che Smith arrivi persino a consigliare ai governi la vendita dei possedimenti terrieri al fine di sanare i debiti pubblici (Bernoulli, 2006).

Egli sostiene, nel caso del territorio urbano, che si tratta di un suolo improduttivo ed attribuisce la genesi dei prezzi del suolo urbano essenzialmente alla natura monopolistica del mercato: «la rendita della terra, considerata come il prezzo pagato per l'uso della terra, è dunque naturalmente un prezzo di monopolio» (Smith, 1977, p.145).

Smith intuisce come alcune porzioni di territorio possono produrre un vantaggio specifico, oggetto di una altrettanto specifica domanda, che sarà più avanti definito da alcuni autori come una rendita di monopolio. Egli sottolinea come il prezzo dei beni prodotti influisca sul valore della rendita fondiaria, e non viceversa. Inoltre, assumendo che il prezzo della merce sia legato alla distribuzione dei redditi, quest'ultima influisce direttamente sulla formazione della rendita. Seppure tale aspetto sia stato spesso trascurato già Smith sosteneva che, a parità di condizioni di fertilità, una terra più vicina alla città è dotata di una rendita maggiore (Camagni, 1992).

Le riflessioni sulla rendita agricola proposte da David Ricardo² agli inizi del XIX secolo rappresentano ancora oggi il fondamento della moderna teoria sulla rendita urbana. Ricardo elabora la teoria economica nel contesto inglese, nel periodo che intercorre tra l'approvazione nel 1815 delle leggi per impedire l'importazione del grano a basso costo e la loro successiva abolizione nel 1846 (Screpanti, Zamagni, 2004).

Ricardo constatava che, essendo i terreni più produttivi i primi ad essere coltivati, la differenza di produzione, in termini quantitativi, veniva restituita al proprietario sotto forma di rendita: la sua genesi è da ricercare, secondo Ricardo, nella differenza di produttività dei terreni (Alonso, 1967; Dandri, 1969).

Sulla base di queste premesse Ricardo definisce la rendita come “il prezzo più elevato che il conduttore può permettersi di pagare in

² David Ricardo pubblicò nel 1817 “On the Principles of Political Economy and Taxation”.

una determinata condizione della terra una volta detratti dal prezzo di vendita del prodotto tutti i costi di produzione più un margine di profitto normale” (D’Agostino, 2015).

Un’ulteriore definizione di rendita proposta da Ricardo è quella di “parte del prodotto della terra che è pagata al proprietario per l’uso della capacità produttiva originale ed indistruttibile del suolo” (Forte, De Rossi, 1979).

Il modello proposto da Ricardo, nel suo “Saggio sui profitti”³ del 1815, si focalizza sul suolo agricolo e su un unico prodotto, il grano. L’agricoltore capitalista avvia il processo produttivo assumendo la manodopera con anticipazioni salariali in grano e, allo stesso modo, pagando la rendita delle terre in affitto ai proprietari. Il prodotto pertanto appartiene all’agricoltore capitalista che deve comunque destinarne una parte al pagamento dei salari dei lavoratori ed una parte alla corresponsione delle rendite ai proprietari terrieri (Dasgupta, 1987). Alla base si ipotizza l’esistenza di diverse tipologie di terra, con caratteristiche di fertilità decrescenti, che vengono coltivate con equivalenti quantitativi di sementi e di lavoro. Nonostante la tendenza sia quella di occupare prioritariamente le terre più fertili, un incremento della produzione agricola determina un aumento della domanda di terreno coltivabile con la conseguente necessità di sfruttare terre con una produttività inferiore. Nelle cosiddette terre marginali, dotate di una minore fertilità, la produzione consentirebbe esclusivamente di coprire i costi dei salari e dei profitti considerati nel modello costanti. Pertanto, ad una prima interpretazione, ai proprietari delle terre marginali non dovrebbe essere pagata alcuna rendita poiché essa rappresenta il prodotto in eccesso che si può ottenere dallo sfruttamento delle terre intramarginali rispetto a quelle marginali, sempre a parità di profitti.

³ Il titolo originale è “Essay on the influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock”.

Il ragionamento proposto da Ricardo con questo modello rappresenta la teoria della rendita differenziale estensiva.

Le critiche alla teoria ricardiana si rivolsero infatti proprio all'ipotesi sulla totale assenza di rendita nelle terre marginali, smentita successivamente dallo stesso Ricardo con il ricorso alla teoria della rendita intensiva. In questo caso, si assume che le terre siano tutte coltivate, per cui un eventuale aumento della produzione può avvenire esclusivamente attraverso un incremento degli investimenti in capitale e lavoro. Dall'aumento della produzione e dell'occupazione ne consegue una diminuzione progressiva della produttività dei lavoratori occupati sino ad arrivare ad una produttività netta incapace, teoricamente, di generare alcuna rendita.

In realtà esiste una tipologia di rendita, cosiddetta intensiva, valutata come differenza tra la produttività degli investimenti su terreni intramarginali rispetto a quelli marginali, e compensata comunque attraverso una netta riduzione dei profitti. In questo modo Ricardo dimostrava la necessità di abolire le leggi sul grano poiché, data la limitatezza delle terre, verrebbe incrementata la quota di reddito nazionale che si risolve in rendita, a scapito dei profitti e della conseguente accumulazione (Screpanti, Zamagni, 2004).

La natura della rendita rilevata da Ricardo è, ad ogni modo, di tipo differenziale, ossia si tratta di una caratteristica intrinseca del bene fondiario che sorge in presenza di una differente fertilità di un suolo rispetto alla terra marginale⁴ (Micelli, 2004). Egli non attribuiva eguale importanza alle caratteristiche di posizione, ossia alla distanza rispetto ai mercati, come fattori di formazione della rendita.

Ricardo elaborò gli studi teorici sulla rendita nel territorio inglese, caratterizzato da un'orografia montana che determinava una scarsità di terra coltivabile, prezzi crescenti dei prodotti alimentari e

⁴ La terra marginale è secondo Ricardo priva di rendita ed il suo sfruttamento è in grado di fornire un prodotto capace di sfruttare esclusivamente i costi di produzione.

conseguentemente la formazione di rendite differenziali sempre più accentuate (D'Agostino, 2015).

E' opportuno sottolineare che la teoria ricardiana si riferisce esclusivamente al suolo agricolo e che l'autore non ha proposto, nella sua opera, alcun metodo per la determinazione della rendita e del valore del suolo urbano. Nonostante ciò è possibile pensare che il moderno concetto di rendita urbana, seppure integrato nel corso del tempo ed analizzato nel dettaglio, derivi anche dalla trasposizione della teoria ricardiana sulla rendita fondiaria.

La rendita secondo Ricardo nasce nel momento in cui diversi produttori si trovano in condizioni differenti per cui il prezzo di mercato tenderà ad allinearsi al costo di produzione del bene economico nelle condizioni sfavorevoli: pertanto si parla di rendita differenziale.

In realtà la prima formulazione della teoria sulla rendita differenziale risale al 1777 e venne pubblicata su un opuscolo "Ricerche intorno alla natura delle leggi sui cereali" dallo scozzese James Anderson. Contemporanee a Ricardo sono invece le teorie avanzate da studiosi come Thomas Robert Malthus⁵, Edward West⁶ e Robert Torrens⁷.

⁵ Thomas Robert Malthus (The Rookery, 1766 - Bath, 1834), economista e demografo inglese. Tra le sue opere troviamo: *Essay on the principle of population* del 1826 e *Principles of political economy considered with a view to their practical application* del 1836.

⁶ Edward West (St. Marylebone, Middlesex, 1782- Bombay 1828), economista, ha individuato alcuni elementi essenziali delle teorie ricardiane. Le sue principali opere sono *An essay on the application of capital to land* (1815), in cui introduce la teoria dei rendimenti decrescenti della terra, e *Price of corn and wages of labour* (1826).

⁷ Robert Torrens - (Hervey Hill, Irlanda, 1780 - Londra, 1864), economista noto per lo sviluppo teorico intorno al concetto di valore - lavoro che per alcuni aspetti entrò in contrasto con le teorie ricardiane costringendo lo stesso Ricardo a rivedere le sue argomentazioni. La sua opera principale è *An essay on the production of wealth* del 1821.

Malthus condivide in parte le tesi ricardiane, ma se ne distacca principalmente per le conclusioni a cui perviene.

Egli parte dall'ipotesi di un mercato nel quale i salari e le rendite vengono destinati interamente all'acquisto di beni di consumo mentre i profitti sono soggetti totalmente al processo di accumulazione. Se aumenta la quota di prodotto destinata ai profitti a scapito della quota dei salari, non ci sarà una domanda aggregata sufficiente a meno che la quota delle rendite non sia sufficientemente alta da compensare la riduzione dei salari. Pertanto egli si dichiara favorevole alla regolamentazione delle importazioni di grano se finalizzata alla redistribuzione del reddito prodotto dai profitti alle rendite.

Malthus si trova d'accordo con la teoria del valore promossa da Smith, ossia ritiene corretta l'interpretazione della formazione del prezzo delle merci come sommatoria di salari, profitti e rendite. Al contrario Ricardo esclude l'influenza della rendita nella determinazione del valore dei prodotti (Screpanti, Zamagni, 2004).

Il legame tra rendita e localizzazione è stato analizzato, alcuni anni più tardi, da Johann Heinrich Von Thünen⁸ in rapporto alla distribuzione territoriale di produzioni agricole differenti.

Le teorie di Von Thünen riguardano principalmente la localizzazione delle attività produttive secondo il concetto di costo opportunità e la rendita differenziale.

Escludendo dal ragionamento la domanda di prodotto presente sul mercato, il livello di produzione di una merce verrà determinato in maniera tale da eguagliare il prezzo con il costo di produzione dell'impresa più svantaggiata: il surplus guadagnato dai produttori con i costi più bassi rappresenta, secondo Von Thünen, la rendita (Screpanti, Zamagni, 2004).

⁸ Johann H. Von Thunen pubblica nel 1826 "Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleknomie"

Egli ritiene che, nella formazione del valore della rendita fondiaria, le variabili decisive siano il prezzo del prodotto agricolo ed i costi per la produzione ed il trasporto. Esiste un punto nel quale la distanza dal centro, inteso come luogo di scambio o mercato, determina un aumento dei costi di trasporto tale da annullare totalmente la rendita fondiaria. La distanza del terreno dal luogo di distribuzione del prodotto è direttamente proporzionale ai costi di trasporto pertanto, nelle localizzazioni più favorevoli, si realizza un residuo differenziale tra ricavi e costi che Von Thünen chiama rendita di posizione (Micelli, 2004).

Il modello di localizzazione delle attività agricole rappresentato da Von Thünen completa l'analisi della rendita introducendo, in aggiunta alle caratteristiche di fertilità del terreno, l'influenza dei costi di trasporto dei prodotti: il centro è la sede del mercato dei prodotti agricoli della campagna circostante e il costo di trasporto varia appunto a seconda della distanza dal centro (Camagni, 1993; Forte, De Rossi, 1979).

Al pari dei modelli teorici precedentemente descritti, anche quello di Von Thünen si regge su una serie di ipotesi semplificatrici. In particolare si basa sull'esistenza di un terreno pianeggiante con caratteristiche omogenee in termini di fertilità del suolo, dotato di infrastrutture di trasporto in tutte le direzioni e di un unico centro che funge da mercato per lo scambio di tutti i prodotti dell'attività agricola. Inoltre ipotizza: una disponibilità diffusa di tutti i fattori produttivi e degli input di produzione; una funzione di produzione specifica per ciascun prodotto agricolo, a coefficienti fissi e rendimenti di scala costanti; un prezzo del prodotto definito esogeneamente su un mercato più vasto; un costo di trasporto unitario costante; una domanda illimitata di prodotti (Camagni, 1993).

Questo tipo di rendita differenziale è, secondo Von Thünen, pari al valore del prodotto diminuito dei costi di produzione e di trasporto

(Alonso, 1967; Dandri, 1969). Pertanto, come in tutte le trattazioni classiche sulla rendita, essa assume un carattere residuale.

Le teorie di Ricardo e Von Thünen possono essere considerate analoghe dato che, seppure attribuiscono la genesi della rendita a fattori di diverso tipo, ne condividono il carattere differenziale. La loro validità nell'ambito dei suoli urbani e la loro attualità permane se si rivede il concetto di fertilità in funzione di un mutato contesto economico, ossia come possibilità di ottenere ricavi superiori alla media delle imprese che operano in un certo settore economico, e il concetto di accessibilità come capacità di ottenere un input produttivo decisivo soprattutto in molte attività terziarie avanzate a costi più contenuti (Micelli, 2004).

Diversi modelli recenti appartenenti alla cosiddetta *new urban economics* riportano in ambiente urbano questa visione semplificata riferendosi sia alle attività produttive, dove il centro è rappresentato dal luogo di raccolta e di esportazione dei prodotti, sia alle attività residenziali, dove nel centro urbano si accentrano tutti i posti di lavoro (Camagni, 1993).

1.3. La nascita del concetto di rendita assoluta

La rendita differenziale, sia essa determinata da caratteristiche di fertilità o di posizione, si è rivelata insufficiente per spiegare il meccanismo di formazione dei prezzi e dunque, pur accettando l'esistenza di tale tipologia di rendita, la teoria economica ha proseguito la ricerca di ulteriori fattori che contribuiscono alla sua formazione.

John Stuart Mill⁹, il padre del liberalismo classico, in "Principles of political economy" del 1848, sosteneva che il mercato dei suoli urbani fosse di tipo monopolistico considerando che l'offerta fissa e

⁹ John Stuart Mill (Pentoville, 1806 – Avignone, 1873), filosofo ed economista classico. La sua opera principale è: Mill J.S. (1848), *Principles of Political Economy*, New York: Longmans, Green.

limitata e la domanda appena sufficiente ad assorbire l'offerta (Alonso, 1967; Dandri, 1969).

Mill cerca di conciliare le teorie del sovrappiù con quelle dell'equilibrio concorrenziale individualistico, in un'epoca di transizione dal pensiero economico classico a quello neoclassico. Egli sostiene che talvolta l'interesse personale utilitaristico possa coincidere con l'interesse collettivo. Tuttavia, pur condividendo il principio del *laissez faire*, considera ammissibile l'intervento statale in alcuni settori economici ritenendo che l'autorità pubblica potesse conoscere e perseguire l'interesse degli individui meglio di loro stessi. Anche Mill concordava con Smith, Ricardo e Marx sulla tendenza ineluttabile alla caduta del saggio di profitto in un orizzonte secolare (Screpanti, Zamagni, 2004).

Un figura fondamentale nella storia del pensiero economico è Karl Heinrich Marx¹⁰, filosofo ed economista tedesco, principale teorico del socialismo scientifico. Egli intraprese i suoi studi in un'epoca di forte sviluppo economico capitalistico in Europa, dopo la sconfitta del movimento operaio nel 1848 in un conflitto trentennale con la classe borghese.

Marx riconosce chiaramente i meriti scientifici dei grandi economisti classici inglesi e condivide la definizione di economia politica classica ricardiana, concepita come un sistema teorico basato sulla teoria del sovrappiù, sulla teoria del valore-lavoro, sulla metodologia degli aggregati e sull'analisi dei comportamenti delle classi sociali (Rizzo, 1999; Screpanti, Zamagni, 2004).

Le critiche mosse da Marx nei confronti del pensiero economico classico furono comunque numerose. Innanzitutto ritiene siano stati incapaci di interpretare la natura del profitto e del capitale limitandosi alla misurazione del profitto, ma trascurandone l'origine.

¹⁰ Karl Heinrich Marx (Treviri, 1818– Londra, 1883). La sua opera principale è *Il Capitale. Critica dell'Economia Politica*, cura e traduzione di Delio Cantimori (1964), Editori Riuniti, Roma. Traduzione dell'opera "Das Kapital" pubblicata in diversi volumi, il primo uscito nel 1867 quando l'autore era ancora in vita.

Per Marx il capitale non rappresenta semplicemente l'insieme dei mezzi di produzione bensì un rapporto sociale che si crea, all'interno del modello capitalistico, in virtù del potere di controllo dei mezzi di produzione per generare profitti (Screpanti, Zamagni, 2004). Nella società capitalistica il sovrappiù è destinato prevalentemente all'accumulazione del capitale mentre nella società pre-capitalista era destinato tendenzialmente al consumo (Rizzo, 1999, 2006).

Appartiene a Marx l'intuizione più rilevante sull'esistenza di una rendita assoluta: pur ammettendo la presenza di una rendita di tipo differenziale, come sostenuto dai suoi predecessori, egli ritiene che la proprietà privata della terra generi una scarsità di suoli fertili accessibili a cui consegue l'attribuzione di un valore anche a quelli meno produttivi (Forte, De Rossi, 1974).

Assumendo l'ipotesi che esista esclusivamente un tipo di rendimento differenziale, Marx ritiene che, nel caso di terre marginali meno fertili o più distanti dal centro, il proprietario non potrebbe teoricamente richiedere alcuna rendita, non essendo la terra in grado di produrre extraprofitti, ma riuscendo i ricavi a coprire esclusivamente i costi di produzione e di trasporto (Camagni, 1992). Tale ragionamento non trova riscontro nella realtà essendo evidente l'attribuzione di un valore più o meno elevato a qualunque tipo di terra. In questo modo l'autore teorizza l'esistenza di un ulteriore tipo di rendita, derivante dalla scarsità del bene, che definisce rendita assoluta.

Appare chiaro come Marx attribuisca alla rendita assoluta un carattere monopolistico, determinato dalla possibilità dei proprietari di restringere l'offerta di terre sul mercato generando conseguentemente un incremento dei prezzi.

Tuttavia egli nega che il prezzo dei beni agricoli prodotti possa essere considerato un prezzo di monopolio oppure che esso inglobi al suo interno la rendita come un'imposta. La contraddizione nella sua teoria è evidente nel momento in cui egli ammette l'esistenza di una rendita anche nelle terre marginali tale da determinare un aumento

dei prezzi al pari di un generico costo di produzione (Camagni, 1993).

Marx ricerca, come lo stesso Ricardo, la fonte del valore nel costo dei fattori, piuttosto che nei loro prezzi, e sottolinea la relazione inversa tra salari e profitti. Il prezzo della merce è dato dal suo costo, più un saggio di profitto economico (Dasgupta, 1987).

Alfred Marshall¹¹, economista inglese collocabile all'interno della scuola neoclassica, studia il funzionamento dei mercati economici secondo il sistema degli equilibri parziali applicato al singolo mercato.

La lettura marshalliana del fenomeno della rendita si inquadra in un contesto più generale di teoria del valore di scambio basato sulla domanda e sull'offerta. La particolarità della terra, intesa come fattore produttivo, è data dal fatto che non si tratta di un prodotto dell'azione umana, né di un elemento riproducibile.

Egli attribuisce alla rendita fondiaria un valore di "situazione", legato ai vantaggi monetari di una posizione rispetto ad un'altra e che derivano da fattori come i differenti costi di trasporto, la prossimità a un mercato del lavoro settoriale, la presenza di economie di urbanizzazione che producono un'elevata concentrazione di popolazione ed un progresso generale dell'ambiente urbano (Forte, De Rossi, 1974; Camagni, 1992).

Per Marshall il fattore accessibilità, dal quale discende la rendita differenziale, rappresenta qualcosa di più complesso rispetto alla riduzione dei costi data da una minore distanza: i vantaggi sono legati invece alle cosiddette economie di localizzazione e di urbanizzazione.

Marshall non opera una chiara distinzione tra rendita differenziale ed assoluta ma ritiene che, in qualche modo, tutte le rendite siano

¹¹ Alfred Marshall (Londra, 1842 – Cambridge, 1924) illustra le sue teorie economiche nell'opera *Principles of Economics* pubblicata a Londra nel 1890.

dotate di una duplice natura differenziale e di scarsità (Camagni, 1993).

Il valore di un'area è dato, secondo Marshall, dalla somma del valore agricolo e del "valore ubicazionale", che consiste nella somma di denaro guadagnata dall'utilizzatore dell'area in virtù della sua ubicazione (Dandri, 1968).

Un ulteriore aspetto interessante della teoria marshalliana è l'attenzione rivolta all'influenza delle caratteristiche dimensionali nella formazione del valore dell'area. Questo aspetto è stato spesso trascurato dagli economisti classici, che considerano la localizzazione come un punto senza dimensioni. Marshall constata che se il terreno è a buon mercato l'acquirente sarà propenso a comprarne una quantità maggiore mentre, in caso contrario, opterà per un terreno di dimensioni limitate orientando maggiormente in altezza lo sviluppo edilizio (Alonso, 1967).

Un eventuale tributo statale, volto a restituire totalmente la rendita fondiaria alla collettività, è visto di buon occhio da Marshall che ritiene non danneggi necessariamente il processo produttivo e di accumulazione del capitale.

Léon Walras¹² è noto per l'elaborazione di una teoria sull'equilibrio economico generale con la quale indaga il legame tra il valore dei prodotti e la loro utilità marginale, ossia la *rareté*. Egli la definisce come un «derivato dall'utilità effettiva rispetto alla quantità posseduta» (Walras, 1974, p.226).

I prezzi delle merci sono determinati dalla domanda dei consumatori mentre i prezzi dei fattori derivano dalla spinta degli utilizzatori dei servizi produttivi. Walras ritiene pertanto che i prezzi delle merci e dei fattori produttivi vengano determinati simultaneamente ed entrambi vengano influenzati dalla condizione di

¹² Léon Walras (1834-1910), economista francese. Tra le sue importanti opere troviamo: Walras L. (1900), *Éléments d'économie politique pure*, Lausanne, Rouge.

scarsità: le merci sono scarse perché le risorse stesse necessarie per produrle sono scarse (Dasgupta, 1987).

La sintesi neoclassica di Marshall e Walras conclude, all'inizio del secolo, la fase di riflessione sul concetto generale di rendita in ambito economico. L'attenzione rivolta alla produzione ed ai suoli agricoli si sposterà successivamente su una tipologia specifica di rendita fondiaria che si realizza in ambito urbano (Camagni, 1993).

1.4. La rendita urbana e il mercato immobiliare

Agli inizi del XX secolo Richard Hurd, economista americano, espone una teoria sul valore del territorio urbano molto simile a quella di Von Thünen per il suolo agricolo (Dandri, 1968; Forte, De Rossi, 1974). Egli sosteneva che, poiché il valore dipende dalla rendita economica, la rendita dalla localizzazione, la localizzazione dalla convenienza, la convenienza dalla prossimità, è possibile eliminare i passaggi intermedi e dire che il valore dipende dalla prossimità¹³ (Camagni, 1993). Egli non considera comunque la dimensione del terreno e trascura il problema della rendita dei suoli adibiti ad uso residenziale e quindi non produttivi (Alonso, 1967).

Una teoria del territorio urbano basata sull'influenza dei fattori di posizione sulla rendita, riprendendo le posizioni di Marshall e Hurd, è stata elaborata nel 1926 da Robert M. Haig¹⁴. Egli sostiene che il terreno teoricamente perfetto, per una certa attività, è quello che fornisce il desiderato livello di accessibilità a fronte dei minori costi di affitto e di trasporto, che insieme rappresentano i cosiddetti "costi di attrito". Haig ritiene che il prezzo nel mercato abitativo si formi secondo i criteri dell'accessibilità al centro e della minimizzazione dei costi d'attrito, escludendo comunque qualunque correlazione con la dimensione del terreno. Come sostiene Alonso la teoria è

¹³ Richard M. Hurd (1865-1941), studioso di economia spaziale, ha scritto nel 1903 "Principles of City Land Values".

¹⁴ Robert M. Haig (1926), Towards an Understanding of the Metropolis

imperfetta: se così fosse tutte le abitazioni tenderebbero a raggrupparsi attorno al centro città con una densità elevatissima (Alonso, 1967).

Hans Bernoulli¹⁵ fornisce un essenziale contributo allo studio della rendita urbana ed in particolare indaga la questione della proprietà dei suoli secondo una visione liberal-socialista della società. Nelle città di notevoli dimensioni, che vivono una fase di sviluppo economico e di incremento demografico, il guadagno garantito dalla proprietà del suolo rappresenta una fonte di ricchezza sempre maggiore.

La rendita urbana rappresenta, per Bernoulli, un guadagno immeritato per il proprietario a scapito dei lavoratori: «Senza sforzo alcuno, il proprietario del terreno percepiva anno dopo anno una rendita, unicamente per il fatto che questo terreno garantiva un sostentamento sicuro a chi, lavorando sodo, voleva stabilirvisi. Il proprietario poteva incassare questo reddito affittando il terreno o la casa costruita su di esso, oppure vendendolo per l'importo della rendita capitalizzata: la rendita era in ogni caso sicura.» (Bernoulli, 2006, p.29).

La concezione della rendita di Bernoulli è sempre di natura monopolistica, legata alla unicità, alla posizione, alle specifiche caratteristiche del suolo e alla possibilità per i proprietari di accordarsi per ridurre artificialmente l'offerta sul mercato e rafforzare maggiormente il monopolio (Bernoulli, 2006).

Attualizzando il concetto di rendita posizionale, Forte ne attribuisce la genesi alle differenti localizzazioni urbane dotate di un diverso grado di idoneità insediativa e, conseguentemente, di un proporzionale livello di domanda e di apprezzamento da parte del mercato (Forte, 1968). I fattori che, a partire dalle caratteristiche intrinseche del luogo come quelle morfologiche e ambientali,

¹⁵ Hans Bernoulli (Basilea, 1876 – 1959), architetto e urbanista svizzero, espone le sue teorie sulla città nel testo “La città e il suolo urbano”, scritto in lingua tedesca nel 1946 e successivamente tradotto anche in italiano.

influiscono sul grado di idoneità insediativa sono molteplici: dalle dotazioni infrastrutturali, ai servizi pubblici e alle attrezzature collettive.

L'influenza dei fattori ambientali nella formazione del prezzo dei terreni urbani è analizzata dall'ecologia urbana. In particolare Amos H. Hawley¹⁶ considera nella formazione del prezzo, oltre ai tradizionali fattori localizzativi, alcune caratteristiche del contesto, tra cui la vicinanza ad aree industriali e commerciali che producono un'aspettativa di maggior guadagno per i proprietari delle aree, ad esempio nel caso in cui vengano sostituiti gli immobili ad uso residenziale con funzioni più redditizie o, viceversa, influiscono negativamente provocando un deprezzamento degli immobili nel caso di condizioni non desiderabili come la prossimità alle aree industriali. In periferia invece, nonostante la posizione poco favorevole, la migliore qualità delle costruzioni e dell'ambiente di vita producono un maggiore apprezzamento degli immobili (Alonso, 1967).

Volendo traslare la teoria ricardiana sulla rendita differenziale dei suoli agricoli all'ambito urbano occorre evidenziare che, nel primo caso, essa nasceva da una differenza di costi di produzione con prezzi del prodotto costanti mentre nel caso della rendita urbana, a parità di costi di produzione del manufatto edilizio, i prezzi differiscono in base alla posizione (Forte, 1968).

Nel tessuto urbano consolidato la formazione delle plusvalenze si verifica con gli effetti della rendita urbana sia fondiaria che edilizia. Nel caso della rendita fondiaria gli effetti sui valori delle aree sono più evidenti rispetto alla rendita edilizia poiché l'obsolescenza tecnologica e funzionale delle costruzioni, ad esempio di fabbricati storici, influisce in maniera negativa sui prezzi degli immobili.

Il processo di formazione della rendita, di tipo distributivo ed in nessun modo produttivo, è legato oltre che alla riduzione dell'offerta

¹⁶ Amos H. Hawley (1950), *Human Ecology*, New York: Ronald Press.

anche all'aumento della "domanda di città", da interpretare in maniera generale come accessibilità non rivolta a singole porzioni di terreni centrali ma come domanda complessiva di localizzazioni urbane ossia "una domanda di economie di agglomerazione" (Camagni, 1992, p.309).

Il termine città può definire un insieme compatto di persone e di attività economiche oppure un insieme di relazioni che si svolgono su uno spazio fisico ristretto. In entrambi i casi il fattore agglomerazione costituisce l'elemento generatore del fenomeno urbano (Camagni, 1993)

La gestione dei rapporti personali, sociali, economici o di potere risulta vantaggiosa ed efficiente se gestita in modo spazialmente concentrato. E' per questo motivo che la realizzazione di una attività produttiva in un'area può costituire un polo di agglomerazione attivando il trasferimento dei lavoratori e delle loro famiglie in prossimità del luogo di lavoro e, attraverso un meccanismo a catena, di sviluppo di nuove attività economiche, commerciali e produttive o di servizi collettivi. L'incremento della domanda che ne consegue genera la cosiddetta rendita di posizione che risulta strettamente connessa alla dinamica delle preferenze localizzative delle imprese e delle famiglie. La rendita fondiaria urbana viene associata alle preferenze localizzative ed alle conseguenti decisioni espresse da famiglie ed imprese e legate ai vantaggi di agglomerazione, alla domanda di accessibilità ed alla necessità di interazione con il tessuto produttivo e commerciale.

Lo sviluppo urbano ed in particolare quello metropolitano determina un forte incremento della domanda abitativa, mentre l'offerta di aree adeguate alle funzioni insediative rimane costante o addirittura decresce. Tale fenomeno genera una rendita assoluta con carattere dinamico, ossia le plusvalenze si verificano e si sommano nel tempo per la medesima posizione urbana (Forte, 1968).

L'esistenza di una seconda tipologia di rendita cosiddetta "assoluta", indipendente dalle caratteristiche del bene e determinata

esclusivamente dalla presenza di una domanda e dalla limitatezza della risorsa suolo, che si aggiunge alle rendite di tipo differenziale, non altera né contraddice in alcun modo la teoria ricardiana (Micelli, 2004; Camagni, 1992; Forte, De Rossi, 1974).

L'economia urbana indica nel principio della accessibilità un fattore determinante nella formazione della rendita, generando una competizione tra le diverse attività economiche per ottenere le localizzazioni più vantaggiose e influenzando sull'organizzazione interna dello spazio urbano. Per accessibilità si intende il superamento della barriera imposta dallo spazio al movimento di persone, beni, servizi e informazioni. Pertanto esiste un legame indissolubile fra localizzazione delle attività economiche, produttive e residenziali e rendita del suolo, dato che quest'ultima scaturisce dalla domanda di specifiche aree. Il principio dell'accessibilità conferisce alla rendita il carattere intrinsecamente economico spaziale indipendente dalla fertilità dei suoli. Si tratta dunque di un fattore naturale ed ineliminabile (Camagni, 1993).

La rendita fondiaria urbana è contemporaneamente di natura differenziale, data l'influenza delle differenze di qualità e di posizione delle aree, ed assoluta, ossia generata dalla scarsità dell'offerta. Camagni elabora una distinzione ancora più dettagliata sulla base del rapporto tra domanda e offerta ed individua: una *rendita differenziale*, derivante dai vantaggi di posizione delle singole aree; una *rendita di monopolio*, generata da caratteristiche specifiche di una determinata area che diventa oggetto di una domanda speciale; una *rendita assoluta di scarsità*, derivante da una limitazione dell'offerta di aree edificabili nel medio breve periodo; una *rendita assoluta di agglomerazione*, prodotta dalla domanda di fruizione delle cosiddette economie di agglomerazione (Camagni, 1993, pp.202-203).

La rendita differenziale urbana si riferisce al modello teorico di Von Thunen e Alonso ma possiamo ritrovare anche qualche richiamo teorico a Ricardo, attualizzando il concetto di accessibilità.

Alcuni autori ritengono che la rendita derivante dalla volontà di fruire di economie di agglomerazione rappresenti una forma di rendita assoluta derivante dal fattore città (Camagni, 1992).

L'economia urbana ha più volte cercato di inquadrare il mercato dei suoli all'interno delle tradizionali tipologie di mercato codificate dalla disciplina. Essenzialmente è possibile distinguere tre forme tipiche di mercato: la concorrenza perfetta, il monopolio e le forme miste.

La concorrenza perfetta di un mercato si verifica in presenza di alcune condizioni essenziali: una molteplicità della domanda e dell'offerta in quantità tali da non consentire agli operatori di influenzare i prezzi del mercato; identità dei beni prodotti in uno specifico settore e sostituibilità tra loro; esistenza di prezzi uguali per prodotti dello stesso tipo con caratteristiche identiche.

In economia si parla di concorrenza pura in presenza nel mercato di un meccanismo di allocazione delle risorse pareto – efficiente, ossia se non esiste una diversa allocazione capace di produrre un livello di soddisfazione collettivo almeno equivalente (Varian, 1998).

Viceversa il regime monopolistico si differenzia per un'offerta limitata a fronte di una molteplicità della domanda accompagnata da un prezzo imposto dal monopolista e da limitazioni alla riproducibilità dei beni per motivi legali e cause economiche (Forte, De Rossi, 1974).

Il mercato fondiario urbano può essere inquadrato nella categoria mista, con oscillazioni tra una concorrenza monopolistica, che si differenzia dalla concorrenza perfetta per la “non identità” dei beni oggetto di scambio, e una forma di oligopolio dato dalla presenza di un numero limitato di operatori che garantiscono l'offerta.

La differenza principale tra il mercato immobiliare e i tradizionali sistemi di scambio riguarda le particolari caratteristiche del bene in oggetto: scarsità, non riproducibilità, immobilità. Il suolo in generale è infatti una risorsa non prodotta dall'uomo, non espandibile, e pertanto suscettibile di un'utilizzazione di tipo monopolistico. Il

suolo urbano è invece un prodotto dell'uomo, ottenuto attraverso investimenti infrastrutturali e agglomerazioni di attività (Camagni, 1992; Gaeta *et al.* 2013).

Caratteristica comune ai beni oggetto di scambio nel mercato immobiliare (fondi agricoli, aree edificabili, edifici o infrastrutture) è proprio l'immobilità, ossia l'impossibilità di modificare la loro posizione spaziale (Gaeta, 2009).

La scarsità del bene, dovuta a presenza di limitate risorse naturali o di restrizioni di natura legale e amministrativa, e la disomogeneità del bene, non esistendo una porzione di suolo perfettamente identica all'altra, escludono infatti ogni possibilità di inquadrare il mercato fondiario nell'ambito della concorrenza pura (Micelli, 2004).

Spesso si è sostenuto che si tratta di un mercato perfettamente concorrenziale nel quale la distribuzione degli usi dei suoli è determinata in relazione alla possibilità di pagare una rendita più elevata. In realtà il mercato fondiario urbano è caratterizzato, nella maggioranza dei casi, dalla presenza di un'offerta limitata, concentrata in un numero limitato di operatori, a fronte di una domanda superiore. Tale domanda può essere reale, ossia rappresentata da chi effettivamente può accedere al mercato abitativo, o potenziale, ossia costituita da aspiranti acquirenti di un immobile qualificato che risulta a loro non accessibile per il livello dei prezzi o per lo standard non idoneo del patrimonio (Forte, De Rossi, 1974).

La rendita differenziale deriva, prevalentemente, da un fattore naturale, la posizione, che non può in alcun modo essere riprodotto e differenzia nettamente la produzione edilizia da qualunque altro settore che agisce in regime di concorrenza pura (Silva, 1964).

Sono quindi le stesse caratteristiche dei beni immobili a rendere il mercato urbano poco competitivo ed imperfetto agevolando la formazione di posizioni di monopolio e di limitazione del confronto tra domanda e offerta (Gaeta *et al.*, 2013).

Diversi fattori influenzano il funzionamento del mercato edilizio ed urbano.

In primo luogo, sono i processi di governo del territorio che, attraverso i diversi strumenti di piano, determinano l'uso del suolo in maniera indipendente dall'orientamento del mercato (Evans, 1988).

Come accennato precedentemente il valore del suolo urbano è determinato dai diritti d'uso ad esso legati, che non sono un prodotto del mercato ma vengono assegnati dall'attore pubblico, che partecipa in maniera diretta alla costruzione del mercato urbano, attraverso la pianificazione degli usi dei suoli (Gaeta *et al.*, 2013).

Inoltre il valore immobiliare è fortemente influenzato dal contesto spaziale, nel quale i beni sono inseriti, che può essere controllato e trasformato esclusivamente dalla collettività attraverso l'esercizio del potere pubblico (Gaeta, 2009).

La formazione di plusvalenze posizionali, specialmente in ambito urbano, è infatti generata anche dagli aspetti regolativi legati alla zonizzazione che determinano, attraverso la pianificazione, la destinazione d'uso di una porzione di territorio. Il piano urbanistico comunale influenza fortemente il processo di formazione della rendita agendo direttamente sulla scarsità del bene, in questo caso del suolo edificabile.

Ponendo un limite ai modi in cui il suolo può essere utilizzato, i regolamenti di zoning restringono l'offerta di suolo per alcuni usi al di sotto della soglia che si determinerebbe in un libero mercato, provocando un inevitabile aumento del valore del bene. Contemporaneamente accrescono l'offerta di terre per altri usi al di sopra della soglia di mercato provocando una diminuzione del valore (Evans, 1988).

Come sottolinea Micelli (2004), il prezzo delle abitazioni non è direttamente influenzato dal valore del suolo ma, viceversa, l'incremento del valore delle abitazioni consente alla risorsa suolo di pervenire a determinati prezzi.

Il secondo fattore che influisce in maniera determinante sul funzionamento del mercato è rappresentato dall'aspettativa di guadagno da parte del proprietario che ha il potere di distorcere il meccanismo di formazione del prezzo allontanando il mercato fondiario da qualsiasi forma di concorrenza pura.

Il fenomeno della speculazione immobiliare, ad esempio, è caratterizzato da un'artificiosa riduzione dell'offerta da parte dei proprietari, attraverso un rallentamento nelle decisioni dell'uso delle aree edificabili, in attesa di una situazione più favorevole, con conseguente aumento dei prezzi (Forte, De Rossi, 1974).

La crisi economica che colpisce oggi in maniera pesante anche il settore edilizio, determina una evidente stagnazione o talvolta riduzione dei valori immobiliari. In questo frangente l'atteggiamento dei proprietari non può essere definito speculativo ma bensì inerziale, in attesa di un ipotetico aumento dei prezzi.

Il termine speculazione non deve essere letto inevitabilmente in un'accezione negativa bensì nel suo significato di ragionare, riflettere circa il futuro, in questo caso del valore del bene. La speculazione, spiegata in termini di diversità di aspettative circa il futuro da parte di diversi venditori e possibili acquirenti, può assumere forme corrette o scorrette (Evans, 1988).

In qualunque modo la speculazione immobiliare determina un processo di trasformazione degli usi dei suoli urbani, talvolta distorcendo le scelte di pianificazione e producendo forme insediative inadeguate, ben visibili nelle periferie delle nostre città.

L'agire speculativo non è comunque imputabile al singolo proprietario ma è una caratteristica intrinseca allo stesso mercato fondiario. Infatti la funzione del mercato dei suoli è quella di fornire, per una determinata posizione ed in un dato momento, il valore del suolo calcolato in rapporto alla sua futura incidenza con un atteggiamento previsionale di tipo speculativo che lo rende perennemente instabile (Silva, 1964).

Un ulteriore esempio di inefficienza del mercato si evidenzia nei cambi di destinazione d'uso e nel riuso delle aree edificate. Infatti, in alcuni casi, il costo di trasformazione dell'area supera il valore finale del bene ed impone all'operatore di attendere fino a che tale operazione non diventi economicamente conveniente. Un altro fattore che occorre considerare negli interventi di riqualificazione è la proprietà dell'area, coincidente o no con l'utilizzatore del suolo, poiché per ottenere il consenso da parte del proprietario ad una trasformazione dell'area occorre garantire allo stesso una qualche forma compensativa che andrà ad incidere sui costi di trasformazione e sul prezzo finale del bene.

In alcuni casi, il venditore di un'area, in particolare se coincidente con l'utilizzatore, attribuisce alla terra valori soggettivi e personali che determinano un valore d'uso superiore al valore di scambio che non necessariamente l'acquirente sarà disposto a pagare. In questo caso, infatti, è difficile che un singolo venditore o un piccolo gruppo riesca a porsi in una posizione di monopolio del bene, salvo si tratti di una terra dotata di caratteristiche di particolare pregio (Evans, 1988).

Altro elemento che distorce il funzionamento del mercato immobiliare è il regime di tassazione al quale sono soggette le transazioni ed i passaggi di proprietà delle aree. Tale tassazione ricadrà nel prezzo finale del bene come forma compensativa richiesta dal venditore per la perdita economica subita.

Alla stabilità del mercato fondiario contribuisce la cosiddetta "fluidità" del mercato, all'afflusso di offerte e alla conclusione delle transazioni, ad esempio le imposte di registro sulle compravendite immobiliari (Silva, 1964, p.156).

La valorizzazione e la produzione di un extraprofitto in una determinata localizzazione urbana genera conseguentemente ed in fasi temporali distinte un effetto distributivo con la nascita della rendita che trasferisce tale extraprofitto al proprietario fondiario. Si tratta di un fenomeno ciclico che si verifica nell'ambito urbano e che

alterna fasi di produzione di extraprofitti e di attrazione di nuove attività che implementano l'economia di agglomerazione a fasi stazionarie nelle quali la produzione di rendita generata dal processo di crescita precedente porterebbe ad una situazione stazionaria di equilibrio.

Un mercato tendenzialmente perfetto dovrebbe capitalizzare gli extraprofitti futuri come rendita di aspettativa determinando una situazione di quasi equilibrio (Camagni, 1992).

Anche la conoscenza e la trasparenza del mercato immobiliare, rispetto ad altre tipologie di mercato, sono inevitabilmente imperfette, seppure alcune figure professionali agiscano da intermediari per risolvere parziali lacune informative. La conoscenza imperfetta del mercato determina un comportamento non sempre razionale da parte degli operatori economici coinvolti (Gaeta, 2009).

1.5. Verso la finanziarizzazione del settore immobiliare

Il mercato dei suoli urbani e la formazione della rendita hanno subito importanti evoluzioni nel corso del tempo. Inizialmente nella fase di espansione urbana degli insediamenti, a partire dal secondo dopoguerra, il progressivo ampliamento dei tessuti urbani ha consentito la formazione di una rendita prevalentemente di tipo marginale. Il ruolo della finanza in questa fase era limitato al supporto degli interventi attraverso il credito bancario. La speculazione immobiliare ha avuto come protagonisti poche figure, alcune con funzione di decisori come il politico ed il costruttore, ed altre serventi, come i tecnici.

Nella successiva fase di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti e di recupero di siti industriali e militari dismessi entra in gioco il carattere differenziale della rendita urbana che si nutre dei vantaggi posizionali diversi degli immobili oggetto di valorizzazione. I vantaggi immeritati delle plusvalenze immobiliari rappresentano per i capitalisti un modo più semplice per arricchirsi rispetto al processo

di organizzazione del ciclo produttivo. Le operazioni immobiliari risultano ovviamente molto più lunghe e complesse e richiedono nuove figure per la gestione come quella dell'immobiliarista finanziere. Questa fase si è chiusa agli inizi degli anni novanta con l'esplosione della bolla immobiliare, ma un nuovo ciclo di valorizzazione prese avvio alcuni anni dopo (Tocci, 2009).

In seguito hanno assunto sempre maggiore rilevanza le operazioni di *spin off* immobiliare compiute da imprese operanti nei settori industriali e dei servizi per separare il patrimonio immobiliare dal resto del capitale aziendale affidando il compito della loro gestione a società controllate.

Una ulteriore operazione messa in atto dalle imprese industriali è quella della cartolarizzazione degli immobili ossia la cessione degli stessi a fondi comuni di investimento in cambio di quote del fondo in oggetto. I vantaggi ottenuti sono la possibilità di vendere più facilmente le quote e di condividere il rischio tra i partecipanti del fondo compensando eventuali perdite con rendimenti migliori prodotti da altri immobili (Gaeta, 2009).

Giulio Sapelli, in un recente saggio, ha evidenziato come oggi la rendita urbana sia prevalentemente di tipo differenziale ossia prodotta dalla particolare posizione di un suolo in relazione al territorio in cui si colloca. Il risultato, in termini urbanistici, è stata la proliferazione estensiva degli insediamenti ed il passaggio da un mondo dicotomico urbano-rurale ad un mondo "a frattali a geometria variabile e instabile" (Sapelli, 2011). Ma in questa nuova forma insediativa si inserisce oggi prepotentemente un altro tipo di rendita, ossia quella finanziaria. Le città divengono il luogo di azione di società finanziarie ed immobiliari che realizzano progetti di sviluppo edilizio finalizzati al rientro di indebitamenti che si rivelano disastrosi. Secondo Sapelli, la rendita urbana può invece trasformarsi in un elemento decisivo per la costruzione della fisionomia delle città e del territorio, se si mettono in atto forme efficaci di controllo della

stessa che limitino la scarsità dei suoli edificabili ed addebitino il costo sociale dell'operazione ai reali beneficiari (Sapelli, 2011).

Il patrimonio immobiliare ha storicamente rappresentato una garanzia per prestiti e finanziamenti, non solo per gli operatori del settore ma in generale per tutta l'imprenditorialità e per l'intera comunità.

A seguito dell'entrata nel mercato della moneta unica si è assistito ad una netta riduzione dei tassi di interesse sui mutui ipotecari che ha consentito a famiglie ed imprese di indebitarsi per l'acquisto di immobili, talvolta senza adeguate garanzie economiche, innescando una lievitazione dei prezzi che ha portato, nel giro di pochi anni, allo scoppio della bolla immobiliare e della crisi finanziaria.

L'investimento immobiliare si differenzia solitamente da altre forme di investimento per il fatto che il denaro viene impiegato per produrre, gestire o acquisire beni immobili. Per lungo tempo la distinzione tra investimenti finanziari ed immobiliari è stata netta. Oggi la possibilità di investire nel settore immobiliare attraverso società veicolo rende l'investimento assimilabile a quello finanziario concretizzandosi nell'acquisto di titoli e azioni societarie. Può essere considerato quindi un investimento immobiliare in forma indiretta o finanziaria.

La proprietà immobiliare può essere esercitata in maniera diretta, acquistando un titolo di proprietà di un bene, oppure in forma finanziaria, acquisendo azioni di società operanti nel settore immobiliare. In quest'ultimo caso la gestione degli immobili è in capo all'amministrazione societaria e talvolta il piccolo azionista non è informato riguardo alle caratteristiche del patrimonio posseduto in forma finanziaria. (Gaeta, 2009).

I vantaggi offerti da un investimento immobiliare in forma finanziaria sono diversi. In primis, i titoli finanziari acquistati possono essere venduti con maggiore facilità rispetto agli immobili e trasformati quindi in liquidità. Per effettuare un investimento immobiliare tradizionale occorre una maggiore disponibilità

economica rispetto a quella necessaria per accedere ad un fondo immobiliare. Sebbene investire in fondi immobiliari consenta di evitare oneri gestionali e rischi di liquidità presenti nell'investimento immobiliare tradizionale, la partecipazione a società finanziarie espone ad una maggiore volatilità dei rendimenti.

Nel mercato italiano l'investimento immobiliare attraverso società veicolo è comunque ridotto rispetto alla diffusione delle compravendite immobiliari tradizionali. Secondo i dati diffusi nel 2006 dall'Agenzia del Territorio sulla base di un'indagine su un campione significativo del patrimonio immobiliare italiano, la proprietà diretta è la forma utilizzata nel 94,7% dei casi (Gaeta, 2009).

Si parla ormai di finanziarizzazione del settore immobiliare, ritenuta una delle principali cause dell'attuale crisi economica. Attraverso lo strumento del fondo immobiliare vengono raggruppate in un unico portafoglio una vasta gamma di proprietà e si riescono a coinvolgere anche i piccoli risparmiatori in operazioni fuori dalla loro portata. Ne deriva la formazione di una rendita immobiliare pura, di tipo finanziario, molto distante dai problemi della riconfigurazione fisica delle città. La rendita immobiliare pura riguarda anche il patrimonio esistente e pertanto assorbe sia le rendite assolute sia quelle differenziali. In questo scenario la rendita si trasforma in un prodotto finanziario (Tocci, 2009).

Secondo Camagni (2014) sono diversi i fenomeni che hanno portato alla finanziarizzazione del settore, tra cui anche lo strumento della perequazione estesa e le possibilità per gli enti locali di poter produrre "moneta urbanistica" per l'acquisizione delle aree, ossia assegnando ai privati cubatura gratuita alla quale, nel mercato urbano, viene attribuito un valore che funge da garanzia nel settore del credito.

Un ulteriore problema è prodotto dal settore bancario e finanziario nello sviluppo di fondi immobiliari che finanziano iniziative edilizie con l'utilizzo del risparmio delle famiglie. In tal modo gli istituti di

credito spesso si sostituiscono agli operatori immobiliari in bancarotta, acquisendo la proprietà dei diritti edificatori e continuando ad erogare credito per operazioni immobiliari a discapito del settore industriale.

Tra le cause della finanziarizzazione immobiliare rientra anche la semplificazione e la virtualizzazione dei diritti edificatori proposta dal modello di perequazione urbanistica estesa (Camagni, 2013; 2014).

La componente finanziaria della rendita genera un completo distacco dalla realtà nella quale la città rappresenta esclusivamente il pretesto per una valorizzazione immobiliare che si gioca all'interno del mercato finanziario e ne condivide gli andamenti e la volatilità. Il capitalismo italiano coglie la palla al balzo per esternalizzare i patrimoni industriali in appositi fondi immobiliari ottenendo un netto miglioramento dei propri bilanci e beneficiando della copertura di debiti pregressi, della ricapitalizzazione delle imprese e di nuovi prestiti. Il settore creditizio aprendo maggiormente al finanziamento delle famiglie per l'acquisto dell'abitazione supporta la valorizzazione dei patrimoni immobiliari trasferendo in tal modo il debito delle imprese alle famiglie (Tocci, 2009).

Riferimenti bibliografici

Agnoletti C., Di Maio S. (a cura di, 2011), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*, Firenze: Sicrea SRL.

Alonso W. (1967), *Valore ed uso del suolo urbano*. Padova: Marsilio editore.

Barucci P. (1977), *Adam Smith e la nascita della scienza economica*. Firenze: Sansoni studio.

Bernoulli H. (2006), *La città e il suolo urbano*. Venezia: Corte del Fontego.

Camagni R. (1992), *Economia urbana: principi e modelli teorici*. Roma: NIS.

Camagni R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*. Roma: Carocci editore.

Camagni R. (2013) La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città. In: Leonori M., Testa P. (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*. Roma: Citalia, pp.126-136.

Camagni R. (2014), *Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale*. Scienze Regionali, vol.13, n.2. pp.28-44.

D'Agostino A. (2015), *Estimo immobiliare urbano ed elementi di economia*. Bologna: Società editrice Esculapio.

Dandri G. (1969), *Il mercato edilizio*. Milano. Giuffrè.

Dasgupta A.K. (1987), *La teoria economica da Smith a Keynes*. Bologna: Il Mulino.

Evans A.W. (1988), *Economia urbana*. Bologna: Il Mulino.

Forte C. (1968), *Elementi di estimo urbano*. Milano: ETAS libri.

Forte C., De Rossi B. (1974), *Principi di economia e estimo*. Milano: ETAS libri.

Gaeta L. (2009), *Il mercato immobiliare. Beni, diritti, valori*. Roma: Carocci editore.

Gaeta L., Rivolin U.J., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Torino: Città Studi edizioni.

Micelli E. (2004), *Introduzione alla rendita fondiaria e alla genesi del valore immobiliare*. In: Criticamente: il pensiero critico, www.criticamente.com, 29/02/2016.

Napoleoni C. (1956), *Dizionario di Economia politica*. Milano: Edizioni di Comunità.

Rizzo F. (1999), *Valore e Valutazioni. La scienza dell'economia o l'economia della scienza*. Milano: Franco Angeli.

Rizzo F. (2006), *La dinamica dei capitali: saggio di economia monetaria*. Milano: Franco Angeli.

Sapelli G. (2011), Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali. In: Agnoletti C., Di Maio S. (a cura di) *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*. Rivista Scelte pubbliche vol. 2.

Screpanti E., Zamagni S. (2004), *Profilo di storia del pensiero economico. Dalle origini a Keynes*. Roma: Carocci editore.

Silva E. (1964), *Elementi di economia urbanistica*. Milano: Giuffrè.

Smith A. (1977), *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Milano: Mondadori.

Tocci W. (2009), *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*. Democrazia e Diritto 1. Franco Angeli editore.

Varian H.R. (1998), *Microeconomia*. Vebezia: Cafoscarina.

Walras L. (1974), *Elementi di economia pura*. Torino: UTET.

RENDITA URBANA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Il governo del territorio è un processo complesso che, tra le sue priorità, dovrebbe anche prevedere forme di regolazione, da parte dello Stato, nelle attività private per perseguire finalità pubbliche. In questo modo lo Stato ambisce ad esercitare un controllo sulle preferenze e sul comportamento dei singoli cittadini definendo diritti e modalità di trasformazione dei suoli (Mazza, 2015).

Le posizioni su questo tema divergono nettamente tra chi giustifica la regolazione al fine di correggere le sperequazioni e le inefficienze del mercato, in nome dell'interesse collettivo, e chi ritiene sia lo stesso mercato ad operare in maniera equa ed efficiente senza dovere prevedere irrigidimenti normativi o regole specifiche.

La variabilità nell'approccio al tema della regolazione ha influito in maniera diretta sull'evoluzione della disciplina urbanistica e sulle modalità di attuazione normativa dei piani nei territori di competenza.

2.1. La regolazione pubblica del mercato: questioni di efficacia ed equità

La teoria economica ha spesso trascurato il tema della pianificazione del territorio per ricercare e studiare prevalentemente le leggi economiche dei sistemi capitalistici. L'intervento pubblico nei vari settori economici ha assunto differenti forme e significati nel corso dello sviluppo della società civile. Da una limitata presenza nella politica finanziaria e creditizia si è passati alla programmazione, da un generico dirigismo alla pianificazione. In alcuni casi, come nell'ex Unione Sovietica o nella Cina comunista¹, essa ha assunto la forma di rigida regolamentazione e di indirizzo per l'intera economia (D'Agostino, 2015).

L'attenzione si è rivolta a dimostrare che nel sistema, seppure privo di un meccanismo centrale e quindi affidato al mercato, si realizza in maniera spontanea una certa armonia ed ordine che va a vantaggio della comunità e del singolo individuo.

Ancora oggi si ritiene che la posizione di equilibrio, raggiunta automaticamente grazie al libero mercato, coincidesse con la posizione più vantaggiosa per le parti.

La capacità del mercato di raggiungere una superiore efficienza nell'allocazione delle risorse rispetto a qualunque tipo di regolamentazione pubblica è stata sostenuta con forza da Ronald Coase nel 1960. Con il suo teorema infatti, egli dimostra come la contrattazione privata tra gli agenti economici possa portare a soluzioni pareto-efficienti anche in presenza di esternalità, a patto che sia assente qualunque costo di transazione, ad esempio eventuali tassazioni (Coase, 1960).

Lo Stato, nel suo ruolo istituzionale, persegue obiettivi di interesse collettivo, al contrario del mercato che è espressione di

¹ Sul tema della pianificazione sovietica si veda la collana Carr E.H., Davies R.W. (1972-1984) "Le origini della pianificazione sovietica", Volumi I – VI.

interessi particolari ed è chiamato a tutelare i diritti di proprietà anche in una concezione di stato minimo.

La teoria economica considera l'assenza di esternalità come condizione indispensabile per un regolare funzionamento dei mercati. Per esternalità si intendono i vantaggi o gli svantaggi che l'attività di un operatore arreca ad altri operatori senza fornire alcun indennizzo. Le diverse espressioni del governo del territorio rappresentano una forma di regolazione volta a porre rimedio ai fallimenti del mercato, evidenti nella manifestazione delle esternalità.

Nel mercato urbano le esternalità più comuni sono legate alla localizzazione di attività e servizi ed alla infrastrutturazione del territorio. La fornitura di servizi collettivi ed infrastrutture assume, ad esempio, un carattere quasi monopolistico con una forte limitazione dell'offerta sul mercato. Anche la gestione del patrimonio immobiliare pubblico risulta inefficiente a causa della non-escludibilità dall'uso dei beni e della impossibilità di determinazione di un prezzo. Inoltre lo stesso operato del privato, all'interno del mercato urbano, può generare esternalità negative, ad esempio la distruzione di una risorsa pubblica, accentuata talvolta dalla forte irreversibilità degli interventi edilizi dal punto di vista ambientale. Il mercato mostra talvolta anche una scarsa capacità di coordinamento tra gli attori per rendere simultanee decisioni relative a beni e servizi a carattere complementare (Camagni, 2008a).

Pertanto l'intervento pubblico, nel limitare o definire l'utilizzo di un determinato bene economico, si rivela particolarmente necessario per il trattamento delle esternalità legate agli usi del suolo e per la regolazione dei conflitti tra usi del suolo incompatibili.

Tale intervento può assumere forme volte alla cattura dell'immeritato vantaggio attribuito al privato o, viceversa, alla compensazione del danno procurato al resto della collettività, "internalizzando" le esternalità ed attribuendo gli oneri al privato che le ha generate, "correggendo" in tal modo il mercato (Gaeta *et al.*, 2013, pp.31-36).

Si deve però considerare che lo Stato, inteso come un sistema politico e burocratico a livello centrale e locale, non persegue necessariamente l'interesse generale e non può essere considerato neutrale nella soluzione dei conflitti.

Nel dibattito teorico sulla pianificazione, in particolare quella urbanistica, si assiste ancora oggi alla contrapposizione tra i sostenitori del piano come strumento per la correzione delle inevitabili inefficienze del mercato e i difensori della capacità di autoregolamentazione del mercato.

Un interessante posizione, espressa da Stefano Moroni nel volume del 2007 "La città del liberalismo attivo", mette in discussione l'utilità di qualunque tipo di pianificazione per la città ed avanza l'ipotesi che essa stessa rappresenti un problema.

Si tratta di una posizione fortemente discussa, che si appoggia sulle seguenti riflessioni.

Dati i numerosi ed evidenti fallimenti del mercato, esso non può essere concepito come un meccanismo d'equilibrio all'interno del quale gli attori economici agiscono in maniera razionale per massimizzare la soddisfazione delle loro preferenze garantendo la massima efficienza allocativa.

Le teorie neoclassiche sul mercato non convincono a sufficienza Moroni che esprime maggiore apprezzamento per le posizioni della scuola austriaca ed in particolare per il pensiero di Friedrich August von Hayek. Infatti, partendo dalle teorie smithiane, il mercato è visto piuttosto come un ordine spontaneo dinamico, ossia un processo di scoperta collettiva in un contesto incerto nel quale operano attori dotati di una razionalità fortemente limitata ed espressione di preferenze differenti e mutevoli che impediscono il verificarsi di qualunque situazione di concorrenza perfetta e determinano momenti di disequilibrio. La pianificazione urbanistica fa riferimento alla prima concezione del mercato cadendo nelle contraddizioni e nelle inefficienze più volte evidenziate (Moroni, 2007).

Tuttavia l'armamentario concettuale che Hayek costruisce per la critica alla pianificazione socialista dell'economia, cioè alla determinazione totalmente centralizzata dei prezzi, dei beni e delle quantità da produrre, viene utilizzato da Moroni per la critica alla pianificazione urbanistica e territoriale dei paesi a economia di mercato sulla base di una similitudine di condizioni operative non sempre verificabile (Camagni, 2008a). Camagni gli imputa di trascurare, o comunque non valutare adeguatamente alcuni aspetti importanti evidenziati invece da Hayek: l'esistenza di esternalità intrinseche nella stessa natura della proprietà immobiliare, ad esempio, di effetti di vicinato; la necessità di garantire i diritti su una scala territoriale più ampia rispetto a quella delle singole decisioni individuali; la necessità di definire, attraverso il *town planning*, un sistema di regole urbanistiche dettagliato sulla base delle specificità del contesto locale. Anche Hayek dunque riconosce l'inefficienza del mercato in ambito territoriale (Camagni, 2008b).

Egli ammette che nella pianificazione economica sia indispensabile talvolta fare uso della capacità di previsione e di pensiero sistemico nella pianificazione degli affari comuni. Nell'individuare i diversi approcci alla pianificazione egli distingue chi ritiene che sia «meglio che chi detiene il potere di coercizione si debba limitare in generale a creare le condizioni in cui le conoscenze e le iniziative dei singoli hanno le migliori opportunità di esplicarsi, cosicché gli individui stessi possano elaborare i propri piani con le migliori probabilità di successo, oppure se l'utilizzazione razionale delle nostre risorse richiede la direzione e l'organizzazione centrale di tutte le nostre attività secondo qualche "progetto" costruito in maniera consapevole»². In accordo con la seconda tesi il pensiero socialista ha ritenuto possibile un aumento della produttività

² Von Hayek (1944), *The Road of Selfdom*, Chicago, University of Chicago Press; trad it. (1948) *Verso la schiavitù*, Milano: Rizzoli

attraverso un controllo ed una pianificazione centralizzata, eliminando la concorrenza del mercato (von Hayek, 1988).

Il meccanismo dei prezzi nel mercato rappresenta una sorta di procedura per la scoperta che, da una parte, utilizza un numero di informazioni superiore a qualunque altro sistema conosciuto e, dall'altra, incentiva la scoperta continua per un migliore adattamento alle diverse circostanze della realtà in continua evoluzione. La complessità raggiunta dai sistemi economici non giustifica il ricorso alla pianificazione centralizzata a causa dell'impossibilità di fare affidamento alle forze spontanee del mercato per raggiungere l'ordine e l'equilibrio nel mercato. E' difficile che un'unica autorità pianificatrice possa raggiungere un livello di conoscenza adeguato a comprendere la complessità del mercato.

E' pur vero che la pianificazione centralizzata, sebbene non raggiunga una maggiore efficienza, consente una migliore distribuzione del reddito e della ricchezza e dovrebbe essere utilizzata per questioni di giustizia sociale (von Hayek, 1988).

Da più parti e da diverse posizioni politiche vengono avanzate ipotesi sul fatto che la pianificazione intralci la crescita economica e non riesca a risolvere i problemi in situazioni di declino economico arrivando a mettere in dubbio la stessa necessità di pianificare.

Numerose sono le critiche alla pianificazione e al suo approccio razional-comprensivo avanzate da diversi autori nel secolo scorso.

La pianificazione, secondo Charles Lindblom, si basa su un eccesso di fiducia nella capacità dell'intelletto umano di guidare i processi sociali nella convinzione che esistano, nella società, soggetti dotati di conoscenze e competenze tali da condurre la stessa verso una condizione desiderata e che essi abbiano la capacità di imporre tali scelte e di operare secondo criteri di correttezza anziché di preferenza (Balducci, 1991).

John Friedmann compie un eccellente tentativo, a partire dagli anni '70, di ricostruire il dibattito teorico sulla pianificazione

attraverso la rilettura della produzione bibliografica dell'ultimo secolo³.

Friedmann si rivolge alla pianificazione in un'accezione più generale, partendo dalla programmazione e pianificazione economica, sino a coprire anche gli aspetti urbanistici e territoriali. Individuando quattro differenti filoni di ricerca nel campo della teoria della pianificazione (il filone della sintesi filosofica, il paradigma razionalista, il campo dello sviluppo organizzativo; la tradizione dell'empirismo), egli mette in relazione conoscenza e azione organizzata (Friedmann, Hudson, 1974).

Il paradigma dominante, nel quale affonda le sue radici l'urbanistica italiana e la legislazione nazionale in materia, è quello razional-comprensivo, che interpreta la pianificazione come un insieme di metodi per sistematizzare le informazioni in maniera tale da consentire l'assunzione di decisioni in maniera razionale.

Il processo di pianificazione razionale segue alcune fasi ben definite: l'individuazione di un set di obiettivi, la formulazione di alternative, la predizione di risultati e la valutazione delle alternative in relazione agli obiettivi e ai risultati.

Nel paradigma razionale l'azione è sempre preceduta dalla decisione. I metodi decisionali legati alla dimensione razional-comprensiva si basano su una visione del mondo esterno come "ambiente stabile", statico e non soggetto a cambiamenti, nel quale ad ogni azione dovrebbe corrispondere una reazione prevedibile.

Friedmann colloca il suo pensiero nel filone della sintesi filosofica che, a partire dai primi decenni del Novecento, si distingue per una visione interdisciplinare ed integrata della pianificazione come processo sociale. E' su queste basi che, negli anni Sessanta, ha origine la nozione di "ambiente turbolento", nel quale i cambiamenti

³ Della produzione scientifica dell'autore si ritengono fondamentali l'articolo Friedmann J., Hudson B. (1974), *Knowledge and Action: a Guide to Planning Theory* e il volume Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*.

istituzionali e il progresso tecnologico appaiono talmente veloci che risulta impossibile effettuare previsioni sul futuro e prendere decisioni. Si rivelano in questi anni le assurdità dell'approccio scientifico razionale alla pianificazione e si insiste sullo sviluppo psicosociale dell'uomo, come un focus centrale della pianificazione.

La pianificazione si occupa di assumere decisioni e costruire azioni che risultino razionali dal punto di vista sociale. La razionalità sociale persegue interessi di tipo collettivo, ossia promuove il benessere sociale ogni volta che un'azione migliora rispetto al passato le condizioni anche di una sola persona, senza contemporaneamente influire in maniera negativa sulla situazione di altre. Al contrario, la razionalità di mercato rappresenta invece il perseguimento incontrollato dei rispettivi interessi da parte di individui e corporazioni. Ogni economia o forma di governo è caratterizzata da un diverso equilibrio tra razionalità sociale e razionalità di mercato, ossia da un differente grado di intervento dello stato nel limitare la seconda favorendo la prima.

Alla razionalità di mercato si dovrebbe infatti consentire piena libertà di movimento entro limiti legislativi finalizzati alla tutela dell'interesse collettivo. Ad esempio lo stato può intervenire sui mercati con gli strumenti della pianificazione economica per limitare le conseguenze negative della razionalità di mercato attraverso programmi di redistribuzione dei redditi, fornitura di servizi sociali, etc. Nei paesi socialisti, caratterizzati da un'economia pianificata centralista, la razionalità sociale ha prevalso sulla razionalità di mercato.

Lo Stato rappresenta il principale attore entro il dominio pubblico e ha il compito di esprimere le sue deliberazioni in termini di un interesse collettivo o interesse pubblico (Friedmann, 1987).

Talvolta non esiste accordo nemmeno sull'idea di interesse pubblico che diviene spesso espressione di interessi personali ed individuali (Mazza, 2015).

La pianificazione statale si esplica in politiche e programmi improntati, prioritariamente, ad una razionalità sociale ma che possono entrare in conflitto con interessi che si conformano al principio di condotta del mercato. Il punto di massimo conflitto potenziale con le forze del mercato si raggiunge nei casi in cui l'uso della pianificazione è finalizzato a vincolare il normale funzionamento del mercato. In tutti i paesi, persino in quelli maggiormente aderenti alla razionalità di mercato, si intraprendono attività di pianificazione a tutti i livelli territoriali secondo criteri di razionalità sociale.

Alla pianificazione fisica o dell'uso del suolo, che rappresenta solo una piccola area dell'attività di pianificazione nel dominio pubblico, Friedmann attribuisce un carattere allocativo, essendo finalizzata alla distribuzione centralizzata di risorse scarse (in questo caso gli usi e i diritti legati al suolo) tra aspiranti usi in concorrenza (Friedmann, 1987).

La valutazione della pianificazione in termini di efficacia, come capacità di produrre l'effetto e i risultati voluti o sperati, si rivela un'operazione complessa dato che talvolta gli esiti concreti non hanno legami diretti con gli obiettivi e le strategie di piano ovvero hanno contribuito al loro raggiungimento anche fattori ed eventi esterni non previsti.

La pianificazione razional-comprensiva ha erroneamente preteso di assumere decisioni razionali grazie ad una sua ipotetica capacità cognitiva, pretendendo inoltre di combattere la rendita fondiaria (Camagni, 2008a).

Le problematiche legate all'acquisizione di una conoscenza che riproduca pienamente la realtà e che si riflettono, conseguentemente, sulle azioni messe in atto dal processo di pianificazione, ci consentono di discutere ancora sull'efficacia della pianificazione, in particolare, nel nostro caso, di quella urbanistica.

Friedmann (1987) evidenzia numerose criticità nel processo di acquisizione della conoscenza che inficiano qualunque obiettivo di pianificazione.

Innanzitutto la conoscenza che si ottiene attraverso l'utilizzo di metodi scientifici rappresenta comunque conoscenza di eventi trascorsi mentre la pianificazione necessita di conoscenza su eventi futuri e pertanto applica previsioni, proiezioni e predizioni, che non producono dati certi.

L'espressione della conoscenza scientifica attraverso ipotesi, teorie e modelli rappresenta comunque una drastica ed inevitabile semplificazione della realtà analizzata ed attribuisce, erroneamente, al mondo esterno al modello caratteristiche di immutabilità e staticità.

Inoltre ogni conoscenza scientifica e tecnica è di tipo teorico o metodologico: la conoscenza teorica è sempre in discussione essendo continuamente oggetto di nuove tesi e di contro argomentazioni; la conoscenza metodologica può essere acquisita solo con il tempo e attraverso l'uso di risorse di cui difficilmente i pianificatori dispongono. Qualunque tipo di conoscenza (empirica, scientifica e tecnica) si basa comunque su prove ed esperienze personali.

La costruzione della conoscenza è un processo intensamente sociale, basato su dinamiche interpersonali e di gruppo. Ogni essere umano persegue dei propri fini, desideri, passioni e possiede idee e ideologie che rappresentano un ostacolo importante alla formazione della conoscenza obiettiva, necessaria per mettere a punto una efficace pianificazione, sia essa di tipo economico o urbanistico. Il processo di costruzione della conoscenza è pertanto un processo sociale non finito e aperto al futuro (Friedmann, 1987).

Nel corso del Novecento la pianificazione urbanistica di matrice razional-comprensiva si è diffusa nei paesi occidentali dotando le città di piani regolatori con norme di dettaglio per la configurazione e l'uso degli spazi urbani.

Nell'esporre le critiche alla pianificazione di sistema, Moroni riprende le tesi di Hayek differenziando critiche interne, rivolte alle difficoltà intrinseche nell'elaborazione di una pianificazione razionale, e critiche esterne, rivolte agli effetti esterni della pianificazione di sistema, in particolare quelli negativi.

Le critiche interne sono essenzialmente legate alla difficoltà di disporre delle informazioni necessarie per mettere in atto la pianificazione per ragioni congiunturali, come la mancanza di tempo e risorse, o strutturali, data l'impossibilità di catturarle dall'esterno. Ammettendo di riuscire a costruire un quadro conoscitivo chiaro ed esaustivo subentra comunque la difficoltà di condurre un sistema complesso verso un particolare stato finale desiderato a causa di eventi ed effetti non intenzionali ed imprevedibili che possono scaturire dall'applicazione delle scelte di pianificazione ad una realtà sociale plurale e multiforme (Moroni, 2007).

La pianificazione urbanistica rappresenta un caso emblematico di regolamentazione pubblica dell'uso del suolo, sottovalutando l'indisponibilità di alcune informazioni e la complessità del sistema. A questo si è cercato di far fronte con un incremento delle analisi tecnico-scientifiche e con le informazioni statistiche spesso non sufficienti per l'assunzione di decisioni consapevoli della realtà socio economica in esame. Anche le strategie e i progetti di città messi in atto si sono spesso rilevati inattuabili a causa di successivi eventi intersorsi talvolta a seguito dell'adozione dello stesso strumento di pianificazione.

Secondo Moroni gli esiti esterni della pianificazione di sistema sono invece legati alla riduzione delle libertà individuali ed alla caduta dell'efficienza catallattica, intesa come «[...] possibilità che un individuo del sistema preso a caso ha di perseguire il suo piano di vita, liberamente scelto, accedendo a una pluralità e varietà di opzioni e mezzi [...]» (Moroni, 2007, p.54).

Egli accusa inoltre la pianificazione di sistema di irrigidire le realtà socio-economiche attraverso un insieme di norme a carattere

direzionale che le rende incapaci di far fronte ai cambiamenti. Viceversa un sistema regolato da insiemi di norme astratte e generali può produrre maggiori possibilità di progresso e prosperità.

Gli stessi obiettivi di piano hanno un carattere scarsamente razionale data l'assenza di regole per la loro determinazione e il continuo adattamento alla realtà, che subiscono nel corso dell'implementazione del piano. Rendendo il piano più flessibile ed adattivo la pianificazione assume il carattere di un generico processo decisionale perdendo qualunque carattere distintivo (Balducci, 1991).

La scarsa efficacia della pianificazione è spesso imputabile al suo obiettivo di determinare comportamenti futuri di una società eterogenea in condizioni di limitata conoscenza delle condizioni che si verificheranno nel momento dell'attuazione applicando criteri di razionalità legati al presente per una situazione futura.

I limiti dell'approccio razionale alla pianificazione, secondo Melvin Webber, sono evidenti nella pretesa di fornire soluzioni definitive ai problemi, di fronte alla complessità ed al pluralismo della società, e di controllare lo sviluppo piuttosto che indirizzarlo. Il presupposto è che esistano delle cause dirette e sempre individuabili ai problemi della città e, conseguentemente, soluzioni razionali. Pertanto sostituendosi ai meccanismi di mercato, ossia razionalizzandolo attraverso la correzione di alcune sue distorsioni, la pianificazione ritiene di poter raggiungere una maggiore giustizia sociale (Balducci, 1991).

In realtà dalle decisioni di piano discendono inevitabilmente discriminazioni dei diritti individuali di proprietà. Pertanto ogni scelta dovrebbe fondarsi su criteri di trasparenza e rigore tecnico (Camagni, 2008a).

E' la natura stessa dei problemi sociali, oggetto di pianificazione, che li rende difficilmente definibili, affrontabili esclusivamente attraverso soluzioni politiche in ogni caso non definitive. Talvolta le informazioni necessarie per comprendere un problema dipendono strettamente da un'idea di soluzione precostituita.

Ogni soluzione avanzata per la risoluzione di un problema può essere valutata da diverse persone che possono esprimere un giudizio sulla sua bontà, ma non sulla oggettiva correttezza. Inoltre la soluzione non può essere mai valutata definitivamente poiché le sue conseguenze possono sempre realizzarsi nel futuro. Ogni scelta genera sempre e comunque delle conseguenze rilevanti ed irreversibili ed eventuali errori per essere corretti necessitano un identico percorso di soluzione.

I presupposti sui quali si basa la pianificazione rappresentano, secondo Balducci, dei limiti culturali all'efficacia: il carattere definito a priori dei problemi; la possibilità di individuare soluzioni ed obiettivi sulla base di criteri di razionalità tecnica; la capacità di interpretare ed integrare le aspettative e gli interessi dei diversi gruppi sociali; la disponibilità di tecniche adeguate al perseguimento degli obiettivi; la capacità di prevedere il comportamento dei diversi attori e di indirizzarlo grazie al valore di norma dello strumento di piano. In sintesi la pianificazione non dovrebbe mirare a tradurre in un determinato assetto spaziale gli obiettivi connessi ad una definizione arbitraria dell'interesse comune, ma dovrebbe diventare un'attività di informazione continua del processo di decisione pubblica (Balducci, 1991).

2.2. Pianificazione o autoregolamentazione degli usi del suolo?

Nei processi di governo del territorio subentrano forme di regolazione, ovvero di intervento statale in attività private con l'obiettivo di perseguire l'interesse collettivo. Lo Stato, attraverso il governo del territorio, definisce le regole e le modalità d'uso e di trasformazione dei suoli assegnando dei diritti secondo prospettive che influiscono, in maniera diretta, sul comportamento e sulle preferenze di gruppi sociali a vario titolo (per esempio famiglie e imprese).

Alcuni autori ritengono l'attività di regolamentazione necessaria in nome dell'intervento pubblico, mentre altri sostengono sia preferibile lasciare agire il mercato liberamente all'interno di un quadro legislativo generale (Mazza, 2015).

Sebbene le tesi a sfavore della pianificazione siano molto diffuse e talvolta ben argomentate, non si ha nozione di alcun paese democratico, con un sufficiente livello di sviluppo economico e sociale, che sia riuscito a fare a meno della regolazione. La realtà appare molto complessa e qualunque prospettiva teorica favorevole o contraria alla regolazione non riesce a trovare un'efficace applicazione nella pratica. Le due teorie sono probabilmente destinate, nelle prassi operative, a coesistere con oscillazioni dei governi e dell'opinione pubblica a favore dell'una o dell'altra (Mazza, 2015).

Dunque il dibattito è sempre vivo tra posizioni tese ad una liberalizzazione del mercato, nella convinzione che esso sia in grado di autoregolarsi, ed altre favorevoli all'intervento pubblico di pianificazione e di governo del territorio.

Tradizionalmente la giustificazione utilizzata per legittimare un intervento regolativo e pianificatorio a carattere pubblico è costituita dalla teorizzazione dei "fallimento del mercato", ossia delle situazioni in cui il mercato non conduce autonomamente al massimo benessere collettivo (Camagni, 2008, p.120).

L'attività di regolazione e di pianificazione deve necessariamente possedere requisiti e garanzia di credibilità, disinteresse, competenza ed efficienza (Mazza, 2015).

Le forme di pianificazione possono mirare a sostenere l'economia privata o, viceversa, arrivare a porre vincoli severi alle forze di mercato. In entrambi i casi l'ispirazione politica della pianificazione nel dominio pubblico causa, il più delle volte, inevitabili conflitti.

A partire da queste premesse Friedmann sostiene appunto che la pianificazione, come forma di razionalità tecnica, mira a collegare conoscenza scientifica e tecnica alle azioni in un dominio pubblico,

ossia ai processi di guida della società (Friedmann, 1987). Ancora Faludi definisce la pianificazione come l'arte di assumere razionalmente decisioni sociali (Faludi, 2000).

L'azione non deve essere finalizzata esclusivamente al raggiungimento di uno stato finale ma può intraprendersi un'azione al fine di individuare nuovi obiettivi o esplorare il significato di determinati valori.

Condizione essenziale per parlare di azione è che la stessa possa attribuirsi ad un attore che si assume la responsabilità delle sue immediate conseguenze. Per agire con efficacia gli attori devono avere potere sufficiente a concertare le azioni di terzi e a superare la resistenza di eventuali gruppi di interesse.

L'azione è un processo dinamico che richiede l'adozione di una strategia di cambiamento, nella cui elaborazione interviene la conoscenza scientifica e tecnica che, come già affermato, ha un carattere personale. All'azione e al cambiamento succederanno controazioni e reazioni che il pianificatore dovrà in qualche modo prevedere, estendendo al futuro la sua conoscenza.

La conoscenza esperta del pianificatore dovrebbe indicare, al responsabile dell'azione, il problema e le ipotetiche soluzioni. Spesso i pianificatori sono coattori, oppure gli attori vengono coinvolti nel processo di pianificazione e di costruzione della conoscenza al punto da influenzarsi reciprocamente. La conoscenza basata sull'azione è una forma di apprendimento, nella quale i pianificatori hanno il compito di aiutare a strutturare ambienti che consentano, a se stessi e agli attori coinvolti, di accrescere il loro apprendimento dalle esperienze e di usare quanto hanno appreso come base dell'ulteriore pianificazione e azione.

Secondo Friedmann la pianificazione utile per i nostri tempi deve avere una esplicita finalità normativa e, parallelamente, un carattere innovativo sperimentando soluzioni creative ai problemi sociali, fisici, economici e ambientali, orientandosi al presente, piuttosto che

al futuro, e focalizzandosi su campi definiti, rinunciando così all'ambizione di essere comprensiva.

Nel processo di pianificazione, che opera in tempo reale, conoscenza e azione sono così strettamente interconnesse da apparire come un unico processo. La produzione della conoscenza è nelle mani dell'attore pubblico, autorizzato a decidere per conto di tutti i soggetti sociali e ad assumere il monopolio dell'azione di piano.

La pianificazione assume un carattere politico nelle strategie che può mettere in campo come la partecipazione (ossia la consultazione che precede la decisione) e il negoziato (ossia l'acquisizione di consenso necessario per l'azione).

Il piano si fonda su una conoscenza di tipo esperto, appartenente al pianificatore, ed una conoscenza esperienziale, non codificata ed espressa dagli stakeholders interessati alle potenziali soluzioni. La definizione di uno specifico problema deve nascere dall'intreccio dei diversi tipi di conoscenza in un processo di mutuo apprendimento.

La conoscenza esperienziale si manifesta nei "dialoghi" e nelle transazioni fra il pianificatore e la comunità interessata. Questo tipo di pianificazione, definita appunto transattiva, mira ad un coinvolgimento delle popolazioni interessate, fin dal primo avvio, nel processo di pianificazione.

Agire all'interno di un ambiente turbolento, con ridotte possibilità previsionali, rende necessario procedere con cautela e sperimentalmente al fine di apprendere dagli errori, di consentire al flusso continuo di nuove informazioni di guidare il corso dell'azione e di riportare le necessarie correzioni nelle attività in corso. Il processo di pianificazione deve essere appunto guidato dall'apprendimento sociale.

Nonostante il piano razional-comprensivo sia entrato ormai in crisi ed il dibattito disciplinare si concentri sul problema della scarsa efficacia della pianificazione urbanistica, il paradigma razionale continua ad essere utilizzato in maniera quasi esclusiva. Ma è ancora

possibile e soprattutto necessario utilizzare il piano come strumento di governo del territorio?

Partendo dall'assunto che i piani, per essere realizzabili e fattibili, debbano essere razionali, ossia capaci di costruire un quadro conoscitivo razionale identificabile con la stessa realtà, Archibugi sostiene che è impossibile per un piano coincidere con la realtà seppure esso si proponga di modificarla e governarla. Il ragionamento condurrebbe ad accettare l'assenza di una necessità di produrre piani dato che la loro attuazione sarà sicuramente imperfetta. Al contrario, Archibugi sottolinea l'utilità del piano che, nonostante non venga attuato come tale, rappresenta uno strumento finalizzato ad illuminare le decisioni e le azioni e a creare condizioni favorevoli al conseguimento di determinati obiettivi (Archibugi, 2003).

L'ordine spontaneo, al quale si suppone tenda il mercato, non implica un'assenza totale di regole bensì richiede determinate condizioni di sfondo, semplici regole astratte di cornice ed efficaci meccanismi per lo scambio di informazioni e la fornitura di una conoscenza diffusa. Pertanto data una regolamentazione semplice e generale, gli operatori daranno luogo in maniera spontanea ad una forma di aggiustamento reciproco dei propri comportamenti portando ad un equilibrio del libero mercato.

Gli individui operanti nel mercato sono auto-interessati ed agiscono in funzione delle esigenze personali e dei propri interessi materiali.

Moroni ad esempio parte dall'accettazione di una forma di liberalismo di matrice classica, che affonda le sue radici nelle teorie di Locke e Smith, per approdare ad una reinterpretazione definita *liberalismo attivo*.

Gli elementi chiave del liberalismo attivo sono: l'accettazione di una forma di individualismo etico - politico; la distinzione tra la *sfera del giusto* e la *sfera del bene*, ritenendo lecita l'azione statale

esclusivamente nel primo caso⁴; il riconoscimento e la difesa della libertà individuale; l'ideale della *rule of law*, ossia la supremazia del diritto e della legge⁵; il riconoscimento della congruenza provvidenziale del mercato⁶; la garanzia di una giusta condizione di base a tutti i cittadini, ossia la possibilità di condurre una vita decente (Moroni, 2007).

L'intervento pubblico è ammesso nel rispetto dell'ideale della *rule of law* e salvaguardando determinate libertà individuali, escludendo qualunque visione di stato minimo o di indiscriminato *laissez-faire*.

Si tratta di un liberalismo sicuramente democratico poiché giustifica l'esistenza dello stato al quale demanda il compito di tutelare i diritti degli individui e l'uguaglianza di trattamento ma impone dei limiti alla estensione del suo potere

Ancora egli critica l'idea tradizionale di pianificazione come forma di intervento su una determinata realtà, tramite un piano costruito attraverso l'uso della ragione, per raggiungere un determinato stato finale. La pianificazione, intesa come strumento di coordinazione di una pluralità di attività singole, si basa su una

⁴ La distinzione tra le due sfere viene così formulata: « [...] la sfera del giusto riguarda le regole di base universalizzabili e coercitivamente imponibili dallo stato, mentre la sfera del bene riguarda le insindacabili concezioni personali relative a cosa sia una vita buona, liberamente perseguibili dagli individui. » (Moroni, 2007, p.15). La differenza non consiste nella dicotomia tra vita pubblica e privata quanto piuttosto tra gli aspetti della vita che possono essere regolati dallo stato ed altri sui quali lo stato non dovrebbe avere nessun diritto di intervento in quanto lesivo della libertà personale.

⁵ Per rispettare l'ideale della *rule of law* le regole devono essere innanzitutto imparziali ed impersonali ossia essere generali e astratte. Inoltre occorre la stabilità e prevedibilità di funzionamento del sistema regolativo ossia le norme devono essere formulate ed aggiornate in maniera tale da consentire il formarsi di aspettative quanto più possibili attendibili relativamente al comportamento altrui e a quello statale (Moroni, 2007, p.16).

⁶ Moroni sostiene che: « [...] si riconosce che il mercato, inteso come ordine spontaneo dinamico, è la forma di organizzazione dell'economia che, compatibilmente con la difesa delle libertà individuali e con l'ideale della *rule of law*, riesce a garantire maggiore prosperità diffusa in termini di quantità, varietà e qualità di beni e servizi cui è possibile accedere [...] » (Moroni, 2007, p.17).

convinzione errata di poter raggiungere una conoscenza accurata della realtà. In questo modo si esclude la possibilità di formazione di qualunque ordine spontaneo indirizzando ex ante le azioni in maniera coordinata (Moroni, 2007).

La pianificazione di sistema ha trovato applicazione in primis nel campo dell'economia poi, successivamente, è stata utilizzata per controllare l'uso dei suoli nella pianificazione urbanistica. Il piano assume il ruolo di strumento cardine di coordinazione ed unico modo per imporre un ordine nella costruzione degli insediamenti.

Secondo Moroni la scarsa efficacia, ormai da più parti condivisa, della pianificazione a cascata introdotta nei paesi occidentali, ed in Italia con la 1150/1942, è imputabile al fatto che si tratti di un insieme gerarchico di norme a carattere direzionale volto al coordinamento ed alla definizione del contenuto di una serie di attività, difficilmente attuabile.

Spesso in disciplina si è discusso sulla necessità di introdurre maggiore flessibilità nella strumentazione urbanistica mentre sarebbe auspicabile restituire flessibilità d'azione alla società, creando le condizioni istituzionali che consentano alla stessa di auto-organizzarsi (Moroni, 2013).

La soluzione alternativa, suggerita da Moroni, è una regolazione per mezzo di sistemi relazionali di norme, escludendo qualunque pianificazione delle attività private e relegando la normativa direzionale esclusivamente all'azione pubblica.

Il soggetto pubblico dovrebbe intervenire attraverso una "regolazione di cornice", con carattere fondamentale e monopolistico, rivolta in particolare alle attività private, senza alcuna previsione di trasformazione, ma orientata esclusivamente ad impedire determinati comportamenti su un orizzonte temporale di lungo termine. Inoltre, il soggetto pubblico esprime una pianificazione di servizio, con carattere complementare e non monopolistico, volta a proporre specifici interventi, prevalentemente

pubblici, legati a particolari obiettivi e previsioni, su un orizzonte temporale a breve-medio termine.

Il privato continuerà a perseguire i suoi interessi personali, nel rispetto delle regole generali ed astratte di base, e la ricerca del profitto dovrà essere considerata non solo legittima ma anche “collettivamente provvidenziale” per un utilizzo più efficiente delle risorse (Moroni, 2007).

La tesi di Moroni ha suscitato notevole interesse in ambito accademico e ha registrato numerose posizioni critiche.

Giovannoni ammette che la pianificazione urbanistica sia stata utilizzata come strumento teso a condizionare il comportamento individuale e pertanto una simile concezione è incompatibile con una prospettiva liberale nella quale il piano dovrebbe assumere il compito di tutelare la collettività dalle esternalità negative prodotte dal libero dispiegarsi delle azioni e delle volontà dei privati. Seppure sia innegabile il fallimento della pianificazione, come strumento di coordinamento collettivo, egli ritiene utile la zonizzazione come strumento di gestione urbana. Talvolta il piano svolge il ruolo di manipolatore del mercato immobiliare consentendo la creazione di monopoli o oligopoli a danno della collettività e determinando, in questo caso, forti esternalità negative con la produzione di rendite a vantaggio di pochi (Giovannoni, 2008).

Al contrario del liberalismo classico orientato al benessere della società, il neoliberismo nega i benefici sociali a favore del beneficio individuale inducendo un concetto di cittadinanza negativa fondata sulla convinzione che il dovere dei cittadini sia quello di perseguire i fini e gli interessi personali, pur nel rispetto delle regole generali e dei diritti altrui (Mazza, 2015).

Una condizione di equilibrio sociale è lontana dalla realtà nella quale gli individui perseguono obiettivi personali, talvolta estremamente differenti, e sono mossi da interessi e passioni che generano una forte ed incessante conflittualità. Esistono una pluralità di mercati, tra cui il mercato urbano, nei quali si intrecciano

inestricabilmente regole formali e informali, principi di regolazione e meccanismi di potere diversificati. Il modello proposto da Moroni avrebbe pertanto bisogno di lavorare su una condizione di tabula rasa dato che la distribuzione asimmetrica di risorse e poteri rappresenta un ostacolo alla riuscita dell'operazione di abbandono del piano regolatore per applicare un sistema di regole astratte incompatibili con la stratificazione di interessi, rendite e poteri che costituisce l'essenza della città (Pasqui, 2008).

La strada indicata da Moroni verso una estrema flessibilità della pianificazione non può essere considerata il fine di una riforma della "forma piano" dato che, in questo caso, lo strumento non sarebbe più in grado di esprimere alcuna strategia e porterebbe ad una eccessiva discrezionalità (Readelli, 2008).

Inoltre, a causa di una molteplicità di fattori, permane una forte incertezza sull'auto-normatività del mercato e sulla sua capacità di allocare in modo efficiente le risorse o di produrre beni. Lo stato svolge un ruolo fondamentale di sostegno al mercato per quanto riguarda la rimozione di alcune importanti anomalie del sistema capitalistico: la presenza di esternalità negative, l'insufficiente produzione di beni pubblici, la formazione di asimmetrie informative, l'esistenza di limiti strutturali che si oppongono ad un sensibile allungamento delle transazioni economiche (Talia, 2008, pp.101-103).

Salzano ritiene ad esempio che il liberalismo di Moroni tende a difendere la categoria dei proprietari immobiliari trascurando, nella visione di un mercato perfettamente concorrenziale, la presenza di posizioni di monopolio ed oligopolio collusivi (Salzano, 2008).

Il tema della regolazione, intesa come un controllo esercitato da un soggetto pubblico su attività considerate di primaria importanza per la comunità, è direttamente connesso alle nozioni di interesse pubblico e di bene comune, fondamentali nel governo del territorio.

Dopo aver analizzato a fondo il problema dell'inefficacia dell'approccio razional-comprensivo, il dibattito disciplinare si è

focalizzato sullo studio di modalità alternative di pianificazione capaci di produrre risultati concreti e di attuare con efficacia le politiche pubbliche.

Lindblom⁷ ritiene che le politiche nascano dall'iterazione sociale e, conseguentemente, che la soluzione ai problemi non si fondi sull'azione intenzionale di un soggetto superiore bensì sia il prodotto di una molteplicità di azioni esercitate da attori differenti e talvolta rivolte ad altri fini. Le fondamenta della pianificazione non si formano con l'analisi quanto piuttosto attraverso l'interazione. Lindblom teorizza un nuovo modello di pianificazione, lo "strategic planning", attraverso il quale non ricerca una soluzione diretta ai problemi bensì persegue lo sviluppo delle capacità utili a trovare una soluzione adatta alle forme che il problema potrà assumere nelle situazioni concrete anche future, utilizzando l'interazione come sostituto dell'analisi e semplificando i tentativi di comprensione analitica dei problemi (Balducci, 1991).

Secondo Webber⁸ la pianificazione deve rinunciare al perseguimento di una conoscenza tecnica e scientifica esaustiva dei problemi ma rileggere gli stessi come processi politici che portano all'individuazione delle preferenze da parte di soggetti e gruppi sociali differenti. Egli propone una pianificazione "permissiva", orientata al futuro e capace di adattarsi ai mutamenti sociali, esplicando la sua azione attraverso incentivi e minimizzando le regole e i divieti. La pianificazione non richiede risposte efficaci ai

⁷ Charles Edward Lindblom è Professore emerito di Scienze Politiche ed Economiche alla Yale University. Tra le sue opere principali: (1977), *Politics and markets: the world's political-economic systems*, New York: Basic; (2001), *The market system: what it is, how it works, and what to make of it*, Yale University Press.

⁸ Melvin Webber (Hartford 1920 – Berkeley 2006) fu Professore emerito in Pianificazione urbana e regionale all'Università della California, Berkeley. Tra le sue principali pubblicazioni: Webber M. (1969), *Planning in an Environment of Change Part II: Permissive Planning*. *Town Planning Review* 39:4; Rittel H. W., Webber M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, *Policy Sciences* 4, 155-169. Amsterdam: Elsevier.

problemi ma piuttosto procedure che consentano alla politica di assumere decisioni accettabili.

La pianificazione urbanistica deve rompere i legami con la tradizione ingegneristica ed architettonica mutando il paradigma di riferimento, necessariamente diverso a causa del mutamento di scala e del diverso campo di applicazione (Balducci, 1991).

La funzione del piano come “strumento di coordinazione finalizzata al sistema” non appare un espediente tecnico introdotto esclusivamente in età moderna ma si tratta piuttosto di un dispositivo istituzionale connaturato a meccanismi organizzativi spontanei propri delle società umane. Infatti gli obiettivi di “raggiungimento di un determinato stato finale” e di “coordinazione di contenuto di un insieme di attività” non sono esigenze esclusivamente legate al governo del territorio ma si tratta, in primis, di forme espressive proprie della politica. L’innovazione più adeguata e plausibile, nel quadro istituzionale esistente, non risiede nell’abolizione della zonizzazione ma, piuttosto, in una sua riduzione formale e sostanziale ad una sorta di catasto degli usi del suolo e dei diritti esistenti, nettamente distinto dal programma di trasformazione (Rivolin, 2008).

Con la proposta di adottare un sistema di norme “relazionali” Moroni esclude qualunque tipo di regolazione di carattere “direzionale” con una implicita negazione del piano. E’ evidente come la realizzazione di un ordine sociale spontaneo necessiti comunque di una forma di regolazione delle azioni individuali tale da garantire che lo scopo di un individuo non si muova nella direzione di impedire o pregiudicare il perseguimento degli obiettivi di altri individui. Di fatto, la destinazione urbanistica definita dal piano è solo formalmente una norma direzionale poiché, a causa del diritto di proprietà e della libera compravendita, essa rappresenta solo ideologicamente la volontà di raggiungimento di uno stato finale. Infatti, non potendo imporre al proprietario di compiere le azioni ipotizzate nel piano essa rappresenta di fatto una norma negativa, che

prescrive esclusivamente il divieto a compiere azioni in contrasto con il piano (Ventura, 2008).

Il problema, secondo Camagni, non risiede nel capire se il piano è necessario, ma nel definire il tipo e le caratteristiche della pianificazione. Egli ritiene che il mercato abbia bisogno, per poter operare, di precise regole quadro, che non possono essere affidate all'operato collettivo o a regole "generalì" o "astratte", incapaci di cogliere l'ineliminabile specificità della risorsa suolo nella differenziazione geografica e spaziale (Camagni, 2008).

In tal modo riafferma il ruolo fondamentale della pianificazione urbanistica e territoriale nella definizione di regole di carattere generale da coniugare con le specificità dei luoghi ed evitando prescrizioni dettagliate. Le scelte di pianificazione devono essere, per quanto possibile, condivise e partecipate con le comunità e con gli operatori privati che assumono un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche di piano. Con l'utilizzo di strumenti a carattere perequativo, fiscale o di incentivazione è possibile inoltre limitare gli effetti di un trattamento disparitario dei diritti privati e correggere le inevitabili esternalità negative presenti nel mercato (Camagni, 2008a).

La sommatoria delle decisioni e delle azioni individuali nel libero mercato non consente di garantire una razionalità complessiva. Una pianificazione moderna, limitandosi a definire regole generali e vincoli a carattere tecnico, consente comunque al mercato un ampio grado di libertà. Essa dovrebbe infatti sostanzarsi in un sistema di regole generali tale da garantire: il lecito operato individuale, senza ledere irreversibilmente le qualità ambientali e i diritti collettivi; la valorizzazione della progettualità privata; l'utilizzo dei meccanismi di mercato, seppure con le opportune correzioni, per perseguire le finalità di piano; l'individuazione dei servizi collettivi e delle dotazioni territoriali necessarie (Camagni, 2008a).

Secondo Micelli l'utilizzo di soluzioni alternative ai tradizionali strumenti *command and control*, di cui lo zoning è certamente

rappresentativo ma non è l'unico, offre concrete possibilità di giungere a condizioni di efficienza allocativa. Tuttavia il ruolo del settore pubblico nella produzione di determinati beni in ambito urbano (ad esempio infrastrutture viarie, aree attrezzate e parchi, servizi metropolitani) rimane essenziale per giungere a condizioni di efficiente allocazione e a condizioni sostenibili di funzionamento del sistema sociale e territoriale escludendo che il settore privato possa offrire completamente o in gran parte tali beni. Infatti fu lo stesso Adam Smith a sostenere che la natura di questi beni è tale che il profitto non potrebbe mai rimborsarne la spesa ad un individuo o ad un piccolo gruppo di individui. Nonostante sia innegabile la loro utilità collettiva, essi non assicurano le minime condizioni di sostenibilità economica e generano irrimediabilmente ingiustizie fondiari ed esternalità non governabili attraverso meccanismi auto-organizzativi. Secondo Micelli tali sperequazioni andrebbero compensate attraverso l'utilizzo di strumenti market-based, basati sul trasferimento dei diritti edificatori, che consentono di superare i limiti dei tradizionali strumenti di piano e di pervenire a quell'equità di trattamento che costituisce un obiettivo irrinunciabile del pensiero liberale (Micelli, 2008).

Riferimenti bibliografici

Archibugi F. (2003), *Teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*. Firenze: Alinea editrice.

Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*. Bologna: Il Mulino

Bernoulli H. (2006), *La città e il suolo urbano*. Venezia: Corte del Fontego.

Camagni R. (2008a), *Le ragioni del piano. Perché il divorzio tra liberalismo e pianificazione è insostenibile*. Scienze Regionali 7(1), pp.101-122.

Camagni R. (2008b), *Il piano è morto, viva il piano!* In: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.119-124.

Coase R.H. (1960), *The problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 3.

Cusinato A. (2009), *Le ragioni del piano, tra ideologia e storia. Ancora su La città del liberalismo attivo di Stefano Moroni*. Scienze Regionali 8(2):121-130.

D'Agostino A. (2015), *Estimo immobiliare urbano ed elementi di economia*. Bologna: Società editrice Esculapio.

Faludi A. (2000), *Decisione e pianificazione ambientale*. Bari: Dedalo.

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*. Princeton: University Press.

Friedmann J., Hudson B. (1974), *Knowledge and Action: a Guide to Planning Theory*. Journal of the American Institute of Planners, 40(1):2-16, DOI: 10.1080/01944367408977442.

Gaeta L., Rivolin U.J., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Torino: Città Studi edizioni.

Giovannoni G. (2008), *Pianificazione urbanistica ed esternalità negative*. In: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.63-69.

Mazza L. (2015), *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*. Roma: Donzelli editore.

Micelli E. (2008), *Contro questa pianificazione*, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.137-144.

Moroni S. (2007), *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*. Novara: Città Studi edizioni.

Moroni S. (2013), *La città responsabile. Rinnovo istituzionale e rinascita civica*. Roma: Carocci editore.

Pasqui G. (2008), Il potere, il conflitto e la storia, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.71-78.

Redaelli V. (2008), Nuovi spazi di progettualità nel governo urbano, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.79-86.

Rivolin U.J. (2008), Il piano come tecnologia istituzionale di interfaccia, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.87-94.

Salzano E.(2008), La città dei proprietari, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.95-100.

Talia M. (2008), La città del capitalismo imperfetto, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.101-108.

Ventura F. (2008), Una negazione del piano che si nega da sé, in: De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*. Firenze: Alinea Editrice, pp.109-116.

Von Hayek F.A. (1988), *Conoscenza, mercato e pianificazione. Saggi di economia e di epistemologia*. Bologna: Il Mulino.

NUOVE SFIDE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

La crescita economica del nostro paese si è basata, nella seconda metà del Novecento, su un modello di sviluppo improntato allo sfruttamento irragionevole delle risorse territoriali che ha mostrato chiaramente limiti e distorsioni soprattutto nell'attuale congiuntura di crisi economica.

L'industrializzazione ha innescato un processo di urbanizzazione che ha determinato un notevole consumo di suolo per l'espansione urbana e la realizzazione della rete di infrastrutture sul territorio.

Il suolo rappresenta un bene comune e una risorsa ambientale non rinnovabile che l'attività antropica trasforma in maniera irreversibile determinando una continua riduzione (Pileri, 2010).

Sebbene attualmente la crisi del settore edilizio abbia rallentato il processo di occupazione di nuovo suolo per l'espansione urbana i dati mostrano come in Italia: “[...] tra il 2008 e il 2013 il fenomeno abbia riguardato mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo” (ISPRA, 2015, p.10). Il tema del consumo di suolo è ormai diventato un argomento centrale nell'agenda legislativa nazionale e a livello

regionale, sebbene con pochi risultati concreti sinora in termini di strategie e politiche ad hoc. Il proliferare di studi e ricerche scientifiche sul tema (dai 19 lavori scientifici del 1990 si è passati ad oltre 350 nel 2013), rivolti in particolare al miglioramento delle procedure e dei metodi di misurazione del fenomeno, come alla determinazione degli impatti sul sistema ambientale, dimostrano come sia ancora un tema di “frontiera” (Gardi, 2015).

Il fenomeno del consumo di suolo mostra un indiscutibile legame con la recente crisi economica e con l'evoluzione della pianificazione urbanistica verso approcci liberisti che affidano al mercato i costi e i benefici della trasformazione urbana (Gibelli, 2015).

3.1. Consumo di suolo e dispersione insediativa

Come recentemente evidenziato dal Commissario europeo per l'ambiente, nel corso degli ultimi decenni, il consumo di suolo per la costruzione di infrastrutture e per lo sviluppo edilizio in Europa è diventato insostenibile, essendo cresciuto di oltre due volte rispetto all'aumento demografico (Comm. UE, 2012).

Le cause sono da ricercare nelle dinamiche demografiche, nella modifica della struttura sociale delle comunità, nei cambiamenti delle aspettative e dei modelli culturali che orientano le scelte abitative, nell'espansione della localizzazione delle attività produttive al di fuori delle aree metropolitane, nelle dinamiche economiche del mercato immobiliare (Barbieri, Ferrara, 2011).

In realtà, piuttosto che all'incremento demografico, l'espansione urbana è imputabile essenzialmente ai cambiamenti nello stile di vita e nei modelli di consumo. Infatti si assiste ormai da decenni ad una intensa attività di costruzione di nuovi immobili residenziali che non trova alcun riscontro nelle dinamiche socio demografiche. Ad esempio, secondo le rilevazioni ISTAT, nel periodo 1995-2006 sono stati edificati in Italia 562.885 nuovi edifici per un totale di circa 9 milioni di stanze, oltre ad un milione di stanze costruite per

l'ampliamento degli edifici esistenti. Nello periodo la popolazione in Italia ha registrato un incremento inferiore a 2 milioni di abitanti, imputabile principalmente al fenomeno migratorio. Al consumo di suolo generato dalla domanda residenziale si aggiunge quello determinato dal settore produttivo con la costruzione, nel decennio 1995-2006 di circa 246.451.984 metri quadrati di nuovi manufatti produttivi e un ampliamento pari a 45.974.441 metri quadrati di quelli esistenti (Berdini, 2009).

La ripresa economica del secondo dopoguerra ha generato forti squilibri territoriali con una progressiva concentrazione della popolazione nei centri urbani e la crescita disordinata delle maggiori città e delle relative aree metropolitane. Nel territorio italiano, caratterizzato dalla compresenza di valenze storico-culturali, ambientali e paesaggistiche, l'espansione edilizia ha provocato un forte impatto sulle aree naturali protette, territori montani e costieri.

Il fenomeno del consumo di suolo si palesa nelle forme insediative dello *sprawl* e nelle dinamiche di sviluppo metropolitano. L'incremento dell'accessibilità attraverso l'infrastrutturazione massiccia del territorio ha determinato, nella seconda metà del XX secolo, l'avanzata dello sviluppo urbano e l'occupazione di aree marginali o non adatte all'insediamento. Nonostante si tratti di un fenomeno globale esso si manifesta con maggiore intensità nei contesti di antica antropizzazione come l'Italia (Giaimo, 2013).

Tra le cause dello *sprawl* urbano rientrano i meccanismi di mercato che preferiscono localizzazioni dove il suolo è meno costoso e la congestione moderata. Oltretutto lo sviluppo delle telecomunicazioni e la diffusione del trasporto automobilistico hanno incrementato le possibilità di muoversi a costi contenuti. E' pur vero che le preferenze dei consumatori aiutano a spiegare la sub-urbanizzazione e decentralizzazione delle attività nell'area metropolitana, ma non sono sufficienti a spiegare l'estensione della dispersione urbana, l'assenza di *mixed used* e la perdita di aree di valore ambientale (Ewing *et al.*, 2015).

La dispersione insediativa, spesso associata in Europa al termine anglosassone di *sprawl*, assume diverse configurazioni morfologiche ciascuna delle quali determina implicazioni economiche ed ambientali differenti.

Una definizione più attenta del termine *sprawl* consente di ipotizzare una classificazione dal punto di vista morfologico: a nastro, a cavallina, sparso o urbanizzazione dispersa. Il modello insediativo *a nastro* determina lo sviluppo di un edificato in linea lungo una via di comunicazione e rappresenta una forma di urbanizzazione disordinata dal punto di vista paesaggistico ed inefficiente nell'erogazione dei servizi. Lo sviluppo urbano *a cavallina* è una forma di discontinuità insediativa nella quale si rilevano spazi ineditati tra i nuclei insediativi. L'urbanizzazione *dispersa* è invece definita dalla presenza di singoli edifici o piccole lottizzazioni collocate nel territorio in maniera apparentemente casuale (Giovannoni, 2010).

La problematica si è accentuata negli ultimi decenni, favorita dal fenomeno di abbandono dei centri urbani verso aree periurbane con costi delle abitazioni più sostenibili e con maggiore dotazione di spazi verdi, requisiti che determinano un innalzamento della qualità abitativa.

I modelli insediativi di tipo estensivo, basati sull'utilizzo di tipologie unifamiliari improntate ad un maggior consumo di suolo, determinano un aumento della percentuale "procapite" di occupazione di terreno, superando quella delle zone urbane e metropolitane, e incentivano l'utilizzo del mezzo di trasporto privato contribuendo all'aumento dei consumi energetici.

La diffusione di insediamenti caratterizzati da una bassa densità demografica rende evidente la mancanza di apprezzamento nei confronti del suolo come risorsa limitata e non rinnovabile: il tessuto insediativo nazionale è inoltre caratterizzato da una forte parcellizzazione delle superfici edificate che mostra alcuni addensamenti, dovuti anche alle condizioni orografiche del territorio,

nelle aree costiere, nelle fasce pedemontane e nelle pianure (Barbieri *et al.*, 2011).

La diffusione di tale modello insediativo ha determinato, con il dissolversi del limite tra città e campagna, la creazione di un paesaggio urbano senza soluzione di continuità caratterizzato dall'alternanza di frammenti di territorio agricolo, aree industriali, centri commerciali ed insediamenti residenziali. L'utilizzo del modello insediativo di tipo estensivo si basa sull'errata convinzione che il suo impatto ambientale sia ridotto rispetto ai tessuti urbani ad alta densità: in realtà si tratta di una tipologia insediativa particolarmente energivora che genera intensi flussi di pendolarismo prevalentemente a carico della mobilità privata (Centanni, 2011; Camagni *et al.*, 2002). Essa comporta un maggiore onere per la collettività finalizzato a garantire un adeguato livello infrastrutturale alle comunità residenti, in termini di reti viarie, idriche e fognarie e per la gestione dei servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani e di trasporto pubblico (Fregolent *et al.*, 2011). Non si tratta solo di un costo in termini di perdita di risorse ambientali e paesaggistiche ma di un incremento nell'uso delle risorse se le funzioni urbane sono disperse e disconnesse tra loro (Fina, 2015).

Le politiche di limitazione dell'uso del suolo non trovano sufficiente consenso da parte della comunità. In realtà esse non determinano necessariamente restrizioni alla crescita economica, non essendo quest'ultima in alcun modo correlata all'incremento delle superfici artificiali.

Allo sviluppo urbano a bassa densità si contrappone oggi il modello compatto, caratterizzato da uno sviluppo monocentrico e da una elevata densità del tessuto insediativo. Le caratteristiche principali della città compatta sono la contiguità dei tessuti edificati, la notevole dimensione dei centri, il mix funzionale, la densità abitativa medio-alta, una buona accessibilità e la permanenza di spazi aperti (Ewing *et al.*, 2015).

Il modello insediativo compatto dotato di un sufficiente mix funzionale e di una adeguata integrazione con il tessuto urbano esistente trova un discreto successo all'interno della comunità scientifica come soluzione ideale per la pianificazione dei futuri sviluppi edilizi e per far fronte all'avanzata dello *sprawl* (Fina, 2015).

3.2. Misurare e monitorare l'impermeabilizzazione del suolo

La ricerca scientifica ha portato avanti nell'ultimo decennio studi rilevanti in particolare sul tema della misurazione del consumo di suolo¹. Sarebbe importante inoltre creare degli accurati databases sullo stato e sulle tendenze della crescita urbana al fine di evitare interpretazioni distorte ed imprecise della situazione esistente nell'implementazione degli strumenti di pianificazione.

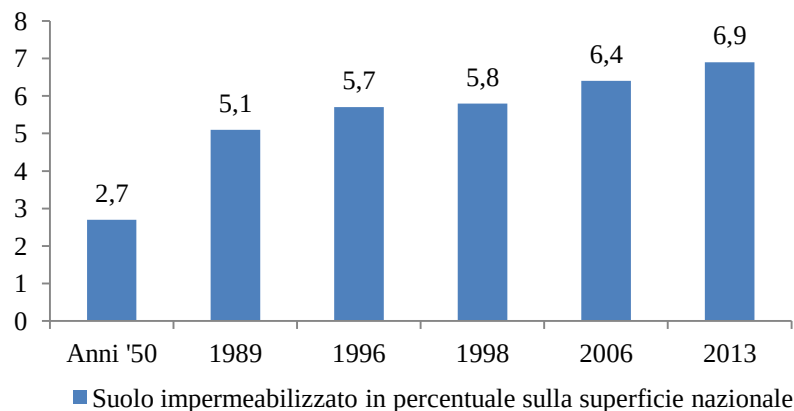
La dimensione del fenomeno è stata analizzata dalle ricerche sostanzialmente secondo tre aspetti: la variazione nel tempo della superficie destinata ad uno specifico uso; la dimensione del pattern o schema insediativo che ne esplicita la configurazione spaziale dell'uso del suolo; la densità d'uso (abitativa, edilizia, etc.) che indica l'efficienza nell'utilizzo della risorsa (Fina, 2015).

Il consumo del suolo nel nostro paese è collocabile nella media degli Stati UE. Secondo i dati pubblicati dall'Agenzia europea dell'ambiente nell'ambito del programma *Corine Land Cover* tra il 1990 e il 2006 in Europa la superficie occupata ha subito un incremento pari al 9%, a fronte di una crescita demografica del 5%. Tenendo conto che le suddette percentuali si riferiscono all'intero territorio europeo, qualora si escludessero le aree in cui particolari condizioni morfologiche e ambientali non consentano l'insediamento, ad esempio le aree alpine, avremmo un incremento notevole delle percentuali stesse (Comm. UE, 2012).

¹ Risale al 2010 il primo rapporto prodotto dal Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo.

Fig. 1_Il consumo di suolo in Italia.

Elaborazione degli autori sulla base dei dati dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) 2015



Le fonti di dati, attualmente disponibili sul consumo di suolo in Europa, si basano su differenti metodologie di indagine riconducibili essenzialmente a tre tipologie (Ferlaino, 2013): rilevamento mediante foto-interpretazioni da immagini satellitari (es. Corine Land Cover); elaborazioni su cartografia digitalizzata (es. dati pubblicati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale o dall'ISTAT); elaborazioni di indagini campionarie o statistiche sul terreno (es. progetto LUCAS intrapreso dalla Commissione Europea). Non si tratta di un problema scientifico secondario poiché, a seconda degli strumenti di rilevazione e del loro grado di finezza², i dati sul consumo di suolo, forniti dalle diverse fonti, differiscono notevolmente (Bonora, 2013) e non consentono di operare comparazioni e ricostruzioni dell'evoluzione del fenomeno nel tempo.

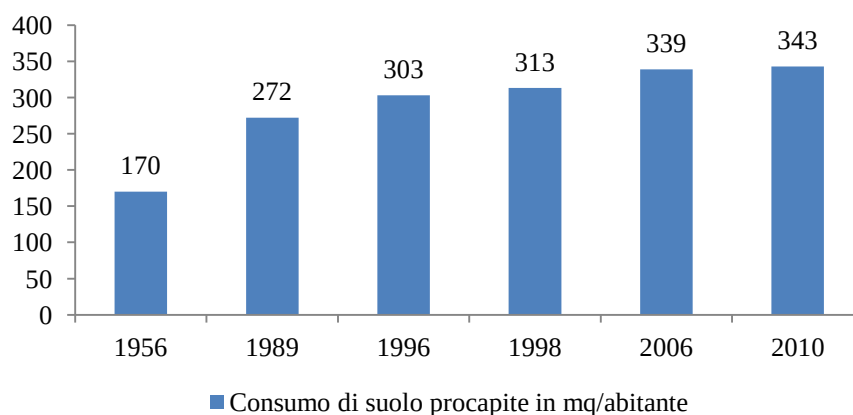
² Il livello di dettaglio deriva dalla dimensione della maglia di acquisizione dei dati ossia dalla superficie minima cartografata.

L'ISTAT ha collaborato alla realizzazione del primo progetto *Corine Land Cover* ma, attualmente, non fornisce una mappatura dell'uso del suolo. Produce invece le basi territoriali, aggiornate per ciascun censimento, con la mappatura tematica delle località abitate che rende possibile lo studio della localizzazione ed evoluzione delle aree urbanizzate (Barbieri, Ferrara, 2011).

La percentuale di consumo di suolo consumato è pari in media al 6,9% della superficie nazionale. Tuttavia il fenomeno è più evidente nell'Italia settentrionale dove, a nord-ovest, raggiunge il valore medio di 8,4% di territorio impermeabilizzato (Ispra, 2015).

Fig.2_Stima del consumo di suolo procapite in Italia

Elaborazione degli autori sulla base dei dati dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) 2013



Ad oggi risulta estremamente complicato in Italia affrontare il problema del consumo di suolo data l'assenza di indagini dettagliate e misure dei processi di urbanizzazione dei suoli agricoli e naturali: i dati quantitativi disponibili a scala europea, sulla base delle misurazioni *Corine Land Cover*, sono realizzati con sistemi di mappatura delle coperture di suolo da immagini satellitari orto-rettificate, con un considerevole grado di approssimazione, che non

consentono di elaborare valutazioni precise sulle dinamiche di artificializzazione dei suoli (Arcidiacono, 2011).

L'attivazione di un osservatorio nazionale, gestito dal Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo³, ha comunque consentito l'elaborazione di indagini sulle trasformazioni dell'uso del suolo in alcune regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Sardegna), i cui risultati vengono pubblicati annualmente nei Rapporti del CRCS.

L'adozione di strumenti e metodologie nella redazione delle carte e nel monitoraggio dei consumi di suolo non consente di confrontare i dati senza operare consapevoli approssimazioni e precisazioni circa le metodologie e i criteri adottati. Spesso le fonti e i riferimenti quantitativi di natura ed entità differiscono a causa dei diversi obiettivi e metodi delle indagini (Bonora, 2013).

Spesso gli studi sul monitoraggio del consumo di suolo si riducono ad una serie di indicatori che quantificano l'impatto o semplicemente monitorano la quantità di suolo naturale convertito in aree urbanizzate.

Oltre a misurare il consumo di suolo la ricerca si è concentrata sulla valutazione delle forme insediative e la misurazione del grado di dispersione dei tessuti urbani. Il primo tentativo di misurare lo *sprawl* urbano si è basato essenzialmente sulla densità, parametro facilmente rilevabile con i dati disponibili. Più avanti vennero elaborati numerosi fattori che forniscono indicazioni sui *land use patterns*: densità, continuità, concentrazione, raggruppamento, centralità, nuclearità, varietà d'uso e prossimità. Rientrano nelle forme di *sprawl* urbano le situazioni con una popolazione ampiamente dispersa in insediamenti residenziali a bassa densità, una rigida separazione di case, negozi e luoghi di lavoro, una assenza di

³ Il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) nasce da un protocollo d'intesa siglato tra l'INU e Legambiente e coinvolge soggetti associativi istituzionali e accademici, tra cui diversi ricercatori del Politecnico di Milano (www.consumodisuolo.org).

un impiego principale e di una concentrazione di popolazione, un insieme di strade caratterizzate da dimensioni ampie e scarsa accessibilità da un luogo ad un altro (Ewing *et al.*, 2015).

Alcune innovazioni si rilevano nella costruzione di indicatori per la valutazione del grado di dispersione degli insediamenti. Ad esempio lo *sprawl ratio* è un indicatore basato sulla comparazione della distribuzione reale dei punti di consumo energetico con una ipotetica distribuzione omogenea sull'area di studio (Fina, 2015).

Un altro indicatore sperimentale è il *functional triangle* che misura il grado di dispersione sulla base della distanza tra le diverse funzioni urbane ed i relativi spostamenti necessari per svolgere le attività quotidiane. Si tratta di un indicatore che può essere elaborato con l'ausilio di un software per le analisi territoriali come valore medio di tutti i *functional triangles* costruiti sull'area di studio. Esso fornisce un dato chiaro sul mix funzionale di utilizzo del suolo.

Numerosi sono anche gli indicatori (Matsumoto, 2015) relativi alla compattezza del tessuto urbano (densità e prossimità del tessuto insediativo; collegamento con il sistema di trasporto pubblico, accessibilità ai servizi locali e al lavoro) e agli impatti positivi determinati dalle politiche di densificazione urbana sull'ambiente, sulla società e sull'economia (costi di trasporto, consumi energetici, prossimità alle aree verdi pubbliche, accessibilità al mercato abitativo, costi dei servizi collettivi e delle infrastrutture).

Tuttavia è possibile affermare che, ancora oggi, la descrizione delle dinamiche di urbanizzazione appare frammentaria e deficitaria a causa di una mancanza di dati che consentano di descrivere l'evoluzione temporale del fenomeno e di comparare in termini spaziali le informazioni.

Nonostante si rilevi un intenso lavoro per la costruzione di set di indicatori condivisi, gli studi non hanno ancora prodotto alcun sistema di monitoraggio capace di catturare i numerosi aspetti legati ai cambiamenti nell'uso del suolo e i conseguenti impatti sull'ambiente e sul paesaggio (Fina, 2015).

3.3. Il ruolo della pianificazione nel contenimento del fenomeno

La rendita urbana rappresenta il motore dell'espansione edilizia e l'origine di qualunque forma di agglomerazione urbana.

La pianificazione urbanistica influenza direttamente la rendita urbana, determinando squilibri nel rapporto tra domanda e offerta nel mercato immobiliare, e avviando nuovi processi di conversione di contesti naturali ed agricoli in aree urbanizzate.

La strumentazione urbanistica introdotta nel 1942 con la Legge urbanistica nazionale viene concepita per governare un processo di espansione urbana immaginato come inarrestabile e privo di conseguenze negative, ma piuttosto fattore chiave nello sviluppo economico del Paese.

Il collegamento nei bilanci delle amministrazioni locali, in Europa ed in particolare in Italia, con le entrate determinate dalle imposte per le urbanizzazioni è tra le molte cause del mancato intervento a contrasto del fenomeno (Comm. UE, 2012). Infatti gli organi di governo locale hanno fatto spesso uso dei piani per distribuire vantaggi economici in termini di aspettative di diritti edificatori garantendosi al contempo un sicuro consenso sociale ed un ritorno economico per la collettività con i relativi oneri concessori, trascurando i costi collettivi generati dalle ricadute negative dello sviluppo edilizio.

Oggi la pianificazione urbanistica si trova ad affrontare una nuova fase della sua storia ed è chiamata a svolgere un ruolo chiave nella definizione di strategie finalizzate ad uno sviluppo urbano nell'ottica di contenimento del consumo di suolo naturale.

In realtà le innovazioni introdotte nella struttura dei piani e nelle modalità di attuazione sono rivolte piuttosto ad un incremento dell'efficacia del piano sfruttando le potenzialità offerte dal mercato e riducendo il ruolo del soggetto pubblico a semplice regolatore e facilitatore degli interessi privati negli interventi di trasformazione.

Si parla spesso di privatizzazione delle politiche di piano che pare andare in direzione opposta al contenimento del consumo di suolo (Gibelli, 2015).

Le principali scelte di pianificazione e di conformazione degli usi del suolo ricadono ancora oggi sotto la competenza delle amministrazioni comunali, che detengono anche la responsabilità del consumo di territorio.

La scala comunale non appare adatta ad affrontare temi come la riduzione del consumo di suolo, la tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico e la programmazione delle infrastrutture, in particolare nei contesti metropolitani. La competizione tra municipalità contermini amplifica le difficoltà determinando rilevanti ed inutili processi di conversione di suolo naturali, ad esempio nel caso della localizzazione di aree commerciali o residenziali in prossimità ai limiti amministrativi comunali.

Gli strumenti di pianificazione territoriale ed in particolare i piani con valenza paesaggistica svolgono un'azione importante nella salvaguardia ambientale ma alcune disposizioni prescrittive sono facilmente eludibili in sede di pianificazione comunale.

Il dimensionamento del fabbisogno di nuovi volumi edilizi (residenziali, commerciali, produttivi) avviene solitamente a livello comunale senza alcuna valutazione dei possibili apporti nel soddisfacimento del fabbisogno da parte dei comuni vicini o dei possibili contrasti ed incompatibilità tra funzioni urbane poste in prossimità tra loro ma localizzate all'interno di differenti limiti amministrativi. Anche la riforma della forma piano portata avanti dalle regioni non ha alcun senso se la dimensione strutturale del piano non viene applicata ad una scala sovra locale che renda influenti le suddivisioni amministrative comunali (Pileri, 2014).

Innanzitutto gli interventi programmati dai piani dovrebbero limitarsi ad operazioni di rigenerazione, densificazione e riqualificazione dei tessuti urbani esistenti (Tozzi, 2012).

Le strategie di rigenerazione urbana si attuano attraverso progetti complessi di iniziativa pubblica e privata che mirano ad incidere profondamente su contesti urbani degradati, aree industriali dismesse e infrastrutture in disuso mediante la consistente sostituzione dell'edificato esistente e la ridefinizione della tessitura urbana.

Operare all'interno dei tessuti urbani consolidati, attraverso la densificazione di aree sottoutilizzate o dismesse, consente invece di contenere la crescita insediativa all'interno dei confini esistenti. Le tipologie di interventi ammessi vanno in questo caso dal recupero di aree dismesse, al riuso del suolo urbanizzato sino alle nuove edificazioni in aree interstiziali e nei vuoti urbani in prossimità dei nodi della rete dei trasporti pubblici, disincentivando in tal modo la mobilità privata e la diffusione insediativa.

Ad ogni modo la densificazione urbana non deve determinare la perdita ulteriore di spazi verdi e aree libere indispensabili per garantire un livello adeguato di qualità urbana degli insediamenti. In particolare occorre preservare i corridoi e le cinture verdi e le aree agricole interstiziali nei contesti metropolitani. Piuttosto deve adeguatamente rigenerare porzioni urbane sottoutilizzate introducendo nuovi servizi e attrezzature pubbliche, un ricco mix funzionale, un trasporto pubblico efficiente e una quota di *housing* sociale (Gibelli, 2015).

Anche la riqualificazione urbana si applica ai tessuti urbani esistenti caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, sociale e ambientale ma implica interventi più contenuti con modeste sostituzioni nel rispetto dei *patterns* e delle morfologie originari.

Eventuali nuovi interventi di espansione dovranno essere sfruttati come occasioni per il ridisegno delle frange urbane periferiche, attraverso la ricostituzione di un fronte urbano unitario e di un equilibrio tra urbano e rurale. La progettazione degli insediamenti dovrebbe basarsi, in ogni caso, su criteri di sostenibilità ambientale minimizzando l'impermeabilizzazione del suolo attraverso una maggiore compattezza del tessuto urbano (Tozzi, 2012).

Talvolta la complessità di tali operazioni e le ingenti risorse economiche necessarie impongono necessariamente il ricorso a partenariati tra pubblico e privato nei quali deve essere attentamente calibrata la distribuzione dei vantaggi e degli oneri tra pubblico e privato. Inoltre devono essere adottate misure atte ad evitare fenomeni di *gentrification* con espulsione di abitanti ed attività esistenti o ancora ricadute negative in termini di congestione urbana e riduzione della qualità di vita.

In sintesi si ritiene il piano urbanistico lo strumento adatto alla definizione delle strategie e dei contenuti della rigenerazione e densificazione urbana che non può in alcun modo essere lasciata nelle mani del mercato immobiliare.

3.4. Le direttive europee per limitare, mitigare e compensare il consumo di suolo

Non occorre sottolineare quanto oggi la prevenzione dei danni prodotti da un'espansione urbana in apparenza inarrestabile rappresenti una priorità nelle politiche nazionali ed europee.

L'UE sottolinea come i rischi connessi alla continua impermeabilizzazione del suolo naturale siano evidenti nella produzione alimentare, nella biodiversità, nella produzione di biomasse, nell'ambiente per le comunità.

L'Unione Europea possiede limitate possibilità di incidere sulla pianificazione dell'uso del suolo nei diversi stati membri ma ha comunque messo a punto politiche e strumenti legislativi per indirizzare l'azione dei governi nazionali (Gardi, 2015).

Gli strumenti adottati non sono sinora risultati adeguati e le strade indicate dall'Unione Europea sono quelle della riqualificazione urbana, del recupero dei volumi edificati esistenti, della sostituzione edilizia e della densificazione dei tessuti esistenti, con la rivalutazione delle volumetrie nell'ottica del "riuso".

La ricostruzione del percorso che ha portato al riconoscimento, in ambito europeo, della dignità di tutela del suolo potrebbe iniziare dal lontano 1972 quando, con la Carta europea del Suolo, il Consiglio d'Europa si esprime sui rischi ai quali è esposto il suolo, esplicitamente definito “risorsa limitata”, e propone di organizzare gli impianti urbani in maniera tale da minimizzare le ripercussioni sfavorevoli sulle zone circostanti (Bonora, 2015).

Nessuna conseguenza o riscontro hanno avuto queste timide indicazioni, condivise a livello europeo, sull'operato dei governi nazionali e soprattutto sulle politiche favorevoli all'espansione urbana ed all'occupazione di territorio.

Nel 2002 la Commissione europea, con la COM(2002)179, affronta per la prima volta il tema delle funzioni del suolo, delle principali minacce a cui è sottoposto e degli effetti sulla produttività causati dalla sua impermeabilizzazione. Si ritiene inoltre che il suolo rappresenti un comparto ambientale da proteggere insieme ad acqua ed aria (Daga, 2013; Gardi, 2015).

La necessità di implementare politiche per la riduzione degli effetti negativi causati dall'impermeabilizzazione del suolo naturale venne esplicitata per la prima volta nella “*Soil Thematic Strategy for Soil Protection*”⁴, elaborata dall'UE nel 2006 (Commissione Europea, 2006). In tale occasione venne presentata una bozza di direttiva europea per la protezione del suolo, la cosiddetta “*Soil Framework Directive (COM(2006)232)*” che nel maggio 2014 è stata definitivamente ritirata non trovando, a distanza di quasi un decennio, il consenso sufficiente per l'approvazione data l'opposizione di alcuni stati membri⁵ che, tra le varie ragioni, sostengono la tutela del suolo sia una materia di competenza esclusiva dei governi nazionali.

⁴ Strategia tematica per la protezione del suolo

⁵ In particolare si tratta di Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi e Austria

Il provvedimento assumeva la protezione del suolo come un obiettivo da perseguire in maniera coordinata e condivisa tra gli stati membri data la rilevanza del tema e le possibili ripercussioni a livello transfrontaliero. Infatti proteggere la risorsa suolo significa, ad esempio, garantire sicurezza alimentare e produttività agricola sul lungo termine (Daga, 2013).

Recentemente l'UE ha comunque messo a punto la cosiddetta “*Roadmap to a Resource Efficient Europe*”⁶ (COM(2011)571)” in cui stabilisce che, entro il 2020, le strategie dei paesi membri dell'UE dovranno tenere conto delle ripercussioni dirette e indirette sull'uso del suolo ed attivarsi per raggiungere l'obiettivo di incremento della quota netta di occupazione pari a zero, entro il 2050 (Commissione Europea, 2012).

Ulteriori iniziative europee hanno una influenza indiretta sulla conversione del suolo naturale, ad esempio la Politica Agricola Comunitaria, che contiene misura che esplicitamente vietano alcune tipologie di interventi di trasformazione (essenzialmente mira alla protezione di pascoli estensivi) ma non si occupa direttamente di consumo di suolo o tutela delle terre agricole (Gardi, 2015).

Le varie riflessioni disciplinari rivolte al contesto europeo ed internazionale, ci mostrano un quadro eterogeneo di esperienze, attraverso l'utilizzo di strumenti *command and control*, che operano con un approccio di tipo regolativo e vincolistico (limiti di contenimento urbano, greenbelts, incentivi monetari e fiscali alla riqualificazione e al recupero urbano, imposizioni fiscali) e strumenti *market based*, improntati ad una maggiore flessibilità secondo i principi del libero mercato (compensazione ed incentivazione volumetrica, trasferimento dei diritti edificatori).

Nelle linee guida elaborate dalla Commissione Europea nel 2012 vengono proposte misure di limitazione, mitigazione e compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo. In particolare la

⁶ Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

limitazione può essere attuata attraverso una riduzione o la totale interruzione dell'occupazione di terreno agricolo e naturale oppure attraverso il riuso di suoli edificati come ad esempio le aree dismesse. Si tratta in ogni caso di un obiettivo prioritario rispetto a qualunque misura di mitigazione o compensazione. Le attività di limitazione del consumo di suolo possono essere supportate da interventi di miglioramento della qualità di vita nelle aree urbane, di consolidamento delle infrastrutture di trasporto, di gestione efficiente del patrimonio edilizio pubblico, di cooperazione tra comuni contermini per lo sviluppo integrato di aree commerciali, di incentivazione delle operazioni di riuso, di tassazione dei patrimoni immobiliari in disuso e di sensibilizzazione delle comunità.

Tra le misure di mitigazione rientrano l'uso di materiali e superfici permeabili e la realizzazione di infrastrutture verdi. Le buone pratiche nell'ottica di compensare il consumo di territorio citate nelle linee guida sono in sostanza interventi di de-impermeabilizzazione o compensazione ecologica preventiva, tasse sulle impermeabilizzazioni e sistemi di scambio di certificati di sviluppo (Commissione europea, 2012).

3.5. Le proposte di legge in Italia

Anche in Italia sembra matura la consapevolezza che il suolo è una risorsa naturale finita e la necessità di indirizzi per la sua tutela. Inoltre la crisi economica, che ha colpito in maniera particolare il settore immobiliare, rende poco conveniente un'espansione del tessuto edificabile al fine di restituire valore alle iniziative immobiliari in atto (Cerani, 2013). In Italia le diverse normative regionali non si sono espresse in maniera significativa sulla limitazione del consumo di suolo, con la conseguenza inevitabile di una reale inoperatività delle politiche di contenimento. I benefici della rendita fondiaria urbana rappresentano uno tra i principali ostacoli al controllo dell'espansione urbana (Arcidiacono *et al.*,

2012) in considerazione del fatto che la richiesta di aumento degli indici di edificabilità è prerogativa non esclusiva dei grossi operatori immobiliari ma è inoltrata da altri portatori di interesse.

La Regione Emilia Romagna ha recentemente elaborato un disegno di legge per la riduzione del consumo di suolo che prevede di non consentire, in linea di massima, l'indicazione di nuove aree edificabili in suoli vergini, salvo nei casi di realizzazione di opere pubbliche o di motivata necessità, a seguito di valutazioni ambientali⁷. Tale provvedimento appare sostanzialmente debole a causa della mancata previsione di specifici limiti alle espansioni urbane che, seppure mediante deroga motivata, possono ancora essere realizzate. Nella legislazione regionale veniva comunque già suggerito di “[...] prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistono alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione (art.2, comma 2, L.R. 20/2000). Tuttavia nella pianificazione comunale, sebbene si dichiari la volontà di controllare l'occupazione di nuovo suolo, si ipotizzano previsioni di sviluppo edificatorio notevoli (Bonora, 2013).

La Regione Toscana, attraverso la proposta di legge 282 del 08/10/2013, intende aggiornare la legge urbanistica regionale del 2005 introducendo alcune norme che mirano a contrastare e ridurre al minimo il consumo di suolo. In particolare, definisce in modo puntuale il territorio urbanizzato e vieta le nuove edificazioni residenziali in aree esterne, consentendo esclusivamente limitati impegni di suolo per destinazioni diverse da quella residenziale, assoggettati al parere obbligatorio della conferenza di copianificazione d'area vasta che dovrà verificare l'inesistenza di

⁷ La proposta di legge n.5674 della Regione Emilia Romagna “Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole” è stata approvata dalla Giunta Regionale in data 17/6/2014 (D.G.R. n.880) ed è ora sottoposta all'esame dell'Assemblea legislativa per l'approvazione definitiva.

alternative valide di riuso e di riorganizzazione di insediamenti esistenti⁸.

Un primo passo finalizzato a governare un fenomeno così complesso è stato indicato nel potenziamento generale della mobilità collettiva e nel maggior rispetto di criteri di permeabilità dei suoli e delle forme di salvaguardia dello spazio aperto residuo (Arcidiacono et al, 2012). Tuttavia la scarsità delle risorse messe a disposizione dalle amministrazioni comunali rende necessario ancora il ricorso agli oneri di urbanizzazione e dunque all'espansione urbana per far fronte alla gestione ordinaria dell'ente locale.

Negli ultimi anni, il tema del consumo della risorsa suolo sembra essere entrato a far parte dell'agenda dei governi italiani, sebbene nessun disegno di legge presentato in Parlamento sia mai riuscito a completare l'iter di conversione definitiva. Il 12 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato un ulteriore DDL, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo che non è stato successivamente convertito in legge, anche a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere. Nel marzo 2013 viene presentata una nuova proposta legislativa, "Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana"⁹, anch'essa mai approvata. Infine, nel dicembre 2013 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il DDL 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", che è stato presentato nel febbraio 2014 alla Camera.

Dopo un'attesa di circa un anno, tra dicembre 2014 e gennaio 2015, è stato oggetto di numerose modifiche a seguito delle quali è

⁸ Cfr. Proposta di legge regionale "Norme per il governo del territorio", disponibile su http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/pdl/2013/pdl282_rel.pdf (21/08/2016).

⁹ La proposta di legge 70/2013, nota come DDL Realacci, agisce sulla leva fiscale introducendo un contributo aggiuntivo per qualsiasi trasformazione che determini un ulteriore consumo di suolo e propone inoltre innovazioni legate all'attuazione del piano urbanistico, sulla scia di precedenti proposte di riforma della legge urbanistica nazionale.

stato presentato alla Camera il 3 febbraio 2015 ed approvato il 12 maggio 2016. Attualmente il testo del D.D.L.2283 è in attesa di discussione ed approvazione da parte del Senato.

Esso rappresenta un tentativo di compromesso tra il DDL del 2012, orientato esclusivamente alla tutela del suolo agricolo e il DDL del 2013 n.70 diretto al sostegno di politiche di riuso e riqualificazione delle aree costruite. In tale direzione è opportuno sottolineare alcuni elementi chiave che ne costituiscono anche fattori di criticità: la priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, attraverso il censimento obbligatorio da parte dei comuni delle aree da riqualificare e degli edifici non utilizzati esistenti; il ruolo della pianificazione territoriale e paesaggistica nella tutela del territorio agricolo e nel contenimento del consumo di suolo; la messa a punto di misure di incentivazione economica per i comuni virtuosi; la destinazione dei proventi dei titoli abilitativi esclusivamente per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, per il recupero edilizio e per la riqualificazione urbana. Il testo recita che “il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”(art.1, comma 2, DDL 2383).

Gli strumenti di valutazione dei piani e progetti (valutazione di impatto ambientale, valutazione ambientale strategica, etc.) hanno il compito di verificare l'assenza di alternative di localizzazione che non determinino ulteriore consumo di suolo.

In coerenza con l'obiettivo di raggiungere un consumo di suolo netto pari a zero entro il 2050 previsto dall'Unione Europea si prevede una progressiva riduzione vincolante in termini quantitativi del consumo di suolo a livello nazionale della quale si prevede la definizione di una ripartizione tra le regioni e dei criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione ambientale.

Si promuove l'uso degli strumenti di perequazione, compensazione ed incentivazione, basati sull'utilizzo dei diritti

volumetrici per realizzare obiettivi connessi con la tutela del territorio e la riqualificazione urbana nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale. Tali concetti vengono ripresi in modo generico, specificando il requisito di non comportare ulteriore consumo di suolo e di attuarsi esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di aree urbanizzate.

Il censimento delle aree e degli edifici dismessi o non utilizzati esistenti, vincolante per la pianificazione di eventuale nuovo consumo di suolo, è affidato ai comuni sulla base di criteri definiti dalle regioni o, in caso di inerzia, dagli organi statali.

Viene inoltre delegato il Governo ad adottare, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, specifici provvedimenti per semplificare le procedure per gli interventi di rigenerazione di aree soggette a degrado urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale.

Desta particolare interesse l'obbligo di destinare, senza deroghe o vincoli temporali, i proventi dei titoli abilitativi alla realizzazione di opere di recupero, riuso, riqualificazione e rigenerazione urbana. In questo modo si risolve l'annosa questione generata da una prassi consolidata a livello comunale di finanziare, attraverso le risorse derivanti dall'attività edilizia, il funzionamento ordinario dell'ente locale. Infatti si tratta di uno dei fattori che hanno storicamente determinato la tendenza a sovradimensionare le previsioni di espansione urbana da parte delle amministrazioni comunali.

La metodologia di calcolo del consumo netto di suolo prevista prende in considerazione esclusivamente la riduzione di "superficie agricola, naturale e seminaturale" che, secondo la definizione del testo di legge, esclude le aree destinate a servizi e infrastrutture dagli strumenti di pianificazione urbanistica, i lotti interclusi e le aree ricadenti nelle zone di completamento.

La disciplina dei cosiddetti "compendi agricoli neorurali" (art.6 del DDL 2383) ha suscitato numerose critiche per la previsione di riuso dell'edificato agricolo in stato di abbandono o sottoutilizzo per

finalità ricettive o di interesse collettivo che potrebbe mettere in pericolo la naturalità residua degli spazi aperti periurbani (Gibelli, 2015)

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2015), *Rapporto sul consumo di suolo in Italia*. Rapporto ISPRA n.218/2015. Roma: ISPRA, ISBN 978-88-448-0703-0.

Agenzia Europea dell'Ambiente (2015), *L'ambiente in Europa: Stato e prospettive nel 2015. Relazione di sintesi*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. ISBN 978-92-9213-517-1, doi:10.2800/411808.

Arcidiacono A. (2011), Misura, forme e governo del “consumo di suolo”. In: D'Onofrio R. (eds.), *Consumo di suolo e governo del territorio*, Urbanistica Dossier, 125:6-9.

Arcidiacono A. (2014), *Priorità per una legge nazionale. Riflessioni sulle proposte legislative per limitare il consumo di suolo*. In: Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale INU, Governo del territorio, Consumo di suolo, Difesa del suolo. Disegni e progetti di legge a confronto. Volume 1, Relazioni e dibattito. Urban Center Metropolitano, Scandicci, sabato 5 luglio 2014, pp.11-22.

Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (eds. 2012), *Rapporto 2012. Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo*. Roma: INU Editore.

Barbieri G., Ferrara A. (2011) *Consumo di suolo e governo del territorio: un contributo di metodo*. Rivista di Economia e Statistica del Territorio, 3:115-120.

Barbieri G.A., Ferrara A., Lipizzi F. (2011), La crescita delle superfici edificate in Italia nel Rapporto Istat 2008. In: D'Onofrio R. (eds.), *Consumo di suolo e governo del territorio*, Urbanistica Dossier, 125:10-13.

Berdini P. (2009) *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*. Democrazia e diritto, 1:60-73.

Bonora P. (2013), Consumo di suolo e territorialità metropolitana. Il caso Bologna. In: Bonora P. (a cura di), *Atlante del consumo di suolo per un progetto di città metropolitana*. Bologna: Baskerville.

Bonora P. (2015), *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*. Bologna: Il Mulino.

Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*. Firenze: Alinea editrice.

Centanni C. (2011), Metodologie di analisi e di valutazione a confronto. Presentazione. In: D'Onofrio R. (eds.), *Consumo di suolo e governo del territorio*. Urbanistica Dossier, 125: 5-6.

Cerani C. (2013), Economia e rendita urbana. Considerazioni sul consumo di suolo. In: Leonori M., Testa P. (a cura di.), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane al tempo della crisi*. Roma: Solaris edizioni, pp.35-46.

Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231. Bruxelles, 22.9.2006

Commissione Europea (2011), *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571. Bruxelles, 20.9.2011.

Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Daga I. A. (2013), Suolo: la parola all'Europa. In: Giaimo C. (a cura di), *Suolo: uso e consumo*. Urbanistica Informazioni 247: 17-19.

Ewing R., Hamidi S., Nelson A.C. (2015), Compactness vs. Sprawl – Areas of agreement. In: Fregolent L., Tonin S. (a cura di), *Growing Compact*. Milano: Franco Angeli, pp.11-47.

Ferlaino F. (2013), *Il consumo di suolo: misure, relazioni, processi*. Intervento alla XXXIV Conferenza scientifica annuale AISRe, Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità. Palermo, 2-3 settembre 2013. Disponibile su

[http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/doc/papers/ferlaineo\(1\).pdf](http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/doc/papers/ferlaineo(1).pdf)
(10/02/2016)

Fina S. (2015), Measuring Urban Sprawl: dispersion and mixed use. In: Fregolent L., Tonin S. (a cura di), *Growing Compact*. Milano: Franco Angeli, pp.48-81.

Fregolent L., Tonin S. (2011), *Lo sviluppo urbano disperso e le implicazioni per la spesa pubblica*. Economia e società regionale, 112:41-60, DOI: 10.3280/ES2011-001004.

Gardi C. (2015), Towards zero net land take by 2050: an EU perspective. In: Fregolent L., Tonin S. (a cura di), *Growing Compact*. Milano: Franco Angeli, pp.177-190.

Gaiimo C. (2013), *Suolo: uso e consumo*. Urbanistica Informazioni n.247. Inu Edizioni.

Gibelli M.C. (2015), Planning for sprawl containment: the Italian anomaly. In: Fregolent L., Tonin S. (a cura di), *Growing Compact*. Milano: Franco Angeli, pp.107-125.

Giovannoni G. (2010), *Contenimento urbano, piano e mercato. Il caso dell'Oregon e dell'area di Portland*. Firenze: Alinea editrice.

Matsumoto T. (2015), Key compact city policy practices in the OECD countries. In: Fregolent L., Tonin S. (a cura di), *Growing Compact*. Milano: Franco Angeli, pp.159-176.

Pileri P. (2010), *Prospettiva EttaroZero*. Territorio, 52: 25-29. Doi: 10.3280/TR2010-052002.

Tozzi L. (2012), Strategie e progetti di rigenerazione, riqualificazione e densificazione di aree urbane e regioni metropolitane in un'ottica di contenimento di consumo di territorio. In: Perrone C., Gorelli G. (a cura di), *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze: Firenze University Press, pp.167-172.

PROPRIETÀ DEL SUOLO, DIRITTI EDIFICATORI E PIANIFICAZIONE URBANISTICA

I diversi approcci adottati nei paesi europei per il controllo dell'espansione urbana riflettono le forti differenze nella concezione del diritto di proprietà e nei sistemi di pianificazione urbanistica e territoriale. Per affrontare questioni attuali per il governo del territorio, come il tema del contenimento del consumo di suolo e della riqualificazione urbana, occorre allargare necessariamente la riflessione alla gamma eterogenea di strumenti che incidono in maniera più o meno volontaria e decisiva sulla rendita urbana: la leva fiscale, la zonizzazione urbanistica, il partenariato pubblico privato, la perequazione urbanistica, i diritti edificatori a titolo compensativo.

La rendita urbana rappresenta il motore della pressione insediativa sulle risorse ambientali e naturali e, al contempo, viene considerata una interessante fonte di guadagno per il proprietario del suolo al quale lo strumento urbanistico ha attribuito un plusvalore in termini di volumetria edificabile. Diversi autori hanno sostenuto la tesi secondo la quale, nel caso in cui la rendita della proprietà privata aumenta non per merito di chi la detiene ma, come avviene nello sviluppo delle città, per le opere apportate dalla collettività, il

plusvalore deve tornare nelle mani della comunità. Alla fine del XIX secolo Henry George¹ sosteneva con forza tale tesi riscuotendo un forte consenso sino alla concreta proposta di una tassazione della rendita fondiaria, in alternativa alla statizzazione del suolo, che generò numerose critiche ed una forte opposizione. Michael Flürscheim² riteneva che prelevare il fondo o svuotarlo dei diritti che da soli creano il suo valore, equivalgono alla stessa operazione, assimilabile ad una confisca.

La proprietà privata rappresenta un diritto, difeso dalla legge al pari di ogni altro diritto, e la rendita fondiaria appartiene allo stesso suolo. Pertanto i tentativi di prelevare tale rendita si sono sempre scontrati con la questione del diritto di proprietà dei suoli (Bernoulli, 2006). Inoltre l'acquisizione pubblica del suolo implica la necessità di compensare il privato attraverso un indennizzo monetario che comporta un onere difficilmente sostenibile dalle finanze pubbliche. Ogni proposta di statalizzazione o di collettivizzazione delle terre, basata su una concezione del suolo come bene comune ha incontrato resistenze tali da far sì che, con il passare del tempo, lo stesso dibattito si sia ridimensionato per approdare a discussioni sul controllo del mercato dei terreni e delle abitazioni e sulle modalità di prelievo dell'immeritato plusvalore delle aree edificabili.

In Europa è abbastanza diffusa l'idea secondo cui la proprietà di una terra non include il diritto ad incamerare il valore risultante dalla crescita urbana e dagli investimenti pubblici in infrastrutture.

Il prelievo della rendita, o meglio di una quota dei plusvalori generati dalle scelte di pianificazione, si rende necessario per ragioni di efficienza allocativa e di equità tra i diversi soggetti economici.

Lo stato recupera ed incamera tale plusvalore con diverse modalità: ad esempio in Svezia si utilizzano le riserve di terre pubbliche mentre nei Paesi Bassi è l'amministrazione comunale ad

¹ Henry George (Filadelfia, 1839 – New York 1897), economista, politico e scrittore statunitense.

² Michael Flürscheim (Francoforte 1844-1912), economista tedesco.

assumere un ruolo chiave nel processo di sviluppo urbano. Nell'Europa meridionale viene utilizzato maggiormente lo strumento fiscale attraverso la tassazione del plusvalore (Renard, 2007).

Tuttavia le restrizioni introdotte con la zonizzazione di piano non vengono considerate una perdita economica. Per tale ragione nei contesti accademici e professionali internazionali si dibatte ancora oggi sulla necessità o meno di separare il diritto ad edificare, il cosiddetto *development right*, dalla proprietà del suolo.

Alcuni tentativi di risolvere il problema, sebbene con scarso successo, hanno percorso la strada della ridefinizione del concetto di proprietà del suolo, assoggettando il diritto di edificazione a concessione pubblica (la Gran Bretagna nel 1947, la Francia nel 1975 e l'Italia nel 1977).

Altri strumenti per la cattura dei plusvalori immobiliari sono essenzialmente legati alla fiscalità immobiliare o al partenariato pubblico privato. In alcuni contesti europei, come ad esempio l'Italia, sono state introdotte imposizioni fiscali sul valore aggiunto (*value-added tax*) o sul *capital gain*.

L'utilizzo della leva fiscale in Italia si è concentrato su due tipi di imposizioni fiscali: la prima di carattere straordinario rivolta ai benefici in termini di valore immobiliare indotti dallo sviluppo urbano; la seconda di carattere ordinario rivolta alla proprietà immobiliare con un prelievo costante di quote di valore patrimoniale (es. IMU). Tuttavia la cattura dei plusvalori mediante strumenti fiscali in Italia si scontra con alcuni limiti difficilmente superabili. In particolare appare difficile individuare i soggetti da tassare e determinare in maniera corretta le basi imponibili (Micelli, 2015).

Con l'affermarsi delle pratiche di urbanistica contrattata e consensuale si tende oggi a trasferire agli operatori privati, beneficiari dell'espansione urbana determinata dalle scelte di piano, i costi delle infrastrutture e dell'*housing* sociale. Una prima distinzione sulle modalità di prelievo della rendita può essere individuata tra il recupero dei costi relativi alla costruzione di

infrastrutture attraverso contributi degli operatori privati o attraverso la costruzione diretta (*cost recovery*) e la cattura del plusvalore (*value capturing*) determinato da un investimento pubblico senza alcun riferimento ai costi (Munoz-Gielen, 2012).

Oggi nel contesto internazionale i governi locali si trovano spesso a compensare i proprietari per determinate restrizioni di pianificazione attraverso la concessione di diritti edificatori, la cosiddetta “*non-financial compensation*”. Si tratta di programmi con carattere di incentivo che vengono utilizzati dai governi locali per raggiungere obiettivi difficilmente perseguibili attraverso gli strumenti regolativi. Il concetto della compensazione urbanistica include non solo l'idea dei programmi TDR americani ma comprende anche tutte le situazioni nelle quali il governo deve compensare un proprietario per la perdita di un'opportunità o per una restrizione e sceglie di farlo garantendo nuovi potenziali edificatori in luogo dell'indennizzo monetario (Spaans *et al.*, 2008).

4.1. Indagine comparativa di alcuni sistemi di pianificazione

Nel presente capitolo si illustrano i risultati di un'indagine comparativa sui sistemi di pianificazione in ambito internazionale e sugli strumenti per il controllo della rendita urbana e la cattura del plusvalore, con particolare attenzione alle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori.

L'analisi dei sistemi di pianificazione di alcuni paesi europei (Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Spagna e Francia) e degli Stati Uniti d'America mira ad individuare alcune fondamentali differenze e peculiarità che influiscono in maniera diretta sulle politiche di controllo della rendita urbana e sulle differenti tipologie di strumenti messe a punto a tale scopo.

L'analisi comparativa delle diverse pratiche di pianificazione, basate sull'utilizzo dei diritti edificatori trasferibili, risulta complessa

per il fatto che i sistemi di pianificazione sono legati a differenti realtà economiche, istituzionali e normative, ma anche culturali.

Per questo motivo si è cercato di definire, in maniera sintetica, la struttura istituzionale ed amministrativa di ciascun contesto individuando, in primo luogo, le istituzioni con poteri e competenze nel campo della pianificazione spaziale. L'analisi ha preso in esame anche il quadro legislativo di riferimento, focalizzando l'attenzione sui provvedimenti che riguardano il governo dello sviluppo urbano e gli strumenti principali utilizzati nella pianificazione territoriale. I concetti di proprietà del suolo e di diritto edificatorio rappresentano tematiche centrali nella ricerca.

Per alcuni secoli si è discusso sui reali diritti proprietari e sul ruolo dello Stato nella loro definizione. Il campo del "diritto naturale" sostiene che gli individui sono sovrani sulle loro proprietà, limitando così in maniera radicale la possibilità per lo Stato di interferire nell'uso individuale della proprietà. Al contrario il "diritto positivo" sostiene sia la legge a creare nuovi diritti.

Il diritto a modificare la destinazione d'uso di un determinato suolo attraverso lo sviluppo edilizio, il cosiddetto *development right*, assume differenti connotazioni a seconda dei contesti diversi. Le diverse concezioni del diritto edificatorio hanno una influenza diretta sugli strumenti di pianificazione utilizzati ed in particolare sulle modalità di cattura dei plusvalori immobiliari e di controllo della rendita urbana.

Infine la ricerca si concentra sugli interventi di pianificazione e sulle modalità di attuazione dei piani utilizzati nelle diverse realtà europee ed internazionali. Si individuano essenzialmente due classi di strumenti: nella tipologia *command and control* ricadono strumenti regolativi ed autoritativi tradizionali mentre appartengono alla strumentazione *market-based* o *market-oriented* quella tipologia di strumenti orientati al mercato, solitamente di supporto ad un approccio autoritativo al fine di renderlo maggiormente flessibile ed efficace. L'attenzione è rivolta, in particolare, alle pratiche di

trasferimento dei diritti edificatori per finalità legate alla salvaguardia ambientale, al contenimento del consumo di suolo ed alla tutela del patrimonio culturale.

Sebbene la distinzione tra strumenti *command and control* e *market based* sia diffusa in letteratura, si ritiene importante sottolineare che le esperienze internazionali utilizzano il mercato per incrementare l'efficacia della pianificazione urbanistica tradizionale e a supporto dello strumento di zoning. Il trasferimento dei diritti edificatori non è quindi uno strumento caratterizzato da un approccio totalmente *market based* ma è piuttosto orientato verso una regolazione più flessibile (Chiodelli, Moroni, 2016). La denominazione *market oriented* appare, a mio avviso, maggiormente adeguata a descrivere il carattere dello strumento.

4.2. Stati Uniti d'America

4.2.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

L'eterogeneità della normativa statunitense in materia di governo del territorio riflette la struttura istituzionale ed amministrativa del paese. Infatti la repubblica federale statunitense è costituita da 50 stati federati, articolati in contee e città. Gli stati federati possiedono un'ampia autonomia ed il loro rapporto con il governo federale è regolato dalla costituzione. Solitamente a capo di ciascuno stato esiste un governatore affiancato da un'assemblea legislativa bicamerale e da un sistema di tribunali federali e statali con specifica giurisdizione.

Il potere di legiferare in materia non è tra i compiti del governo federale bensì viene garantito dalla costituzione ai singoli stati federati che, a loro volta, possono demandare attraverso specifiche leggi i loro poteri ai livelli inferiori.

In linea di massima negli Stati Uniti la pianificazione degli usi del suolo è posta dalle specifiche normative statali in capo alle municipalità. In assenza di leggi statali, che garantiscano alle municipalità il potere in materia di pianificazione del suolo, esse non possiedono alcun diritto.

La corte federale e la Suprema Corte degli Stati Uniti hanno il compito di esprimersi riguardo alle legislazioni degli stati federati al fine di fornirne una corretta interpretazione. Le decisioni della corte sono vincolanti ed hanno valore di legge per tutti gli stati quando si tratta di questioni di interesse nazionale o di interpretazione della costituzione federale.

Tra i casi emblematici di intervento della Corte Suprema sulle questioni legate al governo del territorio si ricorda la sentenza che ha legittimato l'uso dello zoning nella città di Euclide, nel 1926, ed ha avviato il processo di diffusione dell'uso dello strumento che lo ha trasformato nella più comune forma di regolazione dell'uso del suolo negli Stati Uniti (Putters, 2008, pp.141-142; Gaeta et al.,).

4.2.2. Legislazione e strumentazione urbanistica

Dato il contesto istituzionale ed amministrativo statunitense le normative in materia di pianificazione emanate dal governo federale sono ridotte, mentre esistono leggi autonome in ciascuno stato federato con differenze talvolta sostanziali. Per questo motivo risulta difficile fornirne in questa sede un quadro esaustivo ma è possibile comunque delineare alcuni caratteri comuni.

Lo zoning rappresenta lo strumento principale per la pianificazione degli usi del suolo negli Stati Uniti e viene contemplato nella maggior parte delle legislazioni degli stati federati.

Lo zoning è soggetto ai requisiti di equità stabiliti dalla Costituzione federale e al rispetto del principio del giusto processo procedurale e sostanziale. Per rispettare le condizioni di equità richieste esistono strumenti che garantiscono un determinato grado di

flessibilità dello zoning tra cui le eccezioni, semplici o speciali, e le varianti alle ordinanze di zoning.

Dopo lo zoning la forma di regolazione dell'uso del suolo più diffusa negli Stati Uniti è il *comprehensive plan* (piano comprensivo), conosciuto anche come master plan o piano generale. Esso stabilisce, in termini più ampi rispetto all'ordinanza di zoning, la politica che una città intende adottare circa il futuro sviluppo ed utilizzo del territorio. Solitamente il piano comprensivo raggiunge un livello di dettaglio inferiore allo zoning.

La diffusione del piano comprensivo avviene dopo il cosiddetto *Housing Act* del 1954 che richiede ai governi locali di adottare un piano generale al fine di ottenere incentivi economici dal governo federale. Ciascuno stato demanda alle municipalità il compito di redigere ed adottare i piani. Successivamente la Corte federale ha stabilito che lo zoning deve necessariamente conformarsi alle politiche espresse all'interno del piano comprensivo (Putters, 2008).

4.2.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

Negli Stati Uniti, come in altre nazioni che hanno subito l'influenza della tradizione britannica della *common law*, il diritto di proprietà include il controllo sull'uso della proprietà, il diritto ai benefici come l'affitto, il diritto di vendere o trasferire la proprietà o di escludere altri dall'uso della stessa. Il diritto proprietario non deve comunque in alcun modo interferire in maniera irragionevole con i diritti di terze persone o con l'interesse collettivo (Nelson, 2012).

Nelle leggi statunitensi la proprietà del suolo è solitamente definita come *bundle of rights*, ossia un insieme di diritti inclusi quelli di possesso della terra, di uso esclusivo, di sviluppo o edificazione. In alcuni casi il diritto di edificazione può essere separato dalla proprietà della terra, ad esempio nel caso dei *Transfer of Development Rights programs* (Putters, 2008).

La proprietà è garantita costituzionalmente in tutte le sue manifestazioni, compreso il diritto di edificazione o *legitimate development expectation*.

Allo stesso tempo viene riconosciuto il pubblico interesse nella salvaguardia del patrimonio immobiliare di interesse ambientale, storico-artistico o architettonico. Nella Costituzione federale statunitense, precisamente al V e XIV emendamento, si delinea la possibilità di porre limitazioni alla piena estrinsecazione del diritto di proprietà solo dietro il pagamento di una giusta compensazione e con la garanzia di un *due process*, ossia un procedimento giusto e ragionevole (Giani, 2015).

Le strade perseguibili sono essenzialmente due: l'acquisizione dell'area da parte del soggetto pubblico oppure l'apposizione di una servitù, cosiddetta *easement*, che riduce i diritti proprietari attraverso l'imposizione di sacrifici connessi a servitù positive, ad esempio un diritto di passaggio, o negative, come il *conservation easement* teso a vietare qualunque tipo di intervento ed in particolare lo sviluppo edificatorio sull'area. L'apposizione di un *conservation easement* è onerosa per il soggetto pubblico costretto a compensare il proprietario della perdita di valore di mercato del bene.

Le garanzie sui diritti di edificazione assumono talvolta forme diverse nei diversi stati federati. In alcuni viene garantito il diritto di edificazione esclusivamente nei casi in cui i proprietari abbiano già effettuato degli investimenti e ottenuto il permesso di costruire dalla pubblica amministrazione prima dell'apposizione del vincolo di tutela sull'area. Un altro approccio invece tutela i diritti nati da un atto normativo ed amministrativo che consenta lo sviluppo edificatorio dell'area per un periodo di tempo dai 3 ai 5 anni utile alla redazione di un piano di lottizzazione ed alla conclusione del procedimento di approvazione. Un terzo approccio, favorevole agli interessi degli operatori immobiliari, garantisce il diritto di edificazione ai proprietari che abbiano presentato una richiesta di permesso di costruire oppure, in alcuni casi, è sufficiente aver

discusso con le autorità competenti un ipotetico sviluppo edificatorio per ottenere il riconoscimento delle aspettative private (Giani, 2015).

Con la sentenza di Euclide del 1926 la Corte Suprema degli Stati Uniti aveva ricondotto il potere di zonizzazione urbanistica all'esercizio della tutela e prevenzione dei danni alla collettività che, pur determinando in alcuni casi una riduzione del valore del bene, essa non può essere considerata un'espropriazione per uso pubblico ma rientra nel cosiddetto *police power*. Pertanto non configurandosi come espropriazione per uso pubblico, ricadente nell'*eminent domain*, non è soggetta alla corresponsione di un indennizzo monetario. Su queste basi trovano fondamento le forme di compensazione per la perdita di profitto, basate sul trasferimento dei diritti edificatori, sperimentate nel corso dei decenni successivi negli Stati Uniti. I dubbi sulla incostituzionalità dei programmi TDR sono stati avanzati da più parti ritenendo la riduzione delle potenzialità edificatorie di un'area un esercizio dell'*eminent domain* per cui, secondo tale ipotesi, la compensazione attraverso un programma TDR non risulterebbe adeguata (Rinaldi, 2015).

4.2.4. Strumenti *command and control* vs *market-based*

L'utilizzo di un approccio regolativo o *command and control* ha caratterizzato per lungo tempo la pianificazione urbanistica e territoriale statunitense. L'introduzione di strumenti *market based* non ha comunque sostituito lo zoning e il piano comprensivo ma, nella maggior parte dei casi, ha supportato soluzioni come le *urban growth boundaries* o i rigidi limiti di contenimento urbano nell'attuazione di strategie per il controllo del consumo di suolo e per la salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche.

Negli Stati Uniti lo zoning ha rappresentato la forma principale di regolazione a livello locale ed è stato utilizzato per separare le funzioni d'uso del suolo.

Sebbene nel corso del XX secolo lo strumento si sia evoluto da rigido zoning monofunzionale verso forme più flessibili, esso si è solitamente limitato alla definizione degli indici e parametri massimi al fine di regolare, quantitativamente, lo sviluppo edilizio.

Il piano comprensivo ha generalmente ricevuto minore attenzione e i diversi stati federali hanno assunto approcci differenti: in alcuni casi instaurando un forte legame tra lo zoning e il piano, in altri utilizzando lo zoning come alternativa al piano (Schmidt, Buehler, 2007).

Alle tradizionali ordinanze di *zoning* e piano comprensivo, si affiancano una serie di strumenti e misure di *growth management*, atte appunto a governare il processo di espansione urbana degli insediamenti garantendo al contempo la salvaguardia dei valori paesaggistici e culturali del territorio.

La soluzione statunitense dell'*urban growth boundary* (UGB) destina le aree esterne ad un uso rurale mentre quelle interne all'edificazione (Bengston *et al.*, 2004). L'esempio di alcune città americane, in particolare il caso di Portland nell'Oregon (Giovannoni, 2010; Jun, 2006; Nelson, Moore, 1993), ha dimostrato che l'imposizione di un limite di contenimento urbano ha prodotto una separazione netta tra aree urbane e zone agricole e, conseguentemente, ha provocato squilibri nell'ambito dei valori immobiliari percepiti e reali delle aree adiacenti. Il valore dei terreni urbani vicini al limite internalizza valori positivi poiché usufruisce di condizioni privilegiate (vista esclusiva e maggiore privacy) mentre, al contrario, le aree agricole internalizzano valori opposti dettati dalla vicinanza al limite urbano. Per ristabilire l'equità di trattamento della proprietà privata alcuni programmi statunitensi sono intervenuti sui potenziali edificatori attribuiti alle aree, compensando la proprietà per le ricadute subite dall'applicazione del limite di contenimento urbano o, in alternativa, acquisendo la proprietà di una fascia di terra esterna al limite di contenimento per creare uno spazio permanentemente aperto e vuoto come separazione tra gli usi agricoli

e urbani. Ciò si è rivelata una soluzione accettabile e condivisibile dalla comunità insediata (Nelson *et al.*, 2012). Alcuni sostengono che i programmi di contenimento urbano devono necessariamente influenzare i prezzi dei terreni, dal momento che lo scopo principale delle politiche di contenimento urbano è quello di aumentare la convenienza della riqualificazione rispetto allo sviluppo extraurbano, pena l'inefficacia del programma (Dawkins, Nelson, 2002).

In alcuni contesti statunitensi, ad esempio nella città di Albuquerque nel Nuovo Messico, sono stati sperimentati programmi di tassazione fiscale sui servizi differenziati per zone consentendo di indirizzare lo sviluppo urbano verso aree dotate di servizi limitando in questo modo il consumo di suolo naturale. I prezzi variabili per zone sulla base dei reali costi dei servizi rappresentano uno strumento interessante per finanziare le infrastrutture e come incentivo alternativo ai limiti di contenimento urbano per combattere lo sprawl (Burge *et al.*, 2013). I *development impact fees* sono spesso classificati come strumenti regolativi dato il carattere di imposizione diretta da parte dello stato ma il loro funzionamento è in realtà simile ad un approccio *incentive-based*, promuovendo lo sviluppo edilizio in ambiti con minore tassazione (Bengston *et al.*, 2004).

La scarsa efficacia di strumenti di tipo *command and control* e la crisi del paradigma razional-comprensivo della pianificazione urbanistica hanno condotto alla sperimentazione di forme più flessibili ed efficaci basate sul trasferimento dei potenziali edificatori. Tali esperienze, ormai consolidate negli Stati Uniti con i programmi *Transfer of Development Rights* (TDR) hanno ispirato diverse applicazioni nel contesto europeo.

I *Transfer of Development Rights programs* rappresentano un'alternativa *market-based* agli strumenti regolativi, utilizzati negli Stati Uniti per proteggere il suolo dallo sviluppo urbano, che incidono fortemente sui bilanci degli enti locali in forti difficoltà finanziarie. Con i programmi TDR i proprietari possono trasferire i diritti edificatori in loro possesso dalle *sending areas*, soggette a

vincolo di inedificabilità o a forti restrizioni allo sviluppo edilizio, alle *receiving areas*, definite dal piano suscettibili di edificazione (Walls, 2012).

Un ulteriore tipologia di programmi, i cosiddetti Purchase of Development Rights Programs, consentono ai proprietari di terreni agricoli ed aree naturali di optare volontariamente per una restrizione permanente delle opportunità di sviluppo su tali aree in cambio della vendita dei diritti edificatori separatamente.

I programmi TDR, al contrario dei governativi PDR (*purchase of development rights*), non richiedono alcun supporto pubblico in termini di risorse finanziarie (Walls, 2012). Infatti mentre nel programma TDR sono gli imprenditori immobiliari ad acquistare i diritti nel programma PDR essi vengono compensati attraverso soldi pubblici derivanti dalla fiscalità locale.

Un vantaggio del programma PDR è dato dal fatto che la compensazione non si traduce in nuovo sviluppo edificatorio in aree alternative e non necessita nessun accordo tra proprietari evitando frequenti conflitti (Nelson et al., 2012). Il problema essenziale nasce dal fatto che, da una parte, i contribuenti non ritengono corretto essere tassati per perseguire obiettivi di governo del territorio mentre dall'altra i proprietari delle aree non vengono soddisfatti dalla compensazione che ricevono per rinunciare ad uno sviluppo edilizio che, nella maggior parte dei casi, garantirebbe un guadagno maggiore. Dal punto di vista della gestione il programma PDR appare sicuramente più semplice e facilmente amministrabile rispetto ai TDR.

4.2.5. *I Transfer of Development Rights programs negli Stati Uniti*

4.2.5.1. *Origine delle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori*

Le procedure di trasferimento volumetrico negli Stati Uniti hanno origini remote. A titolo esemplificativo, la città di New York nel

1916, con il primo *Comprehensive Zoning Act*, adottò un regolamento di zoning che includeva la possibilità, per i proprietari terrieri, di vendere i diritti edificatori inutilizzati ad altri proprietari di aree, nello stesso isolato, che potevano utilizzarli nei limiti di densità definiti dallo zoning (Boffard, 2014).

Una forma di TDR viene introdotta nella città di New York nel 1961, consentendo l'unione di più lotti in un comparto urbanistico all'interno del quale avviene la circolazione dei diritti edificatori (Rinaldi, 2015).

A partire dal 1968, alcuni stati federali forzando il significato del termine “adiacente” hanno consentito trasferimenti anche in aree collocate ad alcuni isolati di distanza ed hanno dato avvio alla diffusione dei programmi TDR, in primis con la *New York City Zoning Resolution* (Puetz, 2007; Rinaldi, 2015).

Lo studio dei modelli teorici alla base dei programmi TDR prende avvio nella seconda metà degli anni '70 ma la prima formulazione compiuta perviene nel 1980 da David Mills. Egli dimostra come l'equilibrio competitivo nell'allocatione della terra tra i differenti usi può essere ottenuto con un sistema TDR che conserva le stesse virtù del libero mercato nella distribuzione dei plusvalori. Inoltre consente di correggere le esternalità negative generali ma se si tratta di un'esternalità generata da un uso particolare di una determinata area, ad esempio i benefici di uno spazio aperto per i proprietari limitrofi, il programma TDR da solo non consente di raggiungere un'allocatione ottimale degli usi del suolo. La ragione risiede nel fatto che il programma TDR agisce sulla capacità edificatoria totale mentre è necessario il supporto dello zoning per raggiungere una maggiore efficienza allocativa (Walls, 2012; Mills, 1980).

I programmi TDR nascono negli anni Sessanta come strumento per la conservazione di edifici storici e sono oggi utilizzati negli Stati Uniti in oltre 239 comunità per una vasta serie di obiettivi come l'housing sociale o la salvaguardia ambientale (Linkous, 2016).

In altre realtà statunitensi, come quella dell'Oregon, fino all'anno 2000, non era consentito l'uso dei TDR e si procedeva attraverso un sottodimensionamento delle zone omogenee, prevedendo indici di edificabilità bassissimi nelle zone agricole, senza compensare i proprietari che, in rari casi, vedevano accolte le loro prevedibili richieste di risarcimento di danni arrecati (Nelson et al., 2012).

Le diverse tipologie di programmi TDR utilizzate negli Stati Uniti sono in continua evoluzione. La prima tipologia sperimentata nella città di New York nel 1968 prevedeva un trasferimento sino ad alcuni isolati di distanza nel rispetto dei vincoli edilizi e degli indici fondiari dei lotti riceventi incrementabili con il trasferimento dei diritti nella misura massima del 20%. Successivamente le applicazioni dei programmi TDR allargano il proprio campo di azione ad un intero distretto per soddisfare obiettivi di pianificazione predeterminati ed utilizzano la strategia del *downzoning*, ossia di riduzione preventiva dell'indice fondiario di base, per incentivare i trasferimenti dei diritti a fronte dei quali concedere un incremento notevole dell'indice edificatorio (Rinaldi, 2015).

4.2.5.2. Finalità e funzionamento dei programmi TDR

I programmi statunitensi di trasferimento dei diritti edificatori sono importanti esperienze finalizzate alla salvaguardia degli spazi aperti, degli edifici storici, delle aree agricole e naturali mediante il trasferimento dei diritti edificatori in aree adatte all'edificazione (Nelson et al., 2012; Pruetz, 2012).

Talvolta si tende erroneamente a considerare un programma TDR utile a risolvere specifiche problematiche sull'uso dei suoli trascurando la capacità di supportare le comunità nel raggiungimento di complessi obiettivi di crescita economica e di valorizzazione delle risorse territoriali attraverso l'integrazione di tutela e sviluppo (Machemer, Kaplowitz, 2002).

La salvaguardia ambientale è solitamente l'obiettivo principale di questi programmi e per questo motivo si ritiene possano essere considerati strumenti per il contenimento della crescita urbana.

L'operazione, apparentemente semplice, prevede di trasferire i diritti edificatori in aree specifiche, già dotate di servizi e infrastrutture, che consentono di incrementare considerevolmente la capacità edificatoria. Solitamente esiste un ordinanza locale che guida il programma TDR ma i prezzi pagati per ottenere i diritti edificatori sono oggetto di negoziazione tra privati (Kaplowitz *et al.*, 2008).

Al mercato è affidato il compito di allocare i diritti edificatori garantendo un'equa ed efficiente distribuzione spaziale del plusvalore assegnato dallo zoning e ripartendo tra i proprietari costi e benefici della tutela ambientale. (Thorsnes, Simons, 1999). L'avvento delle tecniche di trasferimento dei diritti edificatori, nella seconda metà del XX secolo, è dovuto alla necessità di compensare i proprietari terrieri in un'ottica di equità distributiva, per le perdite subite nei casi di restrittive regolamentazioni di zoning, senza intaccare le risorse pubbliche (Renard, 2007; Renard, 2008).

I programmi TDR hanno teso a proteggere un tipo di mercato che mira alla compensazione dei proprietari terrieri che hanno preservato beni pubblici rilevanti (spazi aperti, aree agricole, foreste e siti di interesse storico culturale). I proprietari delle *sending areas*, solitamente aree rurali o di valore paesaggistico, sono tenuti a rispettare un vincolo conservativo ma, pur mantenendo la proprietà dell'area, possono cedere con la vendita i diritti edificatori ad esse associati che a loro volta, vengono utilizzati nelle *receiving areas*, per le quali il *comprehensive plan* definisce tradizionalmente un'elevata densità edilizia (Nelson *et al.*, 2012).

Il successo dei programmi TDR è dovuto in parte all'allontanamento da un approccio regolatore e burocratico basato sul finanziamento pubblico verso una pianificazione incentivante e attuata attraverso l'imprenditorialità locale.

Alla base del programma TDR c'è appunto il concetto dell'insieme di diritti della proprietà che in generale include alcuni diritti per lo sviluppo edilizio separato dal resto dei diritti proprietari. Il successo di uno strumento "market based" dipende dalla presenza di chiari e forti obiettivi e da un vasto numero di acquirenti e venditori. Solitamente la valutazione dell'efficacia di un programma TDR è stata eseguita sulla base del numero di acri di terra tutelati.

Sebbene i TDR favoriscano un mix di conservazione e sviluppo essi vengono solitamente associati alla salvaguardia della risorsa suolo. E' invece importante sottolineare che non si tratta di strumenti anti-crescita (anti-growth) dato che si limita a spostare lo sviluppo verso aree più idonee.

In letteratura ai programmi TDR sono attribuite essenzialmente le funzioni di redistribuzione dei diritti edificatori, di compensazione delle restrizioni al diritto di proprietà, di sfruttamento di capitali privati per la protezione delle risorse.

E' sicuramente uno strumento importante per il governo della crescita perché definisce una netta separazione tra aree di sviluppo e di conservazione (Linkous, Chapin, 2014).

Un altro vantaggio dei programmi TDR è quello di internalizzare le esternalità negative causate dalla pianificazione dell'uso del suolo e dalle inefficienze del mercato. Nel momento in cui uno strumento di zonizzazione restringe le possibilità di sviluppo delle sending areas il programma TDR compensa il privato per la perdita. Viceversa esso consente contemporaneamente di catturare parte del plusvalore attribuito dal piano alle aree destinate allo sviluppo (Pruetz, 2003).

Solitamente i programmi TDR si distinguono in Dual o Single Zone (Walls, McConnell, 2007).

Nel caso di un programma *dual zone* vengono definite separatamente le aree emittenti e quelle riceventi evidenziando in maniera chiara i risultati attesi e rafforzando la separazione tra aree per lo sviluppo o sottoposte a conservazione.

Nel caso di programmi *single zone* viene designata un'unica area all'interno della quale i diritti edificatori possono essere trasferiti. Per indirizzare lo sviluppo verso aree meno sensibili dal punto di vista ambientale viene usato lo strumento dell'incentivo ossia incrementando la capacità edificatoria nel caso in cui i diritti edificatori vengano utilizzati in un'area ritenuta idonea allo sviluppo o riducendola in caso si scelga l'opzione, comunque ammessa dal programma, di edificare in un'area di valore ambientale.

Un altro passo importante è quello della quantificazione dei diritti edificatori da assegnare alle *sending areas* per la successiva vendita. Solitamente la valutazione deve considerare l'ammontare della compensazione che potrà essere ricavato dalla vendita dei diritti edificatori e che deve essere almeno equivalente alla riduzione nel valore della proprietà che viene preservata. Sicuramente una regolazione restrittiva delle *sending areas* ossia l'applicazione di un indice edificatorio basso nel caso di sviluppo in loco determinerà una maggiore probabilità che il proprietario aderisca al programma.

L'utilizzo di premialità volumetriche (*density bonus*) per le aree riceventi, oltre alla capacità edificatoria di base attribuita in caso di attivazione del trasferimento incrementa le possibilità di successo del programma. Un ulteriore incentivo può nascere dall'applicazione di un coefficiente correttivo nel trasferimento della capacità edificatoria dalle aree emittenti a quelle riceventi, da calibrare in funzione del diverso valore assunto dal diritto edificatorio.

In sintesi si potrebbe eccepire che i programmi TDR non rappresentino uno strumento di redistribuzione dei diritti edificatori alternativo alla pianificazione tradizionale. Essi sono un supporto allo zoning e nonostante rappresentino la strategia prioritariamente messa in atto, negli USA, per il controllo del consumo di suolo, l'utilizzo di strumenti più rigidi e vincolistici, come lo zoning tradizionale o il limite di contenimento urbano, risulta essere, comunque, molto diffuso (Giovannoni, 2010).

Spesso la zonizzazione assegna diritti edificatori alle aree rurali in eccesso rispetto alle esigenze di mercato e, viceversa, essi si rivelano insufficienti a soddisfare i bisogni di sviluppo urbano.

La regolazione dell'uso del suolo è necessaria per creare i diritti edificatori e le norme sono necessarie per consentirne il trasferimento. Molti stati permettono il trasferimento dei diritti edificatori mentre altri non lo consentono. Per esempio l'Oregon, che è considerato uno stato leader nella pianificazione spaziale per il controllo della crescita urbana, inizialmente non consentiva il trasferimento dei diritti edificatori dai distretti agricoli e forestali esterni alle UGB verso le aree urbane interne a tale limite, sebbene consentisse il trasferimento dei diritti all'interno dell'UGB. Tale posizione è giustificata dal fatto che non esistono diritti edificatori nelle aree agricole e pertanto non si ritiene necessario definire una normativa per il loro trasferimento (Nelson, 2012).

L'utilizzo dei programmi TDR è avvenuto a diverse scale territoriali: in alcuni casi si tratta ha interessato ambiti molto vasti, spesso intere contee, con programmi solitamente con un unico obiettivo mentre, in altri casi, ha coinvolto limitate porzioni urbane con programmi multiobiettivo (Thorsnes, Simons, 1999).

4.2.5.3. Fattori di successo dei programmi TDR

Nonostante le potenzialità evidenziate un gran numero di programmi TDR hanno fallito nel perseguire gli obiettivi. La causa della loro inefficacia è da ricercare nelle modalità di implementazione e di attuazione adottate dalle comunità (Walls, 2012). Il principio alla base del successo di un programma TDR è la capacità di influenzare il mercato immobiliare al fine di ridurre la pressione dello sviluppo nelle aree emittenti ed incentivare invece la convenienza nelle aree riceventi.

Le ricerche sui programmi TDR hanno inizialmente indagato i meccanismi di funzionamento e le finalità mentre negli ultimi

decenni l'attenzione si è rivolta ai fattori ed alle caratteristiche che ne influenzano l'efficacia ed il successo.

I risultati delle ricerche volte alla creazione di un *framework* di valutazione per i programmi TDR hanno evidenziato diversi fattori essenziali. Ad esempio dallo studio di tre programmi TDR³ finalizzati alla salvaguardia ambientale ed al controllo della crescita urbana, attuati tra gli anni '80 e '90, sono stati definiti come fondamentali, ma talvolta trascurati anche in letteratura, un alto grado di conoscenza da parte della comunità sugli usi del suolo, una leadership forte e dinamica e la creazione di una TDR bank (Machemer, Kaplowitz, 2002).

Un interessante studio ha evidenziato alcuni fattori che influenzerebbero l'attuazione, non sempre garantita, dei TDR e gli elementi sui quali sarebbe opportuno agire per implementarne l'efficacia (Pruetz et al., 2009).

La presenza di una consistente domanda edificatoria rappresenta una condizione necessaria per il successo del programma. Infatti il diritto edificatorio si rende necessario per realizzare nuovi sviluppi immobiliari per cui se non esiste una domanda nelle aree da sottoporre a tutela un eventuale programma TDR non potrà trovare attuazione.

Un reale bisogno di ottenere una volumetria aggiuntiva non esiste quando l'indice edificatorio attribuito dal piano ad una determinata area può essere considerato sufficiente senza ricorrere all'adesione ad un programma TDR.

Pruetz ritiene che l'attuazione del programma TDR possa essere più probabile quando le alternative di sviluppo nelle *sending areas* sono meno attrattive anche a causa di caratteristiche fisiche e naturali che rendono meno adatte all'edificazione (pendenza del terreno eccessiva, posizione territoriale isolata, assenza di infrastrutture). Le

³ Si tratta dei programmi TDR attuati a Manheim in Pennsylvania nel 1991, nel Montgomery in Columbia nel 1980 e nei Pinelands in New Jersey nel 1981.

norme che regolano l'edificazione nelle sending areas rappresentano un fattore di influenza importante per il successo del programma TDR.

Un altro fattore essenziale per il successo dei programmi TDR è una offerta consistente di aree riceventi che devono essere dotate di specifiche caratteristiche: adeguate infrastrutture per accogliere le volumetrie aggiuntive; compatibilità con gli insediamenti esistenti; chiara designazione; coerenza con il piano comprensivo; aree nelle quali gli investimenti possono percepire un mercato per alte densità; aree riceventi poste in altre giurisdizioni se l'area emittente è in una località che non consente nuova crescita urbana.

Per una maggiore operatività del sistema è necessario garantire sia alle aree riceventi sia a quelle emittenti un giusto incentivo (Renard, 2009).

L'eventuale creazione di strumenti di gestione dei programmi di trasferimento (ad esempio la TDR Bank) rappresenterebbe un ulteriore fattore incentivante, ma non decisivo, per l'attuazione del programma, ed influirebbe anche positivamente sull'azione parallela della pubblica amministrazione nella messa a punto di politiche di tutela, nella promozione del programma e nella garanzia del suo funzionamento (Pruetz et al, 2009).

Il successo di un programma TDR è condizionato dalla vivacità del mercato, ossia dalla presenza di una crescita urbana. Infatti i programmi TDR solitamente falliscono in assenza di una consistente domanda per nuove espansioni oppure nei casi in cui, nonostante la forte richiesta, il mercato sia saturato da una superiore offerta. Per questo motivo alcuni stati, ad esempio il New Jersey, richiedono un'analisi di mercato prima di avviare un qualsiasi programma TDR (Nelson et al., 2012).

Sul mercato dei diritti edificatori influiscono inoltre i costi di transazione che talvolta rappresentano un notevole onere sia per l'acquirente sia per il venditore dei diritti. Per esempio se lo sviluppo delle volumetrie nelle aree riceventi non è un diritto ma occorre

raggiungere un accordo oneroso con il proprietario esso rappresenta un costo addizionale che può avere una forte influenza sul mercato. Un ulteriore costo deriva dalle attività di pubblicizzazione del programma e di gestione che ricadono sul prezzo finale dei diritti da negoziare.

Fig.1_ Fattori di successo nei Programmi TDR statunitensi

Fonte: Pruetz et al., 2009

1	Demand for Bonus Development
2	Customized receiving areas
3	Strict sending-area regulation
4	Few or no alternative to TDR to achieving additional development
5	Market incentives
6	Certainty of TDR use
7	Strong public preservation support
8	Simplicity
9	Promotion and facilitation
10	TDR Bank

Walls e McConnel identificano 5 importanti caratteristiche nella struttura del programma TDR che definiscono le regole sulla base delle quali proprietari ed imprenditori immobiliari possono partecipare nel mercato: designation of sending areas, designation of receiving areas, TDR allocation rate, Density bonus in receiving areas, TDR requirement in receiving areas (Walls, McConnel, 2007).

L'identificazione delle sending e receiving areas è fondamentale per l'efficacia del programma di trasferimento volumetrico.

Talvolta l'inefficacia del programma è imputabile ad una inadeguatezza del piano locale, ossia alla mancata previsione di infrastrutture idonee alla densificazione urbana connessa allo

sviluppo dei diritti edificatori o alla compatibilità con le urbanizzazioni esistenti (Giani, 2015).

Un recente studio (Chan, Hou, 2015) focalizza l'attenzione sui fattori di successo dei programmi TDR orientati alla conservazione e tutela del patrimonio costruito. Si tratta di una tematica trascurata dalle ricerche sul trasferimento dei diritti edificatori, nonostante siano numerose le esperienze. Gli autori evidenziano sette criteri associati al successo dei programmi TDR per la conservazione del patrimonio costruito storico: *political acceptability*, *TDR leadership*, *public support*, *social equity*, *simplicity*, *market incentive* e *environment*.

La struttura politica e la forza istituzionale influenza fortemente le caratteristiche e l'implementazione del programma TDR. Allo stesso modo la leadership del programma è determinante nella gestione del programma e nella promozione delle potenzialità del programma così come il supporto pubblico per la diffusione delle informazioni, la realizzazione di attività partecipative ed il monitoraggio del programma. Si ribadisce inoltre l'importanza della semplicità e della facile comprensione del programma da parte degli stakeholders. Il funzionamento del mercato dei diritti edificatori associato al programma richiede un corretto dimensionamento delle volumetrie inizialmente assegnate, una sufficiente compensazione e un prezzo dei TDR congruo. Essenziale è il bilanciamento di domanda ed offerta di TDR evitando che si venga a creare uno squilibrio nei prezzi. Un fattore introdotto per valutare l'efficacia dei programmi TDR per la salvaguardia del patrimonio edificato è quello del contesto ossia la capacità dell'ambiente di accogliere il programma. Innanzitutto la compatibilità con il piano comprensivo e lo zoning, la minimizzazione dell'impatto ambientale e la capacità fisica di accogliere densità maggiori (Chan, Hou, 2015).

4.2.5.4. TDR e tutela del patrimonio storico monumentale: il caso della città di New York

Il primo programma TDR fu approvato dalla città di New York come parte dello Zoning Resolution nel 1968 al fine di mitigare possibili perdite finanziarie determinate dai vincoli apposti al patrimonio monumentale dalla legge 46 del 1965, nota come Landmarks Preservation Law (Landis *et al.*, 2008).

Lo *Zoning Regulation* definisce i limiti di altezza, superficie coperta e volume dei futuri sviluppi edificatori e l'indice di *floor area ratio* (FAR), ossia il rapporto tra la superficie edificabile e l'area del lotto. Numerose aree all'interno della città non hanno edificato totalmente la volumetria assegnata dal FAR e, data la costante domanda immobiliare, è forte la propensione ad utilizzare la capacità edificatoria residua in loco.

New York City ha consentito la vendita e l'uso dei diritti edificatori, i cosiddetti *air rights*, tra proprietà limitrofe utilizzando varie tipologie di meccanismi di trasferimento (Machemer, Kaplowitz, 2002).

La modalità più semplice è lo *Zoning Lot Mergers*, utilizzato sin dal 1916 ed assimilabile al tradizionale comparto edificatorio della legge urbanistica nazionale italiana. Infatti si tratta della semplice unione tra due lotti adiacenti che consente la traslazione dei diritti edificatori all'interno del comparto senza alcun approvazione addizionale da parte della municipalità (Been, Infranca, 2013). Si tratta di un metodo molto semplice da utilizzare che non necessita di permessi speciali e risulta pertanto economico in termini di costi e di tempo rispetto ad altri programmi TDR.

Uno strumento specifico per le politiche di salvaguardia del patrimonio storico è il *Landmark Transfer*, introdotto nel 1968 nella Section 74-79. Si tratta di un permesso speciale accordato ai proprietari di edifici storico monumentali per la vendita dei diritti edificatori inutilizzati ad altri proprietari. Una prima interpretazione

consentiva la vendita ai proprietari adiacenti o separati dalla viabilità ma successivamente vennero consentiti anche a distanze maggiori.

Fig.2_ Lista dei Landmark Transfers attuati nella città di New York

Fonte: Department of City Planning, New York City)

<i>Landmark</i>	<i>Granting Site</i>	<i>Receiving Site</i>	<i>Size of Transfer</i>	<i>Year</i>
311 East 58 th Street	311 East 58 th Street	300 East 59 th Street		1972
Grand Central	Grand Central Terminal	120 Park Avenue	74.655 sq ft	1979
Amster Yard	Amster Yard	805 Third Avenue	30.701 sq ft	1980
India House	India House	7 Hanover Square	123.857 sq ft	1981
John Street Methodist Church	44 John Street	33 Maiden Lane	70.927 sq ft	1982
Old Slip Police Station	100 Old Slip	30 Old Slip	38.950 sq ft	1984
55 Wall Street	55 Wall Street	60 Wall Street	363.010 sq ft	1985
Rockefeller Center	Rockefeller Center	745 Seventh Ave.*	506.380 sq ft	1990
Tiffany Building	401 Fifth Avenue	400-404 Fifth Avenue	173.692 sq ft	2007
Seagram Building	375 Park Avenue	610 Lexington Avenue	200.965 sq ft	2008
University Club	1 West 54 th Street	53 West 53 rd Street	136.000 sq ft	2009
St. Thomas Church	1 West 53rd Street	53 West 53rd Street	275.000 sq ft	2009
Average			181.285 sq ft	
Total			1.994.137 sq.ft.	
*Unbuilt wuth transfer listed				
Square Feet = 0,092903 metri quadric				

L'avvio della stagione di *Landmark Transfers* è iniziata con il caso del Grand Central Terminal della Penn Central Station dichiarata di interesse monumentale nel 1967. Le esperienze di *Landmark Transfers* dal 1968 ad oggi, nella città di New York, sono comunque in numero limitato, circa 11.

L'uso limitato dello strumento è imputabile all'ingente costo in termini economici e procedurali della richiesta di permesso speciale necessaria per avviare il programma. Inoltre il trasferimento dei diritti edificatori è limitato al 20 % della volumetria prevista per le aree riceventi che appaiono comunque insufficienti dati i criteri restrittivi per la loro eleggibilità.

Infatti è possibile utilizzare più diritti edificatori attraverso uno *Zoning Lot Merger* rispetto al *Landmark Transfer* dato che quest'ultimo consente di incrementare oltre il 20% l'edificabilità esclusivamente negli "*high density commercial districts*", a seguito del ricorso presentato dal proprietario del *Grand Central Terminal* ritenendo il limite del 20% troppo restrittivo (Benn, Infranca, 2013).

Un esempio di *Landmark Transfer* attuato con successo è quello dell'*India House*, un edificio in stile rinascimentale a destinazione commerciale costruito nel 1851-53 e dichiarato *National Historic Landmark* nel 1977. Attraverso un programma TDR approvato nel 1981 è stato possibile compensare i proprietari per il vincolo apposto sull'edificio attraverso il trasferimento della volumetria residua (pari a 123.857 square feet) in un'area ricevente limitrofa.

Inoltre non tutti i *landmarks* possono utilizzare il meccanismo di trasferimento (sono esclusi i parchi, i ponti, gli edifici industriali ed alcuni monumenti) oppure non possiedono diritti edificatori da trasferire avendo superato il FAR attribuito dal piano o dall'ordinanza di zoning (DCP, New York City, 2015).

Fig.3_India House, 1 Hanover Square, New York City



L'utilizzo del Landmark Transfer si estende anche agli edifici monumentali dell'architettura moderna o contemporanea. Un esempio è il *Seagram Building* progettato dall'architetto tedesco Ludwig Mies van der Rohe insieme all'americano Philip Johnson risalente al 1958. Si tratta di un grattacielo alto quasi 160 metri con valore testimoniale dei caratteri dell'architettura dell'International Style. La città di New York ha concesso nel 2008 il trasferimento della edificabilità residua (pari a 200.965 square feet) nell'area adiacente, posta sul retro, al fine di tutelare l'edificio monumentale.

Nel caso della St. Thomas Church, edificio religioso completato nel 1914, il trasferimento delle volumetrie, accordato nel settembre del 2009, avviene in un'area ricevente posta ad alcuni isolati di distanza da quella emittente, ma comunque lungo lo stesso asse viario.

Fig.4_Da sinistra: Seagram Building, 375 Park Avenue, New York City e St. Thomas Church, 1 West 53rd Street, New York City



Con la creazione di alcuni *special zoning subdistricts* la città promuove la tutela di edifici storici, spazi aperti e altre risorse culturali consentendo il trasferimento dei diritti edificatori da specifiche aree emittenti verso lotti alternativi all'interno del *subdistrict* senza che essi siano necessariamente adiacenti. La nascita di tali sub-distretti si rende necessaria a causa della limitazione determinata dal requisito di adiacenza per il trasferimento dei diritti volumetrici che ha determinato la scarsa efficacia dei *Landmark Transfers* (Boffard, 2014).

Dopo le prime esperienze a partire dal 1970 con l'area adiacente alle Nazioni Unite, con il sub-distretto di South Street Seaport nel 1972 e di Sheephead Bay l'anno successivo occorre aspettare un

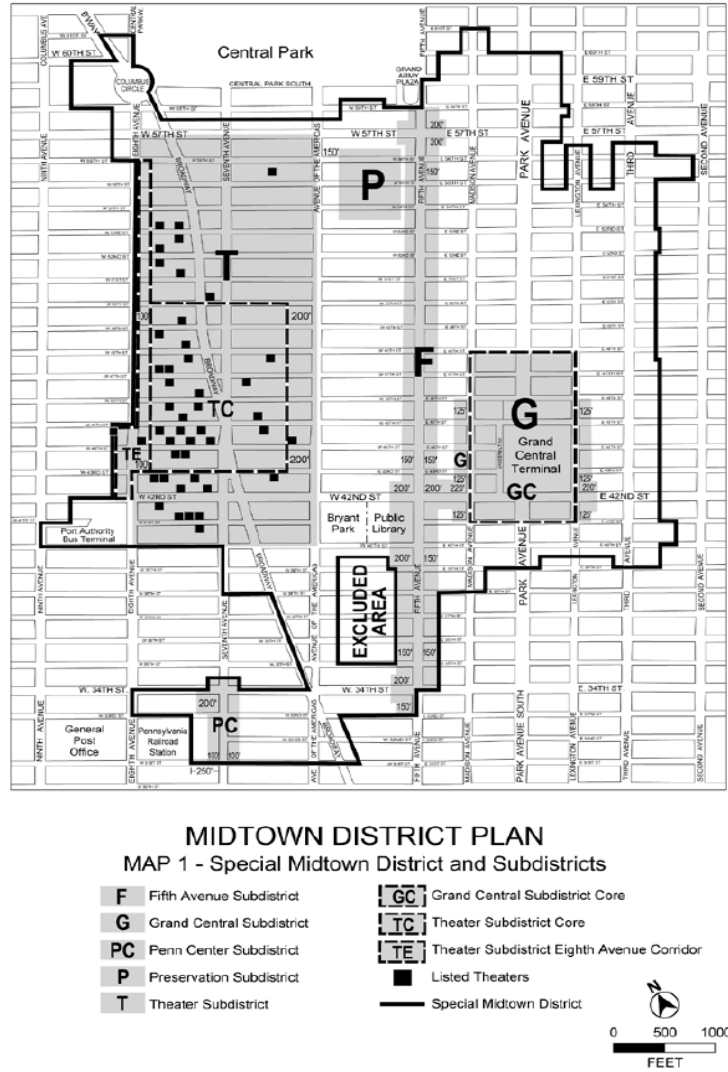
ventennio perchè lo strumento venga utilizzato nuovamente (DCP, New York City, 2015).

Le procedure di trasferimento dei diritti edificatori all'interno del distretto sono diverse: in alcuni sub-distretti viene richiesta una certificazione o semplicemente una notifica mentre in altri casi occorrono titoli abilitativi come autorizzazioni o *special permits*.

La città di New York City ha creato nel 1992 il *Grand Central subdistrict* all'interno del Distretto speciale Midtown. L'area del Grand Central Terminal contiene la maggior parte dei TDR trasferibili (inizialmente erano circa 1,7 milioni di square feet). Secondo la versione del 1992 veniva consentito lo sviluppo dei diritti edificatori, trasferiti e certificati da un *Landmark*, in qualunque area edificabile all'interno del sub-distretto. Il programma venne implementato a seguito della sentenza nel ricorso promosso dal Penn Central, la compagnia che gestiva la stazione, che obbligava la città di New York a risarcire i proprietari per il rifiuto del permesso di costruire un edificio sopra la stazione, sottoponendola a vincolo conservativo (Renard, 2007).

Secondo il report del 2015 dal Gran Central Terminal sono stati trasferiti 74.655 square feet nel 1979, secondo le procedure di Landmark Transfer, mentre a seguito dell'adozione del Grand Central Subdistrict sono avvenuti altri 5 trasferimenti per un totale di 488.036 square feet. Pertanto ancora oggi la superficie edificabile trasferibile è consistente, pari a 1.224.109 square feet (DCP, New York City, 2015). Le regole alla base dei trasferimenti hanno subito diverse modifiche nel corso degli anni. Inizialmente veniva consentito esclusivamente l'edificazione nelle aree riceventi di un FAR aggiuntivo rispetto alla capacità edificatoria di base esclusivamente attraverso una certificazione mentre nel caso di diritti edificatori appartenenti al nucleo centrale del sub distretto veniva consentito l'incremento della capacità edificatoria sino ad un massimo di 21,6 FAR.

Fig. 5_Planimetria Midtown District Plan (DCP, New York City, 2015)



Un altro esempio è lo Special West Chelsea District, noto per la presenza della High Line, una linea ferroviaria inserita nel tessuto edificato tra le 10th e 11th Avenues, inaugurata nel 1933 ed operativa sino al 1980. Circa dieci anni dopo i proprietari interessati

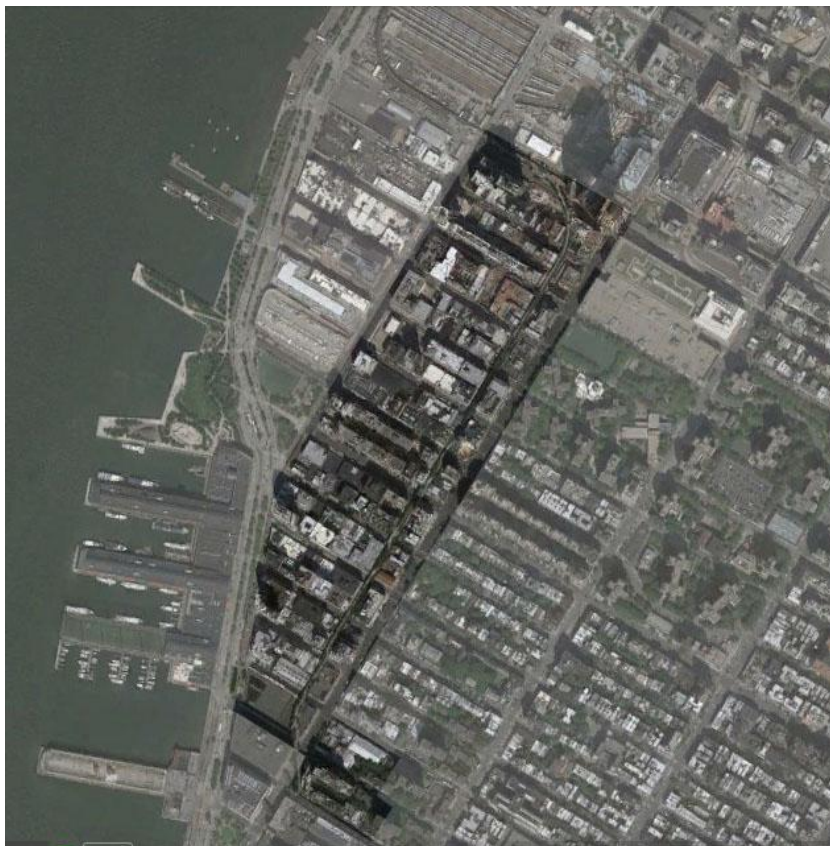
richiesero alla municipalità la demolizione della linea ferroviaria in disuso al fine di sfruttare la capacità edificatoria residua.

Fig.6 _The High Line Park



Nel 2001 l'amministrazione decide di trasformare la struttura in un parco urbano e, nonostante la forte opposizione dei proprietari, il progetto fu attuato alcuni anni dopo con eccellenti risultati in termini di qualità urbana e con consistenti ricadute sui valori immobiliari. Le proprietà adiacenti, inserite nel *High Line Transfer Corridor*, vennero autorizzate a trasferire la capacità edificatoria residua in aree riceventi designate dal programma. Inoltre sono previste misure fiscali per incentivare i trasferimenti e premialità volumetriche aggiuntive per la creazione di un fondo per la realizzazione e gestione del parco urbano (Benn, Infranca, 2013).

Fig.7_ *Special West Chelsea District*



Nelle sperimentazioni recenti di programmi TDR, basati sulla creazione di *Special Districts*, si evidenzia un incremento della complessità e delle restrizioni nei trasferimenti volumetrici che generano indubbiamente una minore flessibilità del programma ma, allo stesso tempo, determinano vantaggi in termini di controllo dello sviluppo urbano. In particolare la definizione di specifiche aree riceventi e di limiti di densità edilizia consente di promuovere uno sviluppo urbano pianificato e controllato e garantisce una maggiore trasparenza all'azione pubblica di revisione degli strumenti di piano. Inoltre consente di determinare il valore dei TDRs evitando ricorsi da

parte del privato che non ritiene equo il ristoro compensativo per eventuali vincoli di piano.

Essendo definite in maniera chiara le aree riceventi, le quantità di diritti edificatori trasferibili e le destinazioni d'uso ammesse, i programmi recenti consentono procedure semplificate per l'attuazione dei trasferimenti riducendo nettamente i costi di transazione a carico del privato che rappresentano spesso un ostacolo al funzionamento ottimale del mercato. La libertà di trasferimento è comunque regolata in maniera dettagliata all'interno del piano attuativo per le aree riceventi (Benn, Infranca, 2013).

4.2.5.5. TDR e salvaguardia ambientale: il caso della Florida

Il caso della Florida appare rilevante per l'implementazione di politiche di *growth management* e salvaguardia ambientale e per la sperimentazione, tuttora in atto, di diverse tipologie di programmi di trasferimento dei diritti edificatori.

Nella seconda metà del Novecento la Florida ha assistito ad un periodo di forte crescita demografica passando dai 5 milioni di abitanti nel 1960 ai quasi 13 milioni del 1990. La conseguenza immediata fu una rapida espansione degli insediamenti urbani ed una forte pressione sulle risorse naturali e paesaggistiche del territorio. Per questo motivo la salvaguardia ambientale diventa un tema centrale nella legislazione statale in Florida inizialmente con l'implementazione di politiche di uso del suolo basate su strumenti regolatori e comprensivi per passare più tardi ad una pianificazione partecipata, volontaria e *market-based* (Holcombe, 2014).

Con il Growth Management Act del 1985 le amministrazioni locali furono obbligate a dotarsi di piani comprensivi adeguati alle linee guida statali che governassero la crescita e dotassero gli insediamenti di infrastrutture e servizi. Esso fu percepito dalle comunità come un ostacolo alla crescita economica per cui lo Stato dovette iniziare a favorire un approccio flessibile e negoziato.

I piani comprensivi sono soggetti alla verifica di coerenza da parte dello Stato che può procedere con l'approvazione o il rigetto dello strumento. Questo tipo di pianificazione centralizzata venne mantenuta sino alla abolizione, nel 2011, del dipartimento statale incaricato. Furono necessari diversi anni prima che i governi locali riuscissero a produrre i piani e a sottoporli al giudizio del dipartimento statale che rigettò un gran numero di piani per la scarsa attenzione verso le soluzioni al problema dello sprawl urbano. Sebbene il disegno del piano fosse apparentemente nelle mani delle amministrazioni locali, nella realtà il dipartimento statale aveva un'idea precisa sugli obiettivi e le strategie di piano alla quale gli strumenti dovevano necessariamente uniformarsi (Holcombe, 2014).

Il *Growth Management Act* del 1985 non ha prodotto i risultati sperati e risulta abbastanza condivisa oggi l'opinione secondo cui esso abbia aggravato il problema dello sprawl urbano invece che risolverlo. La sperimentazione ha infatti dimostrato che, nonostante il tentativo di pianificazione centralizzata degli usi del suolo, il ruolo dell'attore privato è preponderante nella determinazione dei modelli e delle direttrici di sviluppo urbano.

L'utilizzo dei programmi di trasferimento dei diritti edificatori è diffuso anche in Florida a supporto di una pianificazione comprensiva. Sino agli anni '90 sono stati utilizzati programmi TDR di tipo convenzionale basati sullo *zoning* per definire aree emittenti e riceventi.

Tra gli esempi di successo troviamo il programma per Palm Beach County, un'area che ha conosciuto dagli anni '50 un forte incremento demografico⁴ seguito da una pressante crescita urbana. Il piano comprensivo del 1980 mirava a limitare lo sviluppo urbano alle aree dotate di infrastrutture e servizi mentre ipotizzava una riduzione delle densità edilizie nelle aree rurali da conservare (Pruetz, 2012). Nello stesso anno viene avviato il primo programma TDR al fine di tutelare

⁴ La popolazione è passata da 114.000 unità nel 1950 ad oltre 1.3 milioni nel 2010.

644 acri di territorio naturale sensibile. Nel 1993 viene adottata una nuova ordinanza TDR⁵, un programma volontario che prevede una riduzione dell'indice edificatorio di base delle aree riceventi e delle opportunità di ottenere un bonus edificatorio alternativo al TDR. Inoltre viene creata una TDR bank per la gestione del mercato dei diritti edificatori: in tal modo gli investitori possono acquistare nuovi diritti edificatori dai proprietari delle aree o direttamente dalla TDR bank. In realtà raramente i diritti vengono acquistati dai proprietari terrieri perché i prezzi sono solitamente più alti mentre la TDR bank garantisce transazioni più sicure, veloci e semplici. Le *sending areas* vengono individuate nelle aree caratterizzate da insediamenti rurali, aree di elevato valore ambientale in termini di biodiversità, aree classificate come riserve agricole o sottoposte a conservazione dallo zoning. Il coefficiente utilizzato per quantificare la volumetria da trasferire, il cosiddetto *allocation ratio*, varia da un TDR per acro sino a un TDR ogni 10 acri. Le receiving areas possono essere proposte in zone residenziali all'interno dei Development District sia nelle zone urbane che suburbane se compatibili con il contesto ambientale. L'edificato esistente al momento dell'adozione dell'ordinanza TDR possono essere conservati mentre il trasferimento dei diritti edificatori implica necessariamente un vincolo permanente di inedificabilità ed utilizzo diverso da quello agricolo o naturale.

Il successo del programma TDR di Palm Beach County è dovuto alla effettiva disponibilità di sufficienti aree riceventi, alle restrizioni imposte allo sviluppo edificatorio nelle *sending areas*, al supporto della TDR bank ed alla definizione di adeguati *transfer ratios* o coefficienti di conversione delle aree in volumetrie trasferibili (Nelson et al., 2012).

⁵ Il programma, tuttora in vigore, viene illustrato sul sito ufficiale del Department of Planning, Zoning and Building di Palm Beach County: <http://www.pbcgov.com/pzb/planning/TDR/index.html>

Dagli anni '90 nuovi interventi legislativi consentirono in Florida di ridurre l'intervento statale nella pianificazione, di proteggere maggiormente i diritti proprietari e di introdurre piani *incentive-based* che bilanciano conservazione e sviluppo.

Una nuova generazione di programmi TDR vengono impiegati per orientare meglio i flussi dei capitali privati. Questi programmi, che emergono alla fine degli anni '90, cercano di migliorare il mercato dei diritti edificatori collocando le aree riceventi in aree rurali e di frangia dove esistono meno ostacoli allo sviluppo (Linkous, Chapin, 2014). Questa nuova forma di programmi TDR, definiti in letteratura Rural TDR (Johnson, Madison, 2007), mette in campo un approccio *market based* alla pianificazione dell'uso dei suoli. Essi si applicano ad aree esterne alle urban growth boundaries e prevedono un mix di conservazione e densificazione degli insediamenti rurali. Si oppongono ad una bassa densità in zona rurale, solitamente proposta dalle zonizzazioni tradizionali.

La valutazione dei programmi TDR in Florida consente di delineare l'evoluzione dello strumento che assume un ruolo di incentivo piuttosto che di attivatore di un mercato e sono orientati allo sviluppo piuttosto che alla conservazione.

Il primo programma Rural TDR, chiamato *Horizon West*, fu adottato nel 1997 nell'Orange County al fine di ridurre il fenomeno dello *sprawl* urbano e promuovere lo sviluppo di insediamenti compatti circondati da corridoi verdi. In particolare il programma intende preservare le zone umide e collinari individuate nello specifico piano d'area come *sending areas*. Le *receiving areas* vengono invece individuate all'interno degli insediamenti esistenti o in aree esterne designate dagli strumenti urbanistici come aree edificabili.

Dal 2000 ad oggi in Florida sono stati adottati e talvolta attuati, 16 TDR county programs dei quali 4 sono di tipo convenzionale, 7 di tipo rurale e i restanti 5 hanno un carattere ibrido (Linkous, 2016).

Nel caso di programmi di nuova generazione come nel caso dei Rural TDR programs, viene applicata una single zone in aree rurali solitamente esterne alle *urban growth boundaries* consentendo il trasferimento dei diritti edificatori all'interno del perimetro secondo specifiche linee guida definite dal programma (Linkous, 2016).

4.3. Germania

4.3.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

Il sistema decentrato di *governance* territoriale tedesco riprende la struttura istituzionale ed amministrativa federale multilivello della nazione. La repubblica federale parlamentare tedesca è composta da sedici stati (*Lander*) che fanno capo ad un governo centrale (*Bund*).

La struttura amministrativa dei *Lander* è, in alcuni casi, ulteriormente articolata in distretti (*Kreisen*) e in comuni (*Kommunal*) mentre, in altre realtà come Berlino, Amburgo e Brema, la dimensione del *Lander* coincide con una città.

Il livello federale detiene esclusivamente un compito di indirizzo, in capo solitamente al Ministero per la pianificazione spaziale, che si concretizza nell'elaborazione di principi e linee guida per la pianificazione spaziale ai quali i *Lander* devono attenersi nell'implementazione degli strumenti di pianificazione.

4.3.2. Legislazione e strumentazione urbanistica

La Germania viene spesso considerata la madre della pianificazione razional-comprensiva, dato che gli strumenti di piano, redatti ai vari livelli a partire dai *Lander*, definiscono su differenti scale i progetti di sviluppo del territorio.

Con l'adozione del *Federal Building Act* del 1960, noto oggi come *Federal Building Code* o *Baugesetzbuch*, alcune funzioni che

riguardano la pianificazione spaziale vengono assunte dallo stato e successivamente, nel 1965, con il *Federal Spatial Planning Act* (*Raumordnungsgesetz*) viene regolamentata l'attività pianificatoria sovralocale.

Il sistema di pianificazione tedesco è impostato su una scala gerarchica⁶ nella quale le scelte di pianificazione vengono demandate al livello locale secondo un principio di sussidiarietà. Infatti le municipalità possiedono una forte autonomia in materia di governo del territorio che gli consente di determinare le scelte urbanistiche in maniera autonoma, seppure nel rispetto delle decisioni assunte ai livelli di pianificazione sovraordinati (Blotevogel *et al.*, 2014).

Il livello federale, posto al vertice della scala gerarchica, definisce le linee guida per la legislazione dei Lander ed alcune prescrizioni di carattere generale, senza tuttavia ricorrere a concreti strumenti di piano. Esiste inoltre una Conferenza ministeriale sulla pianificazione spaziale (MKRO), alla quale partecipano i responsabili della pianificazione a livello federale e dei sedici lander, che rappresenta un utile organo di confronto e di scambio di informazioni (Blotevogel *et al.*, 2014).

Gli strumenti di pianificazione a livello federale sono: il Federal Spatial Planning Act (ROG); Guidelines and operational framework for spatial planning; Federal Spatial Planning Report; Sector plans and sector acts; Federal building Code (BAU GB).

Le normative definite dai Lander regolano la pianificazione spaziale anche a livello regionale. Ciascun Lander è tenuto a dotarsi di un piano statale (con differenti denominazioni a seconda del Lander), che formula obiettivi e strategie di sviluppo del proprio territorio e definisce le prescrizioni e gli indirizzi per i piani di livello locale.

⁶ Le politiche di governo del territorio in Germania agiscono secondo una scala gerarchica composta da quattro livelli fondamentali: stato federale, lander, regione, municipalità.

A livello regionale i piani adottano un meccanismo di mutuo feedback recependo i principi definiti dai piani sovraordinati e creando un quadro per la pianificazione spaziale delle municipalità. Essi assumono il ruolo di intermediario tra la pianificazione pubblica statale e quella di uso del suolo e settoriale delle municipalità (Blotevogel *et al.*, 2014; Tosics *et al.*, 2010).

Forti dell'ampia autonomia posseduta le municipalità sono incaricate di definire le destinazioni d'uso del territorio ricadente sotto la loro giurisdizione.

Secondo la legge urbanistica federale⁷ l'attività edilizia ed ogni altra forma di utilizzazione del suolo devono essere conformi al *Bauleitzplan* (letteralmente piano edilizio guida), uno strumento di livello locale composto essenzialmente da due documenti: il Preparatory Land Use Plan (F-Plan)⁸ o Zoning Plan e il Binding Land Use Plan (B-Plan)⁹.

Il primo strumento interessa l'intero territorio comunale determinando le previsioni di sviluppo e le prescrizioni per la trasformazione del tessuto urbano esistente. Esso definisce le destinazioni d'uso dei terreni senza attribuire alcun diritto di edificazione, pur salvaguardando i diritti esistenti, e autorizza nuovi sviluppi solo in aree già edificate o infrastrutturate. Viceversa non consente lo sviluppo edificatorio su suoli vergini senza l'approvazione di un B-Plan.

Nella seconda fase del processo di pianificazione, con la redazione del B-Plan, vengono attribuiti i potenziali edificatori alle diverse zone omogenee dettagliando i futuri sviluppi in termini quantitativi e qualitativi. Solitamente lo strumento si concentra su alcune porzioni del territorio comunale (Pahl-Weber, Henckel, 2008).

⁷ Bundesbaugesetz (BbauG) del 1960

⁸ Flächennutzungsplan, letteralmente piano di utilizzazione delle aree

⁹ Bebauungsplan, letteralmente piano di costruzione

Fig.8_ Principali strumenti di governo del territorio in Germania

<i>Ambito di intervento</i>	<i>Principali strumenti</i>
Governo federale	ROG Federal Spatial Planning Act BAU Federal Building Code
Lander	State development plan and programs
Regione	Regional Plan
Municipalità	F-PLAN Preparatory Land Use Plan B-PLAN Binding Land Use Plan

La pianificazione tedesca opera una netta distinzione tra il territorio urbano e quello extraurbano: nel primo perimetro interno è consentito lo sviluppo edificatorio previa predisposizione di un B-Plan mentre nelle aree extraurbane è possibile ottenere dall'amministrazione locale delle autorizzazioni dirette nel rispetto dei piani di area vasta e del BAU Federal Building Code (Buoso, 2015).

Le prescrizioni del B-Plan, con valore legale e vincolante per la proprietà privata, devono essere conformi a quelle contenute nel piano sovraordinato F-Plan (Schmidt, Buehler, 2007).

Il compito di redigere il F-Plan e il B-Plan è affidato in entrambi i casi al comune. Essi sono soggetti ad approvazione da parte dell'autorità amministrativa superiore, Kreisen o Lander, che si esprime esclusivamente su eventuali irregolarità procedurali o incompatibilità con la legge urbanistica federale ma non può entrare in merito alle scelte di piano.

4.3.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

La struttura amministrativa e decisionale decentrata della Germania federale si riscontra chiaramente nell'importante ruolo svolto dalle attività di pianificazione statale nel sistema di

governance territoriale, frutto anche di una forte influenza della tradizione del diritto romano.

Anche in Germania il dibattito disciplinare verte sull'appartenenza, per sua natura, del diritto di edificazione al diritto di proprietà o se, piuttosto, sia emanazione pubblica nella definizione dei contenuti e limiti del diritto proprietario (Buoso, 2015).

Il diritto di edificazione viene esplicitamente assegnato e quantificato nel B-Plan alle aree nelle quali il piano generale (F-Plan) prevede un'espansione. L'autorizzazione ad edificare è concessa quindi solo a seguito dell'approvazione del B-Plan e del versamento degli oneri di urbanizzazione.

Il permesso di costruire, necessario per qualunque intervento di nuova costruzione, ampliamento o trasformazione, rappresenta il principale strumento di controllo dell'attività edilizia nella Repubblica federale tedesca.

Per la cattura della rendita urbana la Germania ha sperimentato, nel corso degli anni, diverse misure fiscali. Con la legge urbanistica federale del 1960 è stato introdotto un incremento del coefficiente di tassazione dal 5% al 20%, da applicare al valore dei terreni edificabili. Questo provvedimento viene annullato alcuni anni dopo perché ritenuto troppo gravoso per i piccoli proprietari ed inefficace contro gli speculatori.

Furono numerosi i tentativi successivi in direzione di una cattura del plusvalore con l'utilizzo della leva fiscale, in alcuni casi prevedendo una tassazione del 100% sull'incremento di valore prodotto dalla trasformazione d'uso di un'area da agricola ad edificabile. In realtà nessuna di queste proposte trovò una reale attuazione.

La legge urbanistica federale introdusse l'obbligo per il proprietario di far fronte alle spese per l'urbanizzazione dell'area al momento della effettiva realizzazione e non all'atto dell'edificazione del terreno. Il suolo ha comunque rappresentato in Germania, in analogia con il contesto italiano, un bene rifugio capace di produrre

elevate rendite che consentivano agevolmente di coprire i costi delle infrastrutture e le imposizioni fiscali.

4.3.4. *Strumenti command and control vs market-based*

La strumentazione urbanistica utilizzata nella pianificazione tedesca rappresenta senza dubbio un esempio del tradizionale approccio razional-comprensivo che mira ad un forte controllo sull'uso del suolo da parte delle pubbliche autorità.

Le tendenze attuali si dirigono verso un approccio più sensibile alle politiche urbane e territoriali, consentendo pratiche interattive, partecipative e concertate con gli stakeholders.

L'attenzione verso il paesaggio, il territorio e l'orientamento verso uno sviluppo sostenibile, improntato ad un minimo consumo di suolo, sono alla base del Codice urbanistico tedesco e hanno trovato ampio spazio, a partire dagli anni Novanta, nei programmi e nelle politiche attuati alle diverse scale di governo (Buoso, 2015).

Il pianificatore assume il ruolo di moderatore nel processo di pianificazione che coinvolge interessi ed orientamenti individuali. Infatti negli ultimi decenni, nonostante l'ampio e diffuso di strumenti conformativi e vincolistici, ad essi si sono affiancati meccanismi concertativi ed accordi tra pubblico e privato con l'obiettivo di raggiungere un compromesso tra interessi singoli e collettivi con ricadute positive nell'implementazione degli stessi piani comprensivi (Blotevogel *et al.*, 2014). Infatti gli obiettivi assunti dagli strumenti di pianificazione, talvolta ambiziosi, non hanno solitamente trovato una concreta attuazione anche a causa delle esigue risorse pubbliche messe in campo.

In Germania si è ampiamente discusso, nell'ambito del dibattito per la riforma del codice urbanistico nel 1976, sull'opportunità di introdurre meccanismi perequativi per potenziare l'efficacia della pianificazione urbanistica, concentrandosi soprattutto su quelli di natura fiscale. In realtà alcuni strumenti tradizionali come il

comparto urbanistico, all'interno del quale è possibile operare con trasferimenti di volumetria e compensazioni, i piani di recupero e di sviluppo urbanistico e gli accordi urbanistici, hanno esplicato efficacemente la loro azione nel mitigare le sperequazioni generate inevitabilmente dai processi di pianificazione (Buoso, 2015).

Al contrario di altri paesi europei la Germania ha solo recentemente rivolto la sua attenzione verso approcci alla pianificazione più flessibili e *market-oriented* nell'ottica di una efficiente allocazione degli usi del suolo.

In realtà sinora non sono stati ancora applicati in Germania sistemi di negoziazione, integrati nella pianificazione comunale, atti a perseguire l'attuazione di specifici obiettivi di governo del territorio, ad eccezione di alcuni meccanismi compensativi utilizzati esclusivamente per far fronte al pagamento dell'indennità di esproprio al prezzo di mercato.

Eventuali riforme legislative per l'introduzione di una maggiore flessibilità nella pianificazione tedesca e la creazione di un mercato dei diritti edificatori dovrebbero essere finalizzate alla salvaguardia della risorsa suolo, indirizzando lo sviluppo del territorio verso localizzazioni maggiormente efficienti e utili (Henger, Bizer, 2010).

4.3.5. *I tradable planning permits per il controllo del consumo di suolo*

Diversi studi e ricerche sono stati condotti nel corso degli anni per verificare la compatibilità dei sistemi di negoziazione e di pianificazione *market based* con l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo e la possibilità di implementare sistemi efficienti di questa natura. Al momento gli esiti raggiunti paiono confermare la fattibilità e l'elevata efficacia di tali approcci.

Al centro del dibattito urbanistico tedesco si trova attualmente un sistema di *tradable planning permits*, di supporto alle politiche di salvaguardia ambientale che fissano l'obiettivo di contenimento del

consumo di suolo a 30 ha al giorno entro il 2020 (Henger, Bizer, 2010).

Il criterio di funzionamento del sistema si fonda sul rilascio dei *planning permits* che consentono lo sviluppo urbanistico in aree libere al di fuori del tessuto urbano esistente e consolidato. Il tetto massimo di *planning permits* andrebbe stabilito in relazione all'obiettivo di riduzione delle superfici urbanizzate perseguito dalle strategie di sostenibilità tedesche.

I primi risultati delle ricerche e delle sperimentazioni hanno prodotto alcune raccomandazioni specifiche sulle caratteristiche di un eventuale sistema nazionale di permessi di pianificazione territoriale negoziabili: imporre restrizioni sul valore e sulla quantità dei *planning permits*; imporre dei limiti spaziali e fisici al mercato; definire obiettivi e regole per l'allocazione iniziale dei certificati; organizzare strutture ed organismi per la gestione del mercato dei diritti; fissare limiti temporali di validità del certificato ed istituire un sistema di monitoraggio.

La differenza sostanziale di un sistema di questo tipo, rispetto ai programmi TDR statunitensi, risiede nell'ipotesi di svincolarlo completamente dallo *zoning*. L'assegnazione diretta dei *planning permits* alle autorità locali, titolari esclusive dei diritti, consente di evitare qualunque negoziazione tra i singoli proprietari fondiari (Loehr, 2012).

La sperimentazione dei certificati di pianificazione non richiede alcune modifiche sostanziali agli strumenti di piano o alla legislazione urbanistica. Il sistema infatti non sostituisce la pianificazione urbanistica esistente ma rappresenta un'integrazione e un supporto alla stessa. Inoltre l'utilizzo dei *planning permits* è limitato agli interventi di sviluppo edilizio esterni al tessuto urbano esistente mentre non sono necessari per le operazioni di riuso e trasformazione.

Ogni municipalità si troverebbe in possesso, in origine, di un determinato quantitativo di *planning permits* da poter utilizzare

nell'implementazione di piani che prevedono uno sviluppo edilizio. Nel caso in cui tali quantitativi di *planning permits* non si rivelassero sufficienti la municipalità può valutare l'opportunità di acquistarli dalle altre amministrazioni locali che, al contrario, ne possiedono in eccesso rispetto alle proprie esigenze.

Pertanto la formazione del prezzo dei *planning permits* oggetto di negoziazione avverrebbe secondo le logiche di funzionamento del libero mercato (Serre, 2008).

Essendo tale sistema ancora in fase di studio, le modalità di regolamentazione del mercato e di assegnazione iniziale dei diritti edificatori non sono state ancora definite in maniera chiara.

Tra le ipotesi per la quantificazione dei *planning permits* da rilasciare gratuitamente ai comuni è stato studiato un modello di allocazione basato sulla densità di popolazione per singolo comune che viene valutata sull'unità di 1000 mq /anno. Revocando permessi di sviluppo immobiliare esistenti i comuni possono ricevere ulteriori permessi di pianificazione, i cosiddetti certificati bianchi, che possono essere scambiati e contribuire a perseguire ulteriori obiettivi di riduzione del consumo di suolo. Ovviamente il numero dei certificati equivale alla perdita di un quantitativo di superficie naturale che viene destinata a nuovi insediamenti o infrastrutture.

E' consentita la ripartizione dei costi dei certificati tra i proprietari immobiliari ed i promotori dell'intervento.

Le proposte di innovazione nella strumentazione urbanistica tedesca si ispirano a consolidati strumenti per il controllo delle emissioni inquinanti messi a punto dall'Unione Europea e basati sull'utilizzo di specifici permessi negoziabili (European Emission Trading System).

Il funzionamento dell'ETS è basato sul principio del "*cap and trade*", ossia attraverso l'imposizione di un limite (*cap*), in questo caso rappresentato dalla quantità totale di emissioni di gas inquinanti dalle fabbriche o impianti di produzione, che viene progressivamente ridotto nel corso del tempo. Le aziende acquistano, all'interno di un

determinato quantitativo messo a disposizione dall'UE, certificati di emissioni che possono essere commercializzati e che, al termine di ogni anno, ciascuna azienda dovrà utilizzare per compensare le emissioni prodotte nel corso dell'anno, pena l'imposizione di pesanti sanzioni. In questo modo si cerca di controllare il livello di inquinamento lasciando al libero mercato il compito di regolare le emissioni nelle realtà produttive dove la riduzione risulterà più conveniente¹⁰.

Una politica di questo tipo agirebbe da detrattore per i progetti di sviluppo immobiliare su suoli vergini e, viceversa, incentiverebbe la riqualificazione urbana e il riuso delle aree dismesse che, trattandosi di operazioni su aree compromesse dall'edificazione, non necessitano di tali *planning permits*. Le municipalità saranno costrette a valutare il reale interesse economico all'acquisto di nuovi diritti, determinando pertanto una efficiente allocazione dello sviluppo immobiliare nei contesti in cui è possibile trarre i massimi benefici.

Le municipalità eviterebbero politiche di promozione di sviluppo urbano su suoli vergini al fine di attrarre nuovi residenti e nuova imprenditorialità e di recuperare risorse dalla relativa tassazione (Loehr, 2012).

Viceversa sarebbero incentivati allo sviluppo su aree dismesse ed alla vendita, per ragioni economiche, dei certificati inutilizzati.

Gli acquirenti sarebbero invece i comuni con economie in crescita che non possiedono un numero sufficiente di certificati e neppure un quantitativo sufficiente di aree di sviluppo all'interno del territorio urbano.

Al contrario i comuni che opteranno per la riduzione del consumo di suolo e per il recupero urbano verranno ricompensati dalla possibilità di fare cassa attraverso la vendita del surplus di *planning permits* in loro possesso. La scarsità di nuove aree edificabili

¹⁰ Si veda il sito ufficiale http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm

determinerebbe un incremento del valore delle aree esistenti ed il superamento degli svantaggi competitivi dello sviluppo in aree dismesse.

Allo stesso tempo la piena libertà di negoziazione dei diritti garantisce ai comuni la tutela della propria sovranità nel governo del territorio.

Un recente lavoro di ricerca (Henger, Bizer, 2010) mette a confronto diversi *tradable permit systems* finalizzati al controllo delle emissioni inquinanti e riflette appunto sul loro possibile utilizzo nel campo della pianificazione urbanistica per raggiungere gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo fissati per il 2020.

In particolare vengono individuate tre tipologie di sistema:

- *undifferentiated permit system*, che prevede un determinato quantitativo di volumetrie edificabili in capo all'autorità pubblica che può essere oggetto di scambio senza vincoli spaziali o temporali;
- *trading-ratio system*, nel quale lo scambio dei diritti edificatori opera attraverso dei coefficienti correttivi per le diverse destinazioni d'uso e comporta un monitoraggio più attento e dei costi di transazione più elevati rispetto ad un sistema semplice con scambio su base uno ad uno;
- *zonal permit system*, nel quale l'area viene suddivisa in un determinato numero di sottozone, in accordo con le previsioni urbanistiche, e lo scambio dei *planning permits* avviene su base uno ad uno esclusivamente tra zone della stessa tipologia, determinando la creazione di diversi sottomercati.

Per ciascun sistema vengono inoltre valutati e messi a confronto i punti di forza e le criticità in termini di efficienza nel funzionamento, di efficacia nel raggiungimento di obiettivi di salvaguardia ambientale e di costi economici.

L'analogia tra i sistemi di controllo delle emissioni di gas serra e di governo dell'uso del suolo dovrebbe comunque essere attentamente verificata essendo presente nel primo caso un obiettivo esclusivamente quantitativo (limitare ad un livello massimo le

emissioni di gas) mentre nel secondo caso gli aspetti qualitativi e strutturali dell'uso del suolo assumono estrema rilevanza.

La pianificazione urbanistica gestisce e controlla gli aspetti strutturali e qualitativi del governo del territorio e la sua funzione non può in alcun modo essere assunta da uno strumento economico e di mercato che invece può espletare efficacemente un'azione di supporto (Loehr, 2012; Henger, Bizer, 2010).

Sebbene il ruolo primario della pianificazione in Germania sia ampiamente riconosciuto si è recentemente discusso sulla possibilità che un sistema di questo tipo possa prevalere sulla strumentazione urbanistica tradizionale.

Un aspetto critico dei *tradable permits systems* nascerebbe in caso di assunzione di un prezzo unitario senza distinzione di destinazione d'uso (nuovi insediamenti o infrastrutture). Al contrario, si rileva la necessità di una varietà di sottomercati e di una relativa differenziazione dei prezzi. In questo caso però si determinerebbero delle incertezze circa gli effetti di supporto alla pianificazione di un regime di tipo “cap and trade”, che perderebbe efficienza con la creazione di sottomercati (Loehr, 2012).

Tale perdita di efficienza potrebbe essere recuperata con l'assegnazione dei diritti ai comuni mediante un'asta, che permetterebbe di destinarli ai comuni con maggiore necessità, consentendo comunque il successivo scambio tra le municipalità.

In entrambi i casi sarebbe comunque necessaria un'azione di controllo per evitare la creazione di posizioni di influenza monopolistica con riduzione artificiosa dell'offerta sul mercato.

Necessita di ulteriori riflessioni anche il metodo per l'iniziale allocazione di diritti che, se non attentamente messo a punto, rischia di inficiare il risultato finale (Henger, Bizer, 2010).

Al fine di garantire il consenso delle municipalità il dibattito è orientato finora verso un regime di salvaguardia dello status quo della proprietà immobiliare (Loehr, 2012).

Risale al 2009 l'accordo di governo sulla sperimentazione di un sistema di *planning permits* attraverso l'avvio di un progetto pilota con l'adesione volontaria da parte delle municipalità.

L'esecuzione della sperimentazione, affidata all'UBA (agenzia nazionale tedesca per la protezione ambientale fondata nel 1974), si è concretizzata in un progetto pilota¹¹ avviato nel 2013 in alcune comunità della regione di Hannover introducendo un obbligo all'utilizzo dei *planning permits* per lo sviluppo edilizio esterno ai confini dell'insediamento urbano esistente (Henger, 2013).

Dal 2013 è stata avviata una simulazione in tempo reale in 15 municipalità per verificare le condizioni di base, gli obiettivi e i processi decisionali che interessano la pianificazione del suolo. Le informazioni e i risultati attesi riguardano soprattutto le modalità di integrazione dei *planning permits* negoziabili con la pianificazione urbanistica.

A partire dal 2014 è stato avviato un esperimento controllato sul campo coinvolgendo 50 municipalità nella simulazione. Il numero dei comuni coinvolti è destinato a crescere gradualmente sino a 100.

Gli sviluppi attesi nei prossimi 15 anni e le relative transazioni dei certificati verranno registrate al fine di rispondere a numerosi interrogativi ancora aperti: i permessi di pianificazione negoziabili possono realmente indirizzare lo sviluppo edilizio verso aree idonee? Fino a che punto il prezzo del certificato può variare sul mercato? Si registrano oscillazioni pericolose del prezzo o si verificano atteggiamenti speculativi? Quali processi di coordinamento municipale innesca il commercio dei certificati e quanto è oneroso per le municipalità?

Un recente studio (Bizer *et al.*, 2014) ha mostrato come un sistema di *cap and trade* sia abbastanza efficace nel promuovere

¹¹ Il progetto pilota, illustrato sul sito internet <http://www.umweltbundesamt.de/en/topics/soil-agriculture/land-use-reduction/tradable-land-planning-permits>, è stato commissionato dal UBA sulla base di un accordo del 2009.

l'efficiente allocazione dei certificati di uso del suolo verso i progetti di maggior valore. Una delle questioni aperte sul mercato dei certificati di pianificazione riguarda la divergenza tra gli interessi collettivi e quelli politici. Infatti i politici mettono al primo posto gli interessi personali rispetto alla massimizzazione dei benefici collettivi. Si ipotizza il rischio di un business politico sui certificati di pianificazione che porterebbe all'acquisto di certificati per realizzare specifici progetti in prossimità delle elezioni con conseguente incremento dei costi nell'auspicio di una possibile copertura degli stessi con la realizzazione dei progetti ma soprattutto di un incremento del consenso politico per la futura rielezione. Questa distorsione potrebbe inficiare l'assunto teorico di efficienza del sistema *cap and trade* applicato all'uso del suolo.

Un'elevata volatilità delle offerte nella vendita in asta e dei prezzi di mercato rende gli investimenti rischiosi, in particolare per i piccoli comuni che utilizzano i certificati nel lungo periodo. Inoltre appare più forte la propensione al commercio dei certificati nel mercato rispetto alla disponibilità a pagare in sede di vendita all'asta.

In sintesi tra le numerose distorsioni al sistema evidenziate nella sperimentazione troviamo un'alta volatilità dei prezzi e la possibilità di un accaparramento strategico. Inoltre l'effetto redistributivo in termini di reddito, la tempistica e la localizzazione degli interventi possono mettere in discussione la fattibilità di un simile approccio *market-based*. Queste criticità devono essere considerate in particolare nel caso in cui esistano interessi politici personali in gioco tali da compromettere la teorica superiore efficienza del sistema nell'allocazione dell'uso del suolo (Bizer *et al.*, 2014).

4.4. Spagna

4.4.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

L'ordinamento istituzionale spagnolo è caratterizzato dalla presenza di un potere centrale di tipo parlamentare che supporta una forma di governo monarchica con funzione di rappresentanza. Il processo di democratizzazione del paese si è concluso tardi con l'approvazione della Costituzione nel 1978.

La struttura amministrativa del paese si basa sulla presenza di 17 Comunità autonome suddivise ulteriormente, in ordine gerarchico, in enti provinciali e municipi.

La materia urbanistica viene gestita in maniera autonoma da ciascuna comunità, seppure tali normative debbano conformarsi alla legge urbanistica nazionale.

A livello nazionale non esiste una specifica istituzione con competenze in materia di pianificazione territoriale. L'attività legislativa nazionale in questo campo è indirizzata esclusivamente a definire le generali competenze sulla pianificazione dell'uso del suolo e a regolare i diritti proprietari di base, ad esempio attraverso le norme che riguardano l'esproprio o le procedure di contenzioso nei confronti delle pubbliche amministrazioni. In linea teorica sono le comunità, enti di livello regionale con autonomia legislativa, le uniche ad avere potere sulle questioni relative all'organizzazione territoriale e alla pianificazione spaziale.

Le comunità autonome hanno competenze su piani territoriali generali, parziali e settoriali, mentre le municipalità locali hanno competenza sui piani urbanistici che devono necessariamente recepire le prescrizioni degli strumenti sovraordinati. Infatti esse svolgono un ruolo fondamentale nel garantire l'approvazione preliminare della maggior parte dei piani e persino finale nei casi in cui siano assenti questioni di rilevanza regionale. Inoltre è in capo

alle municipalit  il compito e il potere di concedere i permessi di nuova costruzione o di trasformazione edilizia (Blanc, 2008).

4.4.2. Legislazione e strumentazione urbanistica

In Spagna il quadro normativo riguardante la pianificazione spaziale si   strutturato attorno alla produzione legislativa delle singole Comunit  Autonome, ciascuna con competenza legislativa ed amministrativa in materia di governo del territorio e dotata di una propria legge sull'uso del suolo.

La normativa nazionale sulla pianificazione spaziale nasce con la Ley del Suelo del 1956 successivamente riformata pi  volte sino alla recente approvazione della nuova Ley del Suelo nel 2007 (Coma, 2015).

La normativa urbanistica ha pi  volte ipotizzato l'adozione di uno strumento di pianificazione a scala nazionale, in realt  mai redatto, finalizzato a definire le principali politiche territoriali e gli obiettivi prioritari da attuare. L'unico strumento di controllo statale sinora concepito   rappresentato appunto dalla legge sulla regolamentazione dei suoli.

Il sistema di pianificazione spagnolo   fortemente gerarchico e legato all'assetto dell'edificato e alla sua espansione. Sebbene ciascuna Comunit  autonoma possa definire modelli urbanistici e territoriali specifici, gli strumenti utilizzati nell'attivit  di pianificazione spagnola sono essenzialmente di tre tipi: Piani territoriali, Piani generali, Piani attuativi o di dettaglio.

Lo strumento generale, il *Plan General de Ordenación Urbana*, simile al PRG italiano, agisce attraverso una zonizzazione dell'intero territorio provinciale o municipale, secondo una condivisa classificazione in zone omogenee (urbane, edificabili o adatte all'edificazione, non edificabili, protette non edificabili). Allo strumento generale si affiancano delle norme complementari che

sviluppano alcuni aspetti non considerati all'interno del piano generale.

L'approvazione di un piano urbanistico è un processo aperto all'interno del quale la cittadinanza ha la possibilità di esprimere una propria opinione.

I programmi di attuazione urbana definiscono nel dettaglio il progetto di sviluppo di una porzione urbana ritenuta dal piano generale idonea all'edificazione, seppure quest'ultima non sia programmata (Tosics, 2010).

La Spagna ha recentemente rivolto la sua attenzione legislativa verso il contenimento del fenomeno di dispersione insediativa e il conseguente consumo di suolo (Giampino, 2011).

Infatti con la legge 6/1998 la Spagna aveva erroneamente liberalizzato il suolo urbanizzabile, con l'intento di calmierare il mercato immobiliare, attraverso un incremento della disponibilità di aree edificabili. La classificazione del suolo secondo questo provvedimento si basava su tre categorie: suolo urbano, caratterizzato dalla presenza delle opere di urbanizzazione; suolo non urbanizzabile, sottoposto a regime di protezione in virtù di valori ambientali, paesaggistici, storici o culturali; suolo urbanizzabile, ossia il resto del territorio non compreso nelle precedenti categorie. In pratica il suolo urbanizzabile non veniva determinato sulla base di scelte di pianificazione esito delle previsioni di espansione e di crescita demografica ed occupazionale ma era esteso a tutte le aree non soggette a tutela. Il risultato in realtà fu quello di promuovere ed agevolare fenomeni di urbanizzazione dispersa e consumo di suolo.

Per queste ragioni con la nuova *Ley del Suelo* del 2007, confluita successivamente nel *Texto Refundido sobre la Ley del Suelo* del 2008 venne regolamentato l'uso indiscriminato della risorsa suolo introducendo misure più trasparenti per la realizzazione di nuove espansioni residenziali di iniziativa privata e venne eliminata la classificazione del suolo previgente, senza introdurre una nuova, ma

rimettendo in mano alla pianificazione e alle municipalità il compito di individuare le aree edificabili (Giampino, 2011).

Fig.9_ Principali strumenti di governo del territorio in Spagna

<i>Ambito di intervento</i>	<i>Strumento</i>
Regione – Comunità Autonome	PDTC - Plan Director Territorial de Coordinación
Province e/o Municipalità	PGOU - Plan General de Ordenación Urbana Normas Complementarias Normas Subsidiarias
Municipalità	PAU – Programas de Actuación Urbanística

4.4.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

Con la Ley del Suelo del 1976 venne introdotta una importante innovazione sul regime giuridico dei suoli rispetto alla vecchia legge del 1956. Il diritto di edificazione non è infatti riconosciuto autonomamente e successivamente regolato dalla pianificazione urbanistica bensì è quest'ultima che determina il regime giuridico delle aree. La legge del 1956 invece riconosceva un diritto di edificazione connaturato con quello di proprietà, stabilendo un contenuto minimo pari a 0,2 mc/mq.

La proprietà di un fondo pertanto determina esclusivamente un diritto di utilizzazione delle aree mentre, attraverso la classificazione del suolo all'interno del piano generale, è possibile vedere riconosciuto un ulteriore diritto di edificazione dell'area (Marcelloni, 1987).

Il regime giuridico delle aree, anche se non viene formalmente esplicitato, si basa sulla separazione tra diritto di proprietà e diritto di edificazione. Il potere discriminante del piano rispetto alla struttura proprietaria dei suoli, che si concretizza nella distinzione fra uso

urbano e non, non determina alcuna forma di indennizzo per i proprietari delle aree inedificabili.

Nel sistema di pianificazione spagnolo i diritti edificatori vengono assegnati dal piano generale, la cui redazione è obbligatoria per ciascuna municipalità. Esso possiede per sua natura un valore legale e vincolante pertanto, ogni progetto di trasformazione urbana o edilizia, pubblico o privato, deve conformarsi alle sue prescrizioni ed è soggetto ad autorizzazione.

Sebbene ogni regione spagnola possieda una propria legislazione urbanistica, la Costituzione spagnola del 1978 sancisce il dovere del governo centrale di difendere e proteggere i contenuti essenziali dei diritti proprietari. Questo significa che il governo centrale possiede, in maniera esclusiva, il potere legislativo in materia di espropriazione e di diritti legati proprietà del suolo.

Il diritto connaturato alla proprietà è, secondo la concezione spagnola, esclusivamente quello di utilizzazione naturale e non urbanistica del suolo. Le rendite determinate dalle previsioni urbanistiche rappresentano delle addizioni artificiali ai diritti di proprietà generati dalle autorità pubbliche, pertanto sempre modificabili e non indennizzabili.

L'assenza di competizione all'interno del mercato immobiliare, rilevata in numerosi contesti incluso quello spagnolo, consente ai proprietari di speculare sulle future edificazioni catturando, attraverso il meccanismo dell'attesa, una parte del plusvalore che le stesse potranno produrre.

L'esperienza britannica ha influenzato in maniera decisiva la proposta di Garcia-Bellido di consentire alla collettività di appropriarsi del diritto all'edificazione, provvedendo alla realizzazione delle infrastrutture ed alla successiva vendita delle aree edificabili o direttamente degli immobili edificati. Inizialmente il privato possiede esclusivamente il diritto all'uso non urbano del suolo, ad esempio alla destinazione agricola (Munoz-Gielen, 2012).

L'esercizio del potere di pianificazione da parte della pubblica amministrazione e le scelte di piano non danno diritto ad alcun indennizzo in virtù del fatto che l'attuazione prevede una distribuzione equitativa degli oneri derivanti dai vincoli imposti. La previsione di indennizzo sorge nel momento in cui risulta impossibile un'equa distribuzione di benefici ed oneri. Ad ogni modo non esiste alcuna aspettativa urbanistica riconosciuta legalmente e suscettibile di indennizzo (Coma, 2015).

Il principio di uguaglianza sancito dall'art.14 della Costituzione spagnola implica anche la equidistribuzione urbanistica ma, ovviamente, non deve essere intesa come uguaglianza assoluta ed universale di tutti i proprietari interessati dalla pianificazione, essendo tecnicamente impossibile, ed in ogni caso il pianificatore possiede un margine di discrezionalità nel valutare l'uguaglianza di trattamento (Caballería, 2015).

4.4.4. Strumenti command and control vs market based

A partire dalla seconda metà del XIX secolo le difficoltà affrontate dalle municipalità spagnole, per finanziare e realizzare infrastrutture e servizi pubblici, hanno ispirato fondamentali proposte di riforma e misure come la *Ley del suelo* del 1956 e le successive modifiche del 1976.

I proprietari terrieri assumono l'onere di finanziare o di realizzare direttamente le infrastrutture ottenendo, a titolo di compensazione, una parte dei lotti edificabili serviti.

Alla fine degli anni Ottanta numerose critiche furono avanzate nei confronti del sistema di pianificazione spagnolo ritenendo che le misure antispeculazione previste, ad esempio il ricorso all'esproprio in caso di inerzia dei proprietari, non trovassero reale attuazione o addirittura, in alcuni casi, costringessero le municipalità a rinunciare ad alcune richieste al fine di raggiungere un accordo con i proprietari.

Il sistema urbanistico spagnolo si basa su un piano di tipo vincolante, abbinato ad un meccanismo perequativo redistributivo, la cosiddetta *reparcelación*. Si tratta di uno strumento introdotto nel 1956 per un'equa distribuzione tra i proprietari dei benefici e degli oneri derivanti dalle scelte di pianificazione. Con esso si differenzia lo status soggettivo del proprietario e il regime oggettivo dei terreni, ossia il diritto di proprietà viene rideterminato in proporzione al plusvalore attribuito dal piano e si localizza nelle nuove zone urbanizzate. La *reparcelación*, che si configura come un atto di natura amministrativa, può essere imposta in maniera forzosa. L'utilizzo pluridecennale dello strumento e le numerose riforme legislative tesa a consolidarne ed ampliarne l'uso sono testimonianza della sua efficacia e del suo successo (Caballeria, 2015).

Il piano generale definisce in ogni dettaglio i possibili interventi di trasformazione urbana ed edilizia, impone oneri e vincoli predeterminando i caratteri degli edifici e vietando automaticamente qualunque intervento non previsto all'interno dello strumento di piano. La distinzione tra suolo ad uso urbano e non urbano rappresenta la scelta principale del piano, che introduce in tal modo una discriminazione non soggetta a compensazione. Occorre precisare che, all'interno della categoria suolo urbano, rientrano anche aree non edificabili, ad esempio destinate a parco pubblico o servizio generale, ma pur sempre coinvolte nella trasformazione della città. In questo caso la discriminazione viene risolta attraverso una gestione del piano fondata sulla equa distribuzione dei benefici e degli oneri da attuare mediante l'associazione in consorzio dei proprietari per implementare i piani attuativi, operazione obbligatoria se si vuole evitare il ricorso all'esproprio.

Inoltre il piano generale, in virtù della legge del 1975, definisce il cosiddetto *aprovechamiento medio*, ossia un valore astratto di riferimento calcolato sulla media di tutti gli utilizzi lucrativi dell'intero territorio urbanizzabile individuato e ponderata sul rispettivo valore relativo del terreno. Tutti i proprietari pertanto

acquisiscono inizialmente lo stesso diritto attribuito dal piano, consentendo quindi di distribuire equamente la capacità edificatoria non solo all'interno del comparto ma su tutto il territorio urbanizzabile. Ovviamente si estende il raggio della equidistribuzione ma non si raggiunge comunque un'uguaglianza generale ed universale che rimane limitata ai differenti ambiti urbani (Caballería, 2015).

Parte della capacità edificatoria attribuita dal piano doveva essere ceduta alla pubblica amministrazione per finalità sociali ma tale quota è stata rivalutata più volte con successivi provvedimenti legislativi: nel 1990 venne individuata nel 15% mentre nel 1998 si riduce ad un valore variabile da 0 a 10%.

L'utilizzo dell'esproprio e il finanziamento con fondi pubblici delle infrastrutture hanno assunto un ruolo marginale negli ultimi anni. Sino alla recente riforma del 2007 l'esproprio era subordinato al pagamento al proprietario di un indennizzo pari al valore di mercato del suolo incluse le perdite di eventuali benefici potenziali determinati da un eventuale trasformazione privata dell'area. Pertanto, a partire dalla fine degli anni Ottanta, si assiste ad uno scarso utilizzo dello strumento espropriativo, che ha portato alla sua definitiva obsolescenza ed alla sperimentazione di tecniche alternative come il comparto edificatorio ed il trasferimento dei diritti edificatori (Blanc, 2008).

L'assenza di condizioni di libera competizione nel mercato immobiliare e il rischio di formazione di posizioni monopolistiche è stato affrontato negli anni Novanta con la figura dell' *urbanising agent*, con il compito di perseguire un accordo tra i proprietari per l'urbanizzazione e lo sviluppo dei suoli o, in seconda istanza, di ricorrere all'esproprio (Coma, 2015).

Questa figura, introdotta già nella precedente riforma del 1976 ed ispirata al modello di urbanistica concertata presente nella riforma francese del 1973, deve essere selezionata dal soggetto pubblico attraverso una gara. Il ruolo che il legislatore immaginava per

l'*urbanising agent* era quello di provvedere alla realizzazione delle infrastrutture ma, non essendo in possesso della terra, egli non poteva dare garanzia sull'esito dell'operazione e pertanto tale procedura non venne utilizzata prima della riforma del 1994. La norma infatti attribuisce a tale figura il potere, a seguito dell'approvazione di un piano, di obbligare i proprietari alla cessione delle terre ed al pagamento dei costi dell'infrastrutturazione. Successivamente trasferisce le infrastrutture alla municipalità e ripartisce ai privati parte dei lotti urbanizzati.

Questa innovazione attuata a Valencia si sta diffondendo pian piano in altre regioni della Spagna (Munoz-Gielen, 2012). I proprietari che non ritengono eque e soddisfacenti le condizioni della proposta possono sempre esercitare il diritto di vendere la proprietà originale e ricevere una compensazione economica in forma monetaria dalla pubblica amministrazione, tramite l'agente delegato.

La riforma urbanistica della comunità di Valencia mira a strappare la rendita urbana dalle mani del proprietario terriero per concederla agli imprenditori immobiliari artefici dell'urbanizzazione e dell'edificazione dei suoli (Vives, Rullan, 2014).

La perequazione urbanistica spagnola, introdotta a partire dal 1956, rappresenta un meccanismo di attuazione del piano, definito in maniera dettagliata ex ante all'interno dello stesso strumento urbanistico. I proprietari riuniti in un comparto si spartiscono in maniera proporzionale i diritti edificatori "soggettivi" che il piano ha attribuito ai loro terreni (*aprovechamiento* per ciascuna *área de reparto*) sulla base di un indice di edificabilità omogeneo e suddividono, alla stessa maniera, gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, interamente a loro carico, e le cessioni obbligatorie e gratuite dei suoli necessari per le infrastrutture e i servizi (Garcia-Bellido, 1997).

Essi sono infatti tenuti alla cessione gratuita di una parte del suolo per la creazione delle infrastrutture urbane ed un'ulteriore 10% delle aree edificabili da destinare all'edilizia popolare o alienabili dal

comune per ricavare risorse economiche. Ovviamente questo meccanismo può essere applicato esclusivamente al suolo urbanizzabile nonostante alcuni meccanismi equidistributivi sono stati sperimentati anche nei tessuti urbani consolidati (Ibáñez, Peral, 2015).

Nella sua formulazione originaria l'equa redistribuzione dei diritti volumetrici era limitata a comparti di urbanizzazione ben definiti e non poteva essere utilizzata per la riqualificazione diffusa dei centri urbani. Attraverso le innovazioni legislative del 1976 e del 1992 si è cercato di estendere e ampliare il campo di applicazione di tale strumento (Blanc, 2008).

L'approvazione del piano comporta l'immediata attribuzione del diritto all'urbanizzazione e all'edificazione sulla base dell'indice di edificabilità medio, definito dal piano e garantito con tutela legale.

Il proprietario diviene titolare di un diritto virtuale, che funge da garanzia economica per il finanziamento dell'intervento di trasformazione, e pertanto si appropria anticipatamente del plusvalore che verrà prodotto da colui che provvederà all'urbanizzazione dell'area.

Le tecniche perequative in Spagna vengono da tempo applicate anche all'interno del tessuto urbano consolidato attraverso le *Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico*, che si applicano a lotti edificabili liberi o nei quali si ritiene necessaria la sostituzione dell'edificato esistente. Tali meccanismi hanno interessato in maniera particolare i tessuti storici delle città spagnole dove hanno consentito di salvaguardare l'edificato storico dalla demolizione. Il principio di funzionamento è quello del trasferimento o la monetizzazione dei diritti soggettivi in eccesso attribuiti dal piano o, viceversa, l'acquisto di tali diritti dai proprietari di suoli con diritti oggettivi superiori all'*aprovechamiento* medio definito dal piano (Garcia-Bellido, 1997).

A differenza di alcune esperienze statunitensi il trasferimento dei diritti edificatori in Spagna avviene esclusivamente fra suoli dello stesso tipo (*urbanos* o *urbanizable*).

Il trasferimento dei diritti edificatori tra lotti non contigui avviene solitamente valutando la quantità di volumetrie attraverso l'uso di coefficienti correttivi basati sulla localizzazione delle aree.

Una critica ricorrente mossa verso il sistema di perequazione spagnolo riguarda l'attribuzione al proprietario del suolo di rendite derivanti dalle scelte di piano, che si sommano a quelle differenziali di posizione e che determinano un vantaggio immeritato per il privato, seppure a fronte di un guadagno in termini di efficacia dello strumento. Tuttavia si tratta di un sistema regolamentato in maniera chiara che non lascia spazio ad accordi casuali e che consente all'amministrazione di conseguire finalità pubbliche e sociali a costo zero (Ibáñez, Peral, 2015).

La suddivisione del territorio urbano ed urbanizzabile in aree di riparto consente una gestione sufficientemente equa attribuendo una rendita tendenzialmente simile o identica tra i proprietari della stessa area di riparto.

Strumenti di compensazione volumetrica, sempre più aderenti a posizioni di libero mercato, riscuotono particolare interesse da parte delle autorità spagnole coinvolte nel governo del territorio (Blanc, 2008).

Il trasferimento dei diritti edificatori è stato spesso utilizzato come strumento compensativo per l'acquisizione di aree per servizi alternativo all'esproprio o per la salvaguardia di edifici di interesse storico culturale.

In particolare quest'ultimo obiettivo venne perseguito a partire dagli anni Ottanta in alcune città di piccole e medie dimensioni come Petrer, appartenente alla comunità autonoma di Valencia, Getafe, nella regione di Madrid, Jerez e Almería in Andalusia (Blanc, 2008; Galuzzi, 1997).

Dal punto di vista normativo tale tecnica non fu supportata adeguatamente ma venne accettata come valida semplificazione del consolidato procedimento di riparcellizzazione. Nonostante la legge urbanistica nazionale del 1976 non lo prevedesse esplicitamente i TDR furono dichiarati ammissibili da due sentenze della Corte Suprema del 1982.

In linea di massima i programmi TDR spagnoli si basano su un indice edificatorio standard espresso in FAR (floor area ratio), uniformemente distribuito a tutte le aree all'interno di un distretto. Il diritto edificatorio non può essere utilizzato nei siti destinati a servizi pubblici ma può essere trasferito nelle *receiving areas*.

I proprietari dei suoli destinati a cessione per servizi possiedono la facoltà di accordarsi con i titolari di aree con diritto oggettivo di edificazione superiore all'indice medio per potervi traslare le proprie volumetrie oppure, in alternativa, possono vendere direttamente alla municipalità i diritti edificatori collegati all'area che vengono successivamente messi sul mercato dalla pubblica amministrazione.

In alternativa i proprietari possono vendere direttamente le aree alla municipalità che recupererà i costi d'acquisto attraverso la successiva vendita dei diritti edificatori.

Un esempio di utilizzo del trasferimento dei diritti edificatori all'interno di un piano attuativo per *reparcelation* è quello del settore Orriols nel piano di Valencia del 1988. Si trattava di un'area parzialmente degradata di oltre 54 ettari nella periferia nord della città, costituita da terreni agricoli con la compresenza di discariche ed alcuni edifici e servizi pubblici, tra cui uno stadio.

Il Piano generale definiva un indice edificatorio medio (*aprovechamiento medio*) per tutte le proprietà incluse nel settore, allo scopo di distribuire uniformemente i diritti edificatori.

L'indice edificatorio assegnato dal Piano generale non coincide con i limiti di edificazione reali pertanto si è resa necessaria l'implementazione di trasferimenti di diritti edificatori al fine di distribuire equamente la capacità edificatoria. In alcuni casi i due

indici coincidevano ma in nessun caso l'indice massimo realmente realizzabile è risultato inferiore all'indice edificatorio medio. In sede di pianificazione attuativa si è reso necessario il trasferimento dei diritti edificatori dalle aree riservate ai grandi impianti pubblici. In questo caso la flessibilità del programma TDR è stata tale che alcuni trasferimenti sono avvenuti anche in aree localizzate in diverse parti della città (Blanc, 2008).

All'interno del piano generale veniva determinato il valore dei coefficienti correttivi per il trasferimento delle volumetrie a seconda della localizzazione delle aree non contigue. Nel caso di Valencia il calcolo dei coefficienti correttivi è avvenuto sulla base di un approfondito studio del mercato immobiliare.

L'obiettivo finale prevedeva che tutti i proprietari terrieri interessati dal nuovo sviluppo nella periferia della città potessero ottenere un beneficio dall'attuazione del Piano Generale.

In altri strumenti urbanistici di alcune municipalità spagnole il trasferimento dei diritti edificatori venne utilizzato come strumento compensativo per l'acquisizione di edifici di valore storico monumentale e di aree libere da adibire a funzioni pubbliche.

Anche in questo caso si tratta di uno strumento volontario poiché il proprietario può decidere di conservare la proprietà del bene e di procedere al restauro dell'edificio per adibirlo ad usi privati, rinunciando all'utilizzo dei diritti edificatori previsti dal piano, oppure procedere al trasferimento del bene alla municipalità ed all'utilizzo dei diritti volumetrici in altre aree o, in alternativa, alla vendita.

Si viene pertanto a creare un libero mercato dei diritti edificatori nel quale l'attore pubblico assume un ruolo rilevante come intermediario o banca dei diritti volumetrici (Blanc, 2008). Nel caso di aree edificate la compensazione volumetrica è calcolata sulla base dell'indice medio stabilito dal piano maggiorato in misura pari al valore dell'edificio esistente che viene nell'operazione ceduto alla municipalità.

Ad esempio nella città di Almeria un programma TDR del 1986 intendeva acquisire spazi aperti ed edifici storici senza alcun onere per l'ente pubblico. Almeria è una città di medie dimensioni localizzata a sud est della Spagna, in Andalusia, che conta circa duecentomila abitanti.

Tra il 1950 e il 1980, nel tessuto consolidato della città, si è assistito alla demolizione della maggior parte degli edifici antecedenti il 1900. L'amministrazione comunale decise pertanto di vietare la demolizione di alcuni edifici storici, compresi palazzi di ridotte dimensioni e un teatro storico. Ai proprietari viene offerta la possibilità di conservare la proprietà degli immobili, limitando gli interventi alla sola manutenzione e recupero ed escludendo qualunque ampliamento volumetrico oppure, in alternativa, possono optare per la vendita o il trasferimento dei diritti edificatori su un altro sito e la successiva cessione dell'area alla municipalità.

In questo modo la città acquisisce la proprietà di edifici storico-monumentali ed aree libere, da adibire ad uso pubblico, senza dover ricorrere ad alcun esborso monetario. All'interno del programma TDR vennero individuati con precisione gli immobili designati come aree emittenti.

Il programma ha assegnato un potenziale edificatorio trasferibile superiore alle proprietà sulle quali ricadevano gli edifici storici, in virtù del valore maggiore, rispetto alle aree libere. Inoltre assegna nel trasferimento un bonus pari al 50% della volumetria iniziale.

Il programma ha generato 146 trasferimenti tra il 1984 e il 1988, per un totale di 1800 nuove unità abitative (Blanc, 2008). Nei primi anni di operatività del programma vennero acquisite soprattutto aree libere mentre, successivamente, aumentarono le acquisizioni di edifici storici. Oggi lo strumento appare obsoleto dato il maggiore interesse verso il recupero e il restauro del patrimonio storico.

Nella tabella viene esplicitato il meccanismo di trasferimento dei diritti edificatori per la cessione di un edificio di interesse storico alla pubblica amministrazione. Esso si basa su un bilanciamento tra il

valore dei diritti edificatori che vengono trasferiti (deficit) e quello dei diritti edificatori che verranno sviluppati oltre la capacità edificatoria standard (surplus).

Fig.10_ Ipotesi di trasferimento della proprietà di un edificio storico all'amministrazione pubblica nel programma TDR di Almeria

Fonte: Blanc, 2008, p.101

Concepts	Developable plots	Historic buildings
Standard development right (Zone)	1 m ² floor area/m ² land area (FAR 100%)	2 m ² floor area/m ² land area (FAR 150%)
Surface	1,000 m ² land area	833.33 m ² land area
Existing construction bonus	.+ 0%	.+ 50%
Development rights (DR)	(100% x 1,000) = 1,000 m ² floor area	(200% x 150% x 833.33) = 2,500 m ² floor area
Zone value	€ 1,000/m ² floor area	€ 800/m ² floor area
Land value	(1,000 m ² floor area x € 1,000/m ² floor area) = € 1 million	(€ 800 x 2,500 m ² floor area) = € 2 million
FAR (Plot)	300% = (3 m ² floor area/m ² land area)	Existing building
Potential building allowed	(300% x 1,000 m ² floor area) = 3,000 m ² floor area	Restoration
Surplus/Deficit DR	(3,000 m ² floor area - 1,000 m ² floor area) = +2,000 m ² floor area	(0 m ² floor area - 2,500 m ² floor area) = -2,500 m ² floor area
Surplus/Deficit Value	(2,000 m ² floor area x € 1,000/m ² floor area) = + € 2 million	€ 0 - € 2 million = - € 2 million

4.5. Paesi Bassi

4.5.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

Il governo centrale dei Paesi Bassi, rappresentato da una monarchia parlamentare, non attua una politica centralista bensì amministra in maniera condivisa con gli enti subordinati. Infatti il

paese è suddiviso in 12 Province¹² e 406 municipalità, tra ordinarie e speciali, governate rispettivamente da consigli provinciali e municipali.

Le decisioni in materia di governo del territorio vengono assunte ad ogni livello amministrativo, da autorità di livello nazionale, regionale e locale.

4.5.2. *Legislazione e strumentazione urbanistica*

Lo Spatial Planning Act (WRO) del 1962 rappresenta la legge urbanistica fondamentale a livello nazionale nella quale trova fondamento giuridico l'intero sistema di pianificazione territoriale olandese. A livello nazionale non esistono veri e propri strumenti di piano ma linee politiche con valore esclusivamente persuasivo e di indirizzo.

Secondo l'impostazione gerarchica della legge del 1962, gli organi regionali avevano il compito di implementare i piani sulla base di specifici obiettivi definiti all'interno dei reports nazionali e di coordinare gli strumenti locali subordinati. Solo il piano di livello municipale assumeva un reale valore legale e conformativo, definendo gli usi del suolo e le aree da destinare all'edificazione o ritenute idonee a tale utilizzo.

Il rispetto delle prescrizioni del piano locale è condizione necessaria per il rilascio da parte delle autorità locali di qualunque autorizzazione per la realizzazione di interventi edilizi ma, sebbene il sistema di pianificazione olandese possa sembrare rigido e vincolante, esiste la possibilità per le amministrazioni pubbliche, concessa dalla legge nazionale, di derogare alle prescrizioni dei piani vigenti (Janssen-Jansen L. *et al.*, 2008).

¹²Brabante settentrionale, Drenthe, Flevoland, Frisia, Gheldria, Groninga, Limburgo, Olanda meridionale, Olanda settentrionale, Utrecht, Overijssel e Zelanda

Fig.11_Principali strumenti di governo del territorio nei Paesi Bassi

<i>Ambito di intervento</i>	<i>Strumento ante 2008</i>	<i>Strumento post 2008</i>
Stato	Key Planning Decision	Structural Vision (Structuurvisie)
Province	Regional Plan (Streekplan)	Structural Vision (Structuurvisie)
Municipalità	Municipal Structure Plan (Gemeentelijk Structuurplan)	Structural Vision (Structuurvisie)
	Land use Zoning Plan (Bestemmingsplan)	Zoning Scheme (Bestemmingsplan)

Una radicale riforma legislativa nel 2008 ha prodotto un rimescolamento dei poteri, delle responsabilità e delle aspettative tra i vari livelli di governo, con l'intento di semplificare la *governance* ed accelerare le procedure di pianificazione (Zonneveld, Evers, 2014).

La gerarchia dei piani è stata eliminata ed ogni livello di governo possiede oggi, in linea di massima, gli stessi poteri di pianificazione. In questo modo il governo nazionale detiene, ad esempio, il potere di sviluppare piani strutturali al fine di avanzare direttamente l'interesse nazionale mentre le municipalità locali possono implementare piani locali senza la necessità di approvazione provinciale.

L'innovazione radicale risiede inoltre nella possibilità, riconosciuta dalla riforma per le amministrazioni provinciali e per il governo nazionale, di produrre piani con valore legale e vincolanti per l'uso del suolo (Janssen-Jansen *et al.*, 2008).

Dal 2008 è stato introdotto un nuovo strumento, lo *Structural Vision*, attraverso il quale governo centrale, province e municipalità sono chiamate a definire le proprie politiche spaziali. Il piano di zonizzazione, che interessa l'intero territorio comunale, permane

come strumento cardine del sistema di pianificazione dei Paesi Bassi (Monk *et al.*, 2013).

Recentemente, a marzo 2012, il Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente ha messo a punto un nuovo documento sulle politiche strategiche nazionali che mira ad una maggiore decentralizzazione della pianificazione rendendola più vicina ai portatori di interesse e rimettendola pertanto nelle mani delle autorità comunali e provinciali. Auspica inoltre una minore attenzione per gli interessi nazionali ed un processo di semplificazione delle norme da portare avanti insieme ai governi locali. Particolare attenzione nel documento viene data allo sviluppo economico del paese mentre la qualità spaziale assume un ruolo secondario tra gli interessi nazionali (Zonneveld, Evers, 2014).

4.5.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

Il diritto di edificazione nei Paesi Bassi è attribuito dalle municipalità per mezzo del piano locale ed è inscindibile dalla proprietà del suolo. In virtù di tali diritti gli attori privati, a partire dagli anni Novanta, hanno assunto un ruolo rilevante nello sviluppo urbano cercando di acquistare i suoli con aspettative di rizonizzazione e determinando una netta riduzione delle politiche pubbliche di housing sociale.

Alcuni autori si trovano d'accordo sul fatto che una libera competizione sia possibile esclusivamente attraverso la separazione del diritto ad edificare dalla proprietà della terra. I comuni dovrebbero essere in grado di espropriare i suoli e reintrodurli nel mercato attraverso l'espletamento di una gara pubblica.

Nel 2009 una commissione di governo propose di limitare i diritti proprietari ad alcune aree strategiche mentre uno studio più recente valuta i possibili effetti nello sviluppo urbano di una eventuale definitiva scissione del diritto edificatorio dalla proprietà (Munoz-Gielen, 2012). Infatti, nell'ultimo decennio, si va rafforzando

l'opinione secondo la quale il diritto di edificazione, attribuito dallo zoning, non appartenga al proprietario bensì alla collettività ed in tal senso si stanno muovendo le innovazioni nella teoria e nella pratica urbanistica.

Nei Paesi Bassi il controllo istituzionale sulle trasformazioni urbane e sulle modifiche che attengono alla proprietà è stato esercitato in maniera diffusa e costante nel tempo.

La maggior parte dei comuni olandesi perseguono una “politica attiva del suolo” secondo la quale le previsioni urbanistiche di trasformazione urbana vengono nella maggior parte dei casi attuate attraverso programmi di intervento di iniziativa pubblica. Questo è stato possibile anche per la struttura del tessuto sociale ed economico del paese basato principalmente sulle attività agricole e sulla produzione piuttosto che sulla speculazione fondiaria e finanziaria.

E' stato pertanto il soggetto pubblico nel secondo dopoguerra ad attuare i programmi di espansione urbana acquisendo la terra con lo strumento espropriativo, realizzando le opere di urbanizzazione ed assegnando i terreni ai privati con la cessione della proprietà o del diritto di superficie. Il prezzo di cessione comprende il costo di acquisto e quello di costruzione delle opere eseguite. Alcune opere stradali, servizi e spazi ad uso pubblico restano a carico degli acquirenti mentre la proprietà appartiene alla municipalità. Il meccanismo di determinazione dei prezzi ha sempre tenuto conto della differente condizione economica degli acquirenti ed ha cercato di coprire anche i costi dell'edilizia sovvenzionata. Un controllo statale di questo tipo sul mercato dei suoli può risultare monopolistico sebbene venga moderato dalla concorrenza tra comuni (Migliorini, 1987).

4.5.4. *Strumenti command and control*

La strumentazione urbanistica definita dalla legge del 1962 rientra a pieno titolo all'interno della tipologia di strumenti *command and*

control tipici di un approccio razional comprensivo alla pianificazione del territorio.

Nei Paesi Bassi l'intervento pubblico per regolamentare il mercato dei suoli urbani ha assunto storicamente una dimensione considerevole sebbene, negli ultimi anni, si manifesti la necessità di strumenti flessibili ed orientati al mercato (Janssen-Jansen L. *et al.*, 2008).

L'approccio alla pianificazione nei Paesi Bassi è definito dalla letteratura internazionale come "comprensivo integrato", per la chiara e formale gerarchia di piani che interessano attività pubbliche di differenti settori (Zonneveld, Evers, 2014).

L'attuale dibattito urbanistico nei Paesi Bassi, anche a seguito del rinnovo dell'apparato normativo del 2008, si concentra sulla strumentazione in mano all'attore pubblico, essenzialmente l'esproprio, che consente di acquisire il suolo e provvedere alla sua infrastrutturazione assumendone i rischi e i costi garantendo al contempo il controllo dello sviluppo urbano da parte delle municipalità. Infatti negli ultimi decenni gli enti locali si trovano seriamente in difficoltà nel far fronte all'acquisizione dei suoli e al recupero dei costi di servizi ed infrastrutture (Priemus, 2003).

Le normative vigenti che regolano i meccanismi di costruzione della città pubblica non offrono adeguate garanzie di successo per i partenariati pubblico privati. Infatti, non essendoci una libera competizione nel mercato immobiliare, il successo del privato non è dovuto alla sua abilità nell'offrire prodotti migliori e più economici quanto alla posizione monopolistica ottenuta grazie al controllo sulla risorsa suolo.

Nell'ottica di un maggiore coinvolgimento del privato nella pianificazione assume sempre maggiore interesse il principio di auto-realizzazione dei piani da parte degli imprenditori, ossia la possibilità di non ricorrere all'esproprio obbligatorio nel caso in cui i proprietari terrieri siano disposti e in grado di attuare il piano autonomamente (Korthals, 2014).

Si ritiene che questa modalità di attuazione dei piani determini una riduzione quantitativa ed un impoverimento in termini qualitativi delle dotazioni collettive, oltre ad una pericolosa massimizzazione del volume costruito che produce un ingente stock di edifici a fronte di una minima dotazione di spazi pubblici (Munoz-Gielen, 2012).

Seppure l'autorealizzazione dei piani appaia uno strumento auspicabile, dato il tentativo di innovazione legislativa verso una pianificazione meno conformativa e vincolante, il numero di concessioni in tal senso è diminuito notevolmente, testimoniando il notevole potere ancora in mano alle amministrazioni pubbliche nel controllo dell'attività edilizia e pianificatoria (Korthals, 2014).

4.5.5. *Strumenti market-based*

Nell'ultimo decennio il dibattito disciplinare si è concentrato sulla necessità di assumere un approccio *market based* nella pianificazione urbanistica olandese. L'attuazione di progetti di sviluppo urbano è stata supportata da forme di partenariato pubblico privato, concepite come accordi di ripartizione di vantaggi che hanno comunque consentito l'esercizio del controllo pubblico.

Il concetto di diritti edificatori trasferibili è in sostanza accettabile, nel sistema giuridico dei Paesi Bassi, esclusivamente nel caso in cui il programma sia legato esplicitamente all'obiettivo di miglioramento della qualità urbana nella zona, ossia possieda come requisito essenziale il cosiddetto "nesso di causalità".

L'idea di recuperare il plusvalore generato dalle scelte di pianificazione, come beneficio per la collettività, sta assumendo particolare importanza nei Paesi Bassi, nell'ottica di una giustizia distributiva che porterebbe alla riduzione della speculazione immobiliare e dei tentativi di ricondurre lo zoning ad interessi personali, che coincidono solitamente con l'espansione urbana.

La nuova legge urbanistica sembra ampliare la gamma di costi collettivi legati allo sviluppo immobiliare che possono essere

recuperaati. Pertanto l'attenzione è rivolta verso strumenti di compensazione non finanziaria che consentono di catturare, almeno in parte, il plusvalore delle trasformazioni urbane.

Nei Paesi Bassi il valore delle aree è legato in maniera diretta alla zonizzazione definita dagli strumenti locali e non esiste un "insieme di diritti" implicitamente compreso nella proprietà del suolo.

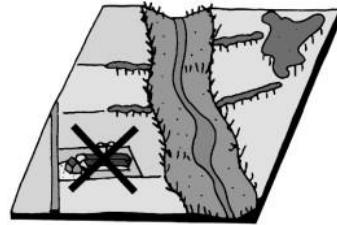
Nel sistema olandese, esistono molti vincoli sullo sviluppo urbano ed i piani comunali raramente consentono la trasformazione del paesaggio rurale. Le restrizioni imposte dai piani sono solo in parte soggette a compensazione come nel caso di un diritto acquisito (ad esempio una concessione edilizia già rilasciata) o una modifica di uno stato precedente di un sito con conseguente negative e danni indiscutibili alla proprietà.

Un esempio di compensazione non finanziaria è l'ormai noto *Space to Space Program*, attuato nella provincia di Noord-Brabant, nel sud dei Paesi Bassi.

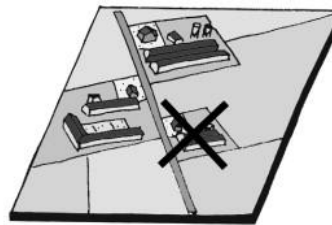
Lo scopo del progetto è quello finanziare la demolizione di edifici agricoli o dismessi attraverso l'attribuzione del diritto di edificazione di edifici residenziali per raggiungere un livello di qualità elevato dello spazio rurale ed urbano. Il progetto, proposto dalla provincia ed approvato dal governo nazionale, ha coinvolto operatori finanziari nella creazione di una sorta di *TDR bank* per la gestione dell'intera operazione. L'attuazione del progetto può avvenire attraverso l'accordo tra i proprietari in consorzio oppure anche singolarmente.

I diritti edificatori acquisiti possono essere utilizzati nelle aree riceventi, non specificatamente designate, ma proposte dal privato nel rispetto di specifiche indicazioni e soggette ad approvazione da parte della municipalità che deve includerle nel piano locale. Si tratta comunque di aree all'interno del tessuto urbanizzato, al confine dell'area urbana oppure in aree rurali circoscritte ed appositamente designate dal piano (Janssen-Jansen et al., 2008; Mulders, 2003).

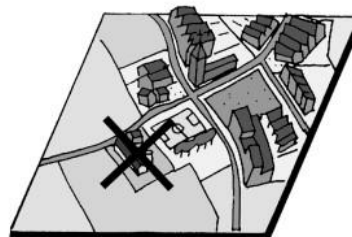
Fig.12 _Programma Space to Space nei Paesi Bassi_ Potenziali aree emittenti e riceventi (Mulders, 2003)



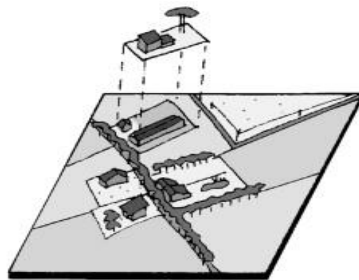
demolition location in vulnerable area



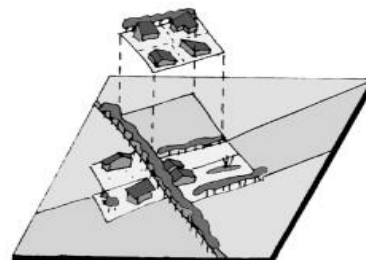
demolition location in an agricultural development area



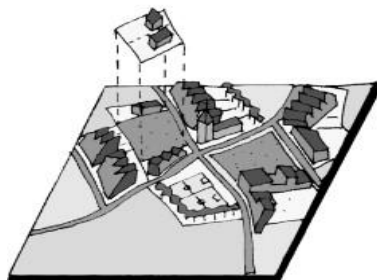
demolition location on the border of a village; can be used as building area



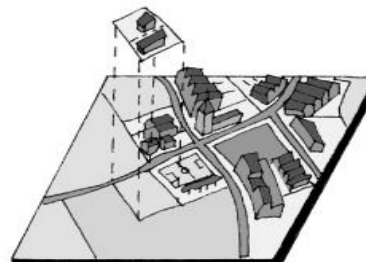
building area on demolition location on the border of a village



building area within an urban cluster at the countryside



building area within existing urbanized area



building area at the border of a village

Un ulteriore esempio di utilizzo dei diritti edificatori trasferibili, per finalità in questo caso legate alla conservazione del suolo naturale, è stato sperimentato a partire dal 2005 nella provincia di Limburg. Il meccanismo di funzionamento del programma veniva supportato dall'imposizione di un limite di contenimento urbano che consentiva lo sviluppo immobiliare e l'utilizzo dei diritti edificatori esclusivamente all'interno del tessuto urbano o, in alcuni casi, in ambiti rurali con vincoli restrittivi ed in cambio di un incremento, a spese del privato, della qualità urbana di tali aree (Janssen-Jansen *et al.*, 2008).

Seppure tali programmi riprendano le esperienze americane ormai consolidate, occorre sottolineare alcune differenze del contesto istituzionale di riferimento dei programmi TDR olandesi rispetto a quelli americani. Un fattore distintivo importante è rappresentato dal ruolo che le autorità pubbliche nei Paesi Bassi svolgono come promotori di iniziative di sviluppo immobiliare, finalizzate ad ottenere un guadagno economico ed a guidare e controllare il processo edilizio. Il diritto di prelazione delle amministrazioni locali nell'acquisto di terreni consente in alcuni casi di evitare un aumento speculativo del costo delle aree.

4.6. Regno Unito

4.6.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

Il Regno Unito è costituito dall'organizzazione delle quattro nazioni (Inghilterra, Scozia, Galles, Irlanda del Nord) sotto un'unica monarchia costituzionale. Nel corso degli anni Novanta si assiste ad un processo di devoluzione che ha portato all'assegnazione di poteri di autogoverno e di una determinata autonomia alla Scozia, al Galles e all'Irlanda del Nord.

Pertanto non esiste nel Regno Unito una singola autorità governativa responsabile della pianificazione spaziale. In Inghilterra la tematica del governo locale e della pianificazione spaziale è in mano al *Department for Community and Local Government*, un istituzione del governo nazionale che ha sostituito nel 2006 il *Office of the Deputy Prime Minister* (Tosics et al., 2010).

I poteri di pianificazione nel Regno Unito appartengono essenzialmente al governo centrale, che demanda alcune competenze alle amministrazioni locali. In alcuni casi le istituzioni locali hanno assunto il compito, a partire dal 1997, di elaborare alcune strategie *Regional Spatial Strategies*, ma oggi, a seguito della loro abolizione nel 2011, le competenze sono essenzialmente suddivise tra governi nazionali e autorità locali.

In sostanza il sistema amministrativo britannico ha un carattere duale in virtù del fatto che il governo centrale definisce i vincoli per le autorità locali ed esplica un ruolo di supervisione (ESPON, 2005, p.8). Nonostante le realtà locali presentino notevoli dimensioni rispetto agli standard europei continentali, le loro competenze sono tuttavia relativamente limitate non essendoci alcuna garanzia costituzionale per i loro poteri e per i loro atti di pianificazione che possono essere annullati dall'autorità centrale (Nadin, Stead, 2014).

4.6.2. Legislazione e strumentazione urbanistica

Nella prima metà del Novecento la pianificazione è stata regolamentata attraverso tre consecutivi atti legislativi. Nel 1909 con il “Housing, Town and Country Planning Act” la pianificazione rappresenta un atto facoltativo per l'ente locale. Successivamente, con il “Town and Country Planning Act” del 1919, la pianificazione viene resa obbligatoria per i centri urbani con popolazione superiore ai ventimila abitanti mentre il “Town Planning Act” del 1932 incentiva la diffusione di piani intercomunali per le regioni maggiormente urbanizzate (Migliorini, 1987).

La Gran Bretagna si rende conto precocemente dell'importanza della tutela del territorio agricolo e della necessità di mettere in atto una seria politica per conservare il patrimonio naturale. A partire dagli anni '30 la politica di pianificazione urbanistica persegue sull'intero territorio comunale obiettivi di contenimento dell'urbanizzazione, di salvaguardia del territorio rurale e di guida allo sviluppo delle città attraverso un riequilibrio territoriale delle aree forti e deboli del paese.

Alcuni di questi obiettivi sono facilmente rintracciabili nel Piano della Grande Londra, elaborato nel 1947 da Patrick Abercrombie, che suddivide il suolo agricolo in classi di valore escludendone alcune da qualunque ipotesi di uso urbano. Inoltre attua una politica di decongestionamento dell'area londinese con il trasferimento di una parte della popolazione nelle New Towns poste a non meno di cento miglia dalla capitale (Migliorini, 1987).

La storia della pianificazione urbanistica britannica, e conseguentemente la legislazione ad essa dedicata, vede contrapporsi il bipolarismo politico tra conservatori e laburisti. Il gruppo conservatore interpreta la pianificazione come strumento di indirizzo e di regolamentazione dell'iniziativa privata all'interno di un libero mercato guidato dalla convenienza economica. Viceversa l'ala laburista concepisce il piano come strumento indispensabile per la redistribuzione della ricchezza, la limitazione dei profitti privati e la tutela delle categorie economicamente più deboli (Migliorini, 1987).

Il moderno sistema di pianificazione britannico è stato messo a punto nell'ormai famoso *Town Planning Act* approvato nel 1947 dal governo laburista. Concepito nei primi anni del dopoguerra si tratta di un provvedimento poco attento all'equità sociale ed economica ma bensì improntato ad un deciso intervento dello stato, determinando così la creazione di un sistema di pianificazione moderno nel Regno Unito, con ampi poteri di regolamentare il mercato d'uso del suolo a fini di un rinnovamento sociale ed economico.

Principi cardine della legge sono l'obbligatorietà dello strumento di piano e la conformità al medesimo di ogni intervento edilizio. Inoltre viene rafforzato il ruolo del soggetto pubblico nel governo dello sviluppo urbano attraverso lo strumento dell'esproprio generalizzato delle aree di espansione commisurando l'indennizzo ai valori del 1939.

Ogni incremento di valore del suolo è soggetto ad una tassazione pari al 100% con l'obiettivo di eliminare completamente la rendita urbana. Tale assunto deriva dal principio secondo cui tutti gli incrementi di valore del suolo agricolo destinato ad usi urbani avrebbero dovuto essere incamerati dallo stato e successivamente devoluta agli enti locali in quanto prodotto di scelte e di interessi di carattere nazionale. Per incamerare i proventi generati dallo sviluppo edilizio viene creata una agenzia pubblica a livello nazionale, la *Central land board*. L'obiettivo di cattura integrale del plusvalore generato dalle trasformazioni urbane si scontra con la realtà del mercato e con i principi giuridici attinenti alle prerogative della proprietà fondiaria. La stessa *Central land board* fallisce dopo alcuni anni a causa di inefficienze gestionali centrali e periferiche.

Si tratta in sostanza di una nazionalizzazione della rendita in un ottica redistributiva dove lo stato assume il compito di regolatore del mercato urbano. Il settore immobiliare mostra delle grosse sofferenze a seguito della riforma che agisce da disincentivo per l'iniziativa privata.

In particolare la procedura di esproprio si rivela particolarmente conflittuale non potendo essere applicata integralmente all'atto di emanazione della legge, con l'acquisizione di tutte le aree edificabili, e determinando forti diseguaglianze tra cittadini espropriati e non.

Dal ritorno al potere dell'ala conservatrice scaturisce una controriforma che, pur mantenendo la pressione fiscale, salvaguarda alcune prerogative della proprietà e dell'imprenditoria privata (Migliorini, 1987).

Gli strumenti e le politiche di piano del secondo dopoguerra hanno comunque contribuito ad una sostanziale riduzione del consumo medio annuo di suolo agricolo (da 60000 acri all'anno nel ventennio 1919-1939 si è passati a 38000 acri all'anno nel ventennio 1949-1969).

Con il *Town and Country Planning Act* del 1968 il governo laburista tenta di ripristinare con forza l'intervento pubblico attraverso una tassazione dei profitti da capitale, che andrà a finanziare le politiche fondiarie pubbliche restituendo la rendita alla collettività.

Negli anni Settanta si assiste ad un ciclo di disurbanizzazione durante il quale le tradizionali aree urbane e metropolitane registrano decrementi di popolazione o, al massimo, una stabilità demografica mentre le piccole città e i centri minori registrano un aumento demografico. Rinasce pertanto un interesse ad accaparrare aree edificabili per il successivo sviluppo edilizio o anche come bene rifugio per l'investimento. La tassa introdotta viene inglobata nel costo finale degli immobili e determina un incremento generalizzato dei prezzi delle aree e delle abitazioni.

I principi della politica laburista trovano spazio nel *Community Land Act* del 1975 con l'acquisizione di tutti i terreni edificabili previsti dai piani per l'espansione urbana e con l'introduzione della *Development Land Tax* per la tassazione totale dei proventi derivanti dallo sviluppo edilizio.

A partire dal 1979 con il governo Thatcher, gli ideali liberali riemersero rapidamente con approcci individualisti finalizzati a supportare gli investimenti del settore privato e la regolamentazione minima dei mercati. Vengono aboliti tutti i contenuti della riforma laburista ad eccezione della tassa sullo sviluppo che viene mantenuta seppure in misura ridotta.

Negli anni Novanta, in particolare dal 1997 con il governo Blair vengono introdotti dei nuovi valori democratici combinando un rispetto costante alla concorrenza ed all'imprenditorialità privata con

un intervento statale più forte alla ricerca di una più equa distribuzione del reddito e del benessere.

La storia della pianificazione britannica si caratterizza appunto da una interazione continua tra benessere sociale collettivo e principi liberali individualisti, determinando spesso apparenti incongruenze.

Il risultato della sovrapposizione di riforme derivanti da una prospettiva individualista liberale su una legislazione concepita in uno spirito collettivista ha prodotto un sistema di pianificazione molto caratterizzato, nel quale le autorità di pianificazione riescono in minima parte ad implementare decisioni di sviluppo ma cercano di regolare e influenzare le azioni degli altri attori che possiedono diversi livelli di autonomia. Il Regno Unito detiene infatti una storia molto lunga nella partnership pubblico privata (Nadin, Stead, 2014).

L'attuale quadro legislativo in materia di pianificazione urbanistica in Inghilterra e Galles è costituito essenzialmente dal *Town and Country Planning Act* del 2004 e dal *Planning and Compensation Act* del 1991. Scozia e Irlanda del Nord possiedono invece una normativa indipendente: la prima basata sul *Town and Country Planning Act* del 1997 e la seconda sul *Planning Order* del 1991.

A livello nazionale non esiste uno strumento di piano ma vengono fornite esclusivamente alcune linee guida per lo sviluppo sostenibile con riferimento alla pianificazione spaziale. L'Inghilterra e la Scozia possiedono un sito internet (www.planningportal.gov.uk), che costituisce un importantissimo strumento di supporto all'attività di pianificazione degli enti locali e di controllo dell'attività edilizia, nel quale vengono raccolte e divulgate tutte le normative ed i documenti relativi alla pianificazione territoriale.

Fig.13_ La legislazione urbanistica e gli strumenti di pianificazione spaziale nazionale nel Regno Unito (www.mlit.go.jp, *An Overview of Spatial Policy in Asian and European Country*)

Nazione	Normativa	Pianificazione nazionale
Inghilterra	Town and Country Planning Act (2004)	National Planning Policy Framework (2012)
Galles	Planning and Compensation Act (1991)	People, Places, Future, The Wales Spatial Plan (2004)
Irlanda del Nord	Planning Order (1991)	“Shaping Our Future – Adjustments to the Regional Development Strategy 2025” (2008)
Scozia	Town and Country Planning (Scotland) Act (1997)	National Planning Framework for Scotland (prima versione 2004, ultima 2014)

Prima del 2004 gli strumenti di pianificazione erano essenzialmente lo *structure plan* e i *local plans*.

Lo *structure plan* definiva la distribuzione della popolazione e delle attività economiche, i modelli insediativi e il sistema di attività di servizio esistenti e da localizzare. Si trattava di uno strumento che mirava a definire delle direttive per governare un sistema insediativo dinamico e complesso secondo le finalità desiderate. Il contenuto del piano era fortemente programmatico e procedurale senza alcuna zonizzazione con perimetrazione precisa delle aree. Tali piani venivano elaborati dalle contee (province) e approvati dal ministero dell'Ambiente.

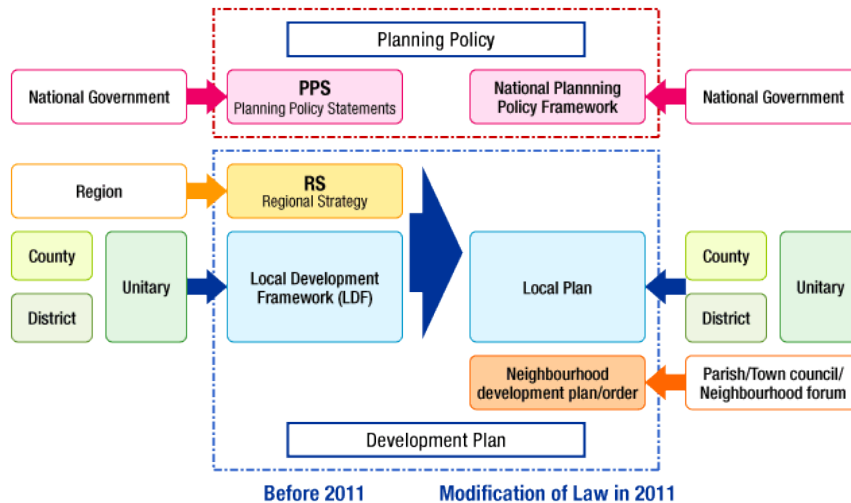
I *local plans* utilizzavano invece lo zoning in maniera dettagliata ed esauriente nell'ambito di porzioni limitate di territorio. Sostanzialmente le tipologie di piano locale utilizzate sono state: *action area plan*, ossia un piano di intervento che esplicita le

indicazioni contenute nel piano sovraordinato e si occupa dello sviluppo o riqualificazione di aree con problemi di edilizia residenziale, di sviluppo industriale e di sostegno all'occupazione; *district plan* ovvero un piano di scala comunale che dettaglia ed attua politiche del piano struttura per un'area urbana o rurale; *subject plan*, ossia un piano di settore con specifiche finalità ed utilizzato spesso a supporto di un *district plan* (Migliorini, 1987).

Con il provvedimento del 2004, il *Planning and Compulsory Purchase Act*, vengono aboliti gli strumenti di pianificazione esistenti e sostituiti da un piano di scala regionale *Regional Spatial Strategies* e dai *Local Development Frameworks* elaborati dalle amministrazioni locali (Duxbury, 2012).

La riforma del 2011 promossa dalla nuova coalizione di governo liberal democratica-conservatrice, il cosiddetto *Localism Act*, riflette sul fatto che l'approccio burocratico e top-down non poteva dare una risposta adeguata alle esigenze sociali ed abitative e pertanto ritiene necessario superare l'impostazione top down e area-based della pianificazione per strutturare un sistema concentrato maggiormente sulle comunità locali. Attualmente sono stati eliminati i poteri regionali di elaborazione di strategie di sviluppo e gli strumenti locali sono stati suddivisi essenzialmente in *Local Plan* e *Neighbourhood development plan*, che recepiscono le prescrizioni e gli indirizzi del *National Planning Policy Framework*, elaborato dal governo nazionale inglese nel 2012.

Fig.14_Il quadro della pianificazione in Inghilterra prima e dopo la riforma del 2011 (www.mlit.go.jp, *An Overview of Spatial Policy in Asian and European Country*)



4.6.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

Nella legislazione britannica sull'uso del suolo permangono le tracce del sistema feudale che, seppure sia svanito nella struttura sociale, segna ancora oggi la struttura dei rapporti di proprietà e la separazione dell'uso dalla proprietà del suolo (Booth, 2002, p.129). Il diritto proprietario deriva da concessioni ed è dipendente con diversi gradi di ascendenza per cui, sulla base di tale sistema derivativo e lineare, la proprietà è parziale e contingente su altri e il trasferimento dei diritti proprietari è raramente definitivo. Infatti il sistema feudale prevedeva che la proprietà terriera fosse subordinata in una scala gerarchica in cui solo il sovrano aveva la proprietà assoluta della terra.

Nel contesto anglosassone il concetto di proprietà si sostanzia in un insieme di diritti, *bundle of rights*. Non esiste alcuna formale o sostanziale garanzia di ordine costituzionale a tutela del diritto di proprietà. In assenza di un concetto di “proprietà piena” tipica della concezione romanistica, il diritto viene identificato come la sommatoria di prerogative fra loro frammentarie, piuttosto che come possibilità di scorpori successivi da un diritto globale (Migliorini, 1987).

In Gran Bretagna è diffuso il concetto di *tenure*, ossia il diritto temporaneo all’occupazione e al godimento della terra, nettamente distinto dalla reale proprietà del bene, *estate* (Booth, 2002; Galey, Booth, 2007).

E’ importante ricordare che in Inghilterra esistono essenzialmente due tipologie di possesso di un bene immobile: diritto di proprietà fondiaria assoluta o *freeholding* e diritto di proprietà in concessione a lunga o lunghissima scadenza o *leaseholding*.

Nel caso di proprietà in leasehold il titolare di un diritto assoluto cede la proprietà di un immobile conservando quella della terra per la quale il leaseholder dovrà pagare un canone d’affitto. Nel Regno Unito la maggior parte degli immobili sono proprietà in leasehold e la proprietà assoluta della terra è in mano alla Corona o alla Chiesa inglese. Il contratto di leasehold ha normalmente una durata pari a 99 anni alla scadenza del quale, teoricamente, la proprietà torna nelle mani del freehold seppure esista sempre la possibilità di rinnovo del contratto.

Il modello del leaseholding, che rende originale il caso inglese, è stato adottato nella maggior parte dei casi dall’imprenditoria immobiliare preferendo l’uso rispetto alla piena proprietà immobiliare. Un edificio urbano è assimilato ad un bene economico di consumo inserito appunto in un ciclo di produzione (Migliorini, 1987).

In questo contesto ha trovato spazio la figura del *trustee* ossia un soggetto privato o pubblico titolare del diritto di amministrare beni

per conto dei proprietari originari che beneficiano di una rendita senza disporre del reale possesso del bene.

La concessione del diritto di superficie o *leaseholding* è stato utilizzato soprattutto nel settore privato mentre gli enti pubblici operano nel settore residenziale principalmente su terreni propri.

All'approssimarsi della scadenza i beni immobili subiranno una forte svalutazione essendo a breve destinati a tornare in possesso del concedente e conseguentemente saranno sottoposti ad un forte degrado fisico. Gran parte del patrimonio immobiliare britannico appare di scarsa qualità e durevolezza in virtù del rendimento limitato nel tempo. In generale il basso costo delle aree in concessione ha favorito operazioni urbane di grande dimensione e ha mantenuto piuttosto bassi anche i prezzi finali degli immobili.

Il sistema fiscale britannico, data la struttura della proprietà immobiliare, ha concentrato solitamente la tassazione sull'uso degli immobili piuttosto che sulla proprietà. Tassare chi occupa temporaneamente un determinato suolo urbano o immobile è infatti un'operazione più semplice, trasparente ed immediata.

Con il *Town and Country Planning Act* del 1947 la Gran Bretagna ha influenzato il dibattito sul tema nei vari paesi europei. Attraverso questo provvedimento introduce la cosiddetta nazionalizzazione dei diritti edificatori, attribuendo allo stato la proprietà di tali diritti e rendendo l'edificazione soggetta a concessione da parte dell'autorità locale.

La politica laburista che vede il piano come strumento di redistribuzione delle risorse e di forte controllo dell'intervento privato si concretizza infatti nella continua riproposta della cosiddetta *land banking* ossia la costituzione di ampi demani fondiari pubblici. Tuttavia essa non ha mai trovato attuazione nella sua concezione più radicale ossia nell'ipotesi di acquisizione integrale delle aree edificabili (Migliorini, 1987).

La creazione di patrimoni pubblici di aree non si è mai affermato come prassi ordinaria nella politica fondiaria urbana. Esso ha invece operato in maniera rilevante nell'esperienza delle New Towns.

Nel 1947 fu inoltre sancito in via definitiva un principio introdotto nel 1662 con l'imposizione ai proprietari londinesi avvantaggiati da alcune sistemazioni viarie una tassazione proporzionale all'incremento di valore, ripreso nell'*Housing and Town Planning Act* del 1909 che obbligava i privati al versamento del 50% del plusvalore generato dal piano (Bonamico, Fusco Girard, 1980).

Un permesso di costruzione può essere rilasciato senza condizioni o con l'aggiunta di limitazioni oppure può essere negato. L'organo decisore possiede la piena discrezionalità nell'assumere tale decisione che, nel caso venga rifiutata, non dà diritto al proprietario ad alcuna compensazione. L'eccessiva discrezionalità ed arbitrarietà ha generato nel corso degli anni un gran numero di contenziosi.

L'accettazione è in ogni caso subordinata al versamento allo stato di una tassa pari al valore aggiunto acquisito dal proprietario a seguito di tale concessione. La *betterment tax* fu abolita alcuni anni più tardi, e reintrodotta nel 1976 con la riforma laburista come *Development Land Tax*. Si tratta di una tassa sull'incremento del valore dei suoli a seguito di concessioni edificatorie o di trasformazioni d'uso degli immobili. Essa fu definitivamente eliminata nel 1985.

Il Town Planning Act del '47 ha inoltre stabilito il principio secondo il quale coloro che, a causa delle prescrizioni di un piano regolatore, non possono realizzare il valore potenziale del terreno non hanno diritto ad alcuna compensazione (Nadin, Stead, 2014, p.191). Infatti in quegli anni la pianificazione si trovava a risolvere, oltre al problema degli incrementi di valore, anche quello dell'indennizzo che le autorità locali erano tenute a versare ai proprietari cui veniva impedita l'edificazione del terreno. Con il trasferimento dello *jus aedificandi* si tenta di risolvere il problema alla radice.

Il sistema di tassazione della proprietà immobiliare prevede diverse tipologie di prelievo. Con la *Capital Gain Tax*¹³, istituita nel 1965, viene tassato il plusvalore risultante dalla qualsiasi tipo di vendita compresi la terra e gli immobili (Migliorini, 1987). La tassa si applica oltre che alle vendite anche alle donazioni, agli scambi e alle operazioni di compensazione.

Con il Town and Country Planning Act del 1971, valido per l'Inghilterra e il Galles, si cerca di limitare l'influenza privata nei processi di espansione dotando le amministrazioni di maggiori poteri sull'esproprio delle aree secondo le procedure stabilite da alcuni precedenti provvedimenti legislativi¹⁴.

Successivamente nel 1974 venne presentato al parlamento nazionale un libro bianco in cui veniva proposta la “pianificazione urbanistica attiva”, improntata ad un preponderante intervento pubblico nel processo di sviluppo urbano. Nel 1974 con il *Community Land Act* si richiede un impegno diretto delle amministrazioni nei processi di urbanizzazione (Bonamico, Fusco Girard, 1980).

Una tassa sull'eredità, *inheritance tax*, viene applicata in Gran Bretagna ai patrimoni che superano un determinato valore¹⁵. Viene introdotta nel 1986 in sostituzione del più generale prelievo sulle successioni e i trasferimenti di capitale *Capital Transfer Tax* del 1975. L'ammontare della *inheritance tax* deriva dal valore dell'asset ereditario trasferito dal defunto, calcolato al momento del decesso.

Nel 2010 è stata introdotta una nuova imposta, la *Community Infrastructure Levy*, non indirizzata alla cattura del valore aggiunto ma al recupero dei costi sostenuti per le infrastrutture (Munoz-Gielen, 2012).

¹³ <https://www.gov.uk/capital-gains-tax/overview>

¹⁴ Acquisition of Land Act del 1946, Land Compensation Act del 1961, Compulsory Purchase Act del 1965

¹⁵ <https://www.gov.uk/inheritance-tax>

4.6.4. *Strumenti command and control vs market based*

L'uso di norme restrittive per l'uso del suolo e per l'edificazione fa parte dell'ordinaria strumentazione urbanistica britannica, sebbene venga comunque riconosciuto pienamente il principio di discrezionalità e la possibilità di contrattazione con il privato nel definire le capacità edificatorie ammissibili per ciascuna area.

La legittimazione della pianificazione come intervento dell'autorità pubblica nel processo di uso del suolo è ampiamente accettata dalle diverse correnti di pensiero politico britanniche. Le divergenze si registrano piuttosto sulle questioni legate al valore dei suoli e alla rendita urbana.

La discrezionalità della pianificazione assume un ruolo ineliminabile e necessario, in particolare a partire dal 1968, per garantire una operatività della pianificazione ed una efficienza nella sua gestione.

Data la natura giuridica riconosciuta nel modello anglosassone ai diritti di uso del suolo, che costituiscono una prerogativa dello Stato e non un diritto connaturato con la proprietà del suolo, i piani hanno assunto un carattere programmatico, il cui contenuto veniva attuato attraverso operazioni interpretative discrezionali svolte dai funzionari pubblici (Cangelli, 2012, p.94).

Il sistema di pianificazione britannico è infatti definito “plan-led” indicando con questo termine il ruolo di guida assunto dagli strumenti di piano (Nadin, Stead, 2014).

I piani locali, necessariamente conformi alle politiche nazionali, non sono giuridicamente vincolanti (non hanno validità di legge) né sono dettagliati attraverso strumenti di zonizzazione.

Le decisioni vengono assunte nel momento in cui la proposta viene formulata da parte del promotore. Contrariamente ai sistemi di pianificazione nei quali i piani di zonizzazione determinano i vincoli per gli interventi, il cui rispetto è condizione necessaria e sufficiente per ottenere l'approvazione della proposta, nel Regno Unito tale

decisione viene assunta esclusivamente alla conclusione del processo.

Il promotore di un intervento di sviluppo può adottare una certa discrezionalità nel soddisfare le richieste dei soggetti decisori, queste ultime a loro volta determinate con una certa flessibilità.

Data la discrezionalità della concessione e la proprietà statale dei diritti edificatori, il governo britannico non può sperimentare un sistema efficace di controllo dell'uso del suolo che preveda la commerciabilità dei diritti edificatori.

Lo strumento espropriativo, conosciuto come *Compulsory Purchase*, viene utilizzato con frequenza dalle amministrazioni pubbliche per acquisire aree per ragioni di pubblica utilità sin dai primi anni dell'Ottocento. L'acquisizione forzata è consentita per qualunque terreno, ad eccezione delle aree di proprietà dello Stato e della Corona. E' necessaria comunque la presenza di un interesse pubblico che discenda da scelte di pianificazione o derivi da politiche specifiche nel campo dell'assetto urbano e territoriale (Migliorini, 1987).

4.7. Francia

4.7.1. Struttura istituzionale e competenze in materia di pianificazione spaziale

La repubblica presidenziale francese presenta una struttura amministrativa decentrata e articolata su diversi livelli: governo centrale, regioni, dipartimenti e comuni. Le numerose municipalità francesi non sono differenziate a livello amministrativo sulla base delle dimensioni fisiche o di popolamento.

Tutti i livelli istituzionali possiedono differenti competenze nel campo del governo del territorio seppure, a seguito della riforma sul decentramento del 1982, le municipalità hanno assunto un ruolo sempre più incisivo. Il governo centrale mantiene una funzione

regolatrice e detiene la responsabilità sulle politiche settoriali di interesse nazionale, come ad esempio le infrastrutture, l'istruzione, la sanità e il governo del territorio. A causa della riduzione dei fondi pubblici a partire dagli anni ottanta altre priorità prevalgono sulle politiche spaziali (Geppert, 2014).

Gli enti regionali non possiedono autonomia legislativa ma elaborano politiche inerenti la pianificazione regionale e lo sviluppo economico.

4.7.2. *Legislazione e strumentazione urbanistica*

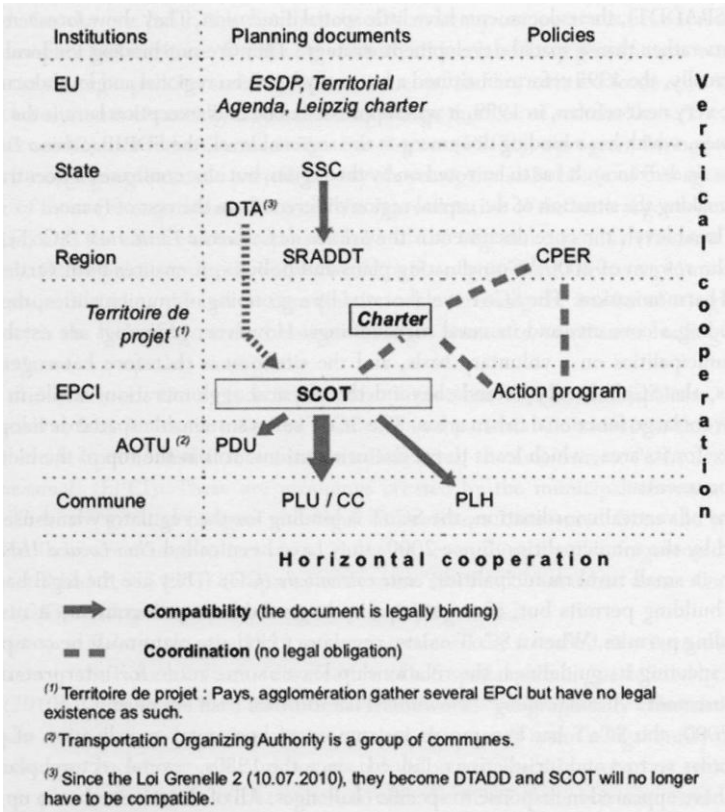
In Francia vengono utilizzati differenti strumenti di pianificazione implementati nei diversi livelli istituzionali. Le recenti riforme legislative in materia urbanistica miravano a migliorare la gerarchia dei piani per ottenere una maggiore coerenza tra gli strumenti. E' solo a livello locale che la gerarchia dei piani risulta completa assumendo gli strumenti un reale valore legale.

Negli ultimi decenni la strumentazione urbanistica francese si è evoluta verso modelli maggiormente strategici e flessibili.

Il governo centrale francese non elabora un vero e proprio strumento di pianificazione spaziale ma definisce esclusivamente degli indirizzi settoriali. Con la riforma del 1995 si realizzò un tentativo di implementazione di un piano nazionale, denominato *Schéma National d'Aménagement ed de Développement du Territoire* (SNADT), da porre al vertice della scala gerarchica della pianificazione francese. Esso avrebbe consentito di assicurare coerenza tra piani e politiche alle diverse scale e di migliorare il coordinamento tra le varie politiche spaziali. Assumeva inoltre un valore legale e vincolante attraverso norme e prescrizioni di carattere generale, come ad esempio il requisito obbligatorio per ciascun insediamento di poter usufruire di una linea di trasporto ad alta velocità ad una distanza non superiore ai 45 minuti. Una serie di contrasti politici non consentirono l'approvazione definitiva dello

SNADT e si dovette retrocedere verso la redazione di linee guida settoriali (Geppert, 2014).

Fig.15_Il quadro della pianificazione in Francia (Geppert, 2014, p.110)



All'amministrazione regionale spetta il compito di elaborare e tenere costantemente aggiornato, un documento sulle prospettive di sviluppo territoriale sostenibile denominato *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire* (SRADDT). Tale strumento non presenta particolare attenzione verso gli aspetti spaziali e non è vincolante per i piani locali. Sempre attraverso la riforma del 1995 si cercò di instaurare un grado di

subordinazione tra piani regionali e locali ma dopo appena alcuni anni, con la riforma del 1999, esso venne soppresso. Solo la regione dell'Ile-de-France possiede a livello regionale un piano con carattere vincolante, lo *Schéma Directeur de la Région Ile-de-France* (SDRIF).

La situazione francese a livello locale è abbastanza complessa a causa dell'ingente numero di municipalità coinvolte, superiore a 35000. Per superare tale frammentazione è stata creata un'istituzione pubblica di livello intermedio, il cosiddetto *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (EPCI), ossia raggruppamenti di municipalità su base volontaria.

Lo strumento urbanistico elaborato dall'EPCI, di scala sovracomunale, è lo *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCoT), istituito con la riforma del 2000. Lo SCoT, elaborato da raggruppamenti volontari di municipalità costituiti teoricamente da una città principale e da alcuni insediamenti periferici, coordina piani e politiche settoriali assicurando un'armonizzazione ed una coerenza verticale e orizzontale. Lo SCoT è al vertice della scala gerarchica dei piani locali e definisce una prospettiva di sviluppo spaziale sostenibile condivisa tra le municipalità coinvolte. In termini di coordinamento verticale lo SCoT è vincolante per i piani regolatori di uso del suolo elaborati dalle municipalità, denominati a partire dal 2000, *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) o, nelle piccole municipalità rurali *Carte Communale* (CC), strumenti con valore legale per l'assegnazione dei permessi di costruzione.

Inoltre le municipalità possono elaborare degli strumenti di pianificazione settoriale compatibili con lo SCoT: a titolo esemplificativo si cita il *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) sulla mobilità o il *Programme Local de l'Habitat* (PLH) sulle politiche abitative. Con la riforma del 1995 viene introdotto un nuovo livello istituzionale di governo del territorio, i *Pays* o *Territoires de project*, che pur non rappresentando delle vere e proprie istituzioni si riuniscono per elaborare una visione territoriale e delle strategie di

sviluppo condivise sintetizzate all'interno di un documento denominato *Charter*, che deve necessariamente essere coerente con lo SCoT, o viceversa, nel caso in cui quest'ultimo venga elaborato successivamente. Dal 2000 il governo centrale ha concesso numerosi incentivi per la creazione di *pays* e *agglomérations* (Geppert, 2014).

4.7.3. Concetto di proprietà e diritto di edificazione

Il sistema francese è inquadrabile nelle forme di diritto romano ossia un sistema di tipo allodiale o collaterale nel quale la proprietà è piena ed indipendente. La Francia si liberò del sistema feudale con la rivoluzione e ristabilì nel Codice civile un sistema proprietario ispirato appunto al *dominus* romano che consisteva nel controllo assoluto del possesso materiale, che implica un'assenza di obblighi personali di altri.

Il diritto di proprietà ha rappresentato nella storia della Francia una fondamentale libertà dell'uomo per la quale si combatteva durante la rivoluzione. La proprietà divenne un diritto sacro e inviolabile sul quale lo stato può intervenire esclusivamente in caso di motivi di interesse pubblico (Booth, 2008).

Il diritto di proprietà in Francia comporta il diritto di costruire, seppure condizionato dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dal rispetto dell'interesse collettivo. Il potere pubblico può intervenire nel regime dei suoli urbani attraverso l'esproprio, sulla falsariga dell'omonimo strumento italiano, e il diritto di prelazione (Bonamico, Fusco Girard, 1980).

La legge francese sui suoli stabilisce che i diritti di proprietà debbano essere trasferiti nella loro totalità, anche se sono stati frammentati, in maniera tale che nessun controllo su una parte qualsiasi di essi può essere mantenuto. (Galey, Booth, 2007)

La legge urbanistica francese, come nella maggior parte dei sistemi giuridici europei, non prevede la compensazione per le restrizioni determinate dalla pianificazione dell'uso dei suoli.

Il diritto urbanistico francese mira a limitare l'utilizzo assoluto della proprietà privata non solo nel caso in cui esso sia lesivo del diritto di proprietà altrui ma anche per ragioni di interesse collettivo. La definizione degli obiettivi di interesse generale è discrezionale da parte della pubblica amministrazione e questo crea forti disuguaglianze nella valorizzazione immobiliare. Occorre distinguere in Francia due tipi di limitazioni: le servitù urbanistiche ed i vincoli espropriativi. Nella prima categoria rientrano i vincoli di natura urbanistica, come i divieti di edificazione, limiti di altezza, distanze tra edifici, che non sono in alcun modo indennizzabili. Tali limitazioni vengono imposte dai due strumenti di pianificazione francesi (*Plan Local d'Urbanisme* comunale e lo *Schéma de Cohérence Territoriale* intercomunale), all'interno dei quali viene dettagliatamente giustificato il loro interesse generale. La riforma francese del 1975 ribadisce il principio di non indennizzo delle servitù urbanistiche, che risale al 1935 (Kalflèche, 2015).

In Francia, le disuguaglianze nel trattamento dei proprietari terrieri sono state un problema nei primi anni 1970 con l'introduzione del *Plan d'Occupation des Sols* e della zonizzazione con la *Loi d'Orientation Foncière* del 1967.

Con una successiva legge di riforma (*Loi sur la Réforme de l'Urbanisme* del 1976) si rese possibile, in alcune zone, il trasferimento dei diritti edificatori da un'area emittente ad un'altra ricevente. Oggi nel nuovo Codice di Sviluppo Urbano questo principio si concretizza con la possibilità di trasferire i potenziali volumetrici dalle zone soggette a conservazione per la qualità del paesaggio promuovendo la concentrazione edificatoria su altri lotti in uno o più settori della stessa zona. In tal modo viene messo in discussione il principio fondamentale nella legislazione francese della non compensazione dei vincoli ambientali o imposti dal piano.

Anche se la legge che consente il trasferimento dei diritti edificatori è ormai in vigore da quasi 30 anni, le applicazioni sono esigue. Alcune esperienze sono state realizzate in aree costiere o

montane dove lo sviluppo edilizio legato al settore turistico ha generato un importante aumento delle quotazioni immobiliari. Questa è una condizione molto importante per l'implementazione di un programma TDR.

4.7.4. Strumenti command and control vs market-based

L'avvio del dibattito francese sulla perequazione urbanistica risale ormai alla seconda metà degli anni Settanta. Il concetto teorico di perequazione urbanistica come principio generale non è riconosciuto in Francia ed il termine viene utilizzato in un'altra accezione. Infatti il termine perequazione consentirebbe di racchiudere tutte le tecniche giuridiche finalizzate a ristabilire l'uguaglianza tra cittadini a seguito di una pianificazione (Kalflèche, 2015).

In Francia il diritto di edificazione ed il conseguente valore economico è stato soggetto ad imposizione attraverso l'istituzione del Plafond Legal de Densité. Il PDL è stato introdotto dalla legge del 31 dicembre 1975 ed è stato fissato con indice pari ad 1 mq/mq di spettanza del proprietario, salvo che per la città di Parigi, dove è stato fissato a 1,5 mq/mq. Esso è stato ampiamente contestato, in quanto ritenuto contrario al principio di proprietà ed ha avuto l'effetto di diminuire la densità delle costruzioni nei centri urbani incentivando invece la costruzione di insediamenti periferici a bassa densità. Peraltro l'istituto è stato in un primo tempo trasformato, lasciando ai comuni la possibilità di modulare il plafond di spettanza privata da 1 a 2, eccetto che per Parigi, dove esso è stato fissato da 1 a 3, mentre, con la legge del 23 dicembre 1986, esso è divenuto facoltativo da parte dei comuni, con l'eliminazione del livello minimo superiore e con l'obbligo di mantenimento degli indici minimi. Infine la legge del 13 dicembre 2000 ha soppresso il versamento per superare il plafond mentre i comuni che l'avevano istituito possono conservarlo sino al 2017 (Mengoli, 2011).

Nel caso francese del *plafond legal de densité* l'indice edificatorio è distribuito in maniera omogenea tra le proprietà, indipendentemente dalle differenze nel loro stato di fatto e di diritto.

Un altro strumento con finalità perequative è quello del trasferimento di COS (*Coefficient d'Occupation des Sols*). Il COS viene assegnato in alcuni casi dal PLU alle differenti aree del territorio comunale¹⁶ e si definisce come il rapporto tra la superficie del terreno e la superficie edificabile. Si tratta di uno strumento efficace per controllare la densità degli insediamenti urbani. Viene inoltre consentito il trasferimento di COS, ossia la vendita dei propri diritti edificatori per incrementare la capacità edificatoria del lotto confinante. Oggi lo strumento viene utilizzato in maniera ridotta ed è applicabile solo alle aree non urbanizzate (Kalflèche, 2015).

La riduzione drastica dell'utilizzo di tali strumenti è imputabile ai sopravvenuti obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di densificazione degli organismi urbani. Pertanto l'urbanistica francese con un provvedimento legislativo del 2010 ha istituito un meccanismo fiscale con l'obiettivo di preservare i terreni agricoli e di ridurre il consumo di territorio.

4.8. Discussione dei risultati

L'analisi ha messo in evidenza, nella maggior parte degli apparati normativi e dei sistemi di pianificazione presi in esame, la permanenza di un approccio fortemente razionale, basato su modelli decisionali top-down e su un ruolo preponderante del soggetto pubblico. Tuttavia nell'ultimo ventennio è emerso chiaramente come le autorità pubbliche abbiano perso, in realtà, la posizione dominante nella *governance*. I motivi vanno ricercati nell'inadeguatezza del modello di pianificazione razionale, nel quale predomina il ruolo dell'attore pubblico nell'assunzione di decisioni, dimostrata dal fatto

¹⁶ Il PLU classifica il territorio comunale in zone urbane, zone da urbanizzare, zone naturali e zone agricole.

che le politiche pubbliche, a fronte di una ingente spesa, spesso siano destinate al fallimento non incrociando le esigenze di mercato.

La diffusione dell'uso di PPP partnership pubblico private, delle forme di urbanistica contrattata o negoziale e dei principi del neoliberalismo applicati alla pianificazione testimonia l'esistenza oggi di un insieme di relazioni tra stato e investitori immobiliari.

In diversi contesti europei (Germania, Paesi Bassi, Spagna, Francia) ha preso avvio la sperimentazione di meccanismi innovativi *market-oriented*, fondati sulla concertazione tra pubblico e privato e su una maggiore flessibilità, che si affiancano ai tradizionali modelli autoritativi e alle misure regolative *command and control*.

In particolare si rilevano diverse applicazioni di trasferimento dei diritti edificatori, sebbene un utilizzo diffuso sia rilevabile esclusivamente negli Stati Uniti. Esiste sicuramente un nesso con la concezione del diritto di proprietà nei diversi stati nazionali. Nell'Europa occidentale il diritto di proprietà del suolo è ritenuto assoluto e indivisibile, secondo la tradizione della *Roman law*. Al contrario negli USA il concetto di proprietà del suolo, di influenza anglosassone, si sostanzia in un "*bundle of rights*", con esplicita separazione del diritto ad edificare (Renard, 2007).

Nei paesi che hanno subito una forte influenza del diritto romano (ad esempio la Germania, la Spagna, i Paesi Bassi e la Francia) il diritto di edificazione è assegnato ad un determinato suolo direttamente dallo strumento di pianificazione generale e si ritiene comunemente inscindibile dalla proprietà del suolo. In realtà il dibattito disciplinare verte sulla possibilità di conferire maggiore autonomia al diritto edificatorio rispetto alla proprietà del suolo. Le relazioni di potere che si instaurano tra attori pubblici e privati nella *governance* del territorio sono fortemente influenzate dalle regole formali legate ai diritti proprietari. Questi ultimi sono spesso ritenuti garanti di una libertà totale dei proprietari nelle decisioni che riguardano l'utilizzo dei suoli mentre, in realtà, tutti i paesi

restringono l'esercizio di tali diritti attraverso norme di diritto pubblico e privato.

Conseguentemente un'altra tematica importante è legata alla compensazione per eventuali restrizioni imposte dal soggetto pubblico, attraverso vincoli o atti di pianificazione, per ragioni di interesse collettivo. Ad esempio esistono evidenti differenze, tra i diversi casi internazionali, nell'approccio alla compensazione di vincoli di inedificabilità in aree da sottoporre a salvaguardia ambientale. Sebbene alcune nazioni come la Francia e l'Italia neghino formalmente il diritto ad ottenere una compensazione per la regolazione urbanistica, con esclusione dei casi in cui si tratti di permessi di edificazione già concessi o di varianti a previsioni precedenti che arrechino un danno diretto al proprietario, in realtà attuano misure volte ad un equo trattamento dei proprietari.

Rientrano tra queste misure le pratiche di compensazione non finanziaria, rilevabili in diversi contesti europei e negli Stati Uniti, che consistono solitamente in un incentivo, in termini di capacità edificatoria, concesso dall'autorità pubblica al proprietario di un'area per la realizzazione di specifici obiettivi di pianificazione, alienabile o da utilizzare in loco o in un'altra area adatta allo sviluppo edificatorio.

La principale differenza tra uno strumento di compensazione monetario ed uno non monetario è che nell'ultimo caso l'amministrazione non compensa un proprietario per la sua perdita di valore finanziariamente ma, al contrario, gli concede un diritto che rappresenta comunque un valore monetario.

Sebbene nell'urbanistica contrattata la *non financial compensation* sia sicuramente utilizzata in maniera estesa e prevalente, essa non rappresenta a priori una pratica negoziale. L'adozione di tale strumento non implica a priori una negoziazione e contrattazione con il privato ma in alcuni casi non sono previste soluzioni alternative di diversa natura.

Si possono distinguere due tipi di *non financial compensation*: *single-purpose* (mono-obiettivo), nel caso in cui la compensazione non è una modalità di attuazione dello strumento di pianificazione ma esiste solamente al fine di compensare i proprietari per una perdita economica subita; *multi-purpose* (pluri-obiettivo), nel caso in cui venga utilizzata come strumento per perseguire specifici obiettivi di pianificazione, tra cui talvolta anche la compensazione.

L'elenco degli obiettivi di piano perseguibili attraverso la compensazione non finanziaria potrebbe essere molto esteso (*social housing*, tutela ambientale, conservazione di siti storici, conversione di siti, contrasto allo *sprawl* urbano) ma è comunque possibile sintetizzare quattro ambiti di utilizzo: per la compensazione di opportunità perse; per far fronte alla carenza di risorse pubbliche; per incrementare l'efficacia della pianificazione urbana; per migliorare la qualità dello spazio alla scala urbana e regionale.

Solitamente ai primi due ambiti di applicazione sono riconducibili gli strumenti *single-purpose* mentre per i restanti vengono utilizzati strumenti *multi-purpose*. Gli obiettivi sono talvolta molteplici: ad esempio nel caso in cui un piano vigente non riesce a raggiungere l'obiettivo di salvaguardia di determinate aree verdi e, attraverso un nuovo strumento, si decide di sottoporre le aree a tutela, cancellare le previsioni di edificazione estensiva, definire una zona di edificabilità ad alta densità e compensare i proprietari che hanno perso le aspettative per le quali potevano avere investito risorse proprie (Spaans *et al.*, 2008).

Il contenimento della dispersione insediativa e la salvaguardia ambientale appaiono finalità dei programmi TDR tipiche del contesto americano, mentre in Europa vengono solitamente utilizzati per l'acquisizione di aree e per la riqualificazione urbana.

Due diverse categorie di programmi TDR possono essere identificate in funzione del rapporto con lo zoning e con il piano: *zoning-integrative* TDRs e *zoning-alternative* TDRs. Il primo rappresenta un meccanismo integrativo dei piani tradizionali basati

sullo zoning. E' importante sottolineare che i programmi TDR sono solitamente concepiti con funzione complementare e di supporto allo zoning (Chiodelli, Moroni, 2016).

Nel perseguire obiettivi di riqualificazione e di salvaguardia del suolo non urbanizzato è necessario che i diversi metodi e strumenti vengano messi a sistema ed utilizzati in maniera coordinata, sulla base di una strategia chiara definita all'interno del piano urbanistico. Nonostante siano state condotte poche valutazioni empiriche sull'efficacia delle metodologie la letteratura scientifica è concorde nel ritenere che l'uso combinato di diversi strumenti offra maggiori probabilità di raggiungere l'obiettivo finale, rispetto all'utilizzo di una singola tecnica (Bengston et al., 2004). Infatti l'efficacia degli strumenti *market based* nel controllo dell'espansione urbana è maggiore se ad essi si affiancano strumenti di tipo regolativo, come limiti all'espansione urbana o sistemi fiscali.

Le strategie per il contenimento del consumo di suolo possono funzionare esclusivamente nel caso in cui la rigenerazione urbana risulti attraente per l'operatore immobiliare, attraverso la messa a punto di incentivi finanziari e volumetrici (van der Krabben, 2009), rendendone vantaggioso il processo e svantaggiosa l'occupazione di aree libere.

Nelle tabelle seguenti si propone una sintesi comparativa relativa ai principali strumenti *market-based* sperimentati negli Stati Uniti, nei Paesi Bassi e in Germania, evidenziandone i punti di forza e di debolezza.

Il programma *Space to Space* attuato nei Paesi Bassi presenta diverse analogie rispetto ai programmi TDR statunitensi. Si tratta in entrambi i casi di un trasferimento di diritti edificatori da un area emittente ad un area ricevente attraverso una negoziazione tra i soggetti privati proprietari dei suoli. L'ambito di applicazione è sempre circoscritto senza alcuna possibilità di estensione all'intero territorio comunale. Sono entrambi strumenti di supporto allo zoning e al piano comprensivo e non mirano in alcun modo a sostituirsi ad

essi nelle funzioni di governo del territorio. La finalità perseguita è sempre la massimizzazione dei risultati nell'attuazione delle scelte di piano, evitando il ricorso al finanziamento pubblico.

Fig.16_Transfer of Development Rights Programs negli Stati Uniti (Colavitti, Serra, 2016, p.108)

Nazione	STATI UNITI
Programma	Transfer of Development Rights Programs
Obiettivi	Salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio storico, degli spazi aperti e degli ambiti agricoli.
Promotori	Enti locali – Agenzie governative per la pianificazione
Funzionamento	I diritti edificatori attribuiti dal piano ad una <i>sending area</i> , ossia ad un'area dichiarata inedificabile, possono essere venduti per operazioni di sviluppo edilizio da attuarsi nelle apposite <i>receiving areas</i> .
Stato di attuazione	Ampiamente sperimentati ed utilizzati in diversi stati federali.
Gestione del programma	L'attuazione del programma è solitamente supportata da una TDR bank.
Rapporto con gli strumenti di piano /zoning	Forte legame con il piano comprensivo, che definisce le <i>sending</i> e le <i>receiving areas</i> ed attribuisce i potenziali edificatori.
Punti di forza	Forte controllo dello sviluppo urbano attraverso lo zoning Definizione a priori del quantitativo di diritti edificatori trasferibili e delle relative <i>receiving areas</i> . Salvaguardia di vaste aree di valore ambientale senza utilizzare risorse economiche pubbliche e garantendo un'equità di trattamento della proprietà
Criticità	Applicazione di successo in ambiti definiti e difficile estensione generalizzata all'intero territorio urbano.

Fig.17_Programma *Space to Space* realizzato nei Paesi Bassi
(Colavitti, Serra, 2016, p.111)

Nazione	PAESI BASSI
Programma	Space to Space Program
Obiettivi	Riqualificazione ambientale di ambiti rurali ed urbani attraverso la demolizione di edifici dismessi.
Promotori	Provincia e governo nazionale
Funzionamento	La demolizione di edifici agricoli o dismessi ritenuti incongrui viene finanziata attraverso diritti edificatori utilizzabili in apposite aree rilevanti all'interno del tessuto urbanizzato o al confine con lo stesso.
Stato di attuazione	Avviato
Gestione del programma	Banca dei diritti edificatori
Rapporto con gli strumenti di piano /zoning	Le aree riceventi devono essere approvate dalle municipalità ed incluse nei piani locali.
Punti di forza	Forte rapporto con lo strumento locale. Efficacia nel controllo dello sviluppo urbano da parte delle autorità locali. Certeza nel trasferimento e designazione a priori delle aree riceventi.
Criticità	Applicazione limitata ad ambiti circoscritti.

Il sistema di *tradable planning permits* tedesco nasce con la finalità di regolare il consumo di suolo attraverso un approccio *market-based*, caratteristica che lo accomuna ai programmi TDR. In realtà si differenziano nettamente nel funzionamento e nella gestione del programma. La negoziazione avviene esclusivamente tra municipalità mentre l'oggetto dello scambio è un titolo che consente la pianificazione di nuove aree di espansione.

Sebbene si tratti di una sperimentazione recente, che non consente di esprimere giudizi sui risultati della sua attuazione, appare

sicuramente di grande interesse per la realizzazione degli obiettivi europei in tema di protezione del suolo.

Fig.18_Tradable Planning Permits System in Germania (Colavitti, Serra, 2016, p.109)

Nazione	GERMANIA
Programma	Tradable Planning Permits System
Obiettivi	Salvaguardia della risorsa suolo attraverso lo sviluppo edificatorio in localizzazioni maggiormente efficienti. Maggiore flessibilità nella pianificazione.
Promotori	Governo federale – <i>Landers</i>
Funzionamento	Le municipalità sono assegnatarie in origine di un quantitativo di <i>planning permits</i> negoziabili ed indispensabili per la realizzazione di nuove espansioni urbane.
Stato di attuazione	In fase di studio e di sperimentazione in alcune municipalità.
Gestione del programma	In capo alle municipalità, titolari dei diritti.
Rapporto con gli strumenti di piano /zoning	Completa autonomia rispetto alla pianificazione comunale
Punti di forza	Controllo dei diritti edificatori da parte delle municipalità. L'onerosità dei diritti garantisce una reale valutazione delle nuove edificazioni ed una efficiente allocazione degli interventi. Il sistema agisce da detrattore per le nuove espansioni. Gli interventi di recupero urbano non necessitano di <i>planning permits</i> e sono pertanto incentivati.
Criticità	Difficoltà nella valutazione del quantitativo iniziale di diritti da assegnare a ciascuna municipalità. Nel caso in cui il sistema prevalesse sulla strumentazione urbanistica tradizionale si perderebbe il controllo degli aspetti strutturali della forma urbana.

Riferimenti bibliografici

Benn V., Infranca J. (2013), Transferable Development Rights Programs. Post-Zoning? *Brooklyn Law Review*, 78:435-465.

Bernoulli H. (2006), *La città e il suolo urbano*. Venezia: Corte del Fontego

Bizer K., Henger R., Meub L., Proeger T. (2014), *The political economy of certificates for land use in Germany – experimental evidence*. Discussion papers 225. Center for European Governance and Economic Development Research. Georg – August – Universität Göttingen. ISSN: 1439-2305

Blanc F. (2008), Spain: non-financial compensation instruments and the Valencia model. In: Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M. (Eds.), *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*, Alblasterdam: IOS Press, pp.95-120.

Blotevogel H., Danielzyk R., Münter A. (2014), Spatial planning in Germany. Institutional inertia and new challenges. In: Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (a cura di), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*, Routledge, New York, pp.83-108.

Boffard B.K. (2014) *Transferable Development Rights in the New York City*. Law School Student Scholarship. Paper 413.

Bonamico S., Fusco Girard L. (1980), *Regime dei suoli e politica della casa in Italia*. Reggio Calabria: Casa del libro editore.

Booth P. (2002), *Nationalising development rights: the feudal origins of the British planning system*. In: Environment and Planning B: Planning and Design, vol.29, pp.129-139.

Booth P. (2008), Property, law and non-financial compensation. In: Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M. (Eds.), *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*, Alblasterdam: IOS Press, pp.213-228.

Bruening A.D. (2008), *The TDR siren song: the problems with transferable development rights programs and how to fix them*. Journal of Land Use & Environmental Law 23, No. 2, pp. 423-440

Buoso E.. (2015), La disciplina urbanistica tedesca: misure compensative e contro il consumo di suolo. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.153-184.

Caballeria M. V. (2015), Alcune chiavi (di lettura) dell'equidistribuzione dei benefici ed oneri nel diritto urbanistico spagnolo. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.83-92.

Cangelli F. (2012), *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*. Torino: Giappichelli Editore.

Chan E. H. W., Hou J. (2015), *Developing a framework to appraise the critical success factors of transfer development rights (TDRs) for built heritage conservation*. Habitat International 45, pp.35-43. Elsevier editor.

Chiodelli F, Moroni S (2016), *Zoning-integrative and zoning-alternative transferable development rights: compensation, equity, efficiency*. Land Use Policy 52:422-429.

Colavitti A.M., Serra S. (2016), *Controllare l'impossibile. Urbanistica e consumo di suolo nella sfida per la città futura*. Scienze Regionali, 15, 1:101-122.

Coma M. B. (2015), Diritto urbanistico in Spagna: i principi delle nuove leggi urbanistiche. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.83-92.

Cullingworth B., Nadin V., Hart T., Davoudi S., Pendlebury J., Vogar G., Webb D., Townshend T. (2015) *Town and Country Planning in the UK*. Oxon: Routledge

Demsetz H. (1967), *Toward a Theory of Property Rights*. In: The American Economic Review, Vol.57, No.2, Papers and Proceedings of the

Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, pp.347-359.

Department of City Planning, New York City (2015), *A survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City*. Disponibile su: <http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/transferable-development-rights/research.pdf>.

Diamantini C. (1987), Mercato e politiche dei suoli nella Repubblica federale tedesca. In: Marcelloni M. (a cura di), *Il regime dei suoli in Europa. Acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia*. Milano: Franco Angeli, pp.185-314.

Duxbury R. (2012), *Telling & Duxbury's Planning Law and Procedure*. Oxford: Oxford University Press

European Commission (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission.

European Spatial Planning Observation Network (2005), *Potentials for Policentric Development in Europe*. Annex report C. Governing polycentricity. (disponibile su www.espon.eu)

Fiocco F. (2008), *Strumenti perequativi per l'acquisizione dei suoli in Francia*. Urbanistica informazioni 220, pp.19-21.

Gaeta L., Rivolin U.J., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Torino: Città Studi edizioni.

Galey M., Booth P. (2007), Land law, land markets and planning. In: Booth P., Breuillard M., Fraser C., Paris O. (a cura di.), *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*. New York: Routledge, pp.34-49.

Galuzzi P. (1997), *L'esperienza di Petrer, in Spagna*. Urbanistica 109:60-61.

Garcia-Bellido J. (1997), *L'equidistribuzione o perequazione nell'urbanistica spagnola*. Urbanistica 109:54-59

Geppert A. (2014), France, drifting away from the “regional economic” approach. In: Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (a cura di), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*, Routledge, New York, pp.109-126.

Giampino A. (2011), Il suolo come risorsa. In: D’Onofrio R. (eds.), *Consumo di suolo e governo del territorio*, Urbanistica Dossier, 125:6-9.

Giani L. (2015), Pianificazione urbanistica, *legitimate development expectations, public interest* e tutela della proprietà. Spunti di riflessione sul sistema statunitense. In: D’Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.187-202.

Henger R. (2013), *Tradable planning permits to control land development in Germany: a laboratory testbed experiment*. Journal of Environmental Policy and Planning, 15: 2, 247-267, Doi: 10.1080/1523908X.2013.766578

Henger R., Bizer K. (2010), *Tradable planning permits for land-use control in Germany*. Land Use Policy 27(3), 843-852.

Holcombe R.G. (2014), The rise and fall of growth management in Florida. In: Andersson D. E., Moroni S. (a cura di.), *Cities and private planning. Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ibáñez S. G. V., Peral J. P. (2015), Il calcolo dell’*edificabilidad* e dell’*aprovechamiento* in Spagna. In: D’Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.123-130.

Jacobs H.M. (2003), *The Politics of Property Rights at the National Level Signals and Trends*. Journal of the American Planning Association, 69(2). Chicago: APA.

Jacobs H.M., Paulsen K. (2009), *Property Rights: The Neglected Theme of 20th-Century*. Journal of the American Planning Association, 75(2). Chicago: APA.

Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M. (2008), The Netherlands: experiments with non-financial compensation instruments in planning practice. In: AA.VV., *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*. Alblasterdam: IOS Press, pp. 173-195.

Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M. (Eds., 2008), *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*. Alblasterdam: IOS Press.

Janssen-Jansen L., Woltjer J. (2010), *British discretion in Dutch Planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in Netherlands and the United Kingdom*. Land Use Policy, 27(3):906-916.

Janssen-Jansen L.B. (2008), *Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape*. Landscape and Urban Planning, 87:192-200.

Janssen-Jansen L.B. (2013), *Delivering urban intensification outcomes in a context of discontinuos growth: experiences from the Netherlands*. Built Environment 39(4):422-437.

Janssen-Jansen L.B., Woltjer J. (2010), *British discretion in Dutch Planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in Netherlands and the United Kingdom*. Land Use Policy, 27(3):906-916.

Johnston R., Madison M. (2007), *From landmarks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights*. Journal of the American Planning Association 63(3):365-378.

Kalflèche G. (2015), L'esperienza francese della perequazione urbanistica: varie pratiche senza teorizzazione generale. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.69-82.

Kaplowitz M.D., Machemer P., Pruetz R. (2008), *Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States*. Land Use Policy 25:378-387.

Korthals Altes W. K. (2014), *Taking planning seriously: compulsory purchase for urban planning in Netherlands*. Cities 41:71-80.

Landis M.A., McGrath K.B., Smith L.L. (2008), *Transferring Development Rights in New York City*. New York Law Journal, Real Estate trends, ALM Properties.

Linkous E. R. (2016), *Transfer of development rights in theory and practice: the restructuring of TDR to incentive development*. Land Use Policy 51:162-171.

Linkous E., Chapin T. (2014), *TDR program performance in Florida*. Journal of the American Planning Association 80(3):253-267

Loehr D. (2012), *The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: a Stocktake of the German Discussion*. In: Environmental Land Use Planning, pp.205-218.

Machemer P.L., Kaplowitz M.D. (2002), *A framework for evaluating Transferable Development Rights Programmes*. In: Journal of Environmental Planning and Management, 45(6):773-795.

Marcelloni M. (1987), L'integrazione fra piano e politiche dei suoli in Spagna. In: Marcelloni M. (a cura di), *Il regime dei suoli in Europa. Acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia*. Milano: Franco Angeli, pp.455-562.

Mengoli G. C. (2011), *Compravendita immobiliare e normativa urbanistica*. Milano: Giuffrè.

Meub L., Proeger T., Bizer K., Henger R. (2016), *Experimental evidence on the resilience of a cap & trade system for land consumption in Germany*. Land Use Policy 51:95-108.

Migliorini F. (1987), L'alternanza tra piano e mercato in Gran Bretagna. In: Marcelloni M. (a cura di), *Il regime dei suoli in Europa. Acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia*. Milano: Franco Angeli, pp.35-184.

Migliorini F. (1987), La continuità tra previsione e attuazione nella pianificazione attiva olandese. In: Marcelloni M. (a cura di), *Il regime dei suoli in Europa. Acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran*

Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia. Milano: Franco Angeli, pp.315-454.

Mills D. E. (1980), *Transferable Development Rights Markets*. Journal of Urban Economics 7:63-74.

Monk S., Whitehead C., Burgess G., Tang C. (2013), *International review of land supply and planning systems*. Water End, York: Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Rowntree Foundation. Disponibile su <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/land-supply-planning-full.pdf> (15/09/2015)

Morbelli G. (2005), *Un'introduzione all'urbanistica*. Milano: Franco Angeli.

Mulders, M. (2003), *Pink for Green, research about the improvement of spatial quality in Brabant as a result of the Space for Space provision*, Province of North Brabant, Den Bosch [in Dutch].

Muller J.E., Seifert S., Ehrhart K.M., Ostertag K., Schleich J. (2010), *A Field Experiment with Tradable Development Rights in Germany*. Fourth World Congress of Environmental and Resource Economists, Montreal, Canada.

Munoz-Gielen D. (2012), *Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing*. European Urban and Regional Studies.

Nadin V., Stead D. (2014), *Spatial planning in the United Kingdom, 1990-2013*. In: Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (a cura di), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge, New York, pp.189-214.

Nelson A.C., Pruetz R., Woodruff D. (2012), *The TDR Handbook. Design and implementing successful Transfer of Development Rights Programs*. Washington: Island Press.

Pahl-Weber E., Henckel D. (a cura di, 2008), *The Planning System and Planning Terms in Germany. A glossary*. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning.

Pennington M. (2005), The dynamics of interventionism: a case study of British land use regulation. In: Kurrild-Klitgaard P. (a cura di), *The Dynamics of Intervention: Regulation and Redistribution in the Mixed Economy* Advances in Austrian Economics, 8:335-356.

Priemus H., Louw E. (2003), *Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market*. Environment and Planning B: Planning and Design, 30:369-378.

Pruetz R. (2003), *Beyond Taking and Givings: saving natural areas, farmland and historic landmarks with the transfer of development rights and density transfer changes*, Arja Press, Marina Del Ray.

Pruetz R. (2012), *Lasting Value. Open space planning and preservation successes*. Chicago: American Planning Association.

Pruetz R., Pruetz E. (2007), *Transfer of Development Rights Turns 40*. American Planning Association. Planning & Environmental Law, 59(6).

Pruetz R., Standridge N. (2009), *What makes Transfer of Development Rights work?: success factors from research and practice*. Journal of the American Planning Association, 75(1):78-87.

Putters B. (2008), U.S.: some best practices of Transferable Development Rights. In: Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M., *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*. Alblasterdam: IOS Press, pp.141-171.

Renard V. (2007), *Property rights and the 'transfer of development rights'*. *Questions of efficiency and equity*. Town Planning Review 78(1): 41-60.

Renard V. (2008), Non financial compensation from an economic perspective. In: Janssen-Jansen L., Spaans M., van der Veen M. (Eds.), *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*, Alblasterdam: IOS Press, pp. 197-212.

Renard V. (2009), Property Right Protection and Spatial Planning in European Countries. In: Ingram G K, Hong Y (Eds.) *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Rinaldi M. I. (2015), *Transfer Development Rights: l'evoluzione della esperienza statunitense alla ricerca di un giusto equilibrio tra eminent domain e police power*. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.203-213.

Schmidt S., Buehler R. (2007), *The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis*, In: *International Planning Studies*, 12(1):55-57.

Serre C. (2008), *Tradable permit schemes in environmental management: Evolution patterns of an expanding policy instrument*, Berlino: Öko-Institute.V.,
Disponibile su: <http://www.oeko.de/oekodoc/977/2008-317-en.pdf> (02/09/2015).

Spaans M., Janssen-Jansen L., van der Veen M. (2011), *Market-oriented compensation instruments: lessons for Dutch urban redevelopment*. TPR, 82(4).

Spaans M., Van der Veen M., Janssen-Jansen L.(2010), *The concept of non-financial compensation: what is it, which forms can be distinguished and what can it mean in spatial terms?* In: *Planum The European Journal of Planning* , ISSN 1723-0993.

Spaans M., Wolff H. (2005), *Changing spatial planning systems and the role of the regional government level. Comparing the Netherlands, Flanders and England.*, Paper presented at the ERSA conference in Amsterdam, 23-27 August 2005.

Thorsnes P, Simons G P W (1999), *Letting the Market Preserve Land: The Case for a Market-Driven Transfer of Development Rights Programs*. *Contemporary Economic Policy* 17(2):256-266.

Tosics I., Szemzo H., Illes D., Gertheis A. (2010), *National spatial planning policies and governance typology*, Plurel Deliverable Report, disponibile su <http://www.plurel.net/images/D221.pdf> (24/07/2014).

Van der Veen M., Spaans M., Janssen-Jansen L. (2010), *Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: challenges and opportunities*. Land Use Policy 27:1010-1017.

Vives S., Rullan O. (2014), *La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española*, In: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles n.65, pp.387-408.

Walls M. (2012), *Markets for development rights: lessons learned from three decades of a TDR program*. Resources for the Future, Discussion Paper

Walls M., McConnell V. (2007), *Transfer of Development Rights in US Communities. Evaluating program design, implementation and outcomes*. Resources for the Future. Washington

Zonneveld W., Evers D. (2014), Dutch national spatial planning at the end of an era. In: Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*, New York: Routledge, pp.61-76.

IL CONTROLLO DELLA RENDITA URBANA IN ITALIA

Una parte considerevole della ricchezza nazionale viene assorbita dalla rendita determinata dall'idoneità edificatoria dei suoli urbani, a seguito dell'attività di regolazione e di pianificazione pubblica, in assenza di un adeguato ritorno economico per la collettività.

La rendita rappresenta un irrinunciabile fattore di agglomerazione urbana che stimola un uso efficiente delle risorse ma, allo stesso tempo, determina un vantaggio immeritato per il privato in ragione delle scelte pubbliche.

In Italia il dibattito sul controllo della rendita urbana e sul prelievo del plusvalore generato dalla trasformazione dei suoli, fondato su un principio di equità, viene inaugurato con la legge urbanistica nazionale e prosegue ancora oggi in attesa di una riforma in materia.

Ripercorrendo in serie diacronica i provvedimenti legislativi e le proposte di legge in tema di governo del territorio emergono posizioni differenti sulla rendita urbana (Falco, 2015). Essi ne riducono l'effetto sperequativo e ne sfruttano appieno la funzione ottimizzante nell'uso del suolo. Ne derivano una serie di strumenti di diversa natura, solo parzialmente utilizzati e sperimentati: la

creazione un demanio pubblico di aree edificabili, la separazione del diritto di edificazione dalla proprietà dei suoli, il prelievo fiscale di una quota del plusvalore, l'utilizzo di modalità di attuazione del piano che rafforzano il ruolo del privato e riducono l'apporto di risorse pubbliche alla trasformazione della città (PPP, perequazione, compensazione urbanistica).

5.1. La Legge Urbanistica Nazionale e i tentativi di riforma

Prima dell'entrata in vigore della Legge Urbanistica Nazionale del 1942 lo *jus aedificandi* era compreso nel diritto di proprietà del suolo e consentiva al proprietario di effettuare interventi edilizi sul proprio fondo in quasi completa libertà. Anche con la LUN lo *jus aedificandi* è prerogativa del proprietario, seppure nei limiti fissati dagli strumenti urbanistici (Meucci, 2012).

Nonostante fosse ispirata ad una concezione molto avanzata per il periodo fascista, la LUN si è rivelata poco adeguata a fronteggiare il fenomeno di intensa espansione edilizia che, a partire dal secondo dopoguerra, ha interessato i centri urbani in Italia.

Con l'art.117 della Costituzione Italiana del 1948 si attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in materia urbanistica¹.

Questo fatto muta il ruolo della LUN, che assume la funzione di legge di principi e di indirizzo. Negli anni successivi il quadro normativo regionale si evolve e si perfeziona sempre in assenza di una legge "cornice" nazionale rinnovata.

In realtà il disordine urbanistico che ha caratterizzato gli anni Cinquanta non è imputabile all'assenza di un quadro normativo, bensì alla sua mancata attuazione. Il dettato normativo della LUN presentava sicuramente delle imperfezioni, specie in ragione dei mutamenti del quadro istituzionale apportati dalla Costituzione,

¹ Gli enti regionali vengono costituiti nel 1970, ad eccezione delle Regioni a statuto speciale che vengono istituite a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione.

sebbene alcune innovazioni nell'architettura degli enti locali siano rimaste sulla carta in una fase iniziale² (Becchi, 1997).

Lo scarso utilizzo degli strumenti di piano disciplinati dalla LUN, nella fase iniziale di vigenza della legge, e conseguentemente la mancata attuazione della legge, sono imputabili all'adozione di una normativa di emergenza, elaborata per una rapida ricostruzione dei tessuti urbani gravemente danneggiati durante il secondo conflitto mondiale.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione del piano regolatore generale la normativa nazionale ha previsto, sin dalla prima versione del 1942, la facoltà per i comuni di espropriare le aree di espansione, qualora inedificate o con edificazione difforme al piano, di procedere alla redazione del piano particolareggiato e di cedere successivamente i lotti edificabili ai proprietari originari, dietro il pagamento dell'indennità di esproprio maggiorata esclusivamente delle spese sostenute per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi collettivi (art.18 della L.1150/1942). Tale facoltà consentiva alle amministrazioni un controllo diretto delle trasformazioni urbane ma il suo utilizzo è risultato scarso o pressoché nullo.

L'idea dei "comparti edificatori" e dei connessi consorzi di proprietari per l'attuazione del piano, disciplinati all'art.23 della LUN, viene solitamente attribuita a Gustavo Giovannoni ed ha assunto particolare rilevanza per la legittimazione dei meccanismi perequativi. Il comparto edificatorio ha riscontrato un maggior successo e ha consentito di superare le difficoltà legate alla frammentazione della proprietà, definendo areali minimi di intervento da attuare attraverso l'accordo tra i proprietari coinvolti.

Tuttavia l'esigenza di una revisione della normativa urbanistica nazionale è emersa poco tempo dopo l'entrata in vigore della LUN

² Ad esempio il ritardo nella istituzione degli enti di governo regionale.

seppure, ad oggi, non si sia riusciti a dare una risposta in merito, se non attraverso la produzione legislativa regionale.

Si inizia a parlare di riforma urbanistica intorno agli anni '50 nel contesto culturale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dove nasce il primo progetto di legge. Gli anni '60 sono invece caratterizzati da un dibattito molto più acceso sulla riforma urbanistica, in particolare intorno alla proposta di legge Sullo del 1962.

Preso atto delle molteplici sperequazioni determinate dagli atti di pianificazione, la riforma urbanistica avrebbe dovuto affrontare almeno due questioni fondanti: lo snellimento delle procedure e la riduzione del costo dell'indennizzo espropriativo per consentire di costituire grandi demani comunali di aree e garantire un equo trattamento dei proprietari fondiari che, seppure indirettamente, sarebbero stati coinvolti nella redazione e attuazione del piano (Becchi, 1997).

La proposta di legge elaborata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1960, conosciuta come "Codice dell'Urbanistica"³, proponeva una maggiore integrazione tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica (Sullo, 1964).

Per l'attuazione del piano regolatore generale proponeva l'impiego di strumenti di diversa natura:

- patrimonio comunale di aree, o demanio comunale, ossia il patrimonio di aree che il comune ha facoltà di espropriare e di cedere in uso enfiteutico o mediante permuta con altre aree (art.47);
- comparto edificatorio, già previsto nella 1150/1942, esteso spazialmente per comprendere nei suoi confini tutte le aree di uso pubblico o destinate a strutture pubbliche e concedendo il diritto a far parte del consorzio anche alle proprietà fondiarie che un tempo ne

³ Istituto Nazionale di Urbanistica. Codice dell'Urbanistica. Proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica. Elaborata dalla commissione nominata dal Consiglio direttivo nazionale dell'INU composta da Rigamonti C., Astengo G., Cerutti E., Delli Santi G., Piccinato L., Samonà G., Toschi U. In: Urbanistica 33/1961, pp.35-50.

sarebbero rimaste escluse perché soggette a vincolo espropriativo. Qualora i proprietari, nella misura minima di 2/3 del comparto, non procedano alla sua attuazione, entro determinati termini, il comune procede con l'esproprio (artt.49-51);

- perequazione dei volumi edificabili: all'interno del perimetro del piano esecutivo tutti i proprietari e i titolari di diritti di superficie hanno diritto alla perequazione dei volumi edificabili. Ogni proprietario al quale è stato attribuito un volume edificabile inferiore a quello teorico medio riceve un compenso volumetrico da parte delle aree alle quali è stato attribuito un volume maggiore. Tale diritto, esito della redistribuzione della capacità edificatoria, può essere commercializzato (art.55);

- perequazione dei valori: nel caso in cui la trasformazione attuata dal piano determini l'attribuzione di un plusvalore, ad un determinato suolo urbano, il proprietario dell'area è tenuto a corrispondere al comune il 50% di tale valore. Viceversa nel caso in cui l'entrata in vigore di un piano arrechi un danno economico al proprietario, l'amministrazione comunale ha l'obbligo di risarcire in toto il danno arrecato (art.60).

La prima proposta del Codice dell'Urbanistica venne presentata a Roma in occasione del VIII Congresso Nazionale INU nel 1960 mentre una versione parzialmente differente è pubblicata nel 1961 sul numero 33 della rivista Urbanistica. Secondo Piccinato, ai tempi direttore della rivista, la nuova legge urbanistica deve necessariamente convalidare e portare avanti alcune conquiste del pensiero urbanistico: il diritto della comunità di determinare l'uso del suolo; la non indennizzabilità dei vincoli di zona e di quelli edilizi; la quantificazione delle indennità di esproprio secondo i valori ante piano, escludendo perentoriamente gli incrementi generati dalle scelte di piano (Sullo, 1964).

I rapporti tra pubblico e privato nell'attuazione del piano sono soggetti a diverse modalità di gestione: in primis l'ente pubblico ha la facoltà di espropriare i terreni e consentire ai proprietari originari

interessati di realizzare una costruzione edilizia oppure, nel caso di aree destinate ad uso pubblico, concedere un'indennità di esproprio.

Ai singoli proprietari viene decurtata, senza indennizzo, una quota parte delle aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici (art.48).

Nel caso in cui il comparto edilizio presenti un eccessivo frazionamento della proprietà tale per cui non sia possibile assegnare a ciascun proprietario dei singoli lotti si crea un consorzio di proprietari che si occupano anche della realizzazione degli spazi ad uso pubblico. Infine la ripartizione delle volumetrie edificabili avviene in maniera proporzionale alle quote delle proprietà originarie.

Il comune può sostituirsi in toto al proprietario al fine di creare, mediante esproprio o acquisto, un demanio che, piuttosto che alienato, viene concesso ai privati in enfiteusi rinnovabile. La concessione enfiteutica offre al privato il vantaggio di ottenere i terreni ad un costo minore rispetto all'acquisto e garantisce all'ente pubblico la libertà di azione urbanistica futura senza ricorrere ad ulteriori espropri (Sullo, 1964).

Nel 1961 una commissione interministeriale, nominata dal ministro Togni e successivamente incaricata dal ministro Zaccagnini, elabora un disegno di legge che presenta numerose similitudini con il "Codice dell'Urbanistica" proposto dall'INU.

Tra le modalità di attuazione del PRG nella proposta di legge si ripropone il ricorso all'esproprio e la successiva cessione delle aree, la perequazione dei volumi e lo strumento del comparto edificatorio.

Nel periodo che intercorre tra l'approvazione del PRG e quella del piano attuativo il Comune ha la facoltà di espropriare comprensori di aree destinate all'espansione urbana, non ancora edificate o sulle quali vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione ammessa. Tali aree possono essere concesse in affitto agli espropriati in attesa dell'adozione del piano particolareggiato. Trascorsi 15 anni in assenza di pianificazione attuativa l'espropriato avrebbe il diritto a

chiedere l'annullamento dell'atto (art.24 Espropriazioni e utilizzazione di aree). Viceversa, in presenza di piano particolareggiato, il Comune può cedere in uso o in proprietà ai privati le aree espropriate e non direttamente utilizzate (art.25 Cessione delle aree).

Per quanto riguarda l'istituto della perequazione dei volumi edificabili viene ripresa testualmente la proposta INU del Codice dell'Urbanistica del 1960, basata su un accordo consensuale tra i proprietari coinvolti per la determinazione e la quantificazione degli scambi perequativi (Art. 35 Perequazione dei volumi edificabili).

Qualora il comune abbia proceduto all'espropriazione diretta dei suoli, è tenuto ad indire una gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree, in toto o in parte, sulla base di un prezzo calcolato sulla indennità di espropriazione maggiorata di una quota pari alle spese sostenute per la realizzazione delle opere di urbanizzazione (Art. 37 Comparti; Art.41 Assegnazione del comparto). Hanno diritto di prelazione, a parità di condizioni, i proprietari di aree ricadenti nello stesso comparto.

Il tentativo di riformare radicalmente la materia urbanistica, promosso dall'Onorevole Fiorentino Sullo nel 1962, rappresenta una parziale revisione della precedente proposta del ministro Zaccagnini seppure, per ragioni presumibilmente politiche, la seconda abbia suscitato maggiore interesse e malcontento nell'opinione pubblica.

Il lavoro della commissione Sullo, composta anche da alcuni studiosi di spicco, come Giovanni Astengo, Luigi Piccinato e Giuseppe Samonà, ebbe inizio nel marzo 1962 e fu completato nel corso di pochi mesi.

Lo stesso Astengo, in uno scritto pubblicato sulla rivista Urbanistica nello stesso anno, propose alcune riflessioni in difesa del testo di legge evidenziandone la continuità con la coeva legge per

l'edilizia economica e popolare⁴, entrambe testimonianza di una particolare sensibilità ed attenzione verso le tematiche urbanistiche, rilevabile nell'attività del governo nazionale nei primi decenni del dopoguerra. Giovanni Astengo ha esercitato una forte influenza nella elaborazione del Codice dell'Urbanistica dell'INU e, successivamente, delle proposte Zaccagnini e Sullo, in veste di membro all'interno delle commissioni (Becchi, 1997).

La necessità di una nuova legge “cornice” era infatti divenuta fondamentale alla luce dell'istituzione degli enti regionali. Si ritiene fondamentale sottolineare l'importanza del mutamento avvenuto a livello istituzionale, nell'ordinamento degli enti locali, per capire il significato e il ruolo di guida per la legislazione regionale, divenuta ormai corposa ed eterogenea, che la legge urbanistica nazionale dovrebbe assumere. Infatti l'elaborazione di un DDL di revisione della normativa urbanistica è finalizzato ad attuare il nuovo art.117 della Costituzione che attribuisce alle Regioni⁵ potestà legislativa in materia urbanistica.

Dopo appena un ventennio dall'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942 si rilevava la necessità di riformare radicalmente l'urbanistica italiana ed oggi, dopo oltre 70 anni, seppure tale consapevolezza sia maturata ulteriormente, appare ancora difficile conseguire tale risultato.

La proposta di legge Sullo⁶ venne presentata ai ministeri interessati e al CNEL⁷, chiamato ad esprimere un parere tecnico in merito alla bozza di legge. Il testo non riuscì ad arrivare neppure in Parlamento e, durante la campagna elettorale del 1963, divenne il pretesto di una campagna di stampa denigratoria al punto che lo

⁴ L.167/ del 18 aprile 1962 “Disposizioni per favorire l'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare”

⁵ Istituite definitivamente nel 1970

⁶ “Progetto della nuova legge urbanistica e Relazione illustrativa” predisposto dalla commissione nominata dal Ministro dei LL.PP. on. Sullo. In: Urbanistica 36/37 del 1962.

⁷ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

stesso partito al quale Sullo aderiva, la Democrazia Cristiana, con una nota del 13 Aprile del 1963 firmata dall'allora segretario Aldo Moro, prese le distanze dal ministro e dal suo progetto di legge (Becchi, 1997).

La proposta di legge venne accusata di incostituzionalità e di inefficienza, di condurre ad una paralisi edilizia assoluta, di favorire la corruzione e la persecuzione politica ma soprattutto di mirare all'abolizione della proprietà privata della casa, fattore che ha influito in maniera particolare sull'opinione pubblica (Astengo, 1962).

E' importante indagare principalmente sull'aspetto della proposta inerente alle limitazioni dell'uso della proprietà del suolo urbano, che rappresentano un tentativo fallito di governare il fenomeno della rendita urbana e di limitare le sperequazioni generate dal piano urbanistico.

L'entrata in vigore di un piano regolatore generale porta con sé inevitabilmente sperequazioni di differente natura: una prima tipologia nasce dalla classificazione del territorio in suolo urbano edificabile e aree ad uso agricolo; la seconda ha origine nella distinzione tra aree urbane ad uso residenziale e aree da destinare a servizi, sottoposte pertanto a vincolo preordinato all'esproprio; la terza scaturisce dall'attribuzione di differenti indici di edificabilità ai suoli urbani destinati alla residenza. Nel primo caso la sperequazione, legata alla classificazione urbana di un suolo, non limita in alcun modo il godimento di un suolo agricolo, che conserva la stessa destinazione d'uso e non ha pertanto diritto ad alcun indennizzo (Astengo, 1962).

La finalità della proposta di legge, come dichiarato dallo stesso Sullo, è quella di risolvere le situazioni di conflitto generate dal processo di pianificazione e di raggiungere un'indifferenza dei proprietari al piano.

I criteri ispiratori del disegno di legge, sintetizzati dal ministro nel suo discorso in Parlamento, rappresentano ancora oggi questioni

aperte: garantire che i pianificatori, nel processo di redazione degli strumenti, mirino esclusivamente alla tutela degli interessi pubblici; liberare le autorità amministrative dalle pressioni degli interessi privati; rendere possibile una pianificazione rapida, efficiente e coordinata con le esigenze collettive; consentire ai comuni di acquisire ad un prezzo equo le aree da destinare a servizi; garantire l'equità dei proprietari nella costruzione della città pubblica, impedendo che i vantaggi di pochi producano danni economici ad altri; semplificare i servizi urbanistici e contenere i costi di gestione (Astengo, 1962).

Una soluzione al problema può trovarsi, secondo la proposta di legge, nell'acquisizione preventiva delle aree e nella urbanizzazione delle stesse da parte del comune che acquisisce il controllo diretto del processo di urbanizzazione, senza dover ricorrere alle lottizzazioni convenzionate che spesso hanno prodotto interventi infrastrutturali di scarsa qualità.

Essa è ritenuta da Sullo l'unica strada percorribile dato che le alternative proposte, ad esempio la perequazione dei volumi o l'imposizione fiscale, agiscono esclusivamente come mitigatori degli effetti. Non possono infatti eliminare definitivamente le disparità di trattamento nei confronti della proprietà immobiliare dato che, intervenendo esclusivamente a seguito dell'assunzione delle scelte urbanistiche, lasciano in piedi il conflitto tra interessi pubblici e privati nella fase di redazione e di adozione dei piani (Astengo, 1962).

La proposta operativa si basa sul principio generale di espropriazione di tutte le zone non edificate comprese nell'ambito del piano particolareggiato, nonché delle aree caratterizzate dalla presenza di costruzioni con destinazione d'uso difforme a quella prevista dallo strumento di piano. L'acquisizione delle aree da parte dell'amministrazione comunale non lede in alcun modo i diritti della proprietà privata, che vengono compensati attraverso la corresponsione del relativo indennizzo di esproprio (Artt.23 e 24).

Successivamente il comune provvede alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e cede eventualmente in proprietà allo Stato o ad altri enti locali la proprietà delle infrastrutture e servizi collettivi. Per le aree destinate all'insediamento residenziale si propone l'introduzione del cosiddetto "diritto di superficie", ceduto a società cooperative o enti pubblici allo scopo di costruire alloggi economici e popolari a mezzo di asta pubblica (Art.26).

Per Sullo si tratta semplicemente di una generalizzazione del metodo introdotto dalla 167/1962 per l'attuazione dei piani di edilizia economica e popolare, con l'estensione della pratica dell'esproprio a tutte le aree necessarie, in un tempo determinato, per lo sviluppo della città e successiva cessione ai privati di quelle con destinazione residenziale ad un prezzo di costo maggiorato esclusivamente delle spese sostenute per l'urbanizzazione (Sullo, 1964).

In questo modo tutti i proprietari si troverebbero in condizione di uguaglianza, la procedura di costruzione del piano risulterebbe più snella e veloce e le previsioni di piano avrebbero maggiori possibilità di trovare una loro attuazione.

Ma il punto dolente della proposta di legge, oggetto delle maggiori critiche, è proprio la proposta di introdurre il diritto di superficie che, successivamente, lo stesso Sullo aveva ritenuto non essenziale e più volte definito come aspetto suscettibile di modifiche. Egli ricorda, tuttavia, come già nella legge 167/1962 sia stato introdotto questo istituto giuridico, senza che tale novità generasse alcun clamore (Sullo, 1964). Inoltre non si trattava di creare un nuovo istituto dato che il diritto ad utilizzare il suolo altrui, per l'edificazione o per usi differenti, è regolato in Italia dal Codice Civile del 1942 (articoli dal 952 al 956)⁸.

⁸ Codice Civile, Art. 952 Costituzione del diritto di superficie: Il proprietario può costituire il diritto di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri che ne acquista la proprietà. Del pari può alienare la proprietà della costruzione già esistente, separatamente dalla proprietà del suolo.

In sostanza il Codice opera una distinzione tra il proprietario del suolo e quello dell'edificio e, nel caso in cui le due funzioni non coincidano, definisce quest'ultimo "superficiario", ossia titolare dei diritti di edificazione del suolo e di proprietà sulla costruzione. Sullo respinge nettamente l'accusa di voler trasformare la proprietà della casa in un diritto temporaneo sostenendo che, seppure il Codice Civile preveda la possibilità di attribuire un tempo determinato al diritto di superficie, esso non rappresenta l'unica soluzione prospettata nella legge che, al contrario, intendeva tutelare il diritto alla proprietà della casa con la possibilità di vendere, demolire, ereditare o ipotecare gli immobili senza alcun vincolo.

Il diritto di superficie a tempo determinato potrebbe essere utile per i proprietari dei suoli che, non essendo in possesso dei mezzi economici necessari per costruire, hanno la possibilità di cedere ad un costruttore tale facoltà. Quest'ultimo sarebbe in questo modo in grado, in un numero di anni predeterminato, di ammortizzare l'investimento e di accumulare un guadagno tale da rendere sufficientemente vantaggiosa l'operazione nonostante, alla scadenza, sia costretto a cedere al proprietario del suolo anche i diritti sulla costruzione (Sullo, 1964).

Le esperienze di utilizzo del diritto di superficie a tempo determinato, in nazioni non comuniste come ad esempio l'Austria,

Codice Civile, Art. 953 Costituzione a tempo determinato

Se la costituzione del diritto è stata fatta per un tempo determinato, allo scadere del termine il diritto di superficie si estingue e il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione.

Codice Civile, Art. 954 Estinzione del diritto di superficie

L'estinzione del diritto di superficie per scadenza del termine importa l'estinzione dei diritti reali imposti dal superficiario. I diritti gravanti sul suolo si estendono alla costruzione, salvo, per le ipoteche, il disposto del primo comma dell'art. 2816. I contratti di locazione, che hanno per oggetto la costruzione, non durano se non per l'anno in corso alla scadenza del termine. Il perimetro della costruzione non importa, salvo patto contrario, l'estinzione del diritto di superficie. Il diritto di fare la costruzione sul suolo altrui si estingue per prescrizione per effetto del non uso protratto per venti anni.

l’Inghilterra e l’Olanda, ha consentito di risolvere il problema abitativo, in alcuni contesti urbani, fungendo da incentivo per l’iniziativa privata sui suoli comunali. Sullo riteneva che tale pratica avrebbe inoltre consentito di combattere l’abusivismo edilizio ipotizzando che, nel caso in cui il comune conservasse la proprietà dell’area, il superficiario non avrebbe alcun interesse a costruire un edificio abusivo non potendo acquisirne la proprietà.

In appoggio alle sue tesi Sullo cita Bernoulli (1951) e Einaudi (1900), entrambi favorevoli alla distinzione tra la proprietà della casa e quella del suolo al fine di combattere la speculazione edilizia.

Infatti Einaudi, illustre studioso ed ex presidente della Repubblica, sosteneva che, non essendo la proprietà del suolo una condizione necessaria perché si eserciti l’industria edilizia, l’unica strada percorribile è quella di separare la proprietà del terreno da quella della casa⁹.

Anche Francesco Forte, in un articolo pubblicato sulla rivista “Politica” nel 1962, assume posizioni di difesa ed elogio verso il tentativo del ministro Sullo di riformare l’urbanistica italiana in una direzione di progresso economico, giustizia sociale ed elevamento civile che, seppure trovi consensi come principio, nel cercare di tradurli in strumenti concreti essi svaniscono (Lanzetta, 2010).

Il problema della separazione del diritto di proprietà dal diritto di superficie, al centro del dibattito sulla proposta Sullo, era stato presentato con insistenza dagli esperti dell’INU, nella fase di formulazione del testo della LUN nel 1942, all’allora ministro Gorla, senza trovare sufficiente consenso da parte sua. Pertanto l’esito finale della LUN, in relazione a tale problematica, rappresenta senza dubbio un compromesso tra le posizioni delle diverse forze politiche.

⁹ Einaudi L. (1900), *La riforma sociale*, anno VII, vol X, p.779

Fig.1_Modalità di attuazione del PRG contenute nelle varie proposte di riforma della LUN

<i>LUN e proposte di riforma</i>	<i>Strumenti per l'attuazione del piano urbanistico</i>
<i>LUN 1150/1942</i>	Comparto edificatorio
<i>INU 1960</i>	Patrimonio comunale di aree e concessione enfiteutica Comparto edificatorio Perequazione dei volumi Perequazione dei valori
<i>PICCINATO 1961</i>	Patrimonio comunale e concessione enfiteutica Comparto edificatorio Cessione delle aree e decurtazione di quelle destinate a servizi
<i>ZACCAGNINI 1961</i>	Comparto edificatorio Perequazione dei volumi Esproprio delle aree e cessione in uso o in proprietà
<i>SULLO 1962</i>	Esproprio generalizzato Cessione del diritto di superficie a tempo determinato o indeterminato

La frana di Agrigento del 1966 mette in luce le drammatiche conseguenze della speculazione edilizia sulle città italiane e rappresenta l'occasione per una riforma urbanistica seria. In realtà l'esito concreto sarà la legge Ponte del 1967, volta a limitare lo sviluppo edilizio in assenza di strumenti urbanistici e ad ottenere il contributo dei privati alle spese di urbanizzazione.

Con la sentenza della Corte Costituzionale n.55 del 1968 viene dichiarata incostituzionale la normativa che consente l'imposizione, senza indennizzo ed a tempo indeterminato, di vincoli a contenuto espropriativo o che, pur consentendo di conservare la titolarità del diritto di proprietà, ne determinano uno svuotamento nei contenuti.

L'indennizzo di tutti i vincoli imposti dal piano regolatore appare un'operazione insostenibile per gli enti locali e viene a gran voce invocata una riforma della LUN.

L'unica soluzione che consentirebbe di evitare l'obbligo di indennizzo è quella di separare lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà tramutandolo in una concessione pubblica da accompagnare con l'imposizione di un tributo.

Il provvedimento legislativo 865/1971¹⁰ rilancia l'intervento pubblico nel settore abitativo introducendo nuovi istituti urbanistici (demani di aree comunali e Piani per insediamenti produttivi) e rinnovando il regime dei suoli urbani con l'avocazione ai pubblici poteri del plusvalore delle aree edificabili. L'efficacia dei vincoli urbanistici viene prorogata ogni due anni sino al 1972, rimandando la soluzione al problema (Bottino, Brunetti, 1977).

Il dibattito sulla eventuale statalizzazione dei suoli edificabili e sulla necessità di pervenire ad una riforma radicale del regime di uso dei suoli continua nel corso degli anni Settanta senza alcun esito definitivo.

Con la legge Bucalossi (L. 10/1977) si sceglie di separare completamente lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà¹¹. Una proposta iniziale, poi scartata, prevedeva il riconoscimento parziale di un certo plafond di edificabilità ai suoli ma questo avrebbe comportato accettare l'appartenenza al proprietario del diritto ad edificare (come affermato in quegli anni dalla legge urbanistica francese firmata dal ministro Robert Galley).

La concessione onerosa sancisce l'appartenenza del diritto di edificazione alla collettività, sebbene essa sia strutturata in maniera

¹⁰ L.865/1971 "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, norme sulla espropriazione per pubblica utilità".

¹¹ L.10/1977 "Norme per la edificabilità dei suoli", Art. 1: Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.

atipica: per concessione comunemente si intende un atto pienamente discrezionale mentre, in questo caso, per ovvie ragioni non può essere tale.

La discrezionalità dell'amministrazione si applica comunque nella fase di redazione degli strumenti urbanistici attraverso i quali l'amministrazione quantifica la capacità edificatoria nelle diverse zone omogenee.

Pertanto la legge contiene solo in maniera implicita la separazione del diritto di costruire dalla proprietà del suolo. Sicuramente non è possibile affermare che si raggiunga appieno l'obiettivo di perequare le situazioni proprietarie ma è innegabile il fatto che il provvedimento vada verso quella direzione.

La Legge Bucalossi del 1977 ha avviato un intenso dibattito sull'ipotesi che il regime concessorio determinasse realmente la non appartenenza al privato dello *jus aedificandi*, concesso dal soggetto pubblico a fronte di un pagamento. In realtà prevale l'opinione secondo la quale la legge non abbia in alcun modo separato il diritto edificatorio dalla proprietà del suolo e la concessione abbia una valenza esclusivamente formale¹². Anche il dibattito attuale sul "trasferimento" dei diritti edificatori conferma il fatto che si tratta di una facoltà compresa nella proprietà fondiaria (Meucci, 2012).

Nella legge comunque non viene affermata in maniera esplicita la riserva pubblica del diritto ad edificare. L'uguaglianza perfetta dei proprietari dei suoli, ossia l'indifferenza assoluta, può essere raggiunta esclusivamente attraverso l'avocazione totale o quasi dei plusvalori delle aree (ad esempio mediante l'esproprio generalizzato) e il successivo controllo pubblico dell'intervento sui prezzi di vendita o di locazione per evitare che la rendita si rigeneri sotto altre forme (Bottino, Brunetti, 1977).

¹² Anche la Corte Costituzionale con la sentenza n.5 del 20/01/1980 ha ribadito che lo *jus aedificandi* è parte integrante del diritto di proprietà del suolo.

Il diritto di edificazione è concesso al proprietario dell'area (e non a chiunque la richieda) a patto che l'intervento sia conforme agli strumenti urbanistici. La concessione non è revocabile e non incide sulla proprietà dell'immobile realizzato.

La sua onerosità non è comunque totale nel senso che il contributo di concessione non costituisce il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area.

La somma di denaro che il privato deve corrispondere all'amministrazione comunale per la trasformazione del suolo è composta da una quota delle spese necessarie per attrezzare l'area, che devono necessariamente gravare sul richiedente la concessione nonché beneficiario della trasformazione e da un contributo calcolato sulla base del costo della nuova realizzazione, come risarcimento nei confronti della collettività per la riduzione della disponibilità di spazio derivante dalla sua azione (Bonamico, Fusco Girard, 1980).

Si tratta di una modalità chiara e trasparente per la quantificazione del contributo. Sarebbe stato auspicabile commisurarlo al reale plusvalore incamerato dall'area, sebbene anch'esso sia soggetto a variazioni continue secondo l'andamento del mercato immobiliare.

La logica della legge Bucalossi, che poteva essere considerata un punto fermo nell'evoluzione della disciplina urbanistica, è stata stravolta da provvedimenti successivi. Ad esempio con la L.457/1978¹³ è stata introdotta una forma di rateizzazione degli oneri di urbanizzazione. Un provvedimento successivo del 1982¹⁴ aveva introdotto una riduzione degli oneri concessori per coloro che costruiscono l'abitazione principale. In ogni caso il mancato o ritardato aggiornamento dei valori dei contributi determina una costante riduzione degli stessi nel corso degli anni (Carullo, 1983).

¹³ L.457/1978 "Norme per l'edilizia residenziale"

¹⁴ L.94/1982 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 23 gennaio 1982 n.9, recante Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti."

La proprietà dell'area è comunque un presupposto essenziale per l'edificazione e il legislatore lo conferma nel momento in cui, all'art.13 della legge Bucalossi, ricalcando le disposizioni della L.865/1971, afferma che nel caso in cui il privato non attui lo sviluppo edilizio previsto dal piano la pubblica amministrazione può sostituirsi ad esso previo esproprio dell'area, divenendone quindi prima proprietaria.

L'art.10 della L.10/1977 sottolinea in via definitiva il fatto che essere proprietario di un'area non comporta conseguentemente ed in maniera automatica il diritto ad alterarne lo stato fisico soprattutto in virtù del fatto che solitamente si tratta di una variazione peggiorativa dell'ambiente naturale o antropico (Bonamico, Fusco Girard, 1980).

Oggi l'ipotesi di separare lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà possiede una minore rilevanza rispetto ai tempi del dibattito sulla legge Bucalossi dato che le trasformazioni urbane avvengono prevalentemente su aree già oggetto di urbanizzazione e nelle quali lo *jus aedificandi* è già incorporato (Stanghellini, 2013).

5.2. La crisi del piano regolatore: problemi di efficacia ed equità

L'obiettivo della Legge Urbanistica Nazionale era sicuramente chiaro: conformare l'uso dei suoli e limitare il godimento della proprietà privata nei casi in cui l'utilizzo sia in contrasto con l'interesse collettivo.

Il piano regolatore generale rappresenta lo strumento principale in mano alle amministrazioni comunali per operare le scelte urbanistiche relative al territorio.

La sua efficacia conformativa della proprietà privata si esplica per mezzo della zonizzazione urbanistica, che classifica il territorio in zone omogenee sulla base di aspetti qualitativi e ne definisce la destinazione d'uso ed il contenuto del diritto di proprietà per quanto attiene allo *jus aedificandi*.

La crisi dell'urbanistica, che coincide con quella del piano regolatore, si è intensificata negli anni Ottanta a causa della scarsa credibilità di una disciplina incapace di dare risposta alle nuove esigenze emerse nel corso del tempo e di anteporre gli interessi collettivi a quelli individuali (Oliva, 2012).

Il piano regolatore generale nel realizzare un determinato assetto territoriale, a prescindere dalla qualità dello scenario prefigurato, incide notevolmente sui valori degli immobili nel mercato.

Sebbene il pianificatore sia indifferente rispetto all'assetto proprietario, la sua azione determina una lievitazione dei prezzi delle aree oggetto di scelte urbanistiche appetibili e, viceversa, un deprezzamento di quelle sottoposte a vincolo preordinato all'esproprio o a limitazioni d'uso.

Le amministrazioni sono comunque tenute a pianificare l'intero territorio comunale operando con la massima discrezionalità nell'allocazione delle funzioni e nelle scelte che incidono sulle singole proprietà (Cacciavillani, 2015).

Inoltre i modelli di piano tradizionali sono deficitari soprattutto nella dimensione distributiva della capacità edificatoria, che determina inevitabilmente delle disparità di trattamento e delle diseguaglianze (Trapani, 2014).

Lo *zoning* si è rivelato uno strumento poco flessibile, incapace di interpretare la complessità della realtà territoriale e di adattarsi ai mutamenti delle esigenze socio-economiche della comunità insediata, fortemente discriminatorio nella differenziazione delle situazioni proprietarie in termini di destinazione d'uso e vocazione edificatoria (Trapani, 2014). Ad esempio l'apposizione di vincoli di inedificabilità assoluta limita drasticamente il contenuto del diritto di proprietà del suolo. Viceversa l'attribuzione di una specifica destinazione d'uso e di una determinata capacità edificatoria ai suoli produce incrementi di valore con serie ricadute sull'equità del piano. In questo caso il plusvalore prodotto rappresenta un vantaggio

immeritato per il privato, esito diretto dell'entrata in vigore dello strumento urbanistico.

Il piano regolatore generale individua inoltre nel territorio comunale le aree per servizi collettivi, nella misura definita dal D.M. 1444/1968, e le sottopone a vincolo preordinato all'esproprio per pubblica utilità. Attraverso l'esproprio l'amministrazione pubblica acquisisce la proprietà dell'immobile per ragioni di interesse collettivo, previa corresponsione di un adeguato indennizzo. E' la stessa Costituzione italiana a prevedere l'esproprio per motivi di interesse generale e a riconoscere un equo indennizzo al fine di garantire la tutela della proprietà privata e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

La normativa sull'esproprio per pubblica utilità vanta una lunga storia nel nostro paese a partire dalla L.2359/1865 per arrivare allo specifico Testo Unico 327/2001. All'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, che coincide con l'approvazione del piano regolatore, deve fare seguito il decreto di esproprio con relativo indennizzo. Il vincolo ha una durata temporale limitata a 5 anni ma può essere reiterato con obbligo, per l'amministrazione comunale, di procedere alla liquidazione dell'indennizzo.

Numerose sentenze della Corte Costituzionale, dal 1980 ad oggi, hanno dichiarato illegittimi i vincoli espropriativi reiterati oltre i cinque anni e le indennità di esproprio lontane dai reali valori di mercato (Oliva, 2012).

Da un lato un orientamento teso a riconoscere indennità espropriative inferiori ai prezzi di mercato è giustificato dal fatto che una parte della rendita fondiaria sia generata dalle scelte di piano e dagli investimenti pubblici. Tuttavia questo si traduce in una disparità di trattamento tra proprietari fondiari che incentiva pressioni sull'amministrazione pubblica al fine di ottenere destinazioni d'uso più vantaggiose (Micelli, 1999).

I criteri per la determinazione dell'indennizzo espropriativo sono stati oggetto di riforme legislative nel corso del tempo anche a causa

dei numerosi ricorsi presentati dai proprietari immobiliari coinvolti che vedevano riconosciuto un indennizzo di gran lunga inferiore al valore venale del bene. A seguito dei numerosi inviti all'Italia, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, a correggere il criterio di stima dell'indennizzo espropriativo e delle diverse sentenze della Corte Costituzionale¹⁵, che ne hanno sancito l'incostituzionalità, l'indennità di esproprio viene valutata sulla base del valore di mercato del bene (Urbani, 2011).

Le procedure espropriative per l'acquisizione delle aree da destinare a servizi collettivi si sono rivelate complesse e dispendiose in termini di tempo e risorse economiche. La crisi finanziaria delle amministrazioni comunali rende oggi praticamente impossibile l'utilizzo dello strumento espropriativo. L'acquisizione delle aree mediante l'esproprio si è rivelata una delle principali cause della inefficacia del piano urbanistico, sebbene le difficoltà finanziarie si manifestino anche nella realizzazione dei servizi collettivi e nella successiva gestione (Micelli, 2011).

5.3. Meccanismi innovativi per l'attuazione del piano urbanistico

Nel far fronte all'esigenza di miglioramento della qualità urbana ed ambientale in generale, occorre fare i conti con gli ingenti costi della riqualificazione e con la scarsa disponibilità di risorse da parte degli enti locali.

Il partenariato pubblico-privato costituisce ormai una soluzione "obbligata" per l'attuazione di progetti di trasformazione urbana.

Preso atto dell'inefficacia e dell'iniquinà del piano tradizionale la disciplina urbanistica ha avviato una fase di sperimentazione di

¹⁵ In particolare le sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007 hanno riconosciuto l'incostituzionalità del criterio previsto dal T.U. del 2001 per il calcolo dell'indennità di esproprio richiedendo espressamente che essa venga ricondotta al valore di mercato del bene

forme innovative di piano e di meccanismi per la sua attuazione che consentano di superare le difficoltà legate all'esproprio e di raggiungere una superiore indifferenza del privato rispetto alle scelte di piano (Colavitti, Serra, 2013).

5.3.1. *Urbanistica contrattata e partenariato pubblico privato*

Il passaggio da un'urbanistica autoritativa ad un'urbanistica consensuale è ormai un percorso inevitabile che, seppure in maniera graduale e talvolta poco consapevole, sta portando ad un coinvolgimento attivo del privato nel governo del territorio. Le ragioni di tale evoluzione sono da ricercare nella crisi fiscale dei comuni che rende necessario l'apporto economico privato per la gestione del patrimonio pubblico, la riforma del piano verso forme più flessibili, l'affermazione del principio di giustizia redistributiva tra interessi pubblici e privati, il superamento dell'indennizzo espropriativo in forma monetaria, la ricerca di nuove modalità per la cattura del plusvalore assegnato dal piano (Urbani, 2011).

E' evidente oggi una maggiore partecipazione dei privati ai processi di pianificazione, chiaramente rilevabile nella legittimazione ad incidere nelle fasi di avvio dei procedimenti di pianificazione o sul contenuto discrezionale degli atti conseguenti e nell'ampliamento degli strumenti consensuali di attuazione della pianificazione.

Il cambiamento registrato nell'ultimo decennio nel rapporto tra pubblico e privato nelle trasformazioni urbane è stato in parte prodotto dalle innovazioni introdotte nel quadro legislativo ma, allo stesso tempo, è stato talvolta lo stesso contesto normativo ad accompagnare fenomeni e pratiche diffuse, fornendo loro legittimità.

Il primo passo volto ad attenuare i rigidi schemi della legge urbanistica nazionale è rappresentato dalla L.241 del 1990¹⁶ che ha

¹⁶ L. 241/1990 "Nuove norme sul procedimento amministrativo", modificata dalla L.15/2005 "Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n.241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa".

introdotto, nell'ordinamento giuridico, alcuni strumenti che riducono gli oneri amministrativi e i costi per il privato ed aprono la strada verso la pianificazione per accordi, espressione di una *soft regulation* (Trapani, 2014).

L'accordo fra amministrazione pubblica e privato si pone in alcuni casi come "necessario" per raggiungere uno specifico risultato amministrativo. A partire dagli anni Settanta infatti il ricorso a moduli convenzionali per la gestione degli interventi di trasformazione territoriale è sempre più frequente (Meucci, 2012).

Nell'ottica di semplificazione dei procedimenti amministrativi la legge introduce i cosiddetti accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento che offrono la possibilità per l'amministrazione di concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e nel perseguimento dell'interesse pubblico, accordi con il privato al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (art.11, L.241/1990). Gli accordi possono avere carattere procedimentale o sostitutivo del provvedimento finale: nel primo caso il contenuto dell'accordo alleggerisce l'istruttoria e vincola il provvedimento finale.

Il ricorso agli accordi sostitutivi deve fondarsi su ragioni di efficienza, efficacia e semplificazione. Si tratta di strumenti che promuovono accordi con il privato, basandosi sul suo consenso, e risultano perciò di più facile accettazione per la collettività rispetto a qualsivoglia imposizione fiscale.

Gli accordi pubblico privato rappresentano strumenti consolidati e diffusi per la cattura di una parte del plusvalore generato dalle trasformazioni urbanistiche e per la cessione volontaria di aree.

Solitamente la restituzione dei plusvalori avviene attraverso la cessione negoziata di un insieme di aree, opere e servizi funzionali allo sviluppo dei contenuti pubblici del piano (Micelli, 2015).

Con l'introduzione dei programmi complessi e delle diverse forme di partenariato pubblico privato, all'interno della legislazione nazionale e regionale, si è cercato di superare la contrapposizione tra

privato e pubblico nella trasformazione della città per sperimentare successivamente forme eterogenee di collaborazione tra amministrazioni e *developers*.

Sono state studiate tre tipologie di partenariato: PPP negoziale (i cosiddetti programmi complessi); PPP istituzionalizzato (le società a capitale misto) e il PPP contrattuale (la concessione di costruzione e gestione e la finanza di progetto) (Dalla Longa, 2011).

La realizzazione di opere pubbliche attraverso un PPP di tipo negoziale offre alla pubblica amministrazione numerosi vantaggi tra cui minori oneri di natura procedurale e amministrativa, assenza di esborsi di risorse pubbliche, rispetto dei vincoli del patto di stabilità, rischi inferiori a carico dell'ente promotore e tempi ridotti per la realizzazione dell'opera. La valutazione della convenienza economica da parte della pubblica amministrazione deve estendersi alla gestione futura del bene affinché l'acquisizione dell'opera, seppure gratuita, non comporti successivamente oneri non sostenibili per la collettività. Un ulteriore aspetto è rappresentato dall'utilità sociale delle opere pubbliche, al fine di evitare che il servizio acquisito con la negoziazione produca delle esternalità positive rivolte esclusivamente all'ambito urbano oggetto di intervento (Stanghellini, 2012).

La possibilità di derogare alle disposizioni dello strumento urbanistico generale ha reso i programmi complessi, a partire dal Programma Integrato di Intervento disciplinato con la L.179/1992, maggiormente flessibili ed operativi, riscontrando successo nell'ambito della riqualificazione urbana (Casu, 2015).

Gli accordi di partenariato tra pubblico e privato incidono efficacemente sulle rendite in formazione e si rivolgono in maniera chiara ai soggetti beneficiari dell'incremento di valore.

Il recente D.L. 133/2014¹⁷ ha stabilito l'ammontare percentuale del plusvalore da restituire alla comunità in caso di variazioni urbanistiche puntuali nella misura del 50%.

La realizzazione di interventi di trasformazione urbana mediante il partenariato pubblico privato negoziale necessita di un mercato solido nel quale esistano elevati plusvalori da mettere in gioco, dunque le aree metropolitane saranno in vantaggio rispetto ai centri di piccole dimensioni con un mercato immobiliare sicuramente più debole e tale divario è destinato a crescere ulteriormente a seguito di tali operazioni di riqualificazione.

La capacità del privato di incidere nei processi di pianificazione può manifestarsi in due momenti distinti: “a monte”, ossia nel momento di elaborazione della scelta urbanistica e di governo oppure “a valle”, ossia nella fase di attuazione del piano.

Gli strumenti operativi dell'urbanistica negoziale sono molteplici. Essi vanno dai semplici accordi con il privato su singoli interventi agli accordi di programma su trasformazioni di rilevanza urbanistica e territoriale, che possono comportare un incremento dell'edificabilità privata al fine di rendere fattibile l'intervento, sino al *project financing* con il quale l'operatore realizza opere di pubblico interesse in cambio di una capacità edificatoria aggiuntiva (Micelli, 2014).

Diversi sono i nodi da sciogliere e gli aspetti critici da approfondire: natura poco concorrenziale dei mercati in cui si forma il partenariato e la conseguente opportunità di accrescere l'efficienza delle procedure attraverso una maggiore concorrenzialità; maggiore informazione riguardo ai costi degli interventi e potenziamento degli osservatori; una prospettiva decisionale e di valutazione che prenda in esame i vantaggi nel medio - lungo periodo; garanzia sull'effettivo trasferimento dei rischi agli operatori privati (Stanghellini, 2012).

¹⁷ Si tratta del cosiddetto Decreto Sblocca Italia convertito in legge con la L.164/2014

Spesso si giudica incerto il quadro legislativo che regola i rapporti tra pubblico e privato, ma occorre riflettere sul fatto che un accordo di tipo negoziale implica necessariamente una certa flessibilità, che non può esistere se sottoposta a rigide discipline da parte del legislatore (Piperata, 2012).

E' comunque inevitabile constatare la debolezza degli strumenti operativi in mano alle pubbliche amministrazioni per gestire la fase di negoziazione (protocolli e metodologie di stima condivise) che determinano rischi in termini di equità dei prelievi (Micelli, 2015).

5.3.2. Le diverse forme della perequazione urbanistica

La perequazione urbanistica ha assunto un peso rilevante nel dibattito disciplinare dopo il tramonto dell'illusione di poter risolvere il problema del regime dei suoli avocando alla mano pubblica l'edificabilità, nonostante essa sia frutto dell'azione di conformazione degli usi delle aree esercitata dalla pianificazione.

Con il passaggio dall'urbanistica dell'espansione a quella della trasformazione la perequazione si rivela in progress uno strumento più adeguato, rispetto alla gestione pubblica dell'edificazione, dato anche il numero ridotto di programmi di espansione residenziale nell'attuale fase di crisi economica (Pagano, 2004).

Il processo tradizionale di costruzione della città pubblica si è rivelato, infatti, poco efficace ed ormai inapplicabile: l'acquisizione mediante esproprio delle aree ed infine la realizzazione delle opere e delle attrezzature collettive necessita di ingenti risorse ed impone un *iter* amministrativo complesso ed oneroso a carico degli enti locali.

La perequazione nasce anche con l'intento di superare queste problematiche per conferire agli strumenti di piano maggiore efficacia ed equità, consentendo alla proprietà di beneficiare del vantaggio del potenziale sviluppo edificatorio e garantendo, al contempo, anche un incremento della qualità urbana.

Il principio fondamentale del meccanismo perequativo è basato sul riconoscimento a tutti i suoli ad uso urbano di un diritto edificatorio la cui entità sia indifferente rispetto alla destinazione d'uso ma scaturisca dallo stato di fatto e di diritto rilevabile nella fase di redazione del piano (Pompei, 1995).

Data una determinata superficie territoriale, più o meno estesa a seconda della tipologia di perequazione adottata, viene attribuito ad essa un indice unico di edificabilità il cui sviluppo deve essere concentrato su una porzione della superficie fondiaria, destinata ad uso privato, mentre la parte rimanente deve essere ceduta ad usi pubblici per viabilità, standard urbanistici ed attrezzature di interesse collettivo (Morano, 2007).

Già negli anni Sessanta, Astengo aveva indicato nell'applicazione della perequazione al comparto urbanistico un modo per garantire l'eguaglianza di trattamento delle proprietà coinvolte. Il principio di eguaglianza è contemplato direttamente dalla Costituzione e rappresenta un valido motivo per l'utilizzo del meccanismo perequativo (Pagano, 2004).

Infatti, nella pianificazione della trasformazione e della riqualificazione della città, la perequazione urbanistica offre numerosi vantaggi nell'ottica dell'efficacia e dell'equità: benefici immediati si rilevano nella sostituzione dell'esproprio con l'acquisizione consensuale dei terreni per uso pubblico, nel superamento dei vincoli urbanistici e nelle nuove opportunità che si offrono al comune per localizzare e gestire gli interventi pubblici (Pompei, 1995).

Nel perseguire l'indifferenza relativa della proprietà immobiliare rispetto alle scelte di piano, la perequazione supera la distinzione tra proprietari beneficiari del plusvalore legato alla trasformazione urbana e proprietari vincolati alla cessione dell'area per la realizzazione delle dotazioni collettive: entrambi saranno titolari di una quota di edificabilità con conseguente omogenea distribuzione del plusvalore.

Il principio perequativo non ammette l'attribuzione di quantità edificatorie diverse a terreni nello stesso stato di fatto e di diritto che si riapproprierebbero di livelli di rendita urbana molto differenti. Il criterio distributivo è oggettivo e trasparente mentre la classificazione dei suoli, seppure sia un atto discrezionale, dovrebbe basarsi su aspetti teorici riscontrabili (Stanghellini, 2013).

I parametri di edificabilità devono essere indifferenti rispetto alle destinazioni d'uso, senza alcun riferimento alle zone territoriali omogenee, nate con obiettivi differenti e non coincidenti con le caratteristiche di fatto e di diritto delle aree (Pompei, 1995).

L'attribuzione delle quantità edificatorie è un'operazione nettamente distinta dal progetto urbano, ossia dalla reale collocazione e futuro sviluppo sul territorio delle volumetrie, che appare libera da condizionamenti e pressioni dei proprietari, resi teoricamente indifferenti rispetto alle scelte di piano (Stanghellini, 2013).

Tuttavia non si raggiunge una reale equità distributiva ed una totale indifferenza della proprietà di fronte alle scelte di piano. Dato che lo strumento opera comunque delle scelte discrezionali, definendo i confini degli ambiti di trasformazione urbana.

Si tratta pertanto di un'indifferenza relativa e non assoluta in quanto agisce all'interno del territorio urbano, destinato alla conservazione o alla trasformazione, ma non può evitare di operare una discriminazione nella distinzione tra suolo urbano/urbanizzabile e non urbano/non urbanizzabile (Barbieri, 1998)

Rispetto al modello tradizionale, il piano perequativo garantisce comunque un incremento del numero di proprietari avvantaggiati dalle trasformazioni urbane distribuendo, equamente tra loro, oneri e benefici connessi.

Anche la cessione di un'area al comune in cambio di diritti edificatori da utilizzare altrove o lo scambio, a titolo oneroso, dei diritti edificatori assegnati in maniera omogenea alle aree emittenti permetteranno, nella fase di atterraggio e di sviluppo sulle aree riceventi, di garantire ai proprietari una frazione del plusvalore della

trasformazione immobiliare all'ente pubblico una quota del territorio comunale.

In questo modo si rinnova anche la concezione e il ruolo della zonizzazione che diviene espressione esclusiva degli aspetti progettuali superando la mera definizione delle zone omogenee monofunzionali e con differenti potenzialità edificatorie. Il piano perequativo disciplina le previsioni insediative ed infrastrutturali e ripartisce in maniera omogenea, su un'ampia base di proprietari, i costi delle infrastrutture e la capacità edificatoria che può circolare, in maniera astratta, nell'intero territorio oggetto della trasformazione (Trapani, 2014).

Non esiste un modello normativo di perequazione urbanistica condiviso a livello nazionale, sebbene le legislazioni regionali facciano accenno all'istituto indicandone, in particolare, la finalità applicativa. Sebbene a livello normativo permanga un chiaro riferimento allo *zoning*, la tecnica perequativa è stata comunque riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza amministrativa come praticabile, in virtù dell'ampio potere discrezionale di pianificazione del territorio in capo ai comuni¹⁸. Nella distribuzione dei vantaggi e degli oneri derivanti dalle trasformazioni territoriali si palesa il rischio che gli oneri per i privati risultino superiori ai vantaggi ritraibili dall'edificabilità assegnatagli, o viceversa che i benefici siano eccessivi per il privato rispetto alla collettività (Cacciavillani, 2015). Il primo caso influisce negativamente sull'efficacia dello strumento, mentre nella seconda ipotesi sull'equità del piano.

L'applicazione dello strumento perequativo è avvenuta inizialmente in maniera puntuale su singoli ambiti trasformativi, continuando parallelamente ad utilizzare le procedure tradizionali previste dalla LUN per le restanti tipologie di intervento. Solitamente la sperimentazione si è concretizzata nell'utilizzo dell'istituto del

¹⁸ Con la sentenza 1504/2009 il TAR del Veneto si è espresso in merito al meccanismo perequativo adottato nel PRG di Schio (Provincia di Vicenza) nel 2001 giudicandolo ammissibile.

comparto edificatorio che, nel caso di lotti contigui, potrebbe essere assimilato ad una lottizzazione convenzionata. In realtà la perequazione si differenzia nettamente dalla lottizzazione convenzionata: la capacità edificatoria viene infatti distribuita in maniera equa ed oggettiva; le aree oggetto di cessione gratuita al comune sono solitamente in misura superiore agli standard di legge; l'assetto finale prefigurato dal piano generale, da realizzare con il trasferimento delle volumetrie, non è lasciato in mano all'iniziativa dei privati. Spesso i piani, infatti, includono delle schede progettuali per definire, in maniera puntuale, le aree di concentrazione volumetrica e l'assetto generale dei singoli comparti.

La delimitazione dei comparti, in sede di redazione del piano generale, è un'operazione delicata che deve avvenire in maniera tale da minimizzare il rischio di fallimento nella fase attuativa a causa di una perimetrazione non appropriata dal punto di vista economico e giuridico. Pur analizzando in maniera dettagliata la struttura proprietaria e riducendo il numero di proprietari coinvolti, una singola proprietà impossibilitata o non interessata a partecipare potrebbe comprometterne l'attuazione (Stanghellini, 2013).

Una prima evoluzione del comparto si evidenzia nella forma discontinua che riunisce terreni con caratteristiche ed indici differenti al fine di realizzare progetti rilevanti per la città in particolare dal punto di vista ambientale ed ecologico.

Un esempio tipico è finalizzato alla realizzazione di parchi fluviali o *greenbelts* attraverso la creazione di un comparto che include anche terreni con caratteristiche geomorfologiche tali da renderli inidonei all'edificazione ai quali viene comunque attribuito indice perequativo, seppure estremamente ridotto. Nel Piano Regolatore di Ravenna del 1993 la perequazione è impiegata per l'acquisizione gratuita o a prezzi agricoli delle aree destinate alla creazione della cosiddetta cintura verde, con l'assegnazione di diritti edificatori

trasferibili¹⁹ nei comparti trasformativi individuati nel programma di riqualificazione della Darsena (Micelli, 2011).

Nel caso in cui le aree di decollo e di atterraggio dei diritti edificatori siano molteplici e distanti tra loro si parla di comparto discontinuo o ad arcipelago.

La localizzazione degli ambiti di trasformazione deve prediligere aree intercluse o di frangia interne al territorio urbano che rappresentano residui di territorio agricolo con vocazione urbana (Pompei, 1995).

L'utilizzo della perequazione urbanistica nella città consolidata e nelle aree agricole è solitamente da escludere dato che lo strumento può funzionare esclusivamente in presenza di trasformazioni urbanistiche (Micelli, 2014).

Nell'ambito della costruzione della cosiddetta "città pubblica" il contributo della perequazione non si limita alla soluzione di alcune problematiche legate all'esproprio delle aree, ma consente di realizzare in tempi certi spazi, attrezzature ed infrastrutture di interesse collettivo attraverso un rinnovato rapporto di collaborazione tra pubblico e privato, evitando di realizzare interventi di trasformazione urbana senza un adeguato ed equilibrato beneficio per la collettività (Barbieri, 1998). Il piano di tradizione veniva attuato separatamente dal privato con lo sviluppo delle aree edificabili e dal soggetto pubblico attraverso l'esproprio e la realizzazione dei servizi collettivi. Nel caso dell'approccio perequativo l'amministrazione comunale mantiene un ruolo di controllo nel processo unitario di attuazione del piano, ma non vi interviene in maniera diretta. E' pertanto essenziale garantire la fattibilità economica del piano perequativo, in assenza della quale il privato, che agisce secondo le leggi economiche del mercato, non avrebbe alcun interesse ad attuare gli interventi (Giuffrida, 2003).

¹⁹ Gli indici assegnati sono ragionevolmente bassi: si tratta di 0,1 mq/mq nelle aree della cintura verde, ulteriormente ridotti a 0,033 mq/mq nelle zone di rispetto stradale e ferroviario.

La sua efficacia è infatti legata alla disponibilità a cooperare da parte dei proprietari immobiliari, condizione che può verificarsi esclusivamente nel caso in cui i diritti edificatori assegnati assicurino un valore maggiore rispetto al ricorso ai tradizionali strumenti autoritativi (Micelli, 2011). Il processo di redazione di un piano perequativo è spesso caratterizzato da una serie di negoziazioni al fine di equilibrare gli interessi pubblici e privati e garantire equità e convenienza nella trasformazione urbana (Ferluga *et al.*, 2016)

La perequazione urbanistica “localizzata” determina numerosi benefici: equità nel trattamento degli interessi privati; efficienza allocativa ed efficacia urbanistica; benefici finanziari, evitando il ricorso all'esproprio; benefici fiscali, catturando il plusvalore attraverso la cessione di aree ed extraoneri (Camagni, 2014).

E' inoltre possibile introdurre altre modalità di riappropriazione della rendita da parte della collettività sotto forma di aree da cedere, in misura superiore alle quantità minime dovute per legge, di contribuzioni aggiuntive in denaro o opere pubbliche, ad esempio alloggi sociali (Stanghellini, 2013).

Un utilizzo diffuso dello strumento ha consentito l'applicazione generalizzata a tutti gli ambiti trasformativi nel territorio comunale sia alle aree che il piano destina da agricole ad urbane, sia alle aree oggetto di significative trasformazioni urbanistiche, come le aree dismesse. Tra i comuni che per primi hanno sperimentato questo approccio si trovano Torino, Reggio Emilia, Casalecchio di Reno, Parma (Micelli, 1999).

Oltre alle forme “classiche” della perequazione urbanistica oggi assistiamo alla sperimentazione di modalità attuative dei piani comunali basate sull'attribuzione di potenzialità edificatorie caratterizzate da autonomia giuridica rispetto ai suoli che le hanno generate ed impiegabili liberamente nelle aree destinate allo sviluppo. Si configurano forme di perequazione “senza confini” basate su una maggiore indipendenza e mobilità del potenziale di edificazione rispetto alle aree generatrici. L'elevato livello di

flessibilità nell'impiego dei diritti determina una estrema variabilità dei valori attribuiti alla proprietà, con effetti significativi sull'efficacia e sull'equità degli strumenti di pianificazione.

Nelle forme più flessibili di perequazione generalizzata il trasferimento dei diritti edificatori è funzionale alla realizzazione di porzioni organiche del piano e tende a non irrigidire i rapporti tra le proprietà coinvolte, lasciando aperte più opzioni di atterraggio (Stanghellini, 2013).

La differenza sostanziale con la perequazione urbanistica tradizionale riguarda l'estrema libertà nella scelta delle aree di impiego dei potenziali volumetrici. I titolari di diritti edificatori sono proprietari di beni dotati di autonomia giuridica, che possono pertanto essere commercializzati e utilizzati liberamente nel quadro delle scelte urbanistiche dell'amministrazione. Tale autonomia consente dunque elevati livelli di flessibilità, al contrario dei tradizionali comparti perequativi dove il potenziale di edificazione può essere distribuito solo all'interno del perimetro del piano attuativo che concorre alla sua formazione (Micelli, 2012).

Dato il rinnovato ruolo assunto nel governo del territorio, il diritto edificatorio può essere definito come “una quantità di volumetria o superficie edificabile attribuita dall'amministrazione ad un proprietario immobiliare allo scopo di attivare un processo di trasformazione o conservazione dell'ambiente fisico, oppure allo scopo di indennizzarlo nell'ambito di un procedimento di carattere espropriativo” (Micelli, 2012, p.84).

I numerosi strumenti perequativi, compensativi ed incentivanti, utilizzati nel piano urbanistico comunale o presi autonomamente per perseguire obiettivi specifici, generano diverse tipologie di diritti edificatori: diritto come “chance” edificatoria, attribuito ai suoli da una zonizzazione di piano; diritto come titolo al portatore, attribuito direttamente alla persone, attraverso una compravendita o una pubblica assegnazione, certificato ed utilizzabile in un generico suolo urbano edificabile; diritto come compensazione o risarcimento,

assegnato ad un proprietario come indennizzo per l'esproprio dell'area o per un vincolo apposto ad essa per ragioni di tutela ambientale; diritto come premio, generato dall'amministrazione pubblica ed attribuito all'operatore immobiliare come incentivo per perseguire obiettivi di interesse collettivo (risparmio energetico, *social housing*, servizi pubblici) all'interno di un progetto di trasformazione urbana (Codecasa et al., 2011).

Diverse modalità possono essere tracciate nel designare le potenziali aree riceventi determinando sostanziali differenze nel rapporto con lo strumento di piano (Micelli, 2012).

Nel caso in cui venga individuato un ambito univoco nel quale indirizzare lo sviluppo del potenziale edificatorio, l'amministrazione assume il pieno controllo delle caratteristiche dei comparti di trasformazione e sviluppo nella fase di redazione del piano.

Qualora invece vengano individuate molteplici aree riceventi per l'utilizzo della capacità edificatoria, gli operatori possono commercializzare liberamente i diritti edificatori entro insiemi di aree con indici flessibili definite dall'amministrazione all'interno del piano che, in questo caso, prefigura solo in parte gli scenari finali della trasformazione urbana.

Da ultimo, le recenti sperimentazioni di pianificazione determinano il carico insediativo complessivo e la sua distribuzione sul territorio consentendo il libero utilizzo dei diritti edificatori nelle aree di trasformazione ed affidando alle dinamiche del mercato immobiliare la definizione dell'effettivo sviluppo insediativo. Si ipotizza da più parti la creazione di un mercato dei diritti edificatori a livello comunale.

Per promuovere l'attuazione dei trasferimenti e l'operatività del mercato è possibile prevedere incentivi, presumibilmente in termini di quantità aggiuntive di volumetria edificabile, da assegnare al proprietario di un'area ricevente che accetti di ospitare volumetrie altrui, oppure al proprietario dell'area emittente per promuovere l'operazione. Ulteriori misure coercitive possono essere

implementate, per l'acquisizione di diritti edificatori aggiuntivi, prescrivendo il raggiungimento di un livello minimo di edificabilità, superiore all'indice perequativo assegnato (Stanghellini, 2013).

5.3.3. *La compensazione urbanistica e le premialità volumetriche*

Nel contesto internazionale, l'utilizzo della *non-financial compensation* è molto diffuso e risulta efficace nel perseguire molteplici finalità nel processo di governo del territorio.

Lo strumento della compensazione urbanistica svolge la funzione di indennizzo per le perdite economiche derivanti dall'imposizione di un vincolo o per gli oneri sostenuti nel perseguire un obiettivo di interesse collettivo. In Italia essa ha riscontrato un successo forse maggiore rispetto alla stessa perequazione urbanistica (Trapani, 2014).

Una forma di cessione compensativa a titolo gratuito di un'area ed il trasferimento della relativa capacità edificatoria altrove, definita compensazione traslativa, è stata prevista all'art.1 della Legge 308 del 2007 (Stanghellini, 2013).

La compensazione urbanistica consente di marginalizzare l'utilizzo dell'istituto espropriativo e di colmare il deficit di opere pubbliche e servizi superando le quantità imposte dalla legge come cessione gratuita per standard urbanistici (Casu, 2015).

L'amministrazione interessata all'acquisizione di un bene non corrisponde un indennizzo espropriativo in moneta bensì attribuisce alla proprietà un potenziale edificatorio da impiegare in un altro sito o eventualmente trasferibile a terzi. Si tratta di una sorta di permuta tra un terreno trasferito volontariamente al comune e un quantitativo di diritti edificatori assegnati al privato come indennizzo.

Nonostante sia condizione necessaria la spontanea adesione del proprietario alla proposta compensativa, che mira a far coincidere gli interessi pubblico e privato, alla base dello strumento permane comunque un momento autoritativo nel prevedere, in caso contrario,

il ricorso da parte della pubblica amministrazione all'esproprio tradizionale.

In linea teorica, per poter valutare l'effettivo valore dell'indennizzo attribuito al privato, si rivela necessario determinare la quantità dei diritti edificatori solo dopo aver individuato l'area di effettivo impiego. Tuttavia, in numerosi casi, le amministrazioni promuovono un meccanismo differente, determinando il quantitativo di diritti all'interno del piano e lasciando che sia la successiva interazione tra domanda ed offerta a stabilirne il valore. Questo produce una estrema variabilità nel valore dell'indennizzo compensativo accordato alla proprietà, che muta in funzione delle opportunità offerte dal mercato fondiario (Micelli, 2012).

Per ovviare a questa notevole criticità in alcuni casi è possibile ridimensionare le quantità volumetriche da trasferire sulla base di un sistema di coefficienti di conversione che rappresenta una soluzione sostanzialmente automatica e priva di variabili discrezionali.

I coefficienti di conversione possono essere ottenuti con l'elaborazione di una mappa dei valori immobiliari, che individua zone di isovalore opportunamente perimetrale, e consente di determinare un quantitativo diverso di volumetrie con analogo valore economico totale.

In alcuni casi, come ad esempio nel caso del PRG di Roma, per il dimensionamento delle volumetrie oggetto di trasferimento, sulla base del differente valore tra le aree generatrici e di atterraggio, interviene una commissione peritale che si esprime in relazione a casi specifici (Stanghellini, 2013). Tale soluzione non consente di garantire l'imparzialità e l'equità di trattamento e può essere oggetto di contenziosi tra il privato e la pubblica amministrazione.

Esistono comunque altri strumenti come accordi e premialità che utilizzano i diritti edificatori per perseguire obiettivi di piano all'interno della città consolidata (Micelli, 2014). Un esempio è quello dei bonus edificatori utilizzati nell'energy planning (Zanon, Veronesi, 2013), oppure le premialità per l'ampliamento degli

immobili esistenti, in deroga agli strumenti urbanistici, prevista dal 2008 nel noto Piano Casa.

Talvolta i vantaggi offerti dall'uso dei diritti edificatori, in funzione compensativa o premiale, sono stati individuati principalmente nel fatto che l'acquisizione delle aree o l'incentivazione di determinate politiche fosse a costo zero per la pubblica amministrazione. In realtà occorre valutare all'interno degli oneri anche il consumo di territorio generato dallo sviluppo di tali diritti edificatori da garantire, in quanto attribuiti con funzione di indennizzo, risultante in una perdita per la collettività.

L'utilizzo eterogeneo di tali tecniche, in assenza di chiare disposizioni nazionali, non consente di individuare un modello perequativo univoco e, talvolta, i diversi strumenti vengono impiegati in forme ibride e commiste. All'assenza di una copertura legislativa nazionale ha sopperito la giurisprudenza amministrativa che ha promosso l'utilizzo degli strumenti perequativi e compensativi in alternativa al tradizionale meccanismo di attuazione del piano ormai utilizzato in maniera marginale e pressoché nulla (Trapani, 2014).

In alcuni casi, ad esempio nella legge regionale veneta, vengono distinti i crediti edilizi attribuiti come premialità dai diritti edificatori e viene consentita la libera commerciabilità esclusivamente per i primi. In Lombardia invece non esiste tale distinzione e i diritti edificatori possono essere liberamente commercializzati. I diritti edificatori non sono più separati esclusivamente dall'area generatrice ma persino da quella di utilizzazione essendo possibile lo scambio, in volo, sul mercato ipotetico (Stanghellini, 2013).

Pertanto appare complesso delineare un quadro degli strumenti fondati sull'utilizzo dei diritti edificatori, non solo dal punto di vista giuridico, ma anche sotto l'aspetto tecnico e terminologico. Se l'utilizzo dei diritti edificatori rappresenta una strada sicuramente da percorrere nell'attuale scenario di crisi economica e di bilancio delle amministrazioni comunali occorre definire alcuni criteri che ne

limitino le criticità applicative ed i limiti per l'equità e l'efficacia delle politiche pubbliche e di piano.

5.4. La perequazione territoriale

Negli ultimi decenni le amministrazioni comunali hanno continuato a rafforzare il loro ruolo nel governo del territorio nonostante “[...] i loro confini non corrispondano più ad ambiti funzionalmente autonomi di territorializzazione del processo economico” (Calafati, 2009, p.12).

Il decentramento amministrativo ha portato ad attribuire le funzioni, i servizi ed il potere di operare le scelte di pianificazione al livello amministrativo più basso possibile, secondo un principio di sussidiarietà che in teoria semplificasse maggiormente il processo. In tal senso, le difficoltà riscontrate dai comuni di piccole e medie dimensioni nell'esplicare alcuni compiti e funzioni hanno moltiplicato accordi e forme di collaborazione tra comuni. In particolare, le forme di associazionismo tra comuni di fatto consentono di governare alcuni problemi ad una scala territoriale più adeguata, di gestire determinati servizi in maniera più efficiente con una notevole riduzione dei costi, di incrementare la propria competitività e attrattività nei diversi settori economici (Bruzzo, Zimmer, 2006).

Il rinnovato ruolo degli enti locali, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, ha rafforzato il rapporto tra fiscalità pubblica e territorio, consentendo di sperimentare forme di perequazione territoriale e finanziaria su scala sovra-comunale (Bruzzo *et al.*, 2004).

La perequazione territoriale è uno strumento di pianificazione di area vasta finalizzato a distribuire su un ambito territoriale esteso gli effetti economici, ambientali, urbanistici e sociali di interventi pubblici e privati che producono ricadute significative su un ambito circoscritto (Stanghellini, 2013).

Analogamente alla perequazione urbanistica, che mira ad un'equità di trattamento tra cittadini, quella territoriale tenta di ristabilire un equilibrio tra le amministrazioni pubbliche. In ragione del suo raggio d'azione intercomunale, essa utilizza leve di carattere economico e finanziario per operare strategie di riequilibrio territoriale che consentano di compensare i mancati vantaggi o i maggiori costi sostenuti da alcuni enti locali, prevalentemente amministrazioni comunali, per effetto di determinate scelte di pianificazione territoriale a scala sovra-comunale (Mazzeo, Pinto, 2011).

Essenzialmente le pratiche di perequazione territoriale sono inquadrabili in tre categorie: il trasferimento tra comuni di diritti edificatori, l'equa distribuzione tra comuni di funzioni indesiderate e la condivisione di specifiche entrate fiscali con la creazione di fondi di compensazione (Curti, 2000; Bruzzo, Zimmer, 2006).

Gli strumenti istituzionali che hanno consentito di attuare concretamente azioni di perequazione territoriale sono l'accordo territoriale e la convenzione, previsti all'interno delle normative regionali solo in Emilia Romagna e Veneto.

La perequazione territoriale viene attuata solitamente in maniera più efficace nei casi in cui sono già vigenti strumenti di pianificazione urbanistica di scala intercomunale, redatti in forma associata tra due o più comuni. La strumentazione urbanistica comunale si rivela inadeguata rispetto alla dimensione di alcuni problemi legati, ad esempio, alla localizzazione di strutture per l'accessibilità che determinano la polarizzazione degli insediamenti e l'aumento della densità urbana.

Le scelte di pianificazione assunte nella pianificazione intercomunale o provinciale devono essere definite anche in termini finanziari e fiscali valutando nel dettaglio gli effetti sovra comunali delle politiche e dei progetti al fine di favorire la cooperazione tra comuni nella localizzazione e nel finanziamento delle strutture e di perseguire uno sviluppo territoriale concertato durevole ed

equilibrato insieme ad una equità sociale, fiscale e distributiva (Adobati, Ferri, 2005).

Alcune politiche ed azioni di piano, come la localizzazione di un insediamento residenziale, commerciale o produttivo in determinati comuni, il vincolo su aree di valore ambientale e paesaggistico, la localizzazione di funzioni indesiderate, possono determinare vantaggi per alcuni comuni a scapito di altri (Bruzzo, Zimmer, 2006).

Il governo delle esternalità positive e negative necessita di una pianificazione territoriale a scala sovracomunale volta a garantire la diffusione e la fruizione di un certo numero di beni e servizi pubblici per tutti i cittadini indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio (Adobati, Ferri, 2005).

Attraverso un'equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dalla trasformazione del territorio è possibile attuare ambiziosi progetti riducendo la concorrenza tra i sistemi locali e rafforzandone la competitività. Non si tratta di un'operazione semplice date le esigue esperienze sul territorio nazionale e la difficoltà ad importare modelli esteri a causa delle forti differenze normative e fiscali. Inoltre le pratiche di perequazione territoriale presuppongono un accordo tra gli enti locali in sede di pianificazione, superando gli approcci autonomistici ormai obsoleti (Mazzeo, Pinto, 2011).

La perequazione nasce anche con l'intento di far fronte ai problemi derivanti da una ineguale distribuzione sul territorio di alcuni beni e servizi di interesse sovra comunale che genera degli squilibri tra gli insediamenti interessati.

Ad esempio la perequazione territoriale utilizza il plusvalore fondiario creato attraverso le scelte di pianificazione in un singolo comune prelevandone una quota per ridistribuirlo fra i comuni che subiscono un effetto negativo per tale decisione, (Stanghellini, 2010) oppure affronta il problema fiscale connesso alla ripartizione degli oneri per gli insediamenti urbani in aree di confine che gravitano sui comuni adiacenti (Lingua, 2012).

Un altro esempio di grande attualità è legato all'insediamento di strutture commerciali di rilevanti dimensioni che generano nuove polarità determinando ricadute positive e negative nei territori interessati e limitrofi (Usai, 2011).

Oltre alla valutazione dei progetti di nuove infrastrutture e servizi di importanza intercomunale, in termini di influenza sulla qualità di vita negli insediamenti urbani interessati e sulla accessibilità, è necessario stimare gli impatti sulle entrate fiscali e sui costi per gli enti locali coinvolti nelle trasformazioni urbanistiche (Adobati, Ferri, 2005).

Nell'ottica di perequazione territoriale lo strumento della compensazione finanziaria consente di ripartire equamente, tra i comuni interessati, gli oneri e i vantaggi legati alla localizzazione di opere pubbliche o alle scelte insediative il cui raggio di influenza supera i confini amministrativi comunali. Esse producono effetti rilevanti in termini di efficienza e di equità della tassazione locale dato che i costi ricadrebbero esclusivamente sui residenti nel comune interessato mentre la fruizione dell'opera o servizio pubblico avvantaggerebbe anche gli utilizzatori residenti nei comuni limitrofi.

La compensazione finanziaria può essere attuata attraverso modalità di perequazione verticale, ossia da un livello di governo superiore, o di perequazione orizzontale, mediante modalità volontarie da parte degli stessi comuni (Adobati, Ferri, 2005).

Nella pratica, la compensazione si concretizza con la creazione di un fondo derivante dal gettito proveniente dalla fiscalità immobiliare e dagli oneri di urbanizzazione, oltre che da eventuali contributi diretti da parte dell'ente istituzionale di area vasta (associazione di comuni, ente provinciale, città metropolitana, etc). Queste risorse vengono utilizzate per implementare politiche di coesione territoriale tra comuni o mitigare gli effetti negativi generati dalle trasformazioni territoriali a scapito dei comuni svantaggiati. Alla base del fondo di compensazione vi è una collaborazione di tipo volontario tra gli enti locali che si concretizza nei cosiddetti accordi territoriali all'interno

dei quali vengono definite le modalità condivise per la gestione di problematiche comuni e la condivisione di risorse. La costituzione del fondo di compensazione deve comunque tenere conto di alcuni vincoli giuridico istituzionali legati alla destinazione dei fondi comunali e a limiti legislativi in materia di tributi locali (Adobati, Ferri, 2005).

La perequazione territoriale può trovare spazio non solo negli interventi di trasformazione ma anche nella tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico nei casi in cui l'area in oggetto si trovi al confine tra più comuni o comunque se le ricadute economiche superano i confini del singolo comune (Mazzeo, Pinto, 2011).

Tematiche importanti da affrontare con la perequazione territoriale sono legate al governo del consumo di suolo e al fenomeno dello *sprawl* urbano o diffusione insediativa, che riguarda la maggior parte degli insediamenti urbani ed in particolare le aree metropolitane. Tale fenomeno determina una perdita di suolo agricolo e naturale ed un incremento delle spese per infrastrutture e servizi a carico delle pubbliche amministrazioni. Gli interventi di sviluppo immobiliare sono difficilmente reversibili e vincolano pertanto qualunque scelta futura di pianificazione (Bruzzo, Zimmer, 2006).

La perequazione territoriale può avvalersi di tecniche basate sul trasferimento dei diritti edificatori, assimilabile al meccanismo della perequazione urbanistica, che in questo caso opera ad una scala intercomunale. Tuttavia si tratta di una soluzione poco diffusa a causa della complessità degli accordi territoriali necessari per l'attuazione che potrebbe trovare parziale soluzione nella riforma delle competenze di pianificazione territoriale di area vasta (Stanghellini, 2013).

Il trasferimento dei diritti edificatori in aree appartenenti a diverse municipalità è stato sperimentato negli Stati Uniti per salvaguardare ambiti naturali soggetti a vincolo di in edificabilità.

Pur nella consapevolezza delle profonde differenze del regime dei suoli e della proprietà statunitensi è possibile ipotizzare, in Italia, un'applicazione dello strumento a politiche di compensazione alla scala intercomunale, senza la definizione di aree riceventi specifiche ma garantendo una quota di volumetrie ai proprietari delle aree vincolate da utilizzare altrove o alienabili a terzi (Curti, 2000).

Per quanto riguarda la compensazione delle esternalità negative indotte dalla localizzazione di funzioni indesiderate (industrie pesanti, carceri, inceneritori, depuratori, etc.), un'equa distribuzione territoriale è perseguibile mediante l'assegnazione di quote ai diversi comuni ed attribuendo ad ogni funzione indesiderata un determinato punteggio. I comuni possono in questo modo scambiarsi liberamente le quote secondo rapporti di equivalenza. Questo approccio potrebbe essere applicato anche al caso delle funzioni desiderate applicando ad esse un punteggio di segno opposto per valutare le esternalità positive (Bruzzo, Zimmer, 2006).

Le pratiche di perequazione territoriale sono ancora poco diffuse sul territorio nazionale e solo alcune regioni hanno disciplinato tale istituto all'interno dei propri apparati normativi.

La Regione Emilia Romagna²⁰, ad esempio, introduce la perequazione territoriale definendone le forme e le metodologie da adottare. Gli enti locali, essenzialmente comuni e province, possono optare per la costituzione di un fondo comune, finanziato con risorse economiche proprie o derivanti dagli oneri di urbanizzazione.

L'ente provinciale viene individuato quale soggetto promotore di "accordi territoriali" su obiettivi condivisi ed assume il ruolo di coordinamento per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici comunali o di interventi di interesse sovracomunale.

Nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale si inseriscono i riferimenti per il dimensionamento urbanistico

²⁰ Regione Emilia Romagna, L.R. 20/2000 "Disciplina sulla tutela e l'uso del territorio"

comunale (soglie, limiti e condizioni di sostenibilità locale) e per l'attivazione di pratiche di perequazione territoriale.

Ad esempio, nel PTCP di Reggio Emilia vengono definite soglie quantitative massime per il consumo di suolo non urbanizzato, non negoziabili, per lo sviluppo di aree produttive, per l'edilizia residenziale e per l'installazione di impianti per la produzione di energia in territorio rurale. Parallelamente vengono introdotte deroghe per i nuovi insediamenti atti a ricevere diritti edificatori prodotti da politiche di riqualificazione paesaggistica ed ambientale basate sulla delocalizzazione di nuclei insediativi incongrui o ubicati in zone a rischio (De Luca, Lingua, 2010).

Nel caso del PTCP di Modena è invece prescritto un saldo zero tra le previsioni di nuove aree produttive di comuni differenti e la possibilità di operare uno scambio di diritti edificatori a livello sovra comunale, sempre all'interno di un sistema di soglie massime definite dal piano (Lingua, 2012).

Una particolare forma di accordo territoriale riguarda gli ambiti specializzati per attività produttive, ossia gli insediamenti industriali, commerciali o artigianali che determinano ricadute economiche e sociali di rilievo per diversi enti comunali, prevedendo un'equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i comuni interessati. Un esempio di accordo territoriale basato sulla L.R.20/2000 è stato stilato tra i comuni dell'Associazione Valle dell'Idice con la costituzione di un fondo comune derivante dalle entrate fiscali degli insediamenti produttivi, terziari e commerciali.

Anche la Regione Toscana²¹ e la Regione Umbria²² prevedono la perequazione territoriale rimandando al Piano di Indirizzo Territoriale il compito di definirne le modalità applicative. Stesso

²¹ Regione Toscana, L.R. 1/2005 "Norme per il governo del territorio"

²² Regione Umbria, L.R. 11/2005 "Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale."

discorso vale per la Regione Veneto²³ che, nella L.R. 11/2004, prevede implicitamente la perequazione territoriale affidando al Piano di Assetto del Territorio Intercomunale il compito di pianificare in modo coordinato alcune questioni di interesse sovracomunale e di ripartire equamente oneri e vantaggi delle scelte attraverso l'accordo di programma tra enti locali.

La Regione Lombardia²⁴ prevede invece misure compensative di tipo economico finanziario o ambientale, da adottare sia a livello regionale nel PTR sia a livello provinciale nel PTCP, per perseguire obiettivi di interesse regionale o compensare interventi che determinano impatti sul territorio di comuni limitrofi (Mazzeo, Pinto, 2011).

5.5. L'evoluzione del quadro legislativo regionale

I meccanismi perequativi e compensativi hanno assunto nella pratica diverse forme tecnico giuridiche senza pervenire ad un riferimento normativo nazionale che coaguli le diverse esperienze locali definendone i caratteri specifici.

La stessa riforma del piano urbanistico, sulla scia della proposta INU del 1995, in assenza di una legge nazionale di principi, si è mostrata debole e scoordinata.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso la Legge 3 del 2001, il "governo del territorio" diviene materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni nel caso di enti regionali a statuto ordinario. Al contrario, nel caso di Regioni ad autonomia speciale, la potestà legislativa in materia di governo del territorio è esclusiva, pur nel rispetto dei vincoli costituzionali e comunitari (Casu, 2015).

Nella nozione di governo del territorio rientrano, oltre alla materia urbanistica, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del

²³ Regione Veneto, L.R. 11/2004 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"

²⁴ Regione Lombardia, L.R.12/2005 "Legge per il governo del territorio"

patrimonio storico culturale, le infrastrutture e i servizi, lo sviluppo locale e la difesa del suolo.

Data l'importanza delle suddette tematiche ha preso avvio una fase di revisione delle legislazioni urbanistiche regionali forti della maggiore autonomia garantita dalla Costituzione.

In alcune regioni è stato confermato il piano regolatore generale come strumento di pianificazione urbanistica comunale mentre in altre è stato sostituito con diversi modelli di piano ed altrettante denominazioni. In realtà, anziché ridefinire strumenti urbanistici nuovi ed efficienti, le regioni hanno modificato la denominazione di piani che assumono forma giuridica e contenuti simili a quelli tradizionali (Oliva, 2012).

Il tentativo di riforma operato dalle Regioni si è rivelato deludente, intersecando tra loro strumenti ed approcci differenti con conseguenze rilevanti negli esiti spaziali (Trapani, 2014).

Le nuove leggi regionali di riforma urbanistica introducono però importanti novità nella pianificazione urbanistica. In linea di massima si riscontrano alcune innovazioni comuni tra cui: una nuova visione del piano come processo; il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale; il ricorso agli accordi pubblico privato; forme di perequazione urbanistica, compensazione ed incentivazione volumetrica; la perequazione territoriale (Mattia S. *et al.*, 2010).

Sebbene sia possibile rintracciare un filo comune volto ad una maggiore flessibilità nella pianificazione e ad un coinvolgimento ormai diffuso del privato nel processo di piano, sia nella fase partecipativa, sia nel sostegno economico in fase attuativa, i testi di legge si differenziano, talvolta nettamente, nella definizione degli strumenti di piano e delle conseguenti modalità di attuazione.

E' evidente la necessità di una legge quadro, a livello nazionale, che definisca principi e indirizzi per le normative regionali.

Si può affermare in definitiva che la perequazione urbanistica in Italia sia frutto di una massiccia sperimentazione nella pratica attraverso l'interpretazione ampia dell'istituto del comparto

urbanistico disciplinato dalla legge urbanistica nazionale tuttora vigente.

Fig.2 _Quadro delle leggi urbanistiche regionali

<i>Regione</i>	<i>L.U.R. e successive modifiche</i>
Abruzzo	<i>L.R. 18/1983</i>
Basilicata	<i>L.R. 23/1999</i>
Calabria	<i>L. R.19/2002</i>
Campania	<i>L. R.16/2004</i>
Emilia Romagna	<i>L. R.20/2000</i>
Friuli- Venezia Giulia	<i>L. R.5/2007</i>
Lazio	<i>L. R.38/1999</i>
Liguria	<i>L. R.36/1997; L.R.19/2002</i>
Lombardia	<i>L. R. 12/2005</i>
Marche	<i>L.R.34/1992; L.19/2001; L.R.34/2005; L.R.2/2011; L.R.22/2011</i>
Molise	<i>nessuna</i>
Piemonte	<i>L.R.56/1977; L.R.3/2013; L.R.17/2013</i>
Puglia	<i>L.R.20/2001; L.R.22/2006</i>
Sardegna	<i>L.R.45/1989</i>
Sicilia	<i>L.R.28/1962; L.R.71/1978</i>
Toscana	<i>L. R.1/2005</i>
Trentino Alto Adige	<i>Alto Adige L. 13/1997 Trentino L.1/2008</i>
Umbria	<i>L.R.1/2015</i>
Valle d'Aosta	<i>L. R.3/1960; L.R.14/1978; L.R.11/1998</i>
Veneto	<i>L.R.11/2004</i>

La disamina sintetica delle normative regionali in materia di governo del territorio rendono evidenti le innovazioni riguardanti i meccanismi di attuazione del piano urbanistico basati sull'uso dei diritti edificatori trasferibili.

La Regione Abruzzo possiede una legge urbanistica regionale del 1983, aggiornata con atti legislativi successivi, che non contempla l'uso di strumento perequativi. Nel disegno di legge approvato dalla Giunta regionale nel 2009²⁵ vengono proposte forme di compensazione e di perequazione tra comuni e l'utilizzo della perequazione urbanistica all'interno di Distretti urbani con l'attribuzione di un indice di utilizzazione omogeneo consentendone il trasferimento tra distretti (Mattia et al., 2010).

La Regione Basilicata ha adottato un modello di perequazione tradizionale²⁶, basato su un accordo tra i proprietari per l'attuazione dei cosiddetti Distretti Urbani di Trasformazione o di Nuovo Impianto. Essi vengono perimetrati all'interno del Piano Strutturale che definisce, insieme alla pianificazione operativa, le modalità di compensazione e di trasferimento dei diritti edificatori.

Anche il modello di perequazione adottato dalla Regione Calabria è limitato ad ambiti urbani con caratteristiche omogenee, individuati nella componente strutturale del piano comunale ed attuati mediante un accordo di tipo convenzionale tra proprietari. Il Regolamento Edilizio e Urbanistico definisce i criteri ed i metodi per la determinazione dei diritti edificatori in ragione del diverso stato di fatto e di diritto delle aree al momento della formazione del Piano Strutturale²⁷.

La Regione Campania assegna al PUC il compito di ripartire la capacità edificatoria e gli oneri tra i proprietari indipendentemente dalla destinazione d'uso del suolo mentre l'attuazione avviene mediante lo strumento del comparto edificatorio secondo le modalità

²⁵ Regione Abruzzo (2009), Disegno di legge Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio, <http://www.regione.abruzzo.it/xambiente/docs/normeMatPian/articolatoLUR-210709.pdf>

²⁶ Regione Basilicata, Legge Regionale 23 del 1999, Tutela, governo e uso del territorio, artt.33-34.

²⁷ Regione Calabria, L.R. 19/2002, Norme per la tutela, governo ed uso del territorio, art.54.

definite nel Regolamento Urbanistico ed Edilizio Comunale²⁸. La disciplina sulla perequazione urbanistica è contenuta all'art.32 della L.16/2004 e nel regolamento n.5/2011 che ne definisce con precisione le modalità di applicazione ai diversi ambiti di trasformazione urbana. Si tratta di una perequazione parziale da attuare attraverso la definizione dei comparti perequativi all'interno dello strumento generale. Le quote di edificabilità possono essere commercializzate e trasferite esclusivamente all'interno del comparto urbanistico che le ha generate (Coppola, 2013; Coppola, 2014).

La normativa della Regione Emilia Romagna²⁹ prevede l'attribuzione dell'edificabilità ai suoli nel Piano Strutturale Comunale (PSC) mentre assegna al Piano Operativo Comunale (POC) il compito di assicurarne l'equa ripartizione tra i proprietari ed al Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) quello di stabilire i criteri e i metodi per la determinazione dei diritti edificatori spettanti a ciascun proprietario in ragione del differente stato di fatto e di diritto delle aree.

Con la L.R. 5/2007 la Regione Friuli Venezia Giulia³⁰ disciplina gli istituti della perequazione urbanistica e della cessione compensativa delle aree da destinare a servizi, da adottare in sede di pianificazione attuativa mediante convenzione. Particolarmente interessante appare anche lo strumento della compensazione territoriale (art.33 L.R. 5/2007) attraverso la quale, in sede di pianificazione strutturale sovra comunale, è possibile prevedere scambi di diritti edificatori in cambio di equivalenti valori di natura urbanistica ed economica.

²⁸ Regione Campania, L.R. 16/2004 e successive modifiche, Norme sul governo del territorio, artt.32-33.

²⁹ Regione Emilia Romagna, L.R.20/2000 e successive modifiche, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio".

³⁰ Regione Friuli Venezia, L.R.5/2007, "Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio".

Nella Regione Lazio è tuttora vigente una legge urbanistica del 1999, sebbene alcuni anni fa sia stato presentato una proposta di riforma della normativa regionale ancora in fase di discussione³¹. La riforma è auspicata da decenni pur essendo sostanzialmente avvenuta nella pratica urbanistica con la redazione del PRG di Roma che ha sperimentato diversi meccanismi perequativi e compensativi determinando una serie di contenziosi sui quali si è reso necessario l'intervento dei tribunali amministrativi per verificarne la coerenza e la legittimità rispetto al quadro legislativo vigente. La nuova proposta di legge intende dare legittimità agli istituti della perequazione, compensazione urbanistica e alle premialità volumetriche da implementare all'interno del piano attuativo. I diritti edificatori vengono sempre e comunque definiti dal piano e conservano piena inerenza con la proprietà del suolo escludendo qualunque tipo di registrazione in maniera autonoma. Si prevede comunque un indennizzo per i diritti edificatori concessi a titolo compensativo ed annullati da un successivo atto di pianificazione.

La Regione Lombardia disciplina gli istituti della compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica all'art.11 della L.12/2005. I comuni possono assegnare a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione di quelle agricole o non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, confermando comunque le volumetrie esistenti. L'applicazione della perequazione può avvenire anche alla scala sovracomunale indirizzando lo sviluppo edificatorio verso aree di trasformazione localizzate nel territorio di uno o più comuni. Ulteriori diritti volumetrici possono essere attribuiti a fronte di cessione compensativa delle aree o come incentivo per gli interventi

³¹ Regione Lazio Assessorato Politiche del Territorio, Mobilità, Rifiuti Direzione Regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti, Proposta del "Testo Unico in materia urbanistica ed edilizia della Regione Lazio" - DGR 105/2013 in attesa di discussione in Consiglio regionale.

Disponibile su: <http://www.regione.lazio.it/testounicourbanistico>

di riqualificazione urbana, iniziative di edilizia residenziale pubblica ed interventi di efficientamento energetico.

I diritti edificatori sono liberamente commerciabili e soggetti ad annotazione nell'apposito Registro delle cessioni dei diritti edificatori istituito da ciascuna amministrazione comunale. Si tratta comunque di una legge fortemente orientata al coinvolgimento del privato senza reali controlli e garanzie per la collettività ma affidandosi alle ipotetiche virtù del mercato immobiliare (Gibelli, 2014).

La Regione Marche³² introduce i Programmi operativi per la riqualificazione urbana finalizzati a migliorare la qualità del paesaggio urbano e a limitare l'ulteriore urbanizzazione del territorio (art.3, L.22/2011). Al fine di conseguire un equo trattamento dei proprietari dei suoli interessati dalle trasformazioni le previsioni dei piani si attuano con i criteri di compensazione e perequazione (art.6, L.22/2011). I diritti edificatori attribuiti dal piano sono negoziabili sia all'interno dell'ambito di trasformazione sia tra ambiti diversi. In caso di vincoli espropriativi su terreni non compresi nelle aree oggetto di perequazione il proprietario può chiedere il trasferimento dei diritti edificatori su un'altra area sempre di sua proprietà o la permuta con un'altra area comunale equivalente.

La legge urbanistica della Regione Piemonte³³, che risale al 1977, ha subito nel corso degli anni numerose modifiche, sino alle più recenti del 2013. Tra gli aspetti innovativi si evidenzia l'introduzione della perequazione e della compensazione urbanistica da attuare in ambiti limitati costituiti anche da aree non contigue. Si prevedono inoltre accordi tra pubblico e privato e tra amministrazioni pubbliche su obiettivi comuni di pianificazione sovracomunale e per la fornitura di servizi di interesse collettivo.

³² Regione Marche. L.R. 22 del 2011 "Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle leggi 34/1992 e 22/2009".

³³ Regione Piemonte, L.R.56/1977, "Tutela ed uso del suolo".

La Regione Puglia definisce la perequazione in maniera generica ed ampia all'interno della legge urbanistica regionale n.20/2001³⁴: “Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE”. Con provvedimento successivo si specifica che “i diritti edificatori sono attribuiti in percentuale dell'entità catastale di ciascuna proprietà e sono liberamente commerciabili negli e, ove non possibile, tra gli ambiti individuati con la pianificazione comunale”(art.7, L.R. 24/2004).

La Regione Toscana con la legge 65/2014³⁵ disciplina la perequazione urbanistica, tra ambiti di trasformazione individuati all'interno dello strumento generale con trasferimenti puntuali definiti in maniera chiara e trasparente dallo strumento operativo, e la cessione compensativa, indennizzata con l'attribuzione di una capacità edificatoria premiale utilizzabile entro il quinquennio di validità dello stesso piano operativo, pena la decadenza di qualunque diritto di edificazione. La legge non prevede alcuna libera circolazione dei diritti edificatori nel territorio comunale e non contempla alcuna premialità volumetrica.

La Regione Umbria con l'approvazione del Testo unico in materia di governo del territorio³⁶ nel 2015 introduce la perequazione, la compensazione e le premialità urbanistiche come strumenti di gestione del piano. Anche in questo caso i dispositivi vengono studiati in linea di massima nella componente strutturale del piano generale mentre spetta alla componente operativa il compito di definire nel dettaglio l'incremento di superficie utile coperta

³⁴ Regione Puglia, L.R. 20/2001 “Norme generali di governo ed uso del territorio”.

³⁵ Regione Toscana, L.R.65/2014, “Norme per il governo del territorio”.

³⁶ Regione Umbria, L.R.1/2015, “Testo unico governo del territorio e materie correlate”.

ammesso e il campo di variazione della capacità insediativa dell'ambito di trasformazione (art.34, comma 2, L.R. 1/2015). Tutte le aree del territorio comunale destinate ad insediamenti possono produrre diritti edificatori utilizzabili in quasi tutti gli ambiti urbani, ad eccezione di quelli agricoli o soggetti a tutela. Numerose sono le possibilità di ottenere premi volumetrici per azioni coerenti con gli obiettivi di piano tra le quali si evidenzia la rivitalizzazione dei centri storici. Viene istituito inoltre un registro comunale per l'annotazione delle quantità edificatorie sulla base del quale, in caso di varianti agli strumenti di piano, il comune è tenuto ad indennizzare i proprietari. La valutazione dei diritti edificatori avviene attraverso una perizia tecnico estimativa approvata dall'amministrazione comunale.

La Regione Veneto nella L.R. 11/2004³⁷ contempla l'istituto della perequazione urbanistica e ne prescrive la definizione nel Piano di Assetto del Territorio (PAT) e l'attuazione mediante Piano degli Interventi (PI) o Piano Urbanistico Attuativo (PUA). Riconosce inoltre dei crediti edilizi, per interventi di riqualificazione ambientale ed eliminazione di elementi incongrui, da annotare in un apposito registro comunale e commerciabili, e la cessione compensativa di aree per servizi collettivi, in alternativa all'esproprio.

La ricognizione delle leggi di riforma urbanistica regionali approvate o in fase di discussione mostra una disciplina eterogenea dei nuovi strumenti di gestione del piano urbanistico che riflette la molteplicità di forme della strumentazione urbanistica comunale. La perequazione e la compensazione urbanistiche sono ritenute dalle amministrazioni regionali strumenti indispensabili per il governo del territorio ai fini di una maggiore equità del piano ma soprattutto per sopperire alla carenza di risorse per l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle dotazioni collettive. Alcune regioni introducono una perequazione di tipo tradizionale, limitata a porzioni del

³⁷ Regione Veneto, L.R.11/2004, "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"

territorio comunale più o meno estese, ma comunque controllata nella traslazione dei volumi tra ambiti. In altri casi si tende a ricercare una maggiore libertà nella circolazione dei diritti edificatori nel territorio comunale, separandoli definitivamente dal suolo attraverso l'annotazione in appositi registri comunali.

5.6. Il dibattito recente sulla riforma urbanistica

La necessità di pervenire in tempi brevi alla redazione di una legge nazionale di principi per il governo del territorio è evidente dalla proliferazione di leggi di riforma regionali estremamente differenti e talvolta confuse. Occorre stabilire infatti alcuni criteri e principi uniformi per il governo del territorio e definire forme di pianificazione condivise che superino definitivamente l'approccio razional-comprensivo per affrontare efficacemente gli attuali problemi della città e del territorio. Si ritiene prioritario, tra gli aspetti che la nuova legge deve affrontare, la messa a punto di meccanismi per l'attuazione del piano che utilizzino le potenzialità dei diritti edificatori trasferibili, ma garantiscano al contempo efficacia, certezza del diritto e trasparenza nelle procedure.

Sin dal 1995 l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha avanzato proposte per introdurre la perequazione urbanistica come strumento cardine per l'attuazione del piano urbanistico, anch'esso riformato con lo sdoppiamento nelle componenti strutturale e operativa. La prima ha carattere programmatico, non prescrittivo e non conformativo mentre la componente operativa ha una durata limitata e valore conformativo assegnando la capacità edificatoria ai suoli (Oliva, 2008).

Numerose sono le proposte di legge urbanistica nazionale pervenute negli ultimi decenni dagli organi istituzionali, dagli ordini professionali, dagli istituti ed associazioni di ricerca. Tra i principali testi presentati si ricorda il DDL Lupi del 2005, la proposta INU del 2008 e il recente DDL Lupi del 2014.

Il Disegno di legge “Principi in materia di governo del territorio” del 2005, noto come legge Lupi, fu approvato alla Camera ma non riuscì a completare l’iter al Senato a causa della scadenza della legislatura. Esso mostrava una forte apertura verso la creazione di un mercato dei diritti edificatori che vengono definiti trasferibili e liberamente commerciabili (Gibelli, 2014).

Nello stesso anno è stata approvata la L.R.12 della Regione Lombardia, che mostra diverse similitudini con il DDL nazionale. I diritti edificatori nella proposta Lupi del 2005, vengono attribuiti ai suoli ricadenti in determinati ambiti territoriali in misura proporzionata all’estensione o al valore degli stessi ed indipendentemente dalla specifica destinazione d’uso.

La novità risiederebbe appunto nella trasferibilità tra ambiti differenti senza il consenso della pubblica amministrazione o meglio attraverso la negoziazione e l’accordo tra privato e pubblica amministrazione in merito all’area di sviluppo delle potenzialità edificatorie. Pur introducendo la bipartizione del piano comunale nelle componenti strutturale e operativa non specifica a quale componente affidare la distribuzione dei diritti edificatori.

Oltre al meccanismo perequativo il disegno di legge propone l’utilizzo dei diritti edificatori, con funzione premiale o compensativa, per il rinnovo urbano, per l’acquisizione di aree e per la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici.

Il diritto edificatorio diventa un bene giuridico attribuito dal comune in funzione del diritto di proprietà ma separato dal suolo, perdendo in questo modo il carattere di diritto reale. Si tratta piuttosto di un diritto personale ossia di un credito personale nei confronti della pubblica amministrazione. Ogni diritto edificatorio in capo al privato corrisponde ad un debito edificatorio per il comune e, per tale ragione, assume talvolta la denominazione di credito volumetrico (De Lucia, 2005).

Nel 2008 l’INU rilancia una nuova proposta di legge per il governo del territorio, ritenendo urgente ed indispensabile

l'approvazione da parte del Parlamento di un provvedimento nazionale in materia. Nel testo viene dichiarato l'obiettivo di restituire alla collettività una quota della rendita indotta dalle conformazioni edificatorie e di contenere il consumo di suolo limitando la diffusione insediativa.

La revisione della forma del piano urbanistico comunale viene affidata alle legislazioni regionali sulla base del principio della tripartizione in componente strutturale, operativa e regolamentare. La conformazione edificatoria e l'apposizione di vincoli ablativi avvengono all'interno della componente operativa ed entrambi decadono, se non ancora formalizzate le convenzioni o gli atti amministrativi, alla scadenza quinquennale del piano.

La perequazione urbanistica viene applicata alle aree di trasformazione, anche non contigue, prevedendo il ricorso alla pianificazione esecutiva. Viene inoltre disciplinata la compensazione urbanistica per l'acquisizione delle aree per servizi. La proposta di legge affronta anche la questione fiscale relativa ai trasferimenti dei diritti edificatori che vengono assoggettati esclusivamente all'imposta di registro nella misura dell'1% ed a quelle ipotecarie e catastali, se dovute, in misura fissa.

Il recente disegno di legge Lupi, proposto dalla Segreteria Tecnica dell'omonimo ministro nel 2014, mira alla tutela della proprietà privata e ad una maggiore partecipazione dei proprietari alla determinazione dei contenuti della pianificazione. Il principio di indifferenza delle posizioni proprietarie è posto alla base della proposta di legge.

Le limitazioni imposte alla proprietà privata che non hanno carattere generale e non riguardano una generica categoria di beni economici sono soggette a compensazione.

Da più parti arriva la critica al disegno di legge per l'attenzione prevalente verso la componente edilizia e, viceversa, lo scarso spazio concesso a quella urbanistica ed ambientale (Casu, 2015).

La pianificazione comunale si sostanzia nelle due componenti strutturale ed operativa: nella prima le previsioni non conformative sono esenti da qualunque imposizione fiscale mentre gli interventi programmati dal piano operativo decadono nel caso in cui non vengano attuati.

Il DDL Lupi introduce strumenti di perequazione e di compensazione, con l'obiettivo di raggiungere un incremento della qualità urbana, paesaggistica ed ambientale nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed equità.

In sostanza si ripropone il modello ormai consolidato nelle diverse leggi di riforma regionali per quanto riguarda la tutela della proprietà e i meccanismi di trasferimento e commercializzazione dei diritti edificatori (Oliva, 2014)

Fondamentale dal punto di vista disciplinare e per la soluzione di alcune questioni rilevanti è l'auspicio di un utilizzo diffuso dei Piani Strutturali Intercomunali sebbene esso non si traduca nella previsione di concrete misure incentivanti.

Il DDL Lupi introduce la perequazione territoriale a carattere intercomunale con forme di coordinamento delle regole perequative dei piani di comuni interessati a promuovere la realizzazione di dotazioni territoriali di interesse sovra comunale.

La compensazione si sostanzia in un indennizzo sotto forma di diritti volumetrici da utilizzare su un'area specifica nella disponibilità del proprietario o di terzi e viene utilizzata come strumento alternativo all'esproprio, per la demolizione e rilocalizzazione di immobili in sede impropria e per la realizzazione di dotazioni territoriali di interesse pubblico.

I diritti edificatori vengono definiti trasferibili e liberamente commerciabili nelle forme consentite dal piano urbanistico (art.12, comma 1). Non appare chiara l'associazione della libera circolazione dei diritti edificatori con la definizione delle regole e delle modalità di trasferimento da parte del piano urbanistico che comunque non può escluderne la commerciabilità. Non vengono affrontate in nessun

modo le criticità evidenziate dalla disciplina giuridica riguardo alla libera commerciabilità dei diritti: la necessaria pubblicità del trasferimento dei diritti; il limite temporale al loro esercizio e la certezza sull'area di atterraggio (Casu, 2015).

La libera circolazione delle volumetrie edificabili viene regolata attraverso un sistema di coefficienti di conversione per i trasferimenti di diritti edificatori tra diversi ambiti urbani e gestita mediante un registro dei diritti edificatori che consenta di verificarne l'utilizzo nella fase di attuazione dei piani. Non si prevede comunque una decadenza dei diritti edificatori inutilizzati o comunque una validità limitata nel tempo, in particolare nel caso di diritti compensativi e premiali.

Piuttosto essi vengono tutelati integralmente e, nel caso in cui i vengano ridotti o cancellati attraverso l'esercizio del potere di pianificazione comunale, al proprietario viene garantito un indennizzo sulla base del valore di mercato.

Tralasciando la reale legittimità di tale scelta si pone il problema della stima dell'indennizzo, ossia del calcolo del valore di mercato di un diritto edificatorio non legato ad una specifica area. Nel caso di una transazione tra privati il prezzo sarebbe costituito dall'esito di una contrattazione in regime di libero mercato mentre, nel caso di un indennizzo da parte del soggetto pubblico, questa strada non appare percorribile.

La bozza di legge disciplina inoltre le cosiddette premialità volumetriche (art.13) al fine di promuovere interventi di riqualificazione edilizia e urbana.

L'edilizia residenziale sociale, che rientra tra gli interventi oggetto di premialità, viene elevato al rango di servizio standard aggiuntivo, di interesse economico generale, erogato da operatori pubblici e privati attraverso l'offerta di "alloggi sociali" in locazione e in proprietà. Gli interventi di edilizia residenziale sociale potranno essere promossi attraverso il trasferimento o incremento premiale di diritti edificatori o riduzione del prelievo fiscale.

Per promuovere la riqualificazione urbana e la densificazione degli insediamenti esistenti vengono studiate imposte sugli immobili commisurate all'indice di densità edilizia, progressivamente ridotte per le zone di maggiore densità edilizia e premialità volumetriche per il miglioramento sismico, acustico, energetico e l'eliminazione di detrattori.

Il contributo straordinario per le trasformazioni urbane, previsto all'art.14 della proposta di legge, ricalca lo strumento introdotto nel PRG di Roma del 2008 e legittimato dalla pronuncia del Consiglio di Stato: esso rappresenta forse la sperimentazione più avanzata e concreta di redistribuzione sociale della rendita (Oliva, 2014).

La proposta di legge non chiarisce i principi che disciplinano la proprietà immobiliare al fine di attuare le regole perequative. In particolare non esprime in maniera chiara la posizione in merito alla apparente possibilità che la semplice aspettativa edificatoria, introdotta dalla classificazione di un'area come ambito di trasformazione in un piano urbanistico, determini l'attribuzione di un diritto reale al proprietario. In virtù di tale diritto del privato, l'amministrazione comunale viene privata del potere di modificare le scelte di piano salvo provvedere ad indennizzare il proprietario per la perdita subita (Casu, 2015).

Nonostante la riduzione del consumo di suolo non appare un obiettivo dichiarato, esso viene perseguito in maniera implicita, in particolare negli articoli 17 e 18 della proposta di legge.

Tuttavia l'estrema libertà di utilizzo dei diritti edificatori in funzione compensativa e premiale e la limitazione del potere pubblico di ridurre le potenzialità edificatorie concesse sembrano seguire una strada diversa da quella del contenimento dell'espansione e del consumo di suolo.

Riferimenti bibliografici

Adobati F., Ferri V. (2005), *Perequazione territoriale: tavoli di concertazione e misure di compensazione*. In: Adobati F., Oliveri A., Tamini L. (a cura di), *Commercio e politiche territoriali: 4 temi emergenti*. Bergamo: University Press.

Astengo G. (1962), *Urbanistica in Parlamento*. *Urbanistica* 36-37:1-7.

Barbieri C.A. (1998), *Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica*. *Urbanistica Informazioni* 157:4-5.

Becchi A. (1997), *La legge Sullo sui suoli*. Meridiana, 29.

Bernoulli H. (2006), *La città e il suolo urbano*. Venezia: Corte del Fontego.

Bottino F., Brunetti A.V. (1977), *Il nuovo regime dei suoli*. Roma: Edizioni delle Autonomie.

Bruzzo A., Fallaci R., Guaragno G. (2004), *Strumenti economico-finanziari per l'implementazione della perequazione territoriale a livello sovra-comunale. Breve analisi comparata di alcune recenti esperienze italiane*. *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, 5.

Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*. Bologna: CLUEB.

Cacciavillani C. (2015), *La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana*. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli Editore, pp.13-32.

Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Roma: Donzelli editore.

Camagni R. (2014), *Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale*. *Scienze Regionali* 13(2): 28-44.

Carullo A. (1983), *L'edificabilità dei suoli. Dalla "Legge Bucalossi" al "Decreto Nicolazzi"*. Padova: CEDAM Editore.

Casu S. (2015), Le prospettive della perequazione urbanistica in Italia: la bozza del disegno di legge di iniziativa governativa recante “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”. In: D’Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli editore, pp.231-257.

Colavitti A. M., Serra S. (2013), *La difficile attuazione del piano urbanistico tra regolazione multisettoriale e politiche tradizionali*. Planum. The journal of Urbanism 27(2), Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU.

Coppola A. (2013), *La redazione del piano urbanistico comunale nella Regione Campania. Perequazione, compensazione, incentivazione*. Brienza: Le Penseur.

Coppola A. (2014), *Perequazione e compensazione in urbanistica. Il primato dell’interesse generale nella pianificazione urbanistica*. Brienza: Le Penseur.

Curti F. (2000), Governare per reti. Competizione fiscale e politiche redistributive a scala intermedia. In: Ciccotti E., Spaziant A. (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*. Milano: Franco Angeli, pp.206-223.

Dalla Longa R. (2011) *Urban Models and Public-Private Partnership*. Springer.

De Luca G., Lingua V. (2010), Il dimensionamento tra strategie locali e dinamiche sovra comunali. In: Perrone C., Zetti I. (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*. Milano: Franco Angeli.

De Lucia L. (2005), *La perequazione nel disegno di legge sui “principi in materia di governo del territorio”*. Disponibile su <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/3405/0/151/>

Falco E. (2015), *History of Land Value Recapture in Italy: A Review of Planning and Fiscal Measures Since 1865*. Journal of Planning History, 15(3):1-16.

Ferluga G., Giuffrida S., Napoli G., Trovato M. G. (2016), *Local Equalization and Wide Areas Land Planning in Syracuse*. Procedia – Social and Behavioral Science, 223:141-146.

Giuffrida S. (2003), *Programmi di recupero urbano a Napoli. La valutazione del progetto integrato e le prassi del processo perequativo*. Genio Rurale, 4:11-31.

Lanzetta N. (2010), *Fiorentino Sullo: una biografia politica*. Elio Sellino editore.

Lingua V. (2012), Dimensionamento e perequazione territoriale: le sfide per la pianificazione di area vasta. In: Perrone C., Gorelli G. (a cura di), *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze: University Press, pp.121-134.

Mattia S., Oppio A., Pandolfi A. (2010), *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia*. Volume 1. Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria. Milano: Franco Angeli.

Mattia S., Oppio A., Pandolfi A. (2011), *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia*. Volume 2. Lombardia, Trentino Alto Adige (Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano). Milano: Franco Angeli.

Mazzeo G., Pinto V. (2011), *La perequazione territoriale nelle Leggi Regionali*. Tema 4: 129-132, Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente, Dipartimento di pianificazione e Scienza del Territorio. Università di Napoli Federico II.

Meucci S. (2012), *La circolazione dei diritti edificatori*. Lavis: CEDAM.

Micelli E. (1999), La perequazione e la costruzione della città pubblica. In: Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*. Milano: Franco Angeli, pp.143-157.

Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio editore.

Micelli E. (2012), Diritti edificatori e crediti edilizi nella gestione dei piani. In: Stanghellini S. (a cura di), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*. Editrice DEI, pp.83-100

Micelli E. (2014), *Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici*. Scienze Regionali 13(2):9-27.

Micelli E. (2015), *La cattura dei plusvalori esito delle scelte urbanistiche: tassazione vs strumenti di partenariato*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, XLV, 114:166-173.

Morano P. (2007), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*. Firenze: Alinea Editrice.

Oliva F. (2008), Perequazione, riforma urbanistica, “legge di principi” e nuovo piano. In: Galluzzi P., Vitillo P. (a cura di), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

Oliva F. (2012), *Semplificare la pianificazione, cambiare il piano*. In: Urbanistica 149:89-99.

Oliva F. (2014) *Il progetto di legge governativo sul governo del territorio e i pdl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica*, In: Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale INU, Governo del territorio, Consumo di suolo, Difesa del suolo. Disegni e progetti di legge a confronto. Volume 1, Relazioni e dibattito. Urban Center Metropolitano, Scandicci, sabato 5 luglio 2014, pp.5-10.

Pagano F. (2004), *Perequare a quale fine?* Urbanistica Informazioni 197: 6-8.

Piperata G. (2012), Il contributo del diritto alla definizione del rapporto pubblico privato nelle trasformazioni urbane. In: Stanghellini S. (a cura di), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*. Editrice DEI, pp.43-64

Pompei S. (1995), *Perequazione, dalla teoria alla pratica*. Urbanistica Informazioni 142:5-6.

Progetto della nuova legge urbanistica. Urbanistica n.36-37 del novembre 1962, pp.7-18

Salzano E. (2011), *Fiorentino Sullo e la rendita immobiliare. Che cosa è cambiato.* Culture Economie e Territori n.29

Stanghellini S. (2010), Riflessioni e proposte per una perequazione sostenibile. In: Perrone C., Zetti I. (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale.* Milano: Franco Angeli.

Stanghellini S. (2012), Interessi in gioco e valutazioni nel progetto urbano partenariale. In: Stanghellini S. (a cura di), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione.* Editrice DEI, pp.5-22

Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità.* Roma: INU Edizioni.

Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge.* Firenze: Valsecchi

Trapani G. (2014), *I diritti edificatori.* Milanofiori Assago: Wolters Kluwer Italia.

Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici.* Torino: Bollati Boringhieri.

Usai N. (2011), *Grandi strutture per il tempo libero. Trasformazione urbana e governance territoriale.* Milano: Franco Angeli.

Zanon B., Verones S. (2013), *Climate change, urban energy and planning practices: Italian experiences of innovation in land management tools.* Land Use Policy 32:343-355.

ESPERIENZE INNOVATIVE DI PIANIFICAZIONE IN ITALIA

Le applicazioni di trasferimento dei diritti edificatori in Europa sono ancora esigue e talvolta confuse, nelle finalità e nelle modalità applicative, tanto da non consentire di trarre conclusioni e considerazioni valide sulla loro efficacia.

Al contrario negli Stati Uniti, il gran numero di esperienze, la loro diffusione territoriale, i molteplici obiettivi ed i risultati ottenuti giustificano una valutazione sull'efficacia dello strumento, in particolare per quanto riguarda la salvaguardia ambientale. I programmi TDR vengono utilizzati, nel contesto americano, per realizzare un regime dei suoli equo ed efficace, in un ordinamento giuridico nel quale il diritto di proprietà privata è soggetto ad una particolare protezione.

Si tratta di un'azione di supporto agli obiettivi perseguiti in maniera diretta dagli strumenti di pianificazione pertanto, il programma TDR può solo agire da intermediario (Renard, 2009).

La ricerca si propone di analizzare e mettere a confronto alcune esperienze italiane di pianificazione comunale (in particolare i piani

di Firenze, Milano e Roma), volte alla riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, al contenimento del consumo di suolo e alla salvaguardia ambientale. Denominatore comune nei piani presi in esame è l'utilizzo di meccanismi di attuazione basati sul trasferimento dei diritti edificatori secondo modalità differenti che vanno dalla tradizionale perequazione urbanistica alla libera circolazione del potenziale volumetrico nel territorio comunale.

L'obiettivo è quello di analizzare qualitativamente le strategie e la struttura degli strumenti di piano con l'obiettivo di avanzare ipotesi in merito ai risultati attesi in termini di controllo della crescita urbana.

Attraverso la comparazione con i fattori di successo dedotti dalla lezione statunitense dei programmi TDR ed adattati opportunamente alla specificità del contesto italiano, è stato possibile analizzare alcuni aspetti relativi all'applicazione di un approccio *market-oriented* alla pianificazione spaziale in Italia ed evidenziarne importanti criticità. La comparazione ha consentito di verificare i fattori che hanno determinato il successo delle esperienze internazionali al fine di migliorare norme, procedure e modalità di gestione della pianificazione urbanistica comunale.

La scelta metodologica di trascurare gli aspetti quantitativi relativi alla capacità edificatoria e alle potenzialità economiche messe in gioco dagli strumenti è dettata dal fatto che, in alcuni casi si tratta di piani di recente approvazione, a carattere sperimentale, dei quali non esistono dati concreti che consentano di esprimersi in merito agli esiti prodotti. Inoltre le sostanziali differenze tra i contesti in esame non consentirebbe una efficace comparazione degli aspetti quantitativi.

6.1. Dall'esperienza statunitense un contributo per l'analisi di alcuni strumenti di pianificazione generale in Italia

Nella letteratura scientifica il tema dell'efficacia dei programmi TDR statunitensi è stato ampiamente affrontato attraverso l'analisi

degli esiti prodotti in termini di superficie di aree naturali e di valore paesaggistico sottoposta a tutela o di edifici monumentali salvaguardati. Inoltre è stata studiata la correlazione tra gli esiti positivi raggiunti e le caratteristiche strutturali del programma. Numerosi sono gli studi che mirano ad individuare un set di fattori che influenzano l'efficacia del programma di trasferimento dei diritti edificatori (nel paragrafo 4.2.5.3 sono state riportate le principali pubblicazioni sul tema).

Per l'analisi comparativa dei piani di Roma, Milano e Firenze si considerano i dieci fattori di successo dei programmi TDR individuati da Pruetz e Standridge in un recente lavoro (Pruetz et al., 2009). Sebbene essi siano calibrati sul contesto statunitense, caratterizzato da una diversa concezione del diritto di proprietà e dalla propensione a compensare i proprietari per le restrizioni apposte in nome dell'interesse collettivo, si ritiene possano essere ritenuti validi per l'analisi delle recenti sperimentazioni di trasferimento dei potenziali volumetrici che in Italia dichiarano solitamente di ispirarsi ai programmi TDR americani.

Di seguito si descrivono nel dettaglio i fattori che costituiscono il *framework* per l'analisi dei piani urbanistici comunali di Firenze, Milano e Roma, opportunamente adattati al contesto italiano.

1. Mercato immobiliare attivo

Al pari dei programmi TDR, che attecchiscono in presenza di una consistente richiesta di volumetrie aggiuntive, nelle forme di pianificazione italiane per un corretto funzionamento del meccanismo perequativo è necessaria la presenza di un mercato immobiliare attivo e di una forte domanda di nuove abitazioni.

Qualunque strumento basato sul trasferimento e la commercializzazione dei diritti edificatori risulta di difficile applicazione in realtà urbane prive di economie forti e capaci di attrarre investimenti immobiliari.

L'attuale fase di crisi economica ha colpito in maniera particolare il settore edilizio determinando una flessione negativa delle quotazioni degli immobili ed un trend negativo in termini di volumi di compravendite. La severa riduzione dei valori di commercializzazione dei beni immobili determina una contrazione generale della redditività degli investimenti minandone la convenienza per il privato (Antoniucci, Micelli, 2013).

Ne consegue un incremento del rischio ad aderire alle proposte di trasformazione urbanistica che, nel caso dei meccanismi perequativi basati sul consenso del privato, potrebbe tradursi in una sostanziale paralisi dello strumento di piano.

Nella valutazione del fattore mercato immobiliare in rapporto all'efficacia dello strumento perequativo, una tendenza negativa non può comunque essere letta come inevitabile insuccesso del programma. in particolare.

Ai fini della presente analisi si è ritenuto corretto valutare in maniera positiva l'influenza di tale fattore sull'efficacia del meccanismo di trasferimento dei diritti edificatori nel caso in cui, nonostante la crisi del settore, permanga un mercato immobiliare sufficientemente attivo, pur consapevoli che nella designazione delle aree edificabili il piano incide sulla dimensione dell'offerta nel mercato immobiliare e conseguentemente sul valore e sull'appetibilità dell'investimento immobiliare.

2. Offerta di aree riceventi quantitativamente e qualitativamente adeguate

La designazione di specifiche aree riceventi all'interno dello strumento di piano rappresenta un requisito indispensabile per il corretto funzionamento del meccanismo perequativo.

L'offerta di aree riceventi deve essere quantitativamente adeguata per consentire il completo sviluppo della capacità edificatoria prodotta dal piano. Pertanto risulta indispensabile calcolare a priori il

quantitativo di diritti volumetrici messi in campo dallo strumento, sulla base del quale programmare le superfici da destinare allo sviluppo edilizio e i relativi indici di edificazione.

La stima della capacità edificatoria prodotta dal piano potrebbe apparire un'operazione semplice e scontata nel dimensionamento di uno strumento di pianificazione su scala comunale. In realtà essa risulta particolarmente critica nei piani che ricorrono all'utilizzo di meccanismi premiali e compensativi data la scarsa possibilità di prevedere a priori la disponibilità ad aderire da parte del privato.

Il criterio quantitativo non è sufficiente per dimensionare l'offerta di aree riceventi che dovrà invece essere calibrata in rapporto a specifiche caratteristiche qualitative. Ad esempio risulta di fondamentale importanza l'appetibilità delle aree nel mercato immobiliare, la localizzazione in contesti urbani di pregio o comunque in assenza di degrado ambientale e di disagio sociale, la dotazione di servizi di interesse collettivo ed infrastrutture per la mobilità. Pertanto l'individuazione di aree riceventi marginali o localizzate in ambiti urbani degradati, seppure dimensionalmente sufficienti, può compromettere l'attuazione del programma fungendo da detrattore per il trasferimento delle volumetrie.

Nell'analisi comparativa l'adequatezza dell'offerta di aree riceventi viene espressa in rapporto alla possibilità o meno di quantificare il potenziale volumetrico prodotto dal piano ed alla esplicita definizione negli elaborati di piano, in particolare nella relazione, del criterio utilizzato per il dimensionamento dello strumento e delle previsioni edificatorie.

3. Rigide prescrizioni per le sending areas

Il consenso del privato è una preconditione indispensabile per l'attivazione del meccanismo perequativo o compensativo.

Nel contesto statunitense il trasferimento dei diritti edificatori, a fronte della inedificabilità dell'area emittente, deve risultare

conveniente per il proprietario rispetto allo sviluppo diretto delle volumetrie in loco. Ancora più efficace risulterebbe l'ipotesi in cui l'adesione al programma TDR rappresenti l'unica strada percorribile, data l'apposizione di rigidi vincoli e prescrizioni per l'edificazione diretta nelle *sending areas*.

In Italia la perequazione urbanistica è stata solitamente proposta nei piani come unica soluzione per l'attuazione delle trasformazioni edilizie sebbene la scarsa convenienza economica si è spesso tradotta nella sostanziale inefficacia dello strumento. Diverso è il discorso della compensazione urbanistica per l'acquisizione gratuita delle aree: in questo caso il meccanismo viene solitamente proposto come opzione alternativa all'esproprio per pubblica utilità per cui la mancata adesione da parte del privato comporta l'obbligo di indennizzo per la pubblica amministrazione inficiando l'utilità dello strumento compensativo. L'acquisizione compensativa delle aree può comunque essere inserita all'interno di interventi trasformativi più estesi attuati con modalità perequative che impediscono al privato di prediligere l'indennizzo espropriativo.

Sebbene individuare nella perequazione urbanistica l'unica modalità per l'attuazione degli interventi trasformativi impedisca di fatto lo sviluppo edificatorio diretto in loco a favore dell'efficacia del piano, si ritiene comunque sufficiente ed indispensabile la previsione di un indice edificatorio ridotto per lo sviluppo edilizio nelle aree emittenti, in alternativa ad uno più vantaggioso nel caso di trasferimento delle volumetrie.

4. Assenza di incentivi volumetrici alternativi

La presenza nel piano di meccanismi premiali o incentivanti a fronte della realizzazione di obiettivi di interesse collettivo, ad esempio attraverso interventi di efficientamento e riqualificazione energetica degli edifici, consente al privato di ottenere una capacità

edificatoria aggiuntiva che potrebbe talvolta determinare una maggiore convenienza rispetto allo strumento perequativo.

In tal modo si mette a rischio la propensione del privato ad optare per il trasferimento delle volumetrie qualora il piano gli consenta di ottenere comunque diritti edificatori aggiuntivi.

L'utilizzo diffuso degli incentivi volumetrici viene pertanto considerato un aspetto critico per l'efficacia del piano.

5. Fattori di conversione e/o volumetrie aggiuntive per incentivare l'adesione al trasferimento dei diritti edificatori

La previsione di incentivi per supportare le transazioni e i trasferimenti dei diritti edificatori nel mercato viene considerata un fattore positivo, seppure non indispensabile, nel contesto statunitense per garantire l'efficacia del programma.

In Italia nelle esperienze di perequazione urbanistica, in particolare nella forma generalizzata, è stato messo a punto, in alcuni casi, un set di fattori di conversione quantitativa delle volumetrie in trasferimento, che tiene conto dello stato di fatto e di diritto dei diversi ambiti al fine di realizzare un sistema più equo e più efficace. Ad esempio, nel prevedere un trasferimento volumetrico da una localizzazione centrale verso una più periferica occorre considerare lo scarto di valore immobiliare che, nel caso di applicazione di un indice omogeneo, determinerebbe un notevole danno economico per il proprietario e conseguentemente renderebbe poco probabile la realizzazione dell'intervento. In questo caso i fattori di conversione consentirebbero di equilibrare, seppure in maniera approssimativa, il valore della capacità edificatoria emessa ed effettivamente sviluppata nell'area ricevente.

Le volumetrie generate dalle aree emittenti devono spesso essere accolte in aree riceventi appartenenti ad un diverso proprietario che ovviamente sarà disposto ad accettare l'intervento esclusivamente nel caso in cui esso determini un vantaggio economico. Si ritiene

importante pertanto prevedere e quantificare nella fase di studio del sistema perequativo un incentivo volumetrico da riconoscere al proprietario delle aree riceventi che consentirà di accogliere ulteriori volumetrie di proprietà altrui.

Inoltre i trasferimenti dei diritti edificatori determinano una serie di costi di transazione che si rivelano talvolta onerosi per le parti tanto da inficiare il successo dell'operazione. Gli incentivi volumetrici aggiuntivi rispetto all'indice edificatorio di base possono agire a compensazione di tali costi di transazione.

L'ipotesi di assegnare una volumetria premiale alle aree emittenti per incentivare l'attuazione del programma può essere utile a conferire maggiore efficacia al piano ma non appare indispensabile nel caso in cui le prescrizioni ed i limiti per lo sviluppo in loco nelle aree emittenti rendano inevitabile o comunque maggiormente conveniente la realizzazione del trasferimento.

La previsione di incentivi per garantire l'attuazione del piano non deve in alcun modo generare nuove disparità ossia determinando la prevalenza dell'efficacia sul principio di equità di trattamento della proprietà immobiliare.

6. Certezza delle regole e delle procedure

Un aspetto fondamentale è dato dalla certezza delle regole e delle procedure al fine di garantire il proprietario che decide di intraprendere un processo di trasferimento delle volumetrie circa il buon esito dell'operazione. In tal senso spetta al legislatore regionale e nazionale il compito di conferire legittimità e copertura normativa ai diversi strumenti che, a vario titolo, perseguono finalità di interesse collettivo generando diritti edificatori.

Anche la normativa tecnica di attuazione del piano comunale contribuisce a creare le condizioni per garantire ai proprietari delle aree e agli operatori immobiliari le possibilità di sviluppo della capacità volumetrica assegnata: ad esempio l'identificazione nel

piano delle aree riceventi specifiche per ciascun trasferimento riduce il rischio dell'investimento e l'aleatorietà del contratto di trasferimento.

7. Ulteriori misure finalizzate alla tutela ambientale

La ricerca si focalizza sull'utilizzo dei diritti edificatori per finalità legate alla tutela ambientale, come nel caso dei programmi TDR statunitensi, e al contenimento del consumo di suolo.

L'adozione di ulteriori misure e politiche da parte delle autorità amministrative, ai vari livelli, in favore delle finalità del programma, seppure non indispensabile, è ritenuta importante e determinante per il suo successo.

Potrebbe essere utile, ad esempio, prevedere specifiche misure fiscali come la tassazione per l'occupazione di nuove aree naturali, sconti sugli oneri di urbanizzazione secondaria per l'edificazione in determinate aree, imposizioni fiscali differenziate per zone.

8. Chiarezza e semplicità di funzionamento

Il funzionamento del piano perequativo e dei meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori deve essere strutturato in maniera semplice e di agevole comprensione al fine di una immediata identificazione dei vantaggi prodotti.

9. Promozione del programma

L'utilizzo di strumenti per la promozione e la pubblicizzazione del programma, anche con il compito di divulgarne e illustrarne alla comunità le modalità di funzionamento e le potenzialità, è considerato un fattore positivo, al pari di una forte sensibilizzazione della cittadinanza sul tema della tutela della risorsa suolo.

10. Istituzione di un registro dei diritti edificatori e/o di una agenzia di supporto al programma

Negli Stati Uniti i programmi TDR sono spesso supportati da una *TDR bank* che gestisce il mercato dei diritti edificatori, favorisce l'incontro tra domanda e offerta, agevola e supporta gli operatori nelle transazioni assicurando trasparenza nelle operazioni. La presenza di una *TDR bank* è considerata nel contesto americano un fattore importante per il successo del programma.

Nel contesto italiano l'opportunità e la fattibilità di istituire una Borsa dei diritti edificatori sono state oggetto di indagine in un progetto di ricerca finanziato dalla Camera di Commercio di Milano in relazione al Piano di Governo del Territorio (PGT) adottato nella prima versione nel 2009 dal Comune di Milano. Le finalità della ipotetica Borsa dei diritti edificatori sono legate alla trasparenza e all'efficienza delle negoziazioni delle volumetrie generate dai meccanismi perequativi, compensativi e premiali messi in campo nel PGT. Tali obiettivi si sostanziano nella possibilità di tracciare la circolazione dei diritti edificatori prodotti, di accedere alle informazioni sulla disponibilità di diritti edificatori e/o di aree riceventi, di favorire l'incontro tra domanda e offerta, di seguire l'andamento dei prezzi delle volumetrie sul mercato (De Carli, Corsi, 2012). In realtà non esistono al momento in Italia casi concreti di istituzione di una agenzia per la gestione del programma di trasferimento delle volumetrie che, sulla falsariga delle TDR bank statunitensi, possa supportare gli operatori nella commercializzazione e nel trasferimento dei diritti edificatori. Si ritiene comunque che tale fattore non sia indispensabile e possa rappresentare comunque un onere aggiuntivo per la pubblica amministrazione.

Il dibattito si è ridimensionato sulla necessità di tracciare e registrare le negoziazioni dei diritti edificatori a livello comunale.

Recentemente il legislatore nazionale si è pronunciato, in merito a tale questione, nel cosiddetto Decreto Sviluppo (D.L.70/2011)

prescrivendo che i trasferimenti di diritti edificatori, separati dall'effettiva proprietà dell'area, siano soggetti a trascrizione nei registri immobiliari.

Da tempo alcune leggi di riforma regionale avevano comunque previsto l'istituzione di un apposito registro per l'annotazione dei diritti edificatori prodotti dai piani urbanistici attraverso i diversi strumenti perequativi, compensativi e incentivanti.

Numerosi comuni italiani si sono oggi dotati di un registro dei diritti edificatori che rappresenta uno strumento indispensabile a fornire garanzie ai proprietari nel trasferimento delle volumetrie, in particolare nella fase di transizione.

6.2. Il Piano Strutturale ed il Regolamento Urbanistico del Comune di Firenze

La pianificazione urbanistica comunale di Firenze si articola, come previsto dalla L.R.1/2005 della Regione Toscana, in due strumenti distinti: il Piano Strutturale (PS), strumento di pianificazione che definisce, a tempo indeterminato, lo statuto del territorio a tutela dell'integrità fisica e ambientale e dell'identità culturale e le scelte strutturali e strategiche; il Regolamento Urbanistico (RU), che conferisce efficacia operativa ai contenuti statutari del Piano Strutturale e definisce le regole e le azioni per la tutela, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio insediativo e territoriale disciplinando le trasformazioni urbanistiche, edilizie e infrastrutturali con esse compatibili.

A seguito di un lavoro di revisione, che ha riguardato in particolare il dimensionamento del piano e l'incremento della capacità edificatoria prevista in alcuni ambiti, il Piano Strutturale è stato approvato nella versione aggiornata nel 2014.

6.2.1. Obiettivi e strategie di piano

Nel Piano Strutturale viene dichiarata sin da subito la volontà di non consumare ulteriore suolo naturale e di affidare la trasformazione della città al solo recupero di aree già urbanizzate. La trasformazione urbana si sostanzia in operazioni di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica tese al recupero diffuso della qualità urbana ed ambientale, al potenziamento di infrastrutture e dotazioni collettive, alla introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze, al miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature (art.1.5 NTA del PS).

Negli ambiti trasformativi si applica la perequazione urbanistica al fine di promuovere forme di equa distribuzione, fra i proprietari immobiliari coinvolti, dei benefici e degli oneri derivanti dagli interventi (art.36.1 NTA del PS). In misura proporzionale alle quote proprietarie delle aree oggetto di trasformazione sono ripartiti gli oneri economici per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, dell'*housing* sociale, dei servizi di interesse collettivo e per eventuali ulteriori benefici pubblici.

Negli interventi di trasformazione soggetti a piano attuativo, dovrà essere ceduto il 50% della superficie territoriale da destinare al reperimento degli standard e alle necessarie dotazioni infrastrutturali.

Il Piano Strutturale ha effettuato una ricognizione speditiva degli edifici incongrui all'interno degli isolati, localizzati per lo più nell'ambito dei tessuti compatti di formazione otto - novecentesca, e ne fornisce una proiezione in termini di superficie.

Il Regolamento Urbanistico disciplina gli interventi all'interno degli insediamenti esistenti e le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.

La strategia adottata è orientata alla rigenerazione urbana diffusa basata su operazioni di trasformazione circoscritte e discontinue di recupero edilizio, demolizione e successiva ricostruzione, trasferimenti perequativi di volumetrie esistenti incompatibili.

Fig.1_ Schema illustrativo del meccanismo perequativo in aree urbanizzate caratterizzate dalla presenza di edifici incongrui.

Fonte: Relazione RU Firenze

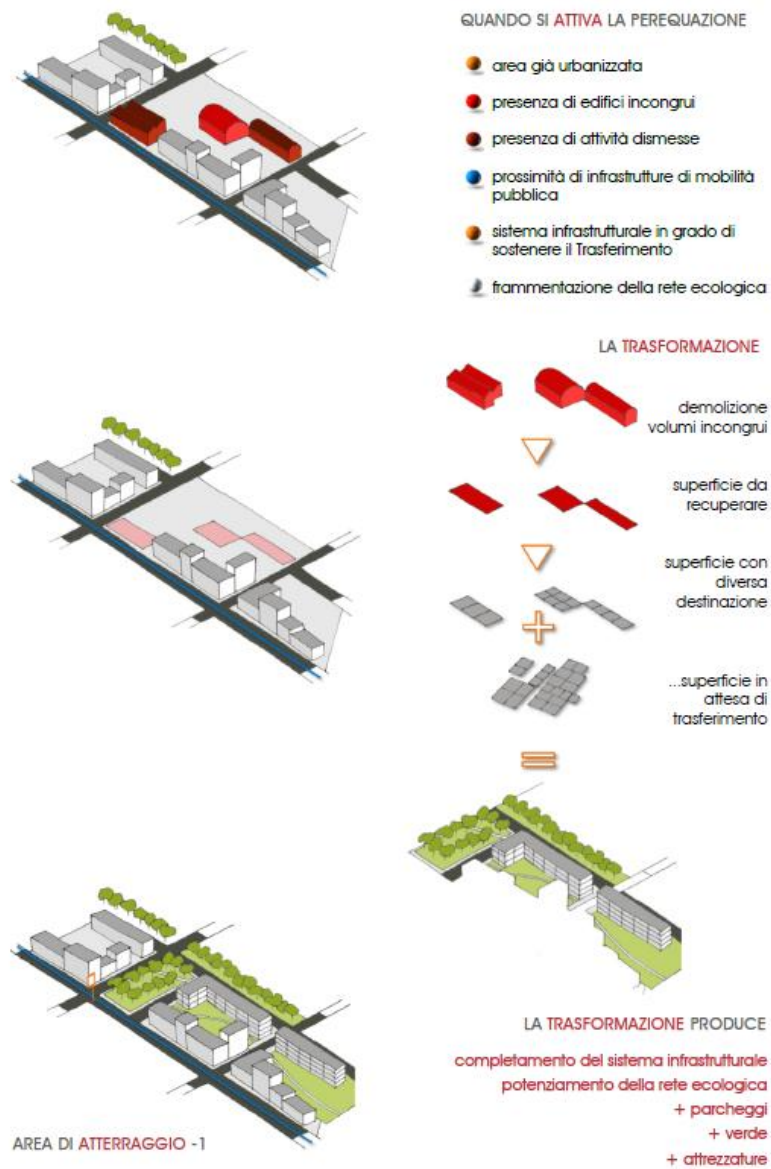
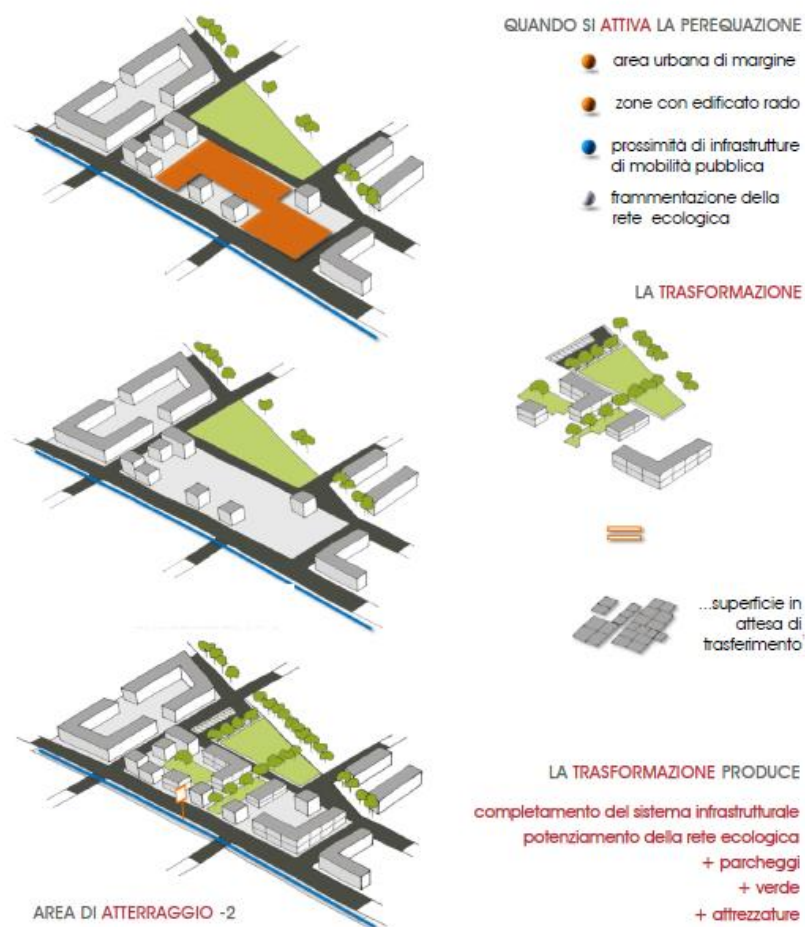


Fig.2_ Schema illustrativo del meccanismo perequativo in aree urbane di margine.

Fonte: Relazione RU Firenze



La particolarità del meccanismo perequativo, introdotto dal PS e reso operativo nelle norme tecniche di attuazione del RU, è data dalla applicazione a forme di rigenerazione urbana, con trasferimento delle

superfici incongrue da un luogo ad un altro, piuttosto che all'espansione edilizia su suoli vergini.

Il RU ha individuato 87 aree di trasformazione (AT), da attuare nel quinquennio di vigenza dello strumento, che interessano porzioni del tessuto urbano esistente suscettibili di interventi conservativi, cambi di destinazione d'uso o interventi trasformativi che contemplano anche la demolizione e la realizzazione di nuovi insediamenti con destinazione diversa da quella originaria.

Sono inoltre previsti 19 ambiti trasformativi con superficie edificata in trasferimento (ATt) nei quali si rende necessario eliminare le condizioni di degrado e acquisire aree per la realizzazione di parchi e spazi pubblici a servizio della collettività.

La ricollocazione delle superfici in trasferimento è predefinita all'interno del RU ed indirizzata su 20 aree di atterraggio (ATa). La scelta degli ambiti di atterraggio è solitamente ricaduta, per evitare ulteriore consumo di suolo naturale, su aree per nuovi insediamenti a completamento di tessuti urbanizzati, aree suscettibili di densificazione con presenza di manufatti esistenti o aree artigianali e industriali esistenti da ampliare.

Il Regolamento Urbanistico garantisce il controllo degli esiti della trasformazione attraverso la redazione di specifiche schede di intervento che definiscono le quantità volumetriche da demolire e trasferire, le regole operative per la realizzazione dell'intervento e l'assetto urbanistico generale previsto. Per il trasferimento delle volumetrie è necessaria la formazione di un comparto discontinuo e la redazione di un piano attuativo solo nel caso di interventi che superano i 2000 mq di superficie utile lorda. Le attività trasformative minori, con superficie in trasferimento inferiore a tale soglia, sono consentite con le modalità ordinarie di intervento diretto senza necessità di redigere un piano attuativo.

Nelle schede di intervento si prevede talvolta la cessione gratuita di una quota della superficie utile lorda oggetto di demolizione con

ricostruzione o ristrutturazione urbanistica, pari al 20%, da destinare all'*housing* sociale.

Il dimensionamento del Piano Strutturale prevede l'applicazione della modalità perequativa a circa 150.000 metri quadri del territorio comunale. Il Regolamento Urbanistico con validità quinquennale, preso atto della congiuntura economica negativa, rende operativo poco più di un terzo delle previsioni del PS ossia circa 66.000 metri quadri di aree di atterraggio, a fronte di 30.800 metri quadri di superficie in trasferimento che genera nuovi spazi verdi e attrezzature pubbliche.

6.2.2. *Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR*

L'analisi degli strumenti di piano, sulla base dei fattori di successo precedentemente illustrati, condotta nella presente ricerca ha prodotto i seguenti risultati:

Mercato immobiliare attivo

La dinamicità del mercato immobiliare e la presenza di una domanda di nuove volumetrie edificabili è essenziale per garantire il funzionamento dei meccanismi perequativi e compensativi previsti dal piano. In linea teorica tale fattore dovrebbe essere oggetto di analisi preliminare finalizzata al dimensionamento dello strumento.

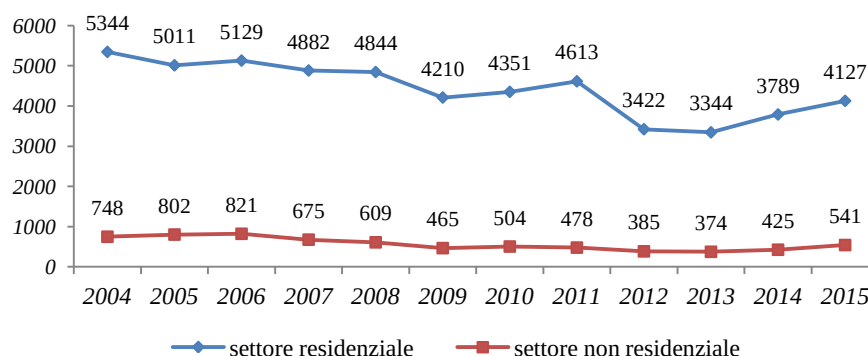
Ai fini della ricerca si è ritenuto opportuno basare il giudizio sui dati relativi ai volumi di compravendite immobiliari, registrato negli ultimi anni dall'Agenzia del territorio¹.

Le variazioni nel numero annuale di compravendite immobiliari consente di affermare che, nonostante permanga uno stato di crisi del settore, si registra una lieve ripresa del mercato immobiliare e si

¹ Negli immobili non residenziali sono stati considerati esclusivamente quelli appartenenti al settore terziario, commerciale e produttivo.

ritiene permangano le condizioni sufficienti per garantire l'attuazione del piano.

Fig.3_ Volumi di compravendita immobiliare nel Comune di Firenze in NTN (numero di transazioni normalizzate)
(Fonte: Agenzia del Territorio)



Offerta di aree riceventi quantitativamente e qualitativamente adeguate

L'adeguatezza dello stock di aree riceventi è verificata puntualmente all'interno del Regolamento Urbanistico che individua le aree emittenti ATt, ossia ambiti caratterizzati da situazioni di degrado ambientale ed edilizio tali da privilegiare il trasferimento della superficie utile lorda esistente in aree riceventi ATa, anch'esse identificate con precisione in ambiti idonei alla trasformazione (art.25 NTA del RU).

Attraverso una ricognizione puntuale degli edifici incongrui il RU consente di quantificare con precisione il quantitativo di SUL in trasferimento e di provvedere alla conseguente identificazione delle aree riceventi, preferibilmente di proprietà comunale, in cui sono talvolta già presenti edifici da assoggettare ad interventi di sostituzione edilizia o ristrutturazione urbanistica che, per il contesto esistente, il sistema infrastrutturale esistente o previsto, siano in grado di accogliere superficie in trasferimento. In alternativa possono

essere individuate in aree in edificate poste al margine del tessuto urbano esistente, nelle quali interventi mirati di completamento possano qualificare gli insediamenti esistenti attraverso la realizzazione contestuale di attrezzature e servizi adeguati senza ridurre la complessiva funzionalità della rete ecologica.

Rigide prescrizioni per le sending areas.

Nel caso in cui il trasferimento delle superfici utili proposto dal piano non venga attivato entro il quinquennio di vigenza del Regolamento Urbanistico, nelle aree di trasformazione ATt è ammessa esclusivamente la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'edificato esistente senza alcun mutamento della destinazione d'uso (art.25 e art.85 NTA del RU). Si tratta di una regolamentazione sufficientemente restrittiva da incentivare sicuramente l'adesione del proprietario alla proposta perequativa.

Inoltre le aree riceventi in grado di accogliere SUL in trasferimento assumono l'edificabilità stabilita nella scheda norma solo al momento in cui viene approvato il piano attuativo relativo al comparto. Resta inteso che le aree rese libere dal trasferimento dovranno essere utilizzate come vuoti urbani e destinate di norma a spazi pubblici, quali piazze, parcheggi e verde pubblico (art.36.3 NTA del PS).

Assenza di incentivi volumetrici alternativi

Non sono previste premialità volumetriche per interventi di diversa natura: i meccanismi perequativi per l'attuazione della trasformazione urbana rappresentano l'unica possibilità offerta per ottenere incentivi volumetrici aggiuntivi al fine di promuovere il trasferimento delle superfici utili incompatibili.

Fattori di conversione e/o volumetrie aggiuntive per incentivare l'adesione al trasferimento dei diritti edificatori.

Sono previsti incentivi volumetrici per il trasferimento della superficie utile lorda degli edifici classificati come incongrui dal RU, eliminare forme di degrado urbano e ambientale ed ottenere spazi utili per la comunità.

Le aree emittenti ATt beneficiano di un incremento della SUL pari al: 10% nel caso in cui la superficie da trasferire assuma una destinazione diversa da quella originaria; 30% nell'eventualità in cui la superficie da trasferire mantenga la destinazione d'uso originaria.

Non si prevede l'applicazione di fattori di conversione dei quantitativi volumetrici nel trasferimento delle volumetrie tra ambiti differenti o l'assegnazione di volumetrie premiali ai proprietari riceventi, probabilmente in virtù del fatto che si tratta spesso di aree di proprietà comunale. Inoltre il percorso di traslazione delle volumetrie è predefinito nello strumento di piano consentendo in tal modo di quantificare la fattibilità e convenienza economica dell'operazione.

Certezza delle regole e delle procedure.

Le regole appaiono definite in maniera tale da garantire certezza nel trasferimento dei diritti edificatori, normato in maniera dettagliata all'interno dello strumento e controllato dall'autorità pubblica in sede di pianificazione attuativa.

Ulteriori misure finalizzate alla tutela ambientale

Non si rilevano ulteriori misure, indipendenti dal processo di pianificazione, finalizzate alla salvaguardia ambientale ed alla riduzione del consumo di suolo.

Chiarezza e semplicità di funzionamento

Il funzionamento dello strumento di piano appare, all'interno delle norme di piano, chiaro e semplice.

Promozione del programma

E' stata attuata una campagna di pubblicizzazione delle finalità di tutela del suolo perseguite dal piano.

Istituzione di un registro dei diritti edificatori e/o di una agenzia di supporto al programma

La gestione del programma è affidata agli uffici tecnici comunali. Il PS offre la possibilità di istituire un registro dei crediti edilizi, non ancora attuata dal comune di Firenze, nel quale potranno essere annotati i diritti ad utilizzare le volumetrie generate da immobili incongrui specificatamente individuati e cessione gratuita dell'area interessata dalla demolizione (art. 36.4 NTA del PS).

6.3. Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano

Il Piano di Governo del Territorio è lo strumento di pianificazione urbanistica comunale previsto dalla L.12/2005 della Regione Lombardia. Si tratta di un piano tripartito composto da: Documento di Piano (DDP), Piano delle Regole (PdR), Piano dei Servizi (PdS).

La prima adozione del piano risale al luglio 2010, con successiva approvazione nel febbraio 2011 e revoca nel novembre dello stesso anno. A seguito di alcune modifiche è stato approvato nella versione attualmente vigente nel maggio del 2012.

Il Piano delle Regole si applica alle aree identificate all'interno del cosiddetto Tessuto Urbano Consolidato, a sua volta suddiviso in Nuclei di Antica Formazione e Tessuto urbano di Recente Formazione.

6.3.1. Obiettivi e strategie di piano

L'area metropolitana milanese presenta una forte domanda abitativa e una esigenza di riqualificazione ed ammodernamento generata in questi ultimi anni anche dall'evento dell'Expo 2015 che hanno determinato una crescente scarsità di suolo riscontrabile nella progressiva diffusione degli insediamenti, annullando il confine tra la città di Milano e i comuni limitrofi (DDP, 2012, p.43).

Il Piano di Governo del Territorio, approvato alla fine del 2012, persegue politiche di densificazione del tessuto urbano esistente e di riduzione del consumo di suolo naturale attraverso la previsione di un minimo incremento delle superfici urbanizzate (dichiarato nel Documento di Piano pari allo 0,17 per cento).

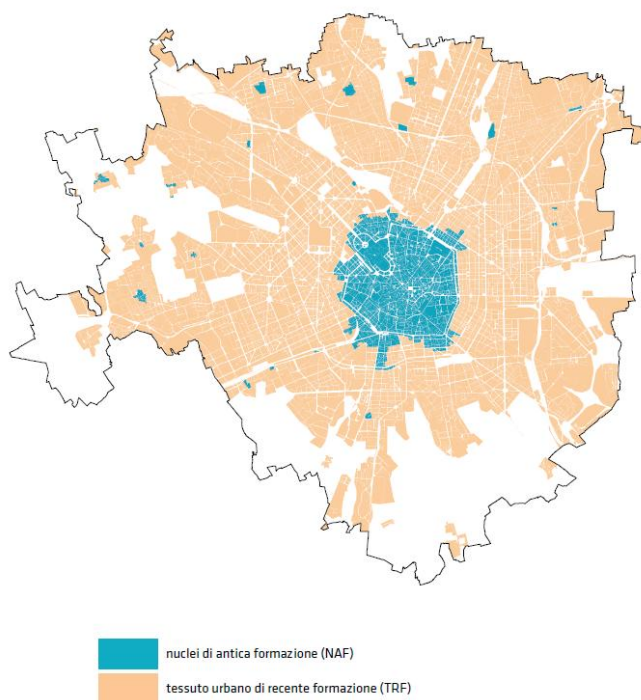
L'innovazione consiste nell'utilizzo di meccanismi perequativi, compensativi e premiali che consentono una libera circolazione dei diritti edificatori nel territorio comunale, sulla base delle possibilità offerte dalla legge urbanistica regionale n.12 del 2005.

La politica di densificazione dei tessuti urbani rappresenta una parziale risposta all'esigenza di riduzione del consumo di suolo, in ambiti caratterizzati da forte crescita demografica e rapido sviluppo edilizio, nonostante le numerose criticità evidenziate. E' opinione diffusa, infatti, che la densificazione incentivi operazioni speculative aggirando le normative vigenti e determinando un ulteriore spopolamento delle aree agricole (Moccia, 2011).

Il PGT 2012, rispetto alla versione precedente, conferma l'assunzione del modello di perequazione estesa ma opera una riduzione dell'indice unico di edificabilità e della capacità edificatoria di alcuni ambiti trasformativi (Gibelli, 2014).

Fig.4 Tessuto urbano consolidato (TUC).

Fonte: DDP – Milano



Per le aree che ricadono all'interno del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) e per le aree per il verde urbano, per la mobilità stradale, per i depositi dei trasporti metropolitani e per l'edilizia residenziale sociale di nuova programmazione, identificate nel Piano dei Servizi, è previsto un indice di utilizzazione territoriale unico di 0,35 mq/mq.

La densità sviluppabile nelle aree del TUC è di 1 mq/mq e rappresenta allo stesso tempo un valore massimo e minimo che, per poter garantire lo sviluppo di un tessuto edificato denso, deve essere raggiunto obbligatoriamente.

Concorrono al raggiungimento della densità edilizia richiesta i diritti volumetrici assegnati al suolo direttamente dal piano (0,35

mq/mq), i diritti volumetrici acquisiti mediante compravendita o premialità o trasferiti (0,35 mq/mq), i diritti volumetrici per accessibilità (0,15 mq/mq per edilizia residenziale sociale e 0,15 mq/mq per edilizia libera).

Tale indice edificatorio omogeneo, pari a 0,35 mq/mq, può essere utilizzato indistintamente nelle aree della città consolidata senza superare l'indice di utilizzazione territoriale massimo di 1 mq/mq, il che rende difficile l'attuazione di una politica di densificazione del tessuto urbano dato che nella maggior parte dei casi gli indici superano di gran lunga il parametro di 1 mq/mq (Inzaghi et al, 2013).

L'indice unico, nella realtà, viene applicato esclusivamente alle aree libere o parzialmente edificate della città esistente, mentre per le aree già edificate o nelle quali è vigente uno specifico piano attuativo, o accordo di programma, viene confermato l'indice edificatorio vigente (Galuzzi, 2012).

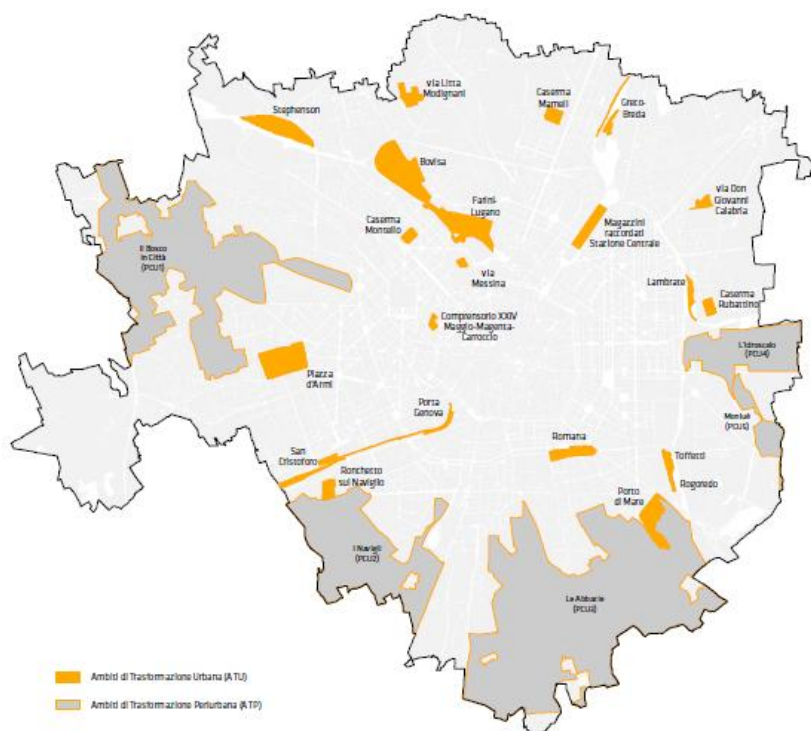
Nel Documento di Piano (DdP) vengono invece individuati gli Ambiti di Trasformazione Urbana, che si riferiscono a “parti di territorio considerate di rilevanza strategica nell'ambito delle politiche espresse dal DdP riferite al Tessuto Urbano Consolidato” e gli Ambiti di Trasformazione Periurbana, che si riferiscono a “parti di territorio considerate di rilevanza strategica ai fini agricoli e ambientali, esterne al Tessuto Urbano Consolidato e ricomprese nel Parco Regionale Parco Agricolo Sud Milano, e perciò assoggettate alla disciplina dei Piani di Cintura Urbana (PCU), previsti e normati dal Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) del Parco stesso, ciò nel rispetto della vocazione agricola del Parco Agricolo Sud Milano” (art.3 comma 2 NTA DdP).

Gli Ambiti di Trasformazione Urbana hanno la facoltà di acquisire e utilizzare i diritti edificatori provenienti da altri ambiti di trasformazione e dalle aree disciplinate dal Piano dei Servizi. Viceversa gli Ambiti di Trasformazione Periurbana, compresi nei Piani di Cintura del Parco agricolo Sud Milano, non possono ricevere diritti edificatori provenienti dal TUC. Eventuali diritti edificatori

attribuiti nell'ambito dei Piani di Cintura Urbani possono essere invece oggetto di trasferimento nel tessuto urbano consolidato.

Fig.5_ Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU) e Ambiti di Trasformazione Periurbana (ATP).

Fonte: Documento di Piano – Milano



I diritti edificatori generati dal piano attraverso meccanismi perequativi, compensativi e premiali possono essere liberamente trasferiti nel territorio comunale edificabile, ad eccezione degli Ambiti di Trasformazione Periurbani o eventualmente alienati ed immessi nel mercato.

Per la gestione del mercato delle volumetrie generato dall'applicazione generalizzata della perequazione il comune di Milano ha istituito un apposito Registro delle Cessioni dei diritti

edificatori, come previsto dalla normativa regionale all'art. 11 della L.R.12/2005 e da quella nazionale che, con l'entrata in vigore del Decreto Sviluppo, impone la trascrizione nei registri immobiliari e la redazione nella forma di atto pubblico o di scrittura privata dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori.

Il PGT di Milano, in particolare nella sua prima versione, è stato duramente criticato, da più parti, per l'utilizzo della perequazione generalizzata con possibilità di estendere l'utilizzo dei diritti edificatori prodotti dal piano all'intero territorio comunale (Camagni, 2011; Camagni 2012; Goggi, 2012; Roccella, 2012).

In realtà gli estensori del piano e i consulenti per la perequazione nella redazione del PGT respingono nettamente tale critica sostenendo che si tratta di un'applicazione comunque limitata ai soli ambiti di trasformazione e alle aree del tessuto urbano consolidato suscettibili di densificazione (Micelli, 2012).

La recente approvazione del piano non consente di valutare la reale efficacia dello strumento, constatabile esclusivamente a distanza di anni, sulla base dello stato di attuazione delle sue previsioni. Tuttavia emergono numerosi limiti e criticità nella circolazione del potenziale volumetrico separato dalla proprietà di un'area e nell'affidare al mercato il compito di definire l'assetto urbano della città.

4.3.2. *Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR*

L'analisi dello strumento ha prodotto le seguenti considerazioni in merito ai fattori che possono influenzarne il successo:

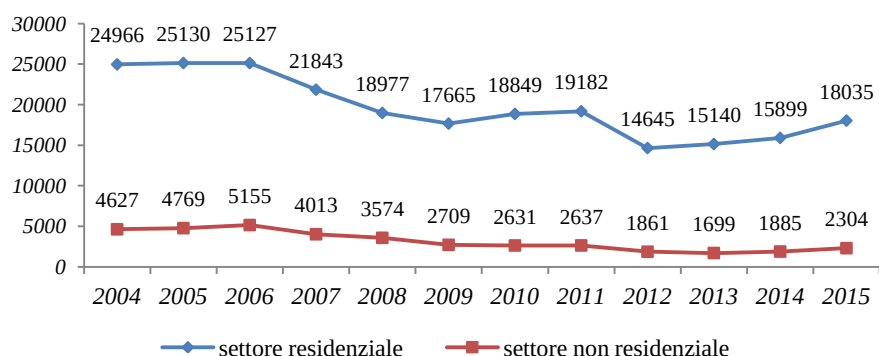
Mercato immobiliare attivo.

Il grafico seguente evidenzia un netto calo, nell'ultimo decennio, dei volumi di compravendita nel settore immobiliare. Tuttavia

l'incremento nel numero di transazioni immobiliari rilevato negli ultimi tre anni delinea un quadro di lieve ripresa e un mercato attivo.

Fig.6_ Volumi di compravendita Comune di Milano in NTN (numero di transazioni normalizzate)

Fonte: Agenzia del Territorio



Offerta di aree riceventi quantitativamente e qualitativamente adeguate.

Il piano attribuisce tutte le aree del territorio comunale il medesimo indice perequativo, senza definire specifiche aree di atterraggio per i diritti edificatori generati.

L'estensione delle aree vincolate a cessione compensativa ed i molteplici incentivi volumetrici previsti nel piano consentono la produzione di una ingente mole di diritti edificatori per i quali non è assicurato un corrispettivo stock di aree riceventi atte allo sviluppo delle potenzialità edificatorie prodotte. Tale questione era stata sollevata per la versione precedentemente adottata del piano nella quale risultavano previsti quantitativi di diritti edificatori di gran lunga superiori alla capacità edificatoria delle aree riceventi.

Tuttavia, sebbene il PGT 2012 dichiari risolto il problema, non esistono dati e calcoli che confermino il raggiungimento di un

equilibrio tra potenziali edificatori prodotti e sviluppabili nelle aree riceventi (Goggi, 2014).

Rigide prescrizioni per le sending areas.

Il piano non prescrive alcun vincolo per le *sending areas* affidando al libero mercato il compito di regolare l'attuazione del piano. Si auspica che, data la possibilità di ottenere una valorizzazione superiore dei diritti edificatori nelle aree centrali, il mercato prediligerà lo sviluppo della capacità edificatoria nel tessuto consolidato favorendo la densificazione urbana.

Assenza di incentivi volumetrici alternativi.

L'acquisizione di diritti edificatori per mezzo di meccanismi premiali ed incentivanti è prevista, nel PGT di Milano, per un'ampia casistica azioni che vanno dagli interventi di efficientamento energetico degli edifici, al restauro degli immobili di interesse storico e artistico, al ricorso alle modalità concorsuali per la progettazione, alla salvaguardia delle attività produttive (Vitillo, 2012).

Fattori di conversione e/o volumetrie aggiuntive per incentivare l'adesione al trasferimento dei diritti edificatori.

L'assenza di diritti edificatori premiali per l'attivazione dei meccanismi perequativi o la mancata previsione di fattori di conversione delle volumetrie nel trasferimento da aree centrali ad aree periferiche viene giustificata con la volontà di incentivare in questo modo, attraverso le forze del libero mercato, la densificazione delle aree centrali.

Fig.7_ Meccanismi premiali previsti nel PGT di Milano

<i>Finalità</i>	<i>Azione</i>	<i>Riferimento PGT</i>	<i>Incentivo volumetrico</i>
Promozione di specifiche destinazioni d'uso	Nuova costruzione o ristrutturazione di volumetrie con funzioni produttive	Art. 5 comma 5 NTA del PDR	+ 0,20 mq/mq
	Interventi di restauro di interi immobili al fine di conservarne l'uso e la pubblica utilità	Art.10 comma 4 NTA del PDR	+ 15% della Slp
Incremento della qualità del progetto architettonico	Utilizzo della procedura concorsuale per la redazione di progetti architettonici	Art. 5 comma 8 NTA del DPP	+ 7% della Slp
Incremento del livello di eco-sostenibilità	Interventi di nuova costruzione o sostituzione edilizia con livelli di eco sostenibilità maggiori di quelli minimi stabiliti dal regolamento edilizio	Art.10 comma 3 NTA del PDR	+ 5% della Slp
	Interventi su edifici esistenti di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia finalizzati al miglioramento dei livelli di eco-sostenibilità	Art.10 comma 4 NTA del PDR	+ 15% della Slp

Certeza delle regole e delle procedure.

Le innumerevoli possibilità per il privato di ottenere il riconoscimento di diritti edificatori, l'impossibilità di quantificare a priori il potenziale edificatorio totale che potrà essere generato dal PGT e la mancata previsione di una sufficiente quantità di aree di atterraggio si traducono inevitabilmente in una forte incertezza per il privato intenzionato ad operare nell'ipotetico mercato.

Ulteriori misure finalizzate alla tutela ambientale

Non si rilevano ulteriori misure finalizzate alla salvaguardia ambientale ed alla riduzione del consumo di suolo.

Chiarezza e semplicità di funzionamento

Il funzionamento dello strumento di piano appare, dalla lettura delle norme tecniche di attuazione, chiaro e semplice.

Promozione del programma

Non si rilevano attività parallele di promozione del piano e di sensibilizzazione sulle sue finalità.

Istituzione di un registro dei diritti edificatori e/o di una agenzia di supporto al programma

L'introduzione del "libero mercato" dei diritti edificatori comporterebbe la definitiva separazione del diritto ad edificare dalla proprietà del suolo e, conseguentemente, la possibilità che tale compravendita possa avvenire in maniera autonoma.

Per consentire tale disposizione di piano, il Comune di Milano ha recentemente istituito un registro delle cessioni dei diritti edificatori nel quale vengono annotati i potenziali volumetrici generati dalla cessione delle aree, da eventuali atti di proprietà, dall'applicazione di incentivi e premialità².

Dopo circa due anni dall'istituzione del registro si ritiene possibile valutare il reale utilizzo e l'effettiva creazione di un mercato dei potenziali volumetrici.

Nel registro sono stati annotati i diritti edificatori generati da circa 19 aree emittenti per un quantitativo totale pari a 46.193 metri quadri di superficie lorda pavimento. La titolarità dei 68 certificati sinora

² Cfr. Determinazione dirigenziale n.29 del 18/07/2013, Direzione centrale Sviluppo del territorio, Settore Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Milano. Istituzione del registro delle cessioni dei diritti edificatori.

emessi dal comune³ appartiene a società immobiliari che, probabilmente, svolgono anche funzioni di intermediazione nel mercato.

L'esiguo numero di annotazioni rivela uno scarso utilizzo del registro, presumibilmente imputabile ad un'insufficiente convenienza dei meccanismi incentivanti messi in campo e ad una mancanza di garanzie riguardo al procedimento di cessione dei diritti.

Nel registro dei diritti edificatori non vengono pubblicate informazioni riguardo alle aree riceventi nelle quali avviene lo sviluppo edilizio ma, attraverso un'analisi più attenta delle transazioni dei certificati, si evidenziano numerosi trasferimenti di diritti edificatori "su carta" che suggeriscono operazioni di accaparramento speculativo delle volumetrie.

L'ipotesi di creare una Borsa dei diritti edificatori, come luogo deputato ad offrire servizi alle negoziazioni dei potenziali volumetrici, è stata accantonata dal Comune di Milano che ha ritenuto sufficiente il registro delle cessioni a garantire efficienza e trasparenza nel mercato.

6.3.3. *Aspetti critici della perequazione milanese*

L'attuazione del Piano di Governo del Territorio di Milano, affidata ad un modello di perequazione generalizzata, rappresenta sicuramente un esempio originale nel panorama nazionale ed internazionale che non trova pieno riscontro nemmeno nella legislazione regionale lombarda (Goggi, 2014).

Il meccanismo perequativo viene definito anomalo rispetto alle esperienze consolidate nel panorama internazionale, lontano da

³ Sul sito del Comune di Milano è pubblicato e regolarmente aggiornato il registro delle cessioni dei diritti edificatori:

http://www.comunedimilano.it/wps/portal/ist/it/servizi/territorio/Pianificazione_Urbanistica_Generale/Il_Registro_dei_diritti_edificatori/Registro+dei+diritti+edificatori . Ultimo aggiornamento 13/06/2016.

qualunque obiettivo di riduzione del consumo di suolo ed aderente agli interessi della finanza immobiliare (Gibelli, 2014).

Gli strumenti adottati, nonostante vengano inquadrati nella categoria della perequazione urbanistica, sono in gran parte riconducibili piuttosto alla pratica della cessione compensativa. Infatti le aree vincolate dal Piano delle Regole e dal Piano dei Servizi ad uso collettivo, per le quali viene prescritta l'acquisizione pubblica, possono essere cedute dal privato all'amministrazione in cambio di un corrispettivo volumetrico soggetto ad annotazione nel registro comunale ed utilizzabile in tutto il territorio comunale edificabile, non solo nelle aree di trasformazione (Goggi, 2014).

Il proprietario dell'area destinata a servizi ha la facoltà di avviare il processo di cessione che, pertanto, avviene in maniera temporalmente e spazialmente casuale. Talvolta le aree acquisite si rivelano inutili al fine di potenziare le dotazioni collettive ed arrivano a costituire un costo in termini di manutenzione e sicurezza per la pubblica amministrazione (Camagni, 2015).

La particolarità di tale meccanismo risiede nel fatto che la cessione dell'area può avvenire a fronte dell'annotazione nel registro comunale dei diritti edificatori attribuiti come indennizzo. In questo modo l'utilizzo di tali potenzialità edificatorie può essere posticipato in modo da reperire un'area edificabile o eventualmente alienato. La garanzia dell'indennizzo per la cessione dell'area passa quindi per la reale possibilità di un futuro utilizzo dei diritti edificatori certificati e presuppone quindi l'immodificabilità delle previsioni di sviluppo del piano. In realtà la legge urbanistica regionale lombarda, la L.R.12/2005, prevede che la cessione dell'area avvenga all'atto di utilizzazione dei diritti edificatori escludendo la necessità di creare un mercato di tali diritti certificati (Goggi, 2014).

Un aspetto critico risiede nella mancata differenziazione degli indici in funzione dell'ambito urbano che li ha generati e della localizzazione delle aree riceventi atte allo sviluppo edificatorio.

Il PGT di Milano, in particolare nella sua prima versione, prevedeva un indice unico, spalmato persino nelle aree del Parco agricolo Sud Milano, e non definiva un indice massimo di edificabilità fondiaria nelle aree di atterraggio dei diritti edificatori.

Anche nella versione aggiornata del 2012 l'indice unico viene assegnato anche alle aree periferiche, a quelle marginali e persino a quelle inedificabili per legge consentendo ai proprietari delle aree di minor pregio di trasferire le volumetrie verso aree centrali con conseguente appropriazione di una ulteriore rendita di posizione.

Un indice edificatorio omogeneo, indipendentemente dalla sua localizzazione, favorisce i proprietari di aree periferiche rispetto a quelle centrali. Il possibile utilizzo di tali diritti in localizzazioni più centrali aggiunge una rendita differenziale proporzionale alla distanza tra le due aree. Pertanto il piano contraddice il principio cardine della perequazione ossia garantire pari trattamento di proprietà analoghe per stato di fatto e di diritto (Stanghellini, 2013).

Camagni suggerisce, nel caso di Milano, un possibile recupero di tale plusvalore attraverso una adeguata tassazione sulla base dei "voli" di tali diritti, facilmente ricostruibili con i dati del Registro (Camagni, 2015).

Il modello di perequazione milanese prevede la trascrizione dei diritti edificatori nel Registro delle cessioni e prescrive l'indicazione delle aree di decollo e di atterraggio. Occorre sottolineare che le aree di atterraggio possono essere indicate anche successivamente, mantenendo per un certo periodo un diritto astratto e immateriale (Camagni, 2015).

In sintesi le diverse e numerose modalità offerte dal piano per acquisire diritti edificatori, in particolare come indennizzo a fronte della cessione di un'area o a titolo di incentivo per la realizzazione di un determinato intervento, impediscono di effettuare una stima del potenziale edificatorio che il piano potrà generare.

Questo impedisce inoltre di quantificare il fabbisogno di aree riceventi, in maniera tale da garantire lo sviluppo delle volumetrie assegnate, elevando il rischio e l'incertezza dell'investimento.

La possibilità di utilizzare i diritti certificati in qualunque suolo edificabile nel territorio comunale rende impossibile quantificarne il valore. Pertanto lo stesso indennizzo o incentivo, concesso sotto forma di volumetria edificabile, assume un valore variabile in funzione dell'area di atterraggio e dell'andamento del mercato, rendendo impossibile valutare anche la congruità della compensazione.

L'aleatorietà e l'estrema variabilità del valore dei diritti edificatori rende inoltre la realizzazione di una borsa dei diritti edificatori e riduce la funzione del registro comunale alla mera annotazione delle quantità disponibili. L'assenza di informazioni riguardo ai valori dei potenziali volumetrici si traduce inevitabilmente in una scarsa trasparenza del mercato (Goggi, 2014).

6.4. Il Piano Regolatore Generale del Comune di Roma

Il Piano Regolatore Generale della città di Roma ha rappresentato un'occasione ideale per la sperimentazione di alcuni avanzamenti teorici elaborati nel corso degli anni dalla disciplina urbanistica. Tuttavia l'attività di pianificazione si è svolta in assenza di un valido supporto normativo a livello regionale e nazionale.

Il processo di pianificazione è stato rilevante anche in termini temporali: dopo l'avvio nel 1994, il PRG è stato definitivamente approvato solo nel 2008. Il termine "processo" non viene utilizzato in maniera generica o casuale in riferimento al PRG di Roma. Infatti la redazione del piano ha assunto una forte connotazione processuale rendendo possibile la progressiva attuazione della strategia urbanistica che il piano in itinere andava delineando.

Hanno preceduto l'adozione del PRG in Consiglio Comunale nel 2003 due ulteriori atti di pianificazione: nel 1995 il cosiddetto *Poster Plan*, che sintetizza il quadro di indirizzo programmatico-strategico individuando le principali scelte strutturanti del futuro PRG; nel 1997 viene adottata una variante generale, nota come Piano delle Certezze, che pianifica parte del territorio comunale, articolato in tre ambiti (territorio extraurbano, città consolidata, città da completare e trasformare) ed ha valore urbanistico cogente.

La particolarità dell'iter di costruzione del piano viene esplicitata nel motto "pianificar facendo", elaborato dagli stessi estensori del piano (Ricci, 2009).

6.4.1. *Obiettivi e strategie di piano*

La necessità di contenere il consumo di suolo si scontra spesso con la presenza di piani sovradimensionati rispetto alle esigenze prioritarie di riqualificazione del tessuto urbano che determinano la necessità per i pianificatori di fare i conti con un consistente "residuo di piano" non attuato.

Il Nuovo Piano Regolatore di Roma, approvato con delibera del Consiglio Comunale n.18 del 12/02/2008, rappresenta un esempio emblematico di tale problematica.

Il precedente strumento urbanistico, basandosi su errate previsioni di crescita demografica, aveva previsto l'edificazione di abnormi volumetrie gravanti su vaste zone dell'agro di interesse ambientale.

La strategia urbanistica generale del piano prevede un riassetto urbano nell'ottica di un sistema metropolitano policentrico costituito da 18 centralità di livello urbano e metropolitano. Il sistema ambientale costituito dalle aree verdi pubbliche e dal territorio dell'agro romano rappresenta un oggetto di tutela del nuovo piano messo a rischio dalle previsioni di vasti comprensori edificabili, del precedente PRG del 1962, con oltre quaranta milioni di metri cubi di volumetrie su aree di rilevante interesse ambientale (Ricci, 2009).

Nella redazione del nuovo strumento, preso atto del residuo volumetrico non utilizzato, si è ritenuto di poter compensare i proprietari delle aree con diritti edificatori da utilizzare in differenti localizzazioni, come indennizzo per il sottodimensionamento degli indici o per l'apposizione del vincolo di non edificabilità in aree di elevato valore storico ambientale.

Per risolvere la questione del “residuo” di edificabilità privata il piano ha dunque seguito tre diverse linee operative: la riduzione quantitativa, con la tutela di alcuni settori ad elevato valore ambientali definiti edificabili dal precedente strumento; la rilocalizzazione delle volumetrie e la riconversione funzionale (Ricci, 2009).

La perequazione viene assunta come meccanismo esclusivo per l'attuazione delle previsioni edificatorie del piano negli ambiti di intervento indiretto. Per le centralità urbane da pianificare vengono elaborate apposite schede di intervento con l'indicazione delle regole alla base del meccanismo attuativo perequativo. In particolare vengono definiti gli indici di edificabilità territoriale sulla base dello stato di fatto e di diritto dei suoli, per la quota privata; il rapporto tra superficie utile lorda pubblica e privata ed il mix funzionale di destinazioni d'uso ammesse.

Nel PRG di Roma vengono sperimentate diverse tipologie di strumenti di perequazione di volumi e finanziaria che mirano a prelevare una quota del plusvalore generato dal piano (Falco, 2011):

- ambiti di compensazione (art. 17, comma 2, lett.a), ossia specifiche porzioni di territorio sulle quali fare atterrare i diritti volumetrici da rilocalizzare riservati ai privati sulla base della disciplina urbanistica previgente o al Comune per finalità di interesse pubblico o generale;
- incentivi per il rinnovo edilizio, in termini di volumetrie premiali trasferibili; compensazioni urbanistiche, ossia la capacità edificatoria di compensori urbanistici soppressi dal nuovo

strumento per esigenze ambientali e trasferita in ambiti di compensazione;

- cessione compensativa, in alternativa all'esproprio per l'acquisizione di aree per servizi collettivi in cambio di una capacità edificatoria da trasferire;
- contributo straordinario di urbanizzazione, di tipo finanziario, dovuto per le più rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dal PRG (Casini, 2009).

Sulla tecnica perequativa e sulle modalità attuative messe in campo nel PRG di Roma si è espresso il Consiglio di Stato, con sentenza della Sez. IV n.4545/2010, dichiarandone la piena legittimità nell'ipotesi in cui ad un'area edificabile, secondo il precedente strumento urbanistico, sia ripianificata con il riconoscimento di un indice di edificabilità ridotto nel caso in cui il proprietario decida di non aderire al meccanismo perequativo che prevede la cessione di un quantitativo di aree per standard urbanistici superiore a quello previsto dalla normativa o, in alternativa, il versamento di un contributo finanziario straordinario (Cacciavillani, 2015).

Nella pratica urbanistica, seppure non prevista da alcuna normativa, è consuetudine invalsa presupporre la permanenza delle potenzialità edificatorie assegnate ai suoli, probabilmente allo scopo di evitare l'incidenza del contenzioso con l'attore privato.

Il dibattito su tale questione è molto acceso, sia nel contesto accademico che in sede giudiziaria, a seguito dei frequenti ricorsi scaturiti dalla non chiarezza normativa e dunque procedurale.

Esiste realmente un diritto del proprietario all'indennizzo per eventuali restrizioni imposte dall'entrata in vigore di un nuovo strumento o di una variante al piano vigente?

Alcune voci autorevoli, tra cui Luigi Mazza e Federico Oliva, ritengono che, seppure si rilevi la previsione di un'offerta edificatoria sovradimensionata, essa non possa essere in alcun modo cancellata (Mazza, 1994; Oliva, 2001).

Una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV n. 6656 del 21/12/2012) ha invece ribadito come non esista alcun diritto edificatorio acquisito nelle aree non ancora edificate e che pertanto il pianificatore abbia facoltà di modificare gli indici edificatori senza necessità di indennizzare il proprietario (Salzano, 2013).

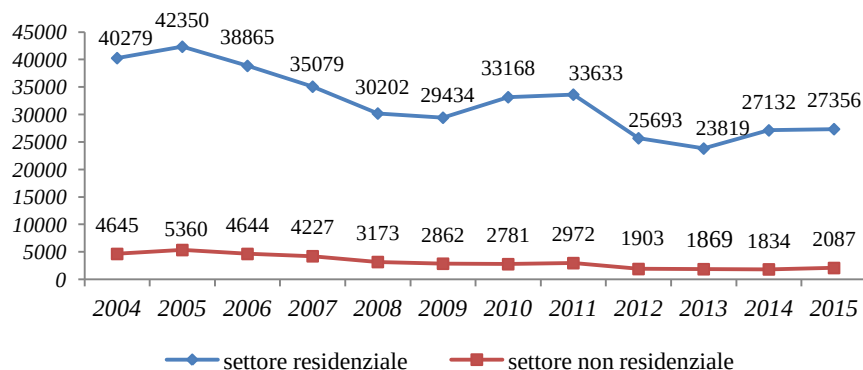
6.4.2. Analisi sulla base dei fattori di successo dei programmi TDR

Di seguito si riportano in sintesi le considerazioni elaborate attraverso l'analisi del PRG di Roma in rapporto ai fattori ritenuti rilevanti a garanzia dell'efficacia dello strumento.

Mercato immobiliare attivo

Fig.8_ Volumi di compravendita Comune di Roma in NTN (numero di transazioni normalizzate)

(Fonte: Agenzia del Territorio)



Nonostante il settore edilizio nel comune di Roma abbia evidenziato nell'ultimo decennio gli effetti della crisi economica, rilevabili nei volumi di compravendita degli immobili, esso presenta comunque una forte domanda che garantisce ottime probabilità di attuazione degli strumenti perequativi e appare in lieve crescita negli ultimi tre anni.

Offerta di aree riceventi quantitativamente e qualitativamente adeguate.

Sebbene il PRG individui precise modalità di trasferimento delle volumetrie edificabili in ambiti specifici (art.19 NTA), quantificate sulla base del principio di equivalenza del valore immobiliare rispetto all'edificabilità da compensare, esistono ulteriori incentivi per il rinnovo edilizio che consentono di ottenere diritti edificatori, attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio, da trasferire negli ambiti di compensazione. In questo modo si prevede una ampia casistica di azioni che consentono di ottenere benefici volumetrici, mettendo a rischio l'efficacia del programma a causa dell'impossibilità di quantificare a priori e con certezza la capacità edificatoria prodotta dal piano e conseguentemente non risulta possibile determinare se il fabbisogno di aree riceventi atto ad accogliere le volumetrie risulta soddisfatto.

Rigide prescrizioni per le sending areas.

Le prescrizioni per le *sending areas*, solitamente aree di valore ambientale, appaiono nella maggior parte dei casi estremamente rigide sostanziandosi nella imposizione di vincoli totali all'edificazione.

Assenza di incentivi volumetrici alternativi.

Come illustrato tabella seguente il PRG di Roma prevede numerose possibilità di ottenere premialità volumetriche attraverso l'attuazione di interventi di ristrutturazione urbanistica, rinnovo edilizio e riqualificazione energetica degli edifici.

Fig.9_ Incentivi per il rinnovo edilizio Art.21 comma 5 delle Norme tecniche di attuazione del PRG di Roma

<i>Categoria</i>	<i>Interventi</i>	<i>Incentivo</i>
RE 2 AMP	Ristrutturazione edilizia con aumento della superficie utile, del volume edificato o del numero di unità immobiliari o con modifiche alla sagoma	+ 10 % SLU
RE3 DR con AMP	Demolizione e ricostruzione di un fabbricato con o senza variazione della volumetria e sagoma	+ 20 % SLU
RU	Ristrutturazione urbanistica	+ 30 % SLU
	Interventi su edifici condominiali con permanenza dei locatari	+ 10 % SLU
MBE	Miglioramento bioenergetico	+ 5 % SLU
	Quote di SUL edificata o premiale da trasferire	+ 10 % SLU

Fattori di conversione e/o volumetrie aggiuntive per incentivare l'adesione al trasferimento dei diritti edificatori.

La volumetria da localizzare è determinata, per quantità e destinazione d'uso, sulla base del principio di equivalenza del valore immobiliare rispetto alla edificabilità da compensare. Non appaiono comunque definite, in maniera chiara ed oggettiva, le modalità e i criteri attraverso i quali deve avvenire il calcolo e la quantificazione.

Certezza delle regole e delle procedure.

La mancanza di certezza sulla presenza di aree riceventi quantitativamente sufficienti indebolisce la struttura del piano. Inoltre le vicende giudiziarie che hanno coinvolto il PRG di Roma, in riferimento alla copertura normativa dei meccanismi di attuazione del piano, data l'assenza di una legge regionale a supporto, hanno

determinato un clima di incertezza al quale nel 2010 il Consiglio di Stato ha posto fine decretandone definitivamente la legittimità.

Ulteriori misure finalizzate alla tutela ambientale.

A supporto delle politiche ambientali di contenimento del consumo di suolo il PRG prevede un contributo straordinario di urbanizzazione che si configura come un'imposta sulla rendita generata dalle grandi trasformazioni immobiliari.

Chiarezza e semplicità di funzionamento

Il sistema messo a punto dal PRG di Roma e descritto dettagliatamente all'interno delle norme tecniche di attuazione del piano è particolarmente intricato e costituisce il risultato dell'uso di diverse tecniche: perequazione, compensazione, incentivi e premialità (Casini, 2009). La complessità delle procedure è imputabile anche al deficit normativo regionale al quale il piano ha voluto porre rimedio innovando nella pratica la materia urbanistica.

Promozione del programma

Non si rilevano attività parallele di promozione o divulgazione delle finalità e delle modalità di realizzazione degli obiettivi di piano.

Istituzione di un registro dei diritti edificatori e/o di una agenzia di supporto al programma

Non è stata istituita alcuna agenzia di supporto al piano né un registro delle cessioni edificatorie.

6.5. Discussione dei risultati

Nel presente lavoro si compie un tentativo di comparazione di alcune recenti sperimentazioni italiane con le esperienze statunitensi dei programmi di trasferimento dei diritti edificatori che rappresentano a livello internazionale un riferimento consolidato, nelle politiche internazionali di salvaguardia ambientale e di tutela del suolo, di approccio *market oriented* alla pianificazione.

In particolare sono stati analizzati i piani urbanistici comunali delle città di Milano, Roma e Firenze sulla base di una serie di fattori che, secondo un'ampia letteratura scientifica sul tema, hanno determinato il successo dei programmi TDR statunitensi.

Lo studio ha per ora evidenziato la necessità di pervenire, in breve tempo, ad una “visione e/o strategia italiana” della strumentazione *market-oriented* da applicare alla pianificazione urbanistica comunale. Gli strumenti sinora adottati nelle esperienze italiane mostrano caratteristiche estremamente differenti che talvolta contrastano con gli obiettivi di riqualificazione e di contenimento della crescita degli insediamenti urbani assunti o dichiarati dai piani.

Il Piano Strutturale e il Regolamento Urbanistico di Firenze mostrano una forte aderenza ai fattori di successo dei programmi TDR presi in esame.

La perequazione utilizzata rientra nella tipologia a posteriori e viene applicata a comparti limitati e specifici con la precisa individuazione delle aree di concentrazione volumetrica.

L'obiettivo è quello di realizzare una riserva di aree pubbliche mediante l'obbligo di cessione di almeno il 50% della superficie territoriale (De Luca, 2011).

Di natura compensativa appare invece il credito edilizio concesso per il trasferimento delle superfici al fine di eliminare le condizioni di degrado indotte dalla presenza di edifici incongrui. Il Piano Strutturale stima, in linea di massima, una superficie di circa 350.000 mq da trasferire ma lascia al Regolamento urbanistico il compito di

individuare gli edifici incongrui e le aree di atterraggio. Il registro dei crediti edilizi, ad oggi non ancora istituito, dovrebbe consentire di annotare e certificare tali diritti svincolandoli dall'area ricevente che potrà essere successivamente individuata. Il rischio connesso ad un eventuale accaparramento di consistenti quantità di diritti edificatori di origine compensativa risiede nella possibilità per il proprietario di rivendicare, anche successivamente, il diritto ad un'area edificabile per lo sfruttamento del potenziale volumetrico posseduto, limitando fortemente la facoltà di revisionare il piano da parte dell'amministrazione comunale (De Luca, 2011, Amante, 2011).

In realtà, l'esatta identificazione nel Regolamento Urbanistico degli edifici suscettibili di trasferimento con compensazione volumetrica garantisce, a mio avviso, la possibilità di quantificare a priori la capacità edificatoria che il piano può generare e di prevedere adeguate aree riceventi. L'eventuale nuovo consumo di suolo potrebbe essere allo stesso modo quantificato e, in questo caso, sarebbe comunque giustificato dalla riqualificazione di un'area degradata almeno delle stesse dimensioni.

Al contrario, nell'esempio di Firenze le regole appaiono definite per garantire certezza nel trasferimento. Esso è normato in maniera dettagliata all'interno dello strumento e controllato dall'autorità pubblica, in sede di pianificazione attuativa.

La perequazione rappresenta, nel piano di Firenze, l'unica strada percorribile, data l'assenza di meccanismi premiali e le forti limitazioni all'edificazione nelle aree emittenti, determinando pertanto ottime probabilità che le previsioni di piano vengano attuate.

Il PRG di Roma non rientra ormai tra le esperienze recenti ma si ritiene di fondamentale importanza perché ha accompagnato un processo di sperimentazione dalla tradizionale perequazione urbanistica a forme di compensazione volumetrica in assenza di un supporto normativo regionale. Il dibattito alimentato dal processo di redazione del piano e successivamente quello giuridico amministrativo legato alla sua attuazione hanno consentito alla

disciplina urbanistica di acquisire maggiore consapevolezza delle problematiche legate ad una strumentazione urbanistica ormai incapace di affrontare i problemi della città contemporanea.

Si tratta di un piano comunque tradizionale che tenta di risolvere in maniera razionale il problema del sovradimensionamento della capacità edificatoria attraverso forme di trasferimento volumetrico che possiedono pochi legami con gli strumenti *market-based* utilizzati nel contesto internazionale.

L'utilizzo della cessione compensativa per l'acquisizione gratuita delle aree destinate a verde e servizi pubblici interessa solo gli ambiti di trasformazione, circa il 54% dei nuovi standard, mentre il restante 46% viene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio per pubblica utilità che comporta un impegno finanziario insostenibile per il comune di Roma.

Tra i casi presi in esame il PGT di Milano rappresenta il tentativo più ambizioso di raggiungere la flessibilità dello strumento secondo una visione liberista del mercato dei suoli urbani.

Inoltre la perequazione urbanistica milanese rappresenta un modello originale nel contesto nazionale e internazionale e differisce anche dalle indicazioni fornite dalla Legge urbanistica della Regione Lombardia in materia di trasferimento dei diritti edificatori (Goggi, 2014). L'analisi mette in evidenza l'assenza di similitudini con le caratteristiche dei programmi TDR statunitensi.

L'innovazione nella struttura del piano, in nome di una maggiore efficacia, si scontra con numerosi aspetti critici tra i quali, in particolare, si evidenzia la mancata individuazione di aree riceventi, l'assenza di fattori per la conversione delle volumetrie in trasferimento e l'eccessivo ricorso alle premialità volumetriche.

Milano rappresenta un esempio di applicazione intermedia tra un approccio *zoning-integrative* e *zoning-alternative* dato l'uso di un omogeneo indice edificatorio per gran parte del territorio urbano e, allo stesso tempo, l'introduzione di alcune forme tradizionali di regolazione (Chiodelli, Moroni, 2016).

La possibilità di utilizzare i diritti edificatori nell'intero territorio comunale è stata duramente criticata da più parti (Camagni, 2011; Goggi, 2012) nonostante sia stato anche sostenuto (Micelli, 2012) che l'applicazione sia limitata ai soli ambiti di trasformazione, con la possibilità di essere estesa alle aree del tessuto urbano consolidato suscettibili di densificazione.

La perequazione dovrebbe essere finalizzata all'equa distribuzione dei valori tra i proprietari terrieri ma, in assenza di una specifica individuazione delle aree riceventi, la distribuzione dei valori non potrà mai essere omogenea e soprattutto non ne sarà possibile il controllo da parte della pubblica amministrazione, a garanzia della comunità d'ambito (Camagni, 2011).

Nella perequazione urbanistica tradizionale la cessione gratuita delle aree per servizi avviene con l'attuazione del comparto mentre nel caso del PGT di Milano la cessione può avvenire indipendentemente dallo sviluppo delle aree limitrofe. Nella fattispecie è possibile assistere a due diverse situazioni. Nel caso in cui sia il privato a decidere in quale momento cedere l'area ed ottenere il certificato dei diritti edificatori come indennizzo è possibile immaginare uno scenario nel quale tutti i proprietari di aree ricadenti in questa categoria esercitino tale facoltà immettendo sul mercato un grosso quantitativo di diritti edificatori e trasferendo all'amministrazione comunale un patrimonio di aree sulle quali probabilmente non avrà né la possibilità né la necessità di realizzare in quel momento infrastrutture e servizi ma delle quali dovrà assumersi l'onere della manutenzione. Nel caso in cui sia invece l'amministrazione a richiedere la cessione dell'area in un determinato momento si ripresenterebbero le criticità già evidenziate con lo strumento espropriativo ossia dopo il quinquennio il vincolo dovrebbe essere comunque indennizzato. Inoltre i diritti edificatori in campo sarebbero comunque in quantità ridotta e tale da non consentire la creazione dell'auspicato mercato dei diritti edificatori (Goggi, 2014).

L'efficacia del piano non deve in alcun modo prevalere sul principio di equità di trattamento della proprietà immobiliare. Pertanto le premialità volumetriche volte a promuovere l'attivazione dei trasferimenti, devono essere utilizzate con cautela, previa valutazione della loro reale necessità. E' stato giustamente osservato come il meccanismo di "creazione dal nulla" di diritti edificatori non collegati ad alcun bene immobile, rappresenti un nuovo bene giuridico oggetto di garanzia da parte del potere pubblico, nel suo valore venale (Salvi, 2013)⁴.

Se lo strumento *market based* non viene adeguatamente calibrato in funzione della "vision" di piano rischia di trasformarsi in un meccanismo incontrollato e pericoloso di produzione di volumetrie edificabili, incoraggiando atteggiamenti speculativi ed inficiando qualunque obiettivo di riduzione degli impatti sul suolo.

La soluzione introdotta recentemente nella normativa italiana, che garantisce tutela giuridica per il diritto di edificazione, genera perplessità per la possibilità di costituire diritti edificatori sulla base della contrattazione fra privati e consolidarli a mezzo di trascrizione togliendo alle pubbliche amministrazioni il potere di rivalutare successivamente gli interessi in gioco e di ricalibrare gli strumenti di piano in funzione di nuove esigenze e prospettive per il territorio (Police, 2013). Inoltre si andrebbe a minare la flessibilità dello strumento che, forse invano, si cerca da tempo di raggiungere.

Solo nell'ambito di una revisione generale così descritta, gli strumenti indicati possono rappresentare un segmento significativo del processo di contenimento del consumo di territorio.

⁴ Cesare Salvi, nel suo contributo *Urbanistica contrattata, funzione sociale e "diritti edificatori"*, parla di "autopoiesi" dei diritti edificatori. In: Urbani P., a cura di (2013), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*. Torino:Giappichelli.

Fig.10_ Sintesi dei risultati e comparazione dei casi studio

		Firenze	Milano	Roma
Mercato immobiliare attivo	Presenza di adeguati volumi di compravendita immobiliare			
Offerta di aree riceventi quantitativamente e qualitativamente adeguate	Possibilità di quantificare la capacità edificatoria del piano			
	Individuazione puntuale delle aree riceventi			
Rigide prescrizioni per le aree emittenti	Limiti temporali per l'attuazione del trasferimento			
	Limiti alla trasformazione urbanistica alternativa			
Assenza di premialità volumetriche alternative	Assenza di premialità volumetriche per obiettivi			
Incentivi per il mercato dei diritti edificatori	Incrementi dell'indice edificatorio per le aree emittenti			
	Incrementi dell'indice edificatorio per le aree riceventi			
	Fattori di conversione delle volumetrie tra ambiti differenti			
Certeza delle regole e delle procedure	Modalità di attuazione garantite dalla pubblica autorità			
Ulteriori misure per la salvaguardia ambientale	Imposte sugli interventi di trasformazione del suolo naturale			
Chiarezza e semplicità di funzionamento	Meccanismi di attuazione e procedure semplici e chiari			
Promozione del programma	Divulgazione degli obiettivi e delle strategie del piano			
Registro dei diritti edificatori	Registro comunale per l'annotazione dei diritti edificatori			

Riferimenti bibliografici

Antoniucci V., Micelli E. (2013), *Il segno meno. La ristrutturazione di progetti di trasformazione urbana e accordi pubblico-privato al tempo della crisi*. Planum. The Journal of Urbanism 27(2): 1-5.

Amante E. (2011), Le tecniche compensative nel governo del territorio. In: Cartei G., Amante E. (a cura di), *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp.57-84.

Cacciavillani C. (2015), La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli Editore, pp.13-32.

Camagni R. (2011), *L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano*. EyesReg Giornale di Scienze Regionali, 1: <http://www.eyesreg.it/2011/1%E2%80%99uso-improprio-della-perequazione-urbanistica-il-caso-del-pgt-di-milano/> (17/10/2016)

Camagni R. (2012), *La nuova perequazione urbanistica "sconfinata": uno strumento pericoloso e iniquo*. Disponibile su: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php> (17/10/2016).

Camagni R. (2015), *Perequazione urbanistica estesa: riflessioni e valutazioni due anni dopo*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, XLV, 114:163-165.

Casini L. (2009), *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*. Giornale di diritto amministrativo, 2: 203-209.

Chiodelli F., Moroni S. (2016), *Zoning.integrative and zoning-alternative transferable development rights: compensation, equity, efficiency*. Land Use Policy 52:422-429.

De Carli M., Corsi M. (2012), Studio di fattibilità di una Borsa dei diritti edificatori. Obiettivi, ipotesi, metodo, risultati. In: De Carli M. (a cura di),

La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato. Milano: Franco Angeli.

De Luca G. (2011), La perequazione nel piano strutturale di Firenze. In Cartei G., Amante E. (a cura di), *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp.155-165.

Falco E. (2011), *Equalization and Compensation in Italy: Empirical Evidence for a New National Planning Act*. Planning Practice & Research 26(1): 59-69.

Galuzzi P. (2012), Le parole chiave del PGT 2012. In: Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Rota G., Solero S., Vitillo P. (a cura di), *Il Piano Urbanistico di Milano (PGT 2012)*. Milanofiori Assago: Wolters Kluwer Italia, 21-40.

Goggi G. (2012), *Perequazione sconfinata “alla milanese”: i motivi per rimediare a una situazione incerta e pericolosa*. Disponibile su: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/perequazione-sconfinata-milanese-motivi-212730.php> (17/10/2016).

Goggi G. (2014), *Il PGT di Milano, perequazione, diritti edificatori e diritti dei cittadini*. Scienze Regionali 13(2):87-100.

Inzaghi G., Pisani S., Alotto E. (a cura di, 2013), *Perequazione urbanistica: le novità dal Comune di Milano ed i modelli di pianificazione applicabili*. Disponibile su: http://www.dlapiper.com/files/Uploads/Documents/Perequazione_urbanistica_Milan_Newsletter.pdf (17/10/2016).

Mazza L. (1994), *L'insostenibile peso dell'offerta residua*. Urbanistica, 103: 88-91.

Micelli E. (2012), *“Ma quale perequazione sconfinata, il Pgt di Milano è in linea con le migliori esperienze urbanistiche”*. Disponibile su: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-09-25/micelli-quale-perequazione-sconfinata-211427.php?uud=AbmmhXjG> (17/10/2016).

Moccia F. D. (2011), Le politiche di densificazione. In: D'Onofrio R. (a cura di), *Consumo di suolo e governo del territorio*, Urbanistica Dossier, 125:42-44.

Oliva F. (2001), *Il sistema ambientale*. Urbanistica, 116:158-161.

Police A. (2013). Urbanistica solidale ed esigenze di mercato: alla ricerca della città ideale. In Urbani P. (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*. Torino: Giappichelli.

Pruetz R., Standridge N. (2009), *What makes Transfer of Development Rights work?: success factors from research and practice*. Journal of the American Planning Association, 75(1):78-87.

Renard V. (2009) Property Right Protection and Spatial Planning in European Countries. In: Ingram G. K., Hong Y. (a cura di), *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ricci L. (a cura di, 2009), *Piano locale e...Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Milano: Franco Angeli.

Roccella A. (2012), *Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano*. Disponibile su: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/basi-normative-molto-esili-211626.php> (17/10/2016).

Salvi C. (2013), Urbanistica contrattata, funzione sociale e “diritti edificatori”. In: Urbani P.(a cura di). *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*. Torino: Giappichelli editore.

Salzano E. (2013), *E' confermato: non esistono “diritti edificatori” né “vocazioni edificatorie” di suoli non ancora edificati*. Disponibile su: <http://www.eddyburg.it/2013/02/e-confermato-non-esistono-diritti.html> (17/10/2016).

Vitillo P. (2012), Le trasformazioni urbane. In: Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Rota G., Solero S., Vitillo P. (a cura di), *Il Piano Urbanistico di Milano (PGT 2012)*. Milanofiori Assago: Wolters Kluwer Italia, pp.41-74.

VERSO UNA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI IN ITALIA: POTENZIALITÀ E RISCHI

La pianificazione urbanistica, per far fronte ai fallimenti del mercato, sembra avere accolto l'invito a sostituire i tradizionali meccanismi regolativi o *command and control*, con i più efficienti strumenti *market-based* (Coase, 1960).

Nell'urbanistica italiana la ricerca di una maggiore flessibilità e l'aderenza ai principi di mercato è evidente nelle sperimentazioni del meccanismo perequativo su scale differenti, dalle applicazioni mirate su ambiti specifici e limitati sino alle recenti ipotesi di creazione di un mercato comunale dei diritti edificatori.

Con il Decreto Sviluppo del 2011 la commerciabilità dei diritti edificatori è stata ufficialmente riconosciuta, attraverso un provvedimento legislativo nazionale che ne sancisce la legittimità. Tuttavia appaiono numerose le perplessità che si palesano nell'ipotesi di generalizzazione dello strumento perequativo e di utilizzo diffuso della compensazione e delle premialità volumetriche.

Nel presente capitolo si discute sulle reali potenzialità offerte dalla libera circolazione dei diritti edificatori, per perseguire gli attuali

obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti e di contenimento del consumo di suolo, e sui rischi che emergono in termini di efficacia, equità e trasparenza dell'attività di pianificazione.

7.1. Il trasferimento dei diritti edificatori: il punto di vista giuridico

Il trasferimento dei diritti edificatori, inteso come cessione parziale o totale della capacità edificatoria di un fondo in favore di un'altra area, che diventa beneficiaria di un incremento di cubatura, è una prassi diffusa da decenni in Italia.

Tuttavia il passaggio dai semplici accordi di micro pianificazione tra privati al libero utilizzo della cosiddetta moneta urbanistica, che si sta attuando nel silenzio del legislatore nazionale e talvolta anche di quello regionale, apre ad una serie di interrogativi sulla legittimità di alcune sperimentazioni.

*7.1.1. La natura giuridica dello *jus aedificandi**

Lo *jus aedificandi* può essere definito come “il diritto di fare una costruzione, diritto distinto ed autonomo rispetto alla costruzione per la cui effettuazione occorrerà il consolidamento del diritto edificatorio con il diritto di proprietà di un suolo” (Bova, 2012, p.175). E' fondamentale comprendere quale sia la sua natura giuridica ed in quale momento lo *jus aedificandi* possa essere considerato un diritto reale soggetto a tutela.

Qualunque sia la natura e la genesi dei diritti edificatori appare difficile qualificarli come “diritto” prima dell'approvazione di un piano attuativo e del rilascio da parte dell'autorità amministrativa di un titolo abilitativo idoneo per lo sviluppo della capacità edificatoria.

Tuttavia il termine “diritto edificatorio” è stato mutuato dal regime immobiliare statunitense ed è ormai entrato a far parte del lessico urbanistico italiano ed europeo talvolta in maniera impropria.

Il diritto edificatorio rappresenta, al contempo, un’aspettativa reale di proprietà ed un diritto reale, dato il suo carattere preparatorio e prodromico rispetto alla definitiva acquisizione della proprietà della futura costruzione. Le aspettative reali di proprietà, generate da contratti di superficie o da meccanismi di trasferimento della volumetria edificabile, sono riconducibili alle “aspettative reali con tutela particolarmente intensa” (Bova, 2012, p.25). Si intendono tali quelle che offrono al titolare una tutela reale verso i terzi e pertanto, nel caso di beni immobili, richiedono la trascrizione dei contratti presso i registri immobiliari.

Nel caso in cui un piano generale o, a maggior ragione, un piano strutturale, identifichino un’area come suscettibile di sviluppo edificatorio si può parlare di aspettativa di trasformazione, o piuttosto di “chance edificatoria”, intesa come una concreta possibilità di sviluppo edificatorio dell’area, che non può essere in alcun modo assimilata ad un diritto (Mastropietro, 2013; Stanghellini, 2013).

Il diritto edificatorio non si qualifica neppure come diritto di credito, poiché esso implicherebbe che il proprietario del fondo cedente sia titolare di un credito verso la pubblica amministrazione da trasferire al fondo ricevente. Non è sufficiente l’astensione del cedente ad esercitare sul proprio fondo l’opportunità di sviluppo per rendere legittima la richiesta del fondo ricevente di ottenere un permesso di costruire.

La qualificazione giuridica più idonea appare sicuramente quella della *chance* che discende da un interesse legittimo pretensivo e si concretizza in un vantaggio economico potenziale suscettibile di trasferimento in un altro suolo solo nel caso di assenza di conflitto con l’interesse pubblico rappresentato dalla pianificazione.

La *chance* si configura come legittimazione a dare impulso alla procedura e pretendere dalla pubblica amministrazione il rilascio del permesso di costruire. In pratica si tratterebbe di un interesse legittimo volto a pretendere nei confronti dell'amministrazione che l'astratta volumetria riconosciuta dal piano possa trovare uno sviluppo concreto (Meucci, 2012).

In sintesi i diritti edificatori possono essere qualificati come beni giuridici, senza essere sottoposti al regime proprietario, configurandosi come situazione giuridica soggettiva consistente in una *chance* o aspettativa. Essa accoglie la duplice prospettiva di raggiungere il risultato programmato o viceversa il mancato soddisfacimento dell'interesse del titolare (Uda, 2015).

Alcune tesi si distinguono invece per una concezione del diritto edificatorio come “bene immateriale di origine immobiliare”, assimilabile alle fattispecie delle cosiddette quote latte, assegnate al produttore di una azienda con possibilità di cessione a terzi, oppure alle quote per il reimpianto del vitigno, anch'esse alienabili indipendentemente dal possesso della terra¹.

Le norme in materia di diritti reali costituiscono la parte più rigida e meno mutevole del diritto privato italiano ma, nonostante ciò, è sempre consentita l'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove categorie di diritti, come avvenuto nel caso del diritto di superficie, disciplinato dal Codice civile vigente.

Una volta chiarita la natura giuridica del diritto edificatorio si tratta di capire se sia possibile attribuire ad esso carattere di indipendenza, legittimandone la circolazione e commerciabilità, o se si tratta di una parte integrante del diritto di proprietà del suolo.

Sino alla emanazione della legge Bucalossi (L.10/1977) lo *jus aedificandi* ha rappresentato “una qualità ed una estrinsecazione del

¹ Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 540-2014/T Negoziazione dei diritti edificatori e relativa rilevanza fiscale, anche alla luce dell'art. 2643 n. 2-bis) c.c. Approvato dall'Area Scientifica – Studi Tributari il 18 giugno 2014 Approvato dal CNN nella seduta del 2-3 ottobre 2014

diritto di proprietà” (Bova, 2012, p.29). Il proprietario poteva esercitare la facoltà di utilizzazione, seppure nella misura e nei limiti definiti dallo strumento urbanistico.

La legge Bucalossi sostituisce la licenza edilizia con la concessione, passando da un titolo autorizzativo ad uno attributivo di un diritto privato prima inesistente. In questo modo si intendeva, in linea teorica, attribuire al comune lo *jus aedificandi*, svuotando il diritto di proprietà ed introducendo la possibilità di trasferirlo ai privati previo pagamento di un contributo.

In realtà la giurisprudenza ha sempre confermato, nel corso degli anni, che lo *jus aedificandi* fosse ricompreso nel diritto di proprietà delle aree edificabili. Se la concessione edilizia si fosse realmente configurata come attribuzione facoltativa, da parte dell’ente comunale, di un diritto ad edificare qualunque indennizzo per l’imposizione di vincoli di inedificabilità sarebbe stato da escludere.

Il Testo Unico dell’Edilizia del 2001 innova le definizioni dei titoli abilitativi per gli interventi edilizi, lasciandone invariato il contenuto, in particolare sostituendo la concessione edilizia con il permesso di costruire, denominazione volta ad enfatizzare il carattere del diritto edificatorio, connaturato alla proprietà del suolo, che non discende dall’autorità concedente.

Il permesso di costruire è al contempo espressione di discrezionalità tecnica ed atto dovuto ed irrevocabile nel caso sia accertata la conformità del progetto alle previsioni urbanistiche.

La legge consente inoltre di ottenere il permesso di costruire non solo al proprietario ma anche al titolare a sfruttare la potenzialità edificatoria dell’area.

Dal punto di vista giuridico la tematica dei diritti edificatori, come ogni altra forma di pianificazione territoriale, mostra due aspetti distinti e coesistenti, ossia quello privatistico, legato alla circolazione dei diritti edificatori nel mercato, e quello pubblicistico determinato dal ruolo della pubblica amministrazione nel rendere concreto il diritto (Meucci, 2012; Buffoni, 2011).

Infatti se il diritto edificatorio si configura come opportunità di sviluppo, senza alcuna garanzia sulla reale possibilità di attuazione, gli strumenti compensativi e premiali non avrebbero alcun fondamento, attribuendo come indennizzo o incentivo una volumetria edificabile fittizia e incerta.

Si parla spesso di creazione di un mercato dei crediti edilizi, assimilando l'operazione ad una cartolarizzazione del diritto di proprietà con lo sradicamento artificiale del diritto edificatorio dalla terra. In realtà non si realizza alcun mercato globale dato che i suoi limiti coincidono comunque con l'ambito territoriale della pianificazione urbanistica (Buffoni, 2011). La stessa separazione del diritto edificatorio dalla proprietà del suolo non sussiste nel caso della perequazione generalizzata, nella quale esso trova origine pur sempre da un bene reale e una concretizzazione nell'area di atterraggio.

Diverso è il discorso per quanto riguarda i cosiddetti crediti edilizi, assegnati in funzione compensativa o premiale, che non sono collegati ad un fondo ma vengono creati dall'amministrazione pubblica ed immessi in un mercato nel quale la proprietà del suolo non è necessaria per divenirne titolare ma risulta indispensabile esclusivamente in fase di utilizzazione per lo sviluppo edificatorio. In questo caso si supera realmente l'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà del suolo (Traina, 2014).

7.1.2. Il diritto di superficie e la cessione di cubatura

Le pratiche di trasferimento dei diritti edificatori hanno origine nei negozi traslativi di cubatura finalizzati ad incrementare l'edificabilità di un suolo attraverso un'intesa tra proprietari di lotti contigui. Tali accordi di micro pianificazione si sostanziano solitamente in contratti di cessione del diritto di superficie o di cessione di cubatura allo scopo di divenire proprietari, previo rilascio da parte della pubblica amministrazione di adeguato titolo abilitativo per l'esercizio dello *jus*

aedificandi, di una costruzione su suolo altrui o di un incremento della capacità edificatoria del proprio lotto.

La cessione del diritto di superficie, ossia la concessione della facoltà di costruire e mantenere un edificio su un suolo altrui, si ritrova anche nel diritto romano nella regola della “*superficies solo cedit*”(Bova, 2012, p.46).

Nella legislazione italiana l’istituto del diritto di superficie è contemplato già nel Codice Civile del 1942, che ne consente anche l’ipotecabilità. Successivamente diverse leggi in materia urbanistica propongono l’utilizzo del diritto di superficie per finalità legate alla costruzione di edilizia economica e popolare (L.865/1971, Legge per la casa), alla realizzazione di parcheggi pertinenziali (Legge Tognoli L.122/1989) o per l’edificazione diretta da parte del titolare (Legge Bucalossi, L.10/1977).

Esiste pertanto nella attuale legislazione italiana la possibilità di cedere ad altri il diritto di fare e mantenere sul suolo una costruzione o di alienare la proprietà di una costruzione separatamente da quella del suolo su cui sorge.

La cessione di cubatura è invece una pratica ampiamente utilizzata nell’attuazione del piano regolatore generale e consiste nella rinuncia da parte del proprietario di un fondo non edificato alla capacità edificatoria, in misura parziale o totale, e nella conseguente cessione in favore del proprietario di un altro fondo intenzionato ad edificare una volumetria superiore a quella consentita.

Il trasferimento della volumetria tra fondi è in questo caso regolato da un limite quantitativo e qualitativo: non muta la densità edilizia complessiva della zona, non essendo prevista alcuna premialità per il trasferimento, e non viene in alcun modo modificata la destinazione d’uso. Nell’operazione sono inoltre sempre identificabili un’area cedente, che diventa inedificabile, ed una ricevente che si appropria della volumetria (Meucci, 2012). Configurandosi come un accordo tra privati con carattere definitivo

ed irrevocabile esso determina per il fondo cedente un vincolo permanente, anche in caso di successiva vendita.

Inizialmente tale operazione veniva ritenuta legittima solo in caso di “contiguità” tra i due fondi mentre, successivamente, è stata considerata sufficiente l'appartenenza ad una stessa zona omogenea. La cessione di cubatura o asservimento di terreno per scopi edificatori non viene espressamente riconosciuta e prevista da alcuna normativa ma può essere comunque utilizzata secondo una pacifica interpretazione giurisprudenziale (Bova, 2012).

Sebbene la fattibilità tecnica non sia stata in alcun modo messa in dubbio alcuni problemi emergono sulla necessità di trascrizione dell'atto di cessione.

Un orientamento giurisprudenziale di tipo pubblicistico ritiene che sia sufficiente il provvedimento amministrativo di rilascio del titolo abilitativo per sottoporre l'area cedente a vincolo di asservimento e riconoscere l'incremento di volumetria all'altro fondo. Diverso appare l'orientamento privatistico che sostiene invece sia necessario il ricorso a strumenti negoziali privatistici come un atto di servitù con trascrizione volto anche a tutelare un terzo acquirente del lotto in una fase successiva, mettendolo al corrente del vincolo.

Secondo l'interpretazione giurisprudenziale prevalente la cessione di cubatura rientra nella categoria del negozio ad efficacia reale e natura reale del diritto trasferito. E' implicita la separazione concettuale del diritto di proprietà dal diritto di costruire che, in realtà, non è contemplata nella legislazione italiana essendo il diritto di proprietà considerato unitario, con la possibilità di essere talvolta compresso ma non trattato come un insieme di diritti separabili a discrezione (Bova, 2012).

Il diritto edificatorio, trasferito con contratto di cessione di cubatura, si configura per il fondo di origine come una servitù negativa, il cui contenuto consiste nella non edificabilità del fondo di origine in favore del ricevente. Questo non implica necessariamente un obbligo per la pubblica amministrazione a rilasciare, in virtù di

tale servitù negativa, il permesso di costruire al fondo di destinazione. Inoltre nulla vieta che il fondo emittente possa acquistare nuova capacità edificatoria da altri suoli (Uda, 2015).

Un'ipotesi simile alla cessione di cubatura è quella dell'accorpamento di volumetria realizzata da un unico proprietario di aree contigue che intende realizzare una redistribuzione della capacità edificatoria per svilupparla su un unico lotto. In questo caso non è necessario uno specifico negozio giuridico essendo il rilascio del titolo abilitativo da parte dell'amministrazione comunale assimilabile ad un atto. La contiguità dei lotti è comunque condizione necessaria per garantire l'incremento della capacità edificatoria di un'area a fronte di una contrazione della volumetria assegnata al lotto cedente (Trapani, 2014).

7.1.3. Dalla cessione di cubatura agli istituti della perequazione e della compensazione

Il privato ha assunto un ruolo sempre più partecipativo nella pianificazione urbanistica, in particolare alla scala locale, sia nella fase di definizione degli obiettivi di piano sia nella attuazione attraverso la stipula di accordi consensuali. Tale evoluzione è riscontrabile nella legittimazione ad incidere nelle fasi di avvio dei processi di piano o sul contenuto discrezionale degli strumenti, nella diffusione di una vasta gamma di strumenti consensuali di attuazione della pianificazione (Bova, 2012; Urbani, 2011).

Dagli accordi di micro pianificazione, come la cessione di cubatura, si è passati al trasferimento dei diritti edificatori all'interno di vasti comparti di attuazione del piano generale (perequazione urbanistica) sino all'utilizzo della moneta urbanistica con funzione di indennizzo compensativo o di incentivo (compensazione urbanistica). Il ricorso ai diritti edificatori è riscontrabile direttamente in alcuni provvedimenti statali, come il cosiddetto Piano Casa del 2008, che riconosce volumetrie premiali per la realizzazione di

obiettivi direttamente connessi alle esigenze abitative, a prescindere dalle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali. In questo caso, sebbene essi incidano sul dimensionamento del piano e possano agire in deroga a qualunque indice o parametro definito dallo strumento comunale, non possono essere trasferiti o commercializzati ma devono necessariamente trovare sviluppo in loco.

La perequazione si configura come attuazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, che garantiscono rispettivamente l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e l'imparzialità nell'operato della pubblica amministrazione. Il principio alla base della perequazione è appunto l'indifferenza dei singoli proprietari di fronte alle scelte di piano da attuare attraverso un'equa distribuzione degli oneri e dei vantaggi generati dalla trasformazione urbana dei suoli.

I modelli di perequazione si distinguono generalmente per una diversa estensione degli ambiti di applicazione: nel caso di un applicazione limitata ad un ambito circoscritto si parla di perequazione parziale o a posteriori mentre nel caso opposto di estensione a tutti gli ambiti trasformativi del territorio comunale si tratta di perequazione generalizzata o a priori.

La perequazione a posteriori rientra nelle opportunità offerte dalla LUN del 1942 di redistribuzione della capacità edificatoria all'interno di un comparto urbanistico ben definito. L'attuazione del comparto avviene attraverso un accordo tra i privati proprietari che si riuniscono in consorzio. Anche la perequazione generalizzata presuppone comunque il consenso dei proprietari ad attuare i trasferimenti di volumetria al fine di ottenere le aree per la città pubblica senza ricorrere all'esproprio.

L'istituto della perequazione può essere ricondotto al potere conformativo dell'amministrazione comunale applicato allo strumento del comparto disciplinato all'art.23 della 1150/1942 e all'art.870 del Codice Civile.

La perequazione e la compensazione sono accomunati dal consenso come requisito fondamentale per l'attuazione ma, sebbene talvolta nella strumentazione urbanistica e nelle legislazioni regionali siano trattati indistintamente, esistono notevoli differenze tra i due istituti, che si traducono in problematiche altrettanto differenti.

La perequazione si configura come alternativa al vincolo preordinato all'esproprio per pubblica utilità ed il consenso da parte del proprietario è condizione necessaria nella fase di attuazione del piano, in particolare data l'assenza di qualunque alternativa di sviluppo diretto. Nella compensazione invece il vincolo di cessione dell'area è sempre presente e l'esproprio può essere comunque esercitato dall'amministrazione. In questo caso il consenso incide esclusivamente nel momento in cui si accetta un indennizzo volumetrico, che garantisce vantaggi superiori rispetto a quello monetario (Bova, 2012).

La pronuncia della Corte Costituzionale del 1999 ha legittimato il ricorso alla compensazione volumetrica come alternativa alla tradizionale indennità di esproprio.

Solitamente il termine compensazione viene utilizzato per indicare l'acquisizione di aree mentre, in realtà, sono inquadrabili in questa categoria anche i casi in cui il privato si assume l'onere di realizzare obiettivi di interesse collettivo, ad esempio opere di riqualificazione paesaggistica e ambientale di aree degradate, beneficiando di un incentivo o premio in termini di volumetrie edificabili.

Gli innovativi strumenti di perequazione, compensazione ed incentivazione volumetrica, seppure con diverse funzioni e finalità, sono accomunati dalla scissione della capacità edificatoria dal suolo d'origine. E' proprio sull'indipendenza del diritto edificatorio dalla proprietà del suolo che sono state avanzate le maggiori perplessità e critiche agli strumenti. Tali istituti si sono diffusi in assenza di una copertura legislativa statale e spesso supportati esclusivamente da una legge urbanistica regionale, sebbene siano stati avanzati dubbi sulla legittimità da parte delle regioni ad intervenire su tematiche che

incidono sulla proprietà privata, considerata materia di competenza statale.

L'art.42 della Costituzione sancisce la riserva di legge statale in materia di "ordinamento civile", alla quale appartiene l'istituto della proprietà. Questo implica teoricamente che sia lo Stato a legiferare in materia di diritti reali, compresi i diritti edificatori. Nonostante ciò appare giustificato l'intervento delle Regioni, nelle materie di competenza concorrente, nel disciplinare le modalità d'uso dei beni compresi nel proprio territorio e conformare il contenuto del diritto di proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale, come ribadito da numerose sentenze della Corte Costituzionale (Meucci, 2012). Pertanto l'assenza di una disciplina statale che definisca i principi fondamentali di governo del territorio non impedisce alle regioni di legiferare in materia, pur nel rispetto delle normative statali preesistenti.

Una prima questione oggetto di dibattito riguarda la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, disciplinata all'art.117 della Costituzione. Infatti il governo del territorio rientra nella competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni mentre l'ordinamento civile è di piena competenza statale. La riforma costituzionale, che a breve verrà sottoposta al giudizio referendario, prevede invece una ripartizione netta delle competenze statali e regionali nel governo del territorio conferendo allo Stato il compito esclusivo di definizione dei principi generali (Crainz, Fusaro, 2016).

La separazione del diritto di edificazione dalla proprietà del suolo si colloca appunto nell'ambito di competenza statale. Nonostante ciò le sentenze dei tribunali amministrativi hanno legittimato le pratiche perequative non in deroga alla legislazione nazionale, ma in conformità alla stessa (Trapani, 2014).

Sul modello di perequazione generalizzata sono stati avanzati numerosi dubbi di incostituzionalità ritenendo possa superare i limiti del potere conformativo nell'attività di governo del territorio e ritenendo necessaria da parte dello Stato una attribuzione specifica ai

comuni di nuove facoltà di intervento. D'altro canto si ritiene invece che, se i diritti edificatori sono frutto del potere di conformazione urbanistica comunale, essi risultano estranei all'ordinamento civile e soggetti alla legislazione concorrente delle Regioni.

Una differenza sostanziale tra diritti edificatori perequativi o compensativi e la semplice cessione di cubatura risiede nel fatto che, nel primo caso, non sia necessario avere disposizione un'area, sulla quale sviluppare la capacità edificatoria acquisita, ma sia comunque possibile conservare la proprietà di tali diritti in vista di un futuro acquisto oppure optare per la vendita a terzi. Inoltre la cessione di cubatura può avvenire esclusivamente tra aree contigue o almeno appartenenti alla medesima zona omogenea mentre i diritti edificatori perequativi o compensativi possono essere oggetto di libero trasferimento all'interno del territorio comunale (Bova, 2012).

Dal punto di vista giuridico le problematiche si rendono evidenti nel trasferimento "in volo" dei diritti edificatori quanto tali diritti diventano autonomi rispetto al fondo sorgente e permane, al contempo, l'indeterminatezza del fondo ricevente sino al concreto rilascio del permesso di costruire. Si configurerebbe in questo caso l'assenza di inerenza del diritto reale alla *res*, sebbene lo stesso diritto edificatorio non possa essere considerato un diritto reale essendo legato ad un provvedimento della P.A. basato su una valutazione autonoma e nell'esercizio del potere pubblico. Non appare pertanto corretto inquadrare i diritti edificatori fra i diritti reali a prescindere dagli interventi legislativi possibili per includerli in tale categoria (Uda, 2015).

Nel qualificare il diritto edificatorio separato dalla proprietà del suolo si fa talvolta riferimento alla categoria dei beni immateriali meritevoli di tutela giuridica, essendo situazioni assimilabili per valore socio-economico alla proprietà. Il superamento delle ordinarie categorie non deve in alcun modo mettere a rischio la certezza dei rapporti giuridici necessaria in particolare nella circolazione dei beni (Meucci, 2012).

Le problematiche legate alla libera circolazione dei potenziali volumetrici non appaiono risolvibili in maniera definitiva qualificando la natura del diritto edificatorio e regolandone le transazioni sul mercato. Esiste una stretta correlazione tra gli aspetti giuridici, ad esempio la certezza del diritto e la tutela pubblica, e le problematiche urbanistiche relative all'efficacia e all'equità del piano.

7.1.4. Le novità introdotte nel Codice Civile dal Decreto Sviluppo

Come accennato in precedenza, la legislazione regionale non poteva risolvere questioni inerenti l'ordinamento civile, di competenza statale, tra le quali ricade la trasferibilità dei diritti edificatori (Mastropietro, 2013). Per questo motivo e al fine di garantire certezza nella circolazione del potenziale volumetrico generato dai meccanismi perequativi e compensativi il D.L. 70/2011, noto come Decreto Sviluppo, convertito in legge dalla L.106/2011, introduce importanti innovazioni nel Codice Civile. Infatti, all'art.2643 n.2-bis C.C., si prescrive la trascrizione dei contratti traslativi, costitutivi o modificativi dei diritti edificatori, comunque denominati, previsti da normative statali o regionali ovvero da strumenti di pianificazione territoriale.

L'esito concreto dell'obbligo di trascrizione dei contratti, riguarda principalmente l'opponibilità ai terzi acquirenti di diritti su un immobile asservito da un contratto di costituzione, trasferimento o modificazione del diritto edificatorio. La trascrivibilità risolve i conflitti tra più acquirenti dei diritti facendo prevalere il contratto trascritto in data anteriore e rende inopponibile all'acquirente del fondo un precedente trasferimento ad un terzo dei diritti edificatori, se non regolarmente trascritto (Meucci, 2012).

Quando si parla di “contratti traslativi, costitutivi o modificativi dei diritti edificatori” si includono in tale categoria diverse pratiche ed istituti come la cessione di cubatura, le redistribuzioni fondiari,

la perequazione urbanistica ed i trasferimenti dei diritti edificatori veri e propri. Non si tratta più di traslazione di volumetrie tra fondi ben definiti, come avviene nella cessione di cubatura, ma talvolta dell'attribuzione di un quantitativo di diritti edificatori svincolato da qualunque proprietà del fondo. Il Decreto Sviluppo non ha considerato tale distinzione nel prevedere la trascrivibilità dei negozi aventi per oggetto il trasferimento di titoli relativi a volumetrie edificabili.

Esistono differenze sostanziali tra la cessione di cubatura e gli istituti della perequazione, compensazione ed incentivazione volumetrica che non vengono in alcun modo considerate nell'art.2643 2bis del Codice Civile. Ad esempio, la compressione del diritto di proprietà, che nel caso della cessione di cubatura è permanente, può espandersi nuovamente nel caso dei diritti edificatori attraverso una nuova disciplina urbanistica che determini una ulteriore attribuzione (Bova, 2012).

Nella formulazione della norma l'obiettivo di garantire certezza ed adeguata trasparenza alle transazioni relative ai diritti edificatori ha prevalso sulla necessità di chiarire la natura di tali diritti e fornire una qualificazione giuridica al contratto di trasferimento di essi (Mastropietro, 2013).

Utilizzando la formula "diritti edificatori comunque denominati" il legislatore non ha voluto attribuire ad essa alcuna valenza definitoria o qualificatoria (Uda, 2015). In questo modo vengono legittimati tutti gli istituti introdotti dalle leggi regionali e si apre ad una pluralità di fonti produttive di diritti edificatori, riconducendoli alla competenza concorrente in materia di governo del territorio e risolvendo, in tal modo, il dibattito sulla legittimità della perequazione urbanistica. E' certa la volontà del legislatore di introdurre nuovi strumenti per moltiplicare le utilità derivanti dai beni, garantendo la tutela delle posizioni giuridiche coinvolte. Il legislatore statale è intervenuto esclusivamente sul profilo pubblicitario regolando la circolazione dei diritti edificatori senza esprimersi sulla

loro concreta creazione ed immissione nel mercato. Sono le diverse norme statali (ad esempio il Piano Casa), le leggi urbanistiche regionali ed i diversi strumenti di pianificazione a creare ed immettere nel mercato diritti edificatori di diversa genesi (Meucci, 2012).

La novella elimina ogni dubbio sulla possibilità di separare il diritto di edificazione dalla proprietà del suolo, garantisce certezza nella circolazione dei potenziali volumetrici ed introduce definitivamente l'istituto della cessione di cubatura nel quadro normativo, legittimando la creazione di un nuovo diritto immobiliare, tutelato dalla legge.

Sebbene oggi numerose regioni abbiano disciplinato nelle leggi di riforma urbanistica tali istituti perequativi, compensativi e premiali esistono numerose esperienze di pianificazione che utilizzano tali meccanismi senza alcun riferimento normativo regionale. La giurisprudenza si è solitamente espressa in maniera favorevole nel legittimarne l'uso, tale tesi appare confermata e rafforzata, anche in assenza di copertura normativa regionale e a seguito della novità introdotta nel Codice Civile

7.2. Consumo di suolo e libera circolazione dei diritti edificatori

Uno dei principali interrogativi su cui dibattere riguarda la libera circolazione dei diritti edificatori. In particolare se gli strumenti di governo del territorio, basati sulla loro libera circolazione, possano rappresentare una soluzione efficace per il controllo della pressione insediativa, e se essi possano essere impiegati per l'implementazione di politiche di contenimento dell'espansione urbana.

Sulla falsariga delle esperienze statunitensi dei programmi TDR, ma nella pratica in maniera talvolta divergente, la pianificazione urbanistica in Italia sembra accogliere favorevolmente e in maniera diffusa il loro utilizzo come strumento per incrementare l'efficacia e la flessibilità del piano.

Innanzitutto la ricerca di una maggiore flessibilità nella pianificazione non può rappresentare un obiettivo a sé stante ma deve essere perseguita esclusivamente nel caso in cui essa consenta di affrontare con maggiore efficacia alcune sfide del governo del territorio tra cui, in primis, la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione degli insediamenti esistenti (Gibelli, 2014).

Gli strumenti di pianificazione possono agire in direzione di uno sviluppo sostenibile del territorio, con azzeramento o minimizzazione del consumo di suolo, attraverso l'apposizione di vincoli e restrizioni sugli usi incompatibili o viceversa l'incentivazione di quelli sostenibili. Ad esempio, a prescindere dalla modalità di attuazione del piano, se il soddisfacimento della domanda dovesse avvenire esclusivamente attraverso il recupero delle aree edificate, in condizione di sottoutilizzo, non sarebbero necessari processi di sviluppo che si concretizzino in una continua dilatazione del perimetro delle città (Stanghellini, 2010).

Il tema del consumo di suolo è quindi strettamente legato al recupero e alla riqualificazione del tessuto urbano esistente. Il ruolo degli strumenti perequativi e compensativi è comunque strumentale al perseguimento di determinati obiettivi di piano e di una indifferenza della proprietà immobiliare. Pertanto i diritti edificatori perequativi o compensativi possono essere usati in modo più o meno corretto e più o meno funzionale a determinate finalità.

L'applicazione di un approccio perequativo per assicurare un corretto sviluppo urbanistico non può rappresentare un obiettivo a sé stante e non può essere considerato risolutivo di tutti i problemi. L'obiettivo del piano non coincide con la perequazione ma si sostanzia nel perseguire un corretto sviluppo urbanistico perequando, per quanto possibile (Pagano, 2004).

Parlare di contenimento del consumo di suolo implica necessariamente rivedere i fondamenti disciplinari alla base del dimensionamento degli insediamenti negli strumenti di pianificazione urbanistica.

L'obiettivo ambizioso, al quale mira anche l'Unione Europea, è quello di ammettere nuovi interventi solo in assenza di alternative di riqualificazione e recupero dell'esistente. Nonostante le previsioni di espansione illimitata dei piani degli anni Settanta siano ormai obsolete ed i piani comunali assumano come prioritarie le politiche di riqualificazione urbana e di salvaguardia del suolo naturale, il nuovo dimensionamento dei piani continua a prevedere ingenti consumi di territorio (Lingua, 2012).

Sebbene possano svolgere un ruolo di supporto al piano, i dispositivi perequativi e compensativi attecchiscono in presenza di elevati livelli di rendita fondiaria, in assenza dei quali essi diventano poco efficaci e contribuiscono in maniera modesta al raggiungimento di obiettivi di politica urbana e territoriale. In ogni caso questi istituti sono connessi alla creazione di diritti edificatori e, conseguentemente, richiedono la disponibilità di nuove aree edificabili, entrando talvolta in contrasto con l'obiettivo di contenimento del consumo di suolo (Stanghellini, 2010).

Al fine di incrementare la convenienza ad aderire al meccanismo perequativo, come rilevato da alcuni autori, si riscontra una eccessiva "manica larga" nell'implementazione dei piani perequativi e nell'attribuzione della capacità edificatoria, con il rischio che si traduca in un sovradimensionamento delle previsioni insediative (Colombo et al., 2008).

La perequazione può contribuire alla riqualificazione urbana ma la sua applicazione risulta sicuramente più agevole se agisce su terreni oggetto di prima urbanizzazione, mentre risulta più complessa nel caso di aree sulle quali insistono delle costruzioni preesistenti (Stanghellini, 2013).

Rispetto ai tradizionali piani di lottizzazione convenzionata che consentivano al privato di localizzare le volumetrie sulla superficie fondiaria in estrema libertà, la perequazione urbanistica offre la possibilità di stabilire con precisione le aree di concentrazione volumetrica, consentendo di controllare in maniera efficace lo

sviluppo insediativo e di raggiungere l'assetto urbano previsto, in particolare la densificazione dei tessuti urbani esistenti ed il completamento dell'edificazione ai margini e nelle aree di frangia.

Con l'introduzione di una più ampia libertà di trasferimento dei diritti edificatori viene affidata al mercato la decisione sul più efficiente impiego del potenziale di edificazione, seppure entro la cornice di regole definite dall'amministrazione in merito ad infrastrutture e dotazioni territoriali. Il piano non determina più, a priori, la forma e le funzioni di un'area di trasformazione ma si limita a regolare l'utilizzo del potenziale edificatorio.

In tal modo lo strumento rischia di perdere la sua efficacia e l'esito finale della sua attuazione sarà determinato essenzialmente dal mercato immobiliare. Il libero trasferimento dei diritti edificatori determina dunque una maggiore efficacia e flessibilità del piano a scapito del principio di equità, tradizionalmente alla base della perequazione urbanistica.

E' comunque errato pensare che l'utilizzo di questi strumenti determini l'assenza di qualunque pianificazione. Quest'ultima infatti continua ad operare nella scelta delle aree di trasformazione, nella individuazione delle infrastrutture e dei servizi e nella definizione di regole generali (Micelli, 2014). Inoltre permangono alcune norme urbanistiche di carattere generale, ad esempio il decreto sugli standard, che determinano una rigida regolamentazione.

Il successo delle pratiche perequative italiane è legato alla capacità di definire, all'interno del piano urbanistico, in maniera certa ed in alcun modo negoziabile, le potenzialità edificatorie e le possibilità di trasferimento, con l'individuazione chiara e trasparente delle aree emittenti e riceventi e di quelle soggette a cessione compensativa. Anche nelle pratiche statunitensi dei programmi TDR il trasferimento dei diritti edificatori viene utilizzato per rafforzare la pianificazione con il massimo controllo sugli elementi che ne garantiscono un corretto funzionamento (Gibelli, 2014).

Dato che il valore dei diritti edificatori è strettamente connesso al fattore localizzativo, il trasferimento dei diritti edificatori da aree centrali a periferiche, per avere probabilità di successo, richiede un incremento delle quantità volumetriche, attraverso fattori di conversione, che incide sul dimensionamento del piano e sul fabbisogno di servizi generato dalla popolazione e dai servizi insediabili. Stessi discorso vale per la compensazione urbanistiche e per le premialità volumetriche, alcune delle quali discendono direttamente da normative nazionali. Tutti questi dispositivi, generando nuove capacità edificatorie, devono necessariamente essere inquadrati all'interno dello strumento di piano incidendo direttamente sul suo dimensionamento (Stanghellini, 2010).

Nell'ipotesi di libera circolazione dei potenziali volumetrici si palesa inoltre il rischio che pochi operatori finanziari possano rastrellare i diritti edificatori di una città condizionandone l'andamento del mercato immobiliare e l'evoluzione urbana della città, ponendo l'amministrazione comunale nella condizione di dover garantire adeguate aree di atterraggio per tali volumetrie edificabili (Stanghellini, 2013).

In linea di massima nelle leggi regionali gli strumenti di pianificazione comunale assumono il controllo completo degli aspetti insediativi, mentre le tematiche ambientali e paesaggistiche sono demandate al livello provinciale e regionale. (De Luca, Lingua, 2010). In realtà, sebbene le competenze nel controllo della crescita insediativa sembrano appartenere integralmente alla dimensione comunale, il contenimento del consumo di suolo è un obiettivo strettamente legato alla salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche, demandata ai livelli di pianificazione territoriale sovraordinati. Sarebbe dunque auspicabile affrontare in maniera integrata le questioni insediative e quelle ambientali superando i confini amministrativi comunali.

Il dimensionamento degli insediamenti urbani, dalle previsioni residenziali ai servizi pubblici, è chiaramente affidato dalle

legislazioni regionali alle istituzioni comunali ed ai loro strumenti di pianificazione urbanistica, anche in ragione dei principi introdotti con la modifica del titolo V della Costituzione.

La perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori sono stati sperimentati esclusivamente alla scala comunale dato che è l'unica che possiede il potere di conformazione dei suoli e di dimensionamento insediativo, attribuendo edificabilità a fronte di trasformazioni del territorio di interesse collettivo (De Luca, Lingua, 2010; Micelli, 2014). Alcune regioni, come la Toscana, prevedono la possibilità di individuare ambiti perequativi di livello sovracomunale all'interno del piano territoriale ma si tratta solitamente di una pratiche di perequazione territoriale di tipo fiscale (Lingua, 2012).

Anche gli strumenti finanziari e fiscali possono far leva sui meccanismi di mercato per attivare iniziative in linea con le strategie di piano dato che, sinora, la convenienza di un investimento immobiliare su nuovi suoli vergini sia apparso sempre maggiormente conveniente rispetto alla ristrutturazione urbanistica di aree dismesse o degradate. In tal senso occorre innanzitutto rivedere il sistema contributivo introdotto dalla legge 10 del 1977 che appare ormai obsoleto (Stanghellini, 2010).

7.3. Nuove forme di piano e libera circolazione dei diritti edificatori

L'applicazione della perequazione urbanistica ai piani comunali tradizionali prevede solitamente la delimitazione delle aree, la classificazione e l'attribuzione dell'indice perequativo all'interno dello strumento generale, mentre spetta ai piani attuativi il compito di tradurre le regole generali in progetti urbani che sviluppino i contenuti pubblici e privati del piano (Micelli, 2009).

La suddivisione del piano comunale nelle due componenti, strutturale e operativa, con l'identificazione di due fasi di pianificazione, determina forti criticità che riguardano il

dimensionamento del piano e la conformazione degli usi del suolo con l'attribuzione delle quantità edificatorie. Anche lo sviluppo del principio perequativo è talvolta affidato al piano strutturale mentre, in alcuni casi, questo compito è demandato al piano operativo.

Nell'originaria proposta dell'INU il piano comunale, sebbene articolato in due componenti, aveva carattere di unitarietà ma, nelle varie leggi regionali e nella pratica locale, questa unitarietà si è persa. Per questo motivo si viene a creare facilmente una discrasia tra il dimensionamento del piano strutturale e il fabbisogno di diritti edificatori originato, in sede di elaborazione del piano operativo, dall'impiego di strumenti perequativi, compensativi e premiali con un orizzonte temporale quinquennale.

Le sostanziali differenze nella concezione dei nuovi strumenti di piano, all'interno delle leggi di riforma regionali, si sono tradotte nell'utilizzo di due modalità differenti per l'implementazione della perequazione urbanistica.

In un caso il piano strutturale assume carattere prevalentemente strategico e non conformativo, senza entrare nel merito della definizione degli ambiti di sviluppo, ma definendo esclusivamente le invarianti territoriali e le direttrici di sviluppo. Le scelte perequative vengono demandate alla pianificazione operativa che delimita le aree di trasformazione ed attribuisce classificazioni e indici. Questo approccio è bene esemplificato nel Piano di Assetto del Territorio del Comune di Verona, approvato nel 2007, che demanda al piano operativo il compito di strutturare il meccanismo perequativo attraverso la sintesi di diversi accordi tra pubblico e privato sui singoli progetti. Il piano assume una forte flessibilità ed efficacia nell'attuazione degli interventi ma perde completamente la capacità di controllare lo sviluppo urbanistico del territorio, affidato alle decisioni delle diverse amministrazioni in carica riguardo al carico insediativo e agli indici edificatori (Micelli, 2009).

Il rischio che si palesa nella definizione delle potenzialità edificatorie all'interno del piano operativo è che quest'ultimo si trasformi in un momento di esclusiva contrattazione (Pompei, 1995).

Nella formula proposta dall'INU la perequazione urbanistica avrebbe trovato applicazione nella fase operativa della pianificazione ma, talvolta, questo principio è stato contraddetto dalle leggi di riforma urbanistica regionali. Il piano strutturale ha il compito invece di definire alcune linee di sviluppo ipotetiche, riducendo all'essenziale le previsioni indicative, data la sua natura programmatica, mentre la componente operativa deve attribuire le quantità edificatorie, con validità quinquennale come lo stesso piano, cancellando il pericolo delle previsioni residue non attuate (Pagano, 2004; Oliva, 2012).

In ogni caso le indagini conoscitive, finalizzate alla individuazione delle condizioni di fatto e di diritto dei suoli urbani, devono essere portate avanti al livello strutturale del piano. A tale scopo vanno valutate le ricadute prodotte dal progredire delle trasformazioni sulle aree di intervento e la redistribuzione, nel corso del tempo, dei carichi insediativi nel territorio. Anche il piano strutturale non può avere durata indeterminata ma deve essere sottoposto ad un periodico aggiornamento.

Alcuni ritengono invece che i dispositivi perequativi, compensativi e premiali debbano necessariamente essere messi a punto già nel piano strutturale, chiamato a decidere se destinare la capacità edificatoria risultante dal dimensionamento del piano per la riqualificazione del tessuto urbano consolidato, per nuove espansioni su terreni vergini o per istituire premialità volumetriche atte alla messa in sicurezza degli edifici, al risparmio energetico o alla riqualificazione paesaggistica (Pompei, 1995; Stanghellini, 2010).

In questo caso il piano strutturale assume un valore parzialmente prescrittivo, arrivando talvolta a definire indici e destinazioni d'uso dei suoli. Riemerge così la natura conformativa del piano regolatore tradizionale e trova spazio nella componente strutturale anche la

definizione del meccanismo perequativo che, nel piano operativo, viene semplicemente sviluppato nel dettaglio attuativo e temporale. Tale approccio è stato adottato nel Piano Strutturale Comunale di Ravenna e presenta numerosi aspetti comuni con il piano tradizionale, come l'utilizzo dello *zoning* che impedisce l'innovazione della forma piano (Micelli, 2009)

La definizione di indici, parametri e procedure per la trasformazione dovrebbe, in questo caso, collocarsi nella redazione del piano strutturale, mentre nel piano operativo avverrebbe la calibrazione di dettaglio della soluzione scelta, attraverso la contrattazione tra pubblico e privato e la scelta delle trasformazioni immediatamente cantierabili (Morano, 2007).

Il piano strutturale è sicuramente la sede ideale per classificare i suoli secondo lo stato di fatto e di diritto distinguendo il tessuto urbano consolidato, i vuoti interclusi, la fascia periurbana e il territorio esterno. Sempre nella stessa componente strutturale si potrebbe procedere con l'attribuzione alle diverse classi di suolo di parametri di edificabilità convenzionale. Il compito del piano operativo sarebbe, in questo caso, quello di stabilire quali porzioni di territorio sia necessario far man mano passare ad un uso urbano secondo potenzialità edificatorie teoriche stabilite con chiarezza nel piano strutturale, che maturano successivamente in sede di pianificazione operativa (Pompei, 1995).

Altri autori evidenziano il rischio che un piano strutturale con valore conformativo delle proprietà vanifichi le successive fasi di pianificazione operativa e determini un passo indietro nel processo di rinnovo della forma piano.

Sebbene l'eccessivo sviluppo della perequazione nella componente strutturale determini necessariamente il ricorso alla zonizzazione, alla quale viene imputato il fallimento della pianificazione tradizionale, lo spostamento delle scelte perequative nel piano operativo crea problemi di equità e rischi di deregolazione.

Il discorso cambia profondamente se si passa da una perequazione limitata ad un utilizzo di diritti edificatori trasferibili sul territorio comunale, approccio che presuppone una visione della proprietà privata del suolo come un insieme di diritti separati.

Se si tratta di attribuire una capacità edificatoria omogenea agli ambiti di trasformazione questo deve necessariamente avvenire nel piano strutturale, essendo il piano operativo soggetto ad un estrema variabilità nel tempo.

In Italia il dibattito sulla trasferibilità dei diritti edificatori vede contrapporsi due posizioni nettamente diverse: in un caso la perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori sono intesi come strumenti per la realizzazione di un piano (Pagano, 2004) mentre, nel secondo caso, l'applicazione della perequazione generalizzata rappresenta di per sé un obiettivo, che implica il superamento del piano urbanistico per approdare ad una estrema mobilità dei diritti con la creazione di un vero e proprio mercato (Moroni, 2015).

La trasferibilità dei diritti consente di lasciare ampio spazio al mercato di definire la localizzazione dello sviluppo edificatorio garantendo massima efficienza e flessibilità. Non è compatibile questo discorso con la pretesa di ottenere una determinata configurazione urbana, ad esempio la densificazione di taluni ambiti.

Secondo Moroni il rischio che si palesa nell'utilizzo dei diritti edificatori trasferibili associati a forme di piano con precise strategie di sviluppo, come accade in alcuni TDR statunitensi, è di rendere eccessivamente complicato lo strumento e, nel contesto italiano, di continuare a supportare un piano tradizionale regolativo in maniera inefficace o probabilmente creando ulteriori svantaggi. Lo strumento dei diritti edificatori dovrebbe seguire un approccio *market-based*, completamente svincolato dallo strumento di piano consentendo la massima libertà di scelta alle comunità (Moroni, 2014).

Il primo modello persegue una equità distributiva attraverso la redistribuzione del plusvalore generato dal piano regolatore ed assegna la capacità edificatoria in un'ottica attributiva mettendo a

punto meccanismi perequativi parziali con definizione precisa di aree riceventi ed emittenti. Nel secondo caso invece il diritto edificatorio appartiene al proprietario del suolo e l'amministrazione pubblica interviene per limitarne l'uso in un'ottica conformativa. L'obiettivo è quello dell'uguaglianza di trattamento dato che, nonostante la consapevolezza delle differenze tra i vari suoli, non si ritiene valido un trattamento differenziato. La rendita non rappresenta in questo caso un elemento negativo ma un fattore determinante l'effetto città, intervenendo a regolare la localizzazione (Moroni, 2015).

7.4. La stima dei diritti edificatori tra equità ed efficacia

Un passo fondamentale nella struttura operativa del meccanismo perequativo ed ancora in maniera più problematica nell'utilizzo dei diritti edificatori e dei crediti volumetrici si sostanzia nella definizione dell'indice perequativo e nella quantificazione dei diritti compensativi o premiali da attribuire in relazione a criteri di efficacia ed equità dell'azione amministrativa.

Nel caso della perequazione urbanistica tradizionale, nella forma più contenuta del comparto urbanistico, il problema è in primis insito nel significato attribuito al termine perequazione: la finalità dello strumento è quella di perequare volumi o piuttosto valori? Le posizioni in merito alla questione sono talvolta divergenti.

Una perequazione per volumi, mediante l'omogenea attribuzione della capacità edificatoria senza tener conto delle reali opportunità offerte dal mercato immobiliare, conduce ad un trattamento sperequato dei proprietari fondiari. I diritti edificatori produrranno valorizzazioni differenti a seconda delle caratteristiche e dei fattori localizzativi delle aree. Per perseguire una reale equità di trattamento occorre implementare una perequazione di valori ossia offrire pari opportunità di valorizzazione immobiliare garantendo una equità in termini economici. Gli indici perequativi dovranno pertanto essere

calibrati anche in funzione della reale appetibilità delle aree sul mercato immobiliare (Morano, 2007).

D'altra parte si ritiene che l'obiettivo di perequare valori, ossia cercare di livellare le redditività delle aree, sia poco convincente e legittimo, travalicando i limiti dell'intervento pubblico legittimato a correggere i fallimenti del mercato. In questo caso sarebbe piuttosto utile mettere in campo adeguate misure fiscali (Micelli, 1999).

Ne consegue un'ulteriore questione, ancora irrisolta, nell'applicazione della perequazione generalizzata ed oggetto di intenso dibattito: è necessario differenziare l'indice perequativo in funzione delle diverse situazioni proprietarie o viceversa optare per un indice omogeneo per tutte le proprietà interessate?

Nel primo caso le aree soggette a trasformazione vengono distinte in classi sulla base dello stato di fatto e di diritto, a ciascuna delle quali viene attribuito uno specifico indice perequativo, in funzione della diversa suscettibilità edificatoria e della forma insediativa che il piano intende dare alla città.

Nella definizione dell'indice perequativo, che esprime il livello di rendita urbana attribuito dal piano ai terreni edificabili, è consigliabile partire dal valore dei terreni prima dell'avvio del processo di revisione del piano in maniera tale da mantenere contenuto l'indice, garantendo al contempo la fattibilità dell'intervento (Stanghellini, 2013).

In realtà non esiste un'interpretazione condivisa del significato di stato di fatto e di diritto né tanto meno un metodo per l'attribuzione degli indici alle varie classi di suoli. Nell'ottica di una perequazione di valori, volta ad assicurare pari opportunità alla valorizzazione immobiliare, le condizioni di fatto e di diritto² da considerare nella

² Le caratteristiche dei suoli che influiscono direttamente sulle condizioni di fatto e di diritto sono molteplici: la dimensione delle aree; la natura tecnica dei suoli, la presenza di degrado ambientale; la presenza di strutture o manufatti che incrementano o riducono il valore dell'area; la forma dei lotti, la destinazione d'uso vigente; la struttura e la frammentazione della proprietà; le dotazioni

definizione degli indici andrebbero ricercate nei caratteri intrinseci, relativi ad aspetti propri dell'area, nei caratteri estrinseci dell'area, relativi al contesto in esame, e negli aspetti legali o istituzionali, ossia nelle condizioni giuridiche vigenti che influiscono sul valore delle aree (Morano, 2007).

Nella migliore delle ipotesi le aree di trasformazione urbanistica potrebbero presentare caratteristiche analoghe, sotto il profilo giuridico ed economico, tali da poter essere raggruppate in un'unica ed estesa classe di suoli con indice edificatorio omogeneo. Al contrario potrebbe palesarsi una situazione in cui le aree di trasformazione presentano caratteristiche estremamente differenti da rendere necessaria la definizione di un elevato numero di classi e relativi indici fondiari (Micelli, 1999).

Non appare pertanto scontato il raggiungimento dell'equo trattamento della proprietà data la possibilità che la classificazione dei suoli si riveli estremamente iniqua.

Moroni (2007) sostiene che l'equità non si raggiunge con l'utilizzo di differenti indici perequativi, essendo essi stessi esito di scelte discrezionali di dubbia validità, ma attribuendo un indice omogeneo a tutti i proprietari. Ovviamente l'utilizzo di un indice unico non porta ad un'equa valorizzazione delle proprietà poiché il valore finale dei diritti edificatori dipende dalle aree di effettivo impiego. Egli ritiene che l'introduzione di un indice unico, in maniera imparziale e impersonale, garantisca un eguale trattamento dei cittadini e, trattandosi di una soluzione estremamente semplice, ponga al riparo da forme di corruzione tese ad ottenere una superiore edificabilità. Inoltre considera improbabile riuscire a stabilire dei criteri oggettivi per la differenziazione degli indici sulla base dello stato di fatto e di diritto e delle qualità dei suoli (Moroni, 2014).

collettive esistenti; la qualità ambientale e urbana del contesto; la prossimità al centro urbano; l'accessibilità all'area; l'offerta di aree e la domanda potenziale nel mercato; l'insistenza di vincoli o servitù (Morano, 2007).

La definizione dell'indice perequativo è di fondamentale importanza per l'efficacia stessa dello strumento. Qualora si opti per l'acquisizione pubblica di ingenti porzioni di territorio, attraverso l'assegnazione di un indice perequativo basso, il *capital gain* generato sarà molto modesto e potrebbe determinare l'inefficacia dello strumento e la necessità di ricorrere all'esproprio per l'attuazione del piano. Questo dimostra la rilevanza dello studio di rigorose forme di classificazione e di diversificazione degli indici nella redazione degli strumenti urbanistici e nella definizione delle modalità perequative (Micelli, 2014).

Nell'ipotesi di libera circolazione dei potenziali volumetrici, il valore del diritto edificatorio muta a seconda dell'area di atterraggio ed è pertanto ignoto sino alla definizione di quest'ultima. Il mercato omogeneo ed astratto che si viene a creare non possiede le necessarie caratteristiche di certezza, affidabilità e trasparenza (Camagni, 2015).

Paradossalmente la possibilità di ottenere valorizzazioni differenti dei diritti edificatori in relazione alle aree di effettivo utilizzo determina forti disparità nella distribuzione della rendita fondiaria da parte dello strumento urbanistico che, in origine, adottava la perequazione urbanistica proprio per perseguire una superiore equità di trattamento della proprietà immobiliare (Micelli, 2016).

La perequazione deve adottare un trattamento omogeneo per interessi uguali, di fatto e di diritto, e non cercare di eguagliare interessi differenti. La parificazione totale delle aree nell'allocazione dei potenziali edificatori rischia di generare una "disuguaglianza di ritorno" (Trapani, 2014). La classificazione dei suoli con la decodificazione dei caratteri e delle invarianti territoriali è un'operazione preliminare essenziale per l'assegnazione di un equo indice perequativo a lotti appartenenti alla medesima classe. L'indice unico di edificabilità deve essere attribuito ad aree di simile valore intrinseco, all'interno di comparti limitati e non sull'intera città. In caso contrario si eguagliano artificialmente i plusvalori di due aree,

ad esempio una centrale ed una sub-periferica, pur in presenza di valori storici e di acquisto differenti (Camagni, 2014).

Un'eventuale perequazione di valori non potrebbe essere realizzata con l'utilizzo di un indice unico esteso ma imporrebbe una classificazione del territorio urbano in ambiti omogenei che ricalchi il livello di appetibilità delle aree sul mercato immobiliare, valutato in termini di convenienza alla trasformazione e di rischi associati. Se la valutazione operasse con un livello di dettaglio molto elevato il rischio che si paleserebbe è quello di ottenere un numero eccessivo di classi e relativi indici di edificazione. Pertanto la proposta trasformativa delle aree dovrebbe essere calibrata sulla base di diversi parametri di trasformazione come la destinazione d'uso, gli oneri a carico del privato, gli eventuali incentivi pubblici, oltre che sull'indice perequativo (Morano, 2007).

Nel caso di un indice omogeneo e di una libera circolazione dei potenziali volumetrici è sicuramente difficile, da parte della pubblica amministrazione, operare un controllo sulla distribuzione reale della rendita urbana e lo strumento perde qualunque capacità di pervenire ad una equa ripartizione tra i proprietari fondiari del plusvalore determinato dalla trasformazione, principio alla base invece della perequazione urbanistica tradizionale.

Il trasferimento dei diritti edificatori in un ottica di libero mercato, basato su un rapporto uno ad uno tra diritto volumetrico emesso dall'area cedente e effettivamente impiegato nell'area ricevente, determinerebbe una valorizzazione del diritto edificatorio di gran lunga differente a seconda della localizzazione e delle caratteristiche dell'area di effettivo impiego. Nel caso del PGT di Milano la presumibile tendenza ad utilizzare i diritti edificatori nelle zone centrali suscettibili di una maggiore valorizzazione dei diritti viene assunta come incentivo per la densificazione dei tessuti urbani esistenti evitando ulteriori espansioni su aree inedificate.

In tal senso si potrebbe avanzare la proposta di creare un sistema di coefficienti di conversione delle volumetrie in trasferimento,

basato ad esempio sulle zone omogenee con differenti valori immobiliari registrati sul mercato. Tuttavia anche questa soluzione appare rischiosa rendendo difficile quantificare a priori la capacità edificatoria prodotta dal piano che potrebbe essere moltiplicata con il trasferimento delle volumetrie in localizzazioni più periferiche o, viceversa, ridotta nel passaggio ad una zona maggiormente centrale.

Inoltre tali coefficienti di conversione dovrebbero essere aggiornati dinamicamente sulla base dell'evoluzione del mercato immobiliare, operazione che potrebbe rivelarsi onerosa e generare ulteriori sperequazioni (Micelli, 2016).

7.5. Alcune riflessioni sull'indennizzo compensativo

La diffusione dell'istituto compensativo è imputabile alla scarsa disponibilità di risorse pubbliche per l'acquisizione di aree per servizi pubblici e per l'incentivazione di politiche di interesse collettivo come il risparmio energetico, il recupero edilizio e la riqualificazione urbana. In questo caso i diritti edificatori vengono attribuiti a titolo di indennizzo o di incentivo.

L'assegnazione di diritti edificatori a titolo di indennizzo per l'acquisizione di aree ci pone di fronte ad una serie di problematiche già discusse in merito all'istituto dell'esproprio per pubblica utilità.

La Corte Costituzionale ha escluso il diritto al riconoscimento di un indennizzo per i cosiddetti vincoli conformativi a carattere non ablativo. Viceversa per i vincoli espropriativi, che prevedono una ablazione sostanziale della proprietà privata o ne riducono il contenuto minimo essenziale della proprietà vanificandone l'essenza stessa del diritto, danno diritto al riconoscimento di un indennizzo.

Nella categoria dei vincoli urbanistici rientrano una molteplicità di fattispecie tra cui i vincoli di localizzazione, che localizzano spazialmente determinate opere pubbliche, i vincoli di rinvio, che subordinano lo *jus aedificandi* allo strumento attuativo, i vincoli

sostanziali, ossia obblighi al mantenimento o alla realizzazione di una determinata destinazione d'uso, e i vincoli morfologici, volti a preservare determinate conformazioni naturali o storiche del territorio. I vincoli di localizzazione sono quelli che hanno creato maggiori contenziosi, soprattutto nella prima fase di vigenza della LUN che prevedeva la possibilità di imporre vincoli di inedificabilità assoluta a tempo indeterminato. La Corte Costituzionale con la sentenza n.55 del 1968 aveva dichiarato tale previsione incostituzionale e conseguentemente il legislatore aveva sancito una validità temporale limitata del vincolo. Successivamente con la sentenza n.179/1999 ha imposto il riconoscimento al proprietario di un indennizzo nei casi di reiterazione di vincoli scaduti, recepita dall'art.39 del DPR 327/2001 (Testo Unico sulle espropriazioni) come "indennità commisurata al danno effettivamente prodotto" (Bova, 2012, p.43). E' evidente pertanto un incremento progressivo della tutela del proprietario nei casi in cui il diritto fosse esposto al potere ablativo della pubblica amministrazione.

7.5.1. La separazione dei diritti edificatori a titolo di indennizzo dalla proprietà del suolo

La cessione compensativa entra in gioco nei vincoli a carattere ablativo provvedendo a fornire un indennizzo al proprietario interessato. Tuttavia l'ipotesi di attribuzione di un quantitativo di diritti edificatori privi di un'area di effettivo sviluppo determina alcune perplessità e criticità.

L'offerta di aree riceventi in quantità sufficiente ad accogliere i potenziali edificatori prodotti dal piano rappresenta un requisito imprescindibile, non solo per l'efficacia e l'equità dello strumento, ma anche per ragioni giuridiche. Infatti, come ha sottolineato il TAR di Milano nel 2009 esprimendosi in merito al PGT di Buccinasco, deve essere garantito l'atterraggio ai titoli volumetrici assegnati ai proprietari delle aree vincolate alla cessione poiché, in caso

contrario, si configura una compressione del contenuto minimo del diritto di proprietà sottoponendo le aree ad un vincolo non indennizzato e sottratto dal regime di decadenza previsto dalle normative sull'esproprio per pubblica utilità (Goggi, 2014; Boscolo, 2011).

Inoltre nel caso in cui il privato non riesca a valorizzare i diritti edificatori, a causa di una carenza di aree riceventi o per questioni legate a *trends* negativi del mercato immobiliare, l'amministrazione pubblica potrebbe essere chiamata in causa per non aver garantito il giusto indennizzo per l'espropriazione dato che lo scambio compensativo avviene tra un bene reale, l'area in cessione, ed una ipotesi di sviluppo edificatorio incerta. Le garanzie per i proprietari non potrebbero essere fornite da una borsa dei diritti edificatori, che contiene per sua natura molti rischi, né da un registro delle cessioni, tipicamente utilizzato dalle pubbliche amministrazioni (Goggi, 2014).

Altro argomento di dibattito è legato alla decadenza del vincolo. Solitamente il vincolo preordinato all'esproprio decade dopo 5 anni, dando luogo alle cosiddette "zone bianche", ma lo stesso discorso non può essere applicato ad aree che possiedono una capacità edificatoria, seppure da trasferire. Infatti, nell'ipotesi di scadenza quinquennale del vincolo, decadrebbe la sua destinazione d'uso a standard, ma non la sua volumetria ed i diritti potrebbero essere esercitati sulla stessa area in deroga alle previsioni di piano oppure si configurerebbe un vincolo a tempo indeterminato chiaramente illegittimo (Goggi, 2014).

La compensazione urbanistica si configura solitamente come meccanismo volontario basato sul consenso da parte del proprietario dell'area a ricevere un indennizzo volumetrico. In caso di effettiva separazione del diritto di edificazione dalla proprietà del suolo, si potrebbe ipotizzare la possibilità di rendere obbligatoria la cessione dell'area e l'acquisizione dei diritti edificatori compensativi certificati, superando in questo modo il problema della scadenza del

vincolo. Anche in questo caso però appare incerta la legittimità di tale , che fornisce in maniera coercitiva un indennizzo volumetrico in luogo di quello monetario, ed inoltre si presenterebbero tutte le problematiche legate alla creazione dei diritti edificatori cosiddetti “aerei”.

Un rilevante problema nella acquisizione compensativa delle aree è legato al fatto che il proprietario di un'area, in particolare se avverso al rischio, richiederà un quantitativo di diritti edificatori almeno pari all'indennizzo espropriativo valutato in rapporto all'eventuale area ricevente meno qualificata ed appetibile e pertanto costringerebbe l'amministrazione comunale a riconoscere un potenziale edificatorio eccessivo rispetto ai tradizionali strumenti. Appare sicuramente più convincente e solida la soluzione di acquisire le aree destinate alle dotazioni territoriali attraverso la perequazione urbanistica tradizionale, che si fonda sulla mobilità dei potenziali edificatori all'interno del comparto urbanistico, e le forme di partenariato pubblico e privato che prevedono contribuzioni straordinarie in favore dell'ente locale, da parte della proprietà, di una quota del plusvalore generato dalla trasformazione, nella misura minima stabilita dalla legge pari al 50% (Micelli, 2016).

La cessione compensativa deve essere necessariamente assimilata ad una espropriazione, data l'apposizione del vincolo a servizi sull'area ed in virtù del fatto che l'indennizzo volumetrico sostituisce quello monetario. Pertanto deve essere garantito un adeguato indennizzo sulla base del valore venale del bene, come previsto dalla L.244/2007 a seguito della decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 2006 in merito all'equo ristoro del valore del bene espropriato.

Nell'ipotesi di un libero mercato dei diritti edificatori e dell'attribuzione di un indice unico indifferenziato, come evidenziato nel PGT di Milano, è difficile quantificare a priori il valore dei diritti edificatori attribuiti per la cessione compensativa dell'area, senza alcuna garanzia di un equo ristoro. Questa criticità potrebbe essere

risolta solamente nel caso in cui la cessione compensativa rappresenti una scelta opzionale ed alternativa al tradizionale esproprio con indennizzo monetario (Goggi, 2014).

La difficoltà di attribuire un valore ai diritti edificatori “in volo” potrebbe essere superata, nel caso della perequazione generalizzata, attraverso l’interazione tra domanda ed offerta che, in occasione di ciascuna transazione, riuscirebbe a determinarne un prezzo. Permangono comunque situazioni nelle quali è necessario determinare un ipotetico valore formulando stime incerte ed approssimative, ad esempio nel caso in cui occorra applicare una tassazione fiscale sulla proprietà delle volumetrie edificabili (Stanghellini, 2013).

7.5.2. La tutela dei diritti edificatori compensativi dal potere conformativo della pianificazione

I diritti edificatori, a prescindere dalla loro natura, sono da sempre legati alle scelte di pianificazione del territorio ed alle esigenze di sviluppo rilevate dagli strumenti di piano e pertanto non sono immuni dal potere di revisione del piano da parte dell’amministrazione comunale (Mastropietro, 2013).

Il mercato dei diritti edificatori è chiamato a fornire all’operatore privato certezza nella stabilità dei diritti edificatori acquisiti con particolare attenzione allo *ius variandi* esercitato dal piano. Tale problematica potrebbe disincentivare l’utilizzo di tali istituti, in particolare nel caso di proprietari fondiari non propensi ad assumersi un rischio elevato nell’investimento (Meucci, 2012).

Dalla diversa genesi dei diritti edificatori scaturiscono differenze sostanziali ed implicazioni legate agli atti di pianificazione: l’assegnazione dei diritti perequativi avviene direttamente al momento della approvazione del piano sancendone l’immediata commerciabilità; l’attribuzione dei diritti compensativi avviene invece solo a seguito della cessione del fondo sorgente; nel caso di

diritti premiali per il riconoscimento dell'incentivo volumetrico è indispensabile l'avvenuta realizzazione dell'obiettivo ad esso connesso. Pertanto, mentre i diritti perequativi possono essere oggetto di revisione insieme allo strumento, analogamente a quanto avviene con la capacità edificatoria assegnata dal piano tradizionale, i diritti compensativi e premiali dovrebbero essere esclusi dalle varianti di piano e garantiti in quanto sostitutivi di un indennizzo (Bova, 2012).

Il riconoscimento di un diritto edificatorio separato dal suolo e registrato, in particolare nei casi in cui si configura come indennizzo per la cessione di un'area, determina la necessità di avere una disciplina urbanistica stabile non soggetta a variazioni. E' indubbio che le previsioni di piano non attuate possono essere modificate e le stesse potenzialità edificatorie attribuite ai suoli possono essere ridotte o totalmente eliminate per sopraggiunte necessità legate al contesto socio economico in continua evoluzione. L'attuazione del piano con il riconoscimento di diritti edificatori indipendenti dal suolo, in particolare con la compensazione e le premialità volumetriche, richiede necessariamente la garanzia di un adeguato quantitativo di aree riceventi con capacità edificatoria sufficiente ad accogliere le volumetrie ormai certificate ed annotate negli appositi registri comunali. Anche un eventuale incremento della capacità edificatoria danneggerebbe i proprietari di diritti edificatori che assisterebbero ad una riduzione del valore dei diritti a causa dell'incremento dell'offerta sul mercato (Goggi, 2014). Questo presupposto non è in alcun modo compatibile con le legislazioni nazionale e regionale che garantiscono invece la possibilità di modificare la disciplina d'uso del territorio, nel tempo, sulla base delle esigenze e delle dinamiche in atto. Nel caso in cui si decida di introdurre la salvaguardia dei diritti edificatori della pianificazione pregressa e quindi l'immodificabilità nel tempo delle previsioni di sviluppo edificatorio si presenterebbero seri rischi per il governo del territorio.

Un altro elemento di criticità si evidenzia nel possibile utilizzo distortivo dei diritti edificatori ossia nella possibilità che essi vengano creati dall'amministrazione comunale non per obiettivi di interesse pubblico, ma per assegnare all'ente valori economici e minimizzare gli oneri per la realizzazione delle dotazioni territoriali. Esso inciderebbe sulla tutela della libera concorrenza dato che i diritti edificatori creati dalla pubblica amministrazione vengono immessi direttamente nel mercato. Anche l'attribuzione di diritti edificatori al privato quale corrispettivo per la realizzazione di infrastrutture pubbliche dovrebbe seguire procedure di evidenza pubblica. In assenza comunque di un corrispettivo economico e di una onerosità non sono soggette alle norme del Codice degli Appalti ma sono comunque necessarie procedure competitive conformate ai principi di non discriminazione e trasparenza (Meucci, 2012).

7.6. Gestione, trasparenza e fiscalità del mercato dei diritti edificatori

L'ipotesi di creazione di un mercato dei diritti edificatori è ostacolata fortemente dalle incertezze normative e da una legislazione che non fornisce nemmeno una esplicita definizione della natura di tali diritti rendendone difficile il riconoscimento come nuovo *asset* del diritto o del credito (Micelli, 2016).

Il diritto edificatorio, nella nuova prospettiva delineata dalle recenti innovazioni nella pianificazione urbanistica, assume un carattere indeterminato ed aleatorio nel caso di mancato riferimento alle aree di atterraggio e rende rischiosa la relativa commerciabilità. La mancata individuazione delle aree di atterraggio potrebbe minare l'efficienza del mercato e disincentivarne l'uso. La stessa finanziaria del 2008 nel riconoscere alcune premialità volumetriche ne subordina l'esercizio all'individuazione di aree di atterraggio disponibili ed idonee allo sviluppo edificatorio (Meucci, 2012).

Dalla scarsa chiarezza normativa nel definire una qualificazione giuridica per i diritti edificatori, oggetto dei contratti di trasferimento previsti dal D.L.70/2011, derivano le problematiche relative al regime fiscale da adottare. In particolare, le imposte dirette ed indirette da applicare alla stipula del contratto di cessione o trasferimento dei diritti edificatori si differenziano a seconda dalla qualificazione degli stessi come diritti reali o piuttosto come chance edificatoria o bene immateriale.

Dal punto di vista fiscale il trasferimento dei diritti edificatori, nella forma della cessione di cubatura, è assimilabile ad un negozio traslativo di diritti reali immobiliari e sottoponibile come tale ad imposta di registro ed IVA. In questo caso sono identificabili il fondo cedente e quello ricevente, con conseguente vincolo di inedificabilità nel primo, e si concretizza la previsione edificatoria del piano con il rilascio del permesso di costruire.

Lo stesso ragionamento non può essere compiuto per i contratti aventi ad oggetto i diritti edificatori separati dalla proprietà del suolo, sebbene il Decreto Sviluppo 70/2011 abbia conferito agli stessi efficacia reale prescrivendone la trascrizione nei registri immobiliari. In questo modo i diritti sarebbero soggetti alle stesse imposizioni fiscali delle aree edificabili ed il contratto di vendita verrebbe tassato ai fini IVA e di imposta di registro sulla base del valore dichiarato in sede di stipula dell'atto, al pari di un generico atto di vendita immobiliare (Rana, 2012).

Per quanto riguarda le imposte dirette, come l'imposta Municipale Unica, essa dovrà riferirsi al valore venale del bene sul mercato. Nel caso di un diritto edificatorio, acquisito mediante compravendita o assegnazione ma privo di inerenza ad un fondo, si palesano gli stessi problemi di stima del valore reale e pertanto, anche ai fini fiscali, è difficile stabilire la base imponibile in assenza di un intervento normativo in materia.

In sintesi le imposizioni fiscali per il possesso dei diritti edificatori non appaiono di semplice applicazione nel caso in cui essi siano

indipendenti dalla proprietà del suolo e non sia facile stimarne il valore economico.

Un altro aspetto fondamentale è dato dalla registrazione dei diritti edificatori a garanzia di trasparenza del mercato.

La pubblicità dei trasferimenti dei diritti edificatori è condizione essenziale per garantire la certezza dei trasferimenti che potrebbe assumere rilievo giuridico qualora si realizzi una doppia cessione di diritti edificatori e l'amministrazione sia chiamata a verificare la prevalenza dell'uno o dell'altro atto di cessione prima di emettere il titolo abilitativo allo sviluppo edificatorio. L'art.2643, 2 bis del C.C. non risolve questo problema con la trascrizione degli atti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori poiché non esiste un sistema identificativo univoco per le volumetrie separate dal fondo cedente o assegnate dalla pubblica amministrazione come compensazione o premialità. Se la trascrizione dei diritti edificatori, identificati con un sistema univoco, non ha evidenza pubblica l'amministrazione potrebbe rilasciare il permesso di costruire all'ultimo acquirente inficiando i precedenti atti di cessione (Uda, 2015).

Il Codice Civile prevede che gli immobili oggetto di trascrizione, iscrizione o annotazione debbano essere identificati mediante i codici catastali all'interno del Nuovo Catasto Terreni o Fabbricati. I dati contenuti nel registro comunale dei diritti edificatori, solitamente introdotto nelle legislazioni regionali, e le risultanze degli atti di costituzione o trasferimento dei diritti edificatori dovrebbero confluire nel sistema catastale. Una soluzione semplice potrebbe essere quella di istituire una categoria fittizia nel Catasto Fabbricati, ad esempio F/7 Diritti Edificatori. Tali diritti registrati verranno soppressi a seguito di edificazione e della iscrizione al catasto del nuovo fabbricato (Brambilla, 2012)

Qualunque strumento basato sul trasferimento dei diritti edificatori deve affrontare il problema dei costi di transazione. Infatti i proprietari dei suoli e gli imprenditori immobiliari, che operano nel

mercato, devono sostenere diversi costi relativi alla necessità di comunicare e scambiare informazioni, pubblicizzare e trasferire la proprietà dei diritti edificatori (Chiodelli, Moroni, 2016).

Le amministrazioni locali devono supportare gli attori nel mercato riducendo i costi di transazione e fornendo determinati requisiti di informazione e trasparenza. Il mercato dei diritti edificatori potrebbe infatti operare in maniera efficace ed efficiente esclusivamente nel caso in cui le transazioni ed il possesso dei diritti edificatori venissero defiscalizzati.

Riferimenti bibliografici

Boscolo E. (2011), *Perequazioni e compensazioni mediante circolazione dei diritti volumetrici*. Convegno dell'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti, La concertazione pubblico-privato per l'attuazione dei piani: dalla perequazione urbanistica ai crediti edilizi. Castelfranco Veneto, 25 novembre 2011. www.amministrativistiveneti.it

Bova A. (2012), *Aspettative reali e diritti edificatori*. Napoli: Jovene editore.

Brambilla M. (2012), Come la circolazione dei diritti edificatori può essere identificata catastalmente. In: De Carli M. (a cura di), *La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato*. Milano: Franco Angeli, pp.79-88.

Buffoni L. (2011), *La perequazione urbanistica e le "fonti" del diritto. Lo sradicamento del nomos della terra*. Osservatorio sulle fonti 1:1-20.

Camagni R. (2014), *Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale*. Scienze Regionali vol.13, n.2, pp.28-44.

Camagni R. (2015), *Perequazione urbanistica estesa: riflessioni e valutazioni due anni dopo*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, XLV, 114:163-165.

Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2008), *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, legislazione, procedure e giurisprudenza*. Milano: Il Sole 24 Ore.

Coase R. H. (1960), *The problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 3:1-44.

Chiodelli F., Moroni S. (2016), *Zoning, integrative and zoning-alternative transferable development rights: compensation, equity, efficiency*. Land Use Policy 52:422-429.

Crainz G., Fusaro C. (2016), *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*. Roma: Donzelli editore.

De Luca G., Lingua V. (2010), Il dimensionamento tra strategie locali e dinamiche sovra comunali. In: Perrone C., Zetti I. (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*. Milano: Franco Angeli.

Gibelli M. C. (2014), *La perequazione urbanistica "estesa": una anomalia nel panorama internazionale*. Scienze Regionali 13(2):45-58.

Goggi G. (2014), *Il PGT di Milano, perequazione, diritti edificatori e diritti dei cittadini*. Scienze Regionali 13(2):87-100.

Lingua V. (2012), Dimensionamento e perequazione territoriale: le sfide per la pianificazione di area vasta. In: Perrone C., Gorelli G. (a cura di), *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze: University Press, pp.121-134.

Mastropietro B. (2013), *Natura e circolazione dei diritti edificatori*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Meucci S. (2012), *La circolazione dei diritti edificatori*. Lavis: CEDAM.

Micelli E. (1999), La perequazione e la costruzione della città pubblica. In: Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*. Milano: Franco Angeli, pp.143-157.

Micelli E. (2009), *Modelli di perequazione tra piano strutturale e operativo*. Archivio di Studi Urbani e Regionali 96:113-132.

Micelli E. (2014), *Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici*. Scienze Regionali 13(2):9-27.

Micelli E. (2016), *I diritti edificatori per il governo del territorio: strumento generalizzato o tecnica di nicchia?* Scienze Regionali 15(1):123-130.

Morano P. (2007), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*. Firenze: Alinea Editrice.

Moroni S. (2014), *Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione*. Scienze Regionali 13(2):59-72.

Moroni S. (2015), *Perequazione e trasferibilità dei diritti edificatori: due prospettive differenti*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, XLV, 114:174-181.

Oliva F. (2012), *Semplificare la pianificazione, cambiare il piano*. Urbanistica 149:89-99.

Pagano F. (2004), *Perequare a quale fine?* Urbanistica Informazioni 197: 6-8.

Pompei S. (1995), *Perequazione, dalla teoria alla pratica*. Urbanistica informazioni 142: 5-6.

Rana M. (2012), *Il regime fiscale dei diritti edificatori*. In: De Carli M. (a cura di), *La libera circolazione dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato*. Milano: Franco Angeli, pp.79-88.

Stanghellini S. (2010), *Riflessioni e proposte per una perequazione sostenibile*. In: Perrone C., Zetti I. (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*. Milano: Franco Angeli.

Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità*. Roma: Inu edizioni.

Traina D.M. (2014), Lo *jus aedificandi* può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà? In: Traina D.M. (a cura di), *Circolazione dei diritti edificatori e jus aedificandi*. Cesifin on line. Atti del Convegno della Fondazione Cesifin Alberto Predieri tenutosi a Firenze il 7 marzo 2013. Disponibile su www.cesifinalbertopedrieri.it.

Trapani G. (2014), *I diritti edificatori*. Milanofiori Assago: Wolters Kluwer Italia.

Uda G. M. (2015), Profili civilistici della circolazione dei diritti edificatori. In: D'Orsogna D. (a cura di) *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli Editore, pp.33-65.

Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati Boringhieri.

LA DIMENSIONE REGIONALE: IL CASO STUDIO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI CAGLIARI

Lo studio ha consentito di mettere in luce, da un punto di vista teorico, gli aspetti critici e le potenzialità nell'utilizzo di strumenti *market-oriented*, improntati ad una maggiore flessibilità della pianificazione urbanistica, al fine di perseguire obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti.

Si ritiene utile calare tali riflessioni teoriche nel contesto regionale sardo, in particolare nell'ambito metropolitano di Cagliari, con lo scopo di rendere operative le riflessioni più innovative che abbinano la flessibilità e l'efficacia degli strumenti di piano.

La recente istituzione della città metropolitana rende il tema di grande attualità, data la permanente incertezza sui modelli di *governance* metropolitana da impiegare.

Le analisi preliminari per lo studio del contesto territoriale e delle relative problematiche hanno preso in esame i seguenti temi:

- la tutela della risorsa suolo ed il contenimento della pressione insediativa nella pianificazione paesaggistica regionale;

- la normativa urbanistica regionale e le innovazioni in materia di trasferimento dei diritti edificatori per finalità legate alla riqualificazione ambientale;
- le vicende politiche e legislative che hanno portato alla istituzione della città metropolitana di Cagliari;
- le dinamiche socio-demografiche ed economiche dell'area metropolitana, attraverso l'interpretazione dei dati ISTAT;
- la dimensione del fenomeno del consumo di suolo e la coerenza dell'espansione degli insediamenti con le dinamiche demografiche;
- le politiche e gli obiettivi condivisi in sede di pianificazione strategica intercomunale e dei progetti di rilevanza sovra comunale;
- l'analisi dello stato di attuazione del processo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR;
- la valutazione sulla coerenza delle previsioni di nuovi insediamenti residenziali in un campione di PUC, di recente adozione o approvazione, rispetto al reale fabbisogno evidenziato dalle rilevazioni statistiche;
- la sperimentazione di pratiche di trasferimento dei diritti edificatori all'interno degli strumenti urbanistici comunali, pur in assenza di una legislazione regionale in materia, al fine di acquisire aree per servizi collettivi o perseguire obiettivi di salvaguardia e riqualificazione ambientale.

La sintesi propositiva mira a definire alcuni criteri per l'implementazione di strumenti perequativi, compensativi e premiali all'interno della pianificazione urbanistica comunale ed intercomunale per garantire la maggiore efficacia ed equità del piano nell'ottica di una riduzione netta dei consumi di suolo naturale e con la finalità sovraordinata di tutela del paesaggio regionale.

Le riflessioni proposte rafforzano l'idea che tali strumenti possano essere applicati ai processi di adeguamento dei piani comunali al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ed insieme contribuire ad

arricchire il languente dibattito sulla riforma urbanistica, sia a livello regionale che nazionale.

8.1. La tutela della risorsa suolo in Sardegna: normativa urbanistica e pianificazione paesaggistica

Nella Regione Sardegna il PPR rappresenta, dal 2006, il principale strumento per la tutela e la salvaguardia del paesaggio e per la promozione di forme di sviluppo sostenibile. La tutela paesaggistica si sostanzia anche nel controllo dell'espansione urbana, nell'alleggerimento della pressione insediativa, nel recupero di paesaggi compromessi e degradati e nella protezione della risorsa suolo (NTA PPR, art.1).

L'obiettivo di contenimento del consumo di suolo è perseguito, in maniera chiara, attraverso la norma transitoria che, in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali alle prescrizioni del PPR, vieta nuovi interventi di trasformazione urbanistica ad eccezione di quelli previsti da piani attuativi approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore del PPR (NTA PPR, art.15).

La pianificazione urbanistica è chiamata ad adottare strategie orientate alla riqualificazione e al completamento degli insediamenti esistenti secondo il principio di minimo consumo del territorio. In particolare si persegue la conservazione dell'impianto urbanistico dei tessuti consolidati (i definiti "centri di antica e prima formazione" e le espansioni urbane fino agli anni Cinquanta) e la trasformazione delle forme insediative incoerenti, al fine di riconfigurare l'assetto spaziale e generare nuova qualità urbana.

La localizzazione di nuovi insediamenti residenziali, turistici e di servizi generali deve basarsi su un criterio di connessione ed integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente. E' auspicato l'utilizzo di forme di pianificazione sovra-comunale per l'ottimizzazione delle opere infrastrutturali e per la migliore

localizzazione di servizi generali, impianti tecnologici, commerciali, produttivi, industriali e artigianali (NTA PPR, artt.61-62).

Il dimensionamento delle aree di completamento e di nuova espansione a fini residenziali deve avvenire in relazione ad una puntuale valutazione della domanda sociale, proiettata su un orizzonte temporale decennale. La programmazione di nuove urbanizzazioni per fini residenziali, che comportano consumo di suolo, è consentita esclusivamente nel caso in cui sia accertata l'impossibilità di soddisfare i fabbisogni abitativi attraverso operazioni di recupero del patrimonio edilizio esistente. Nella pianificazione dei nuovi interventi occorre evitare le zone monofunzionali in favore dell'integrazione in contesti articolati e funzionalmente complessi (NTA PPR, art.74).

Con l'intento di salvaguardare il suolo naturale e promuovere l'uso agricolo del territorio si prescrive di limitare la diffusione indiscriminata residenziale nelle campagne (NTA PPR, art.80).

Particolare attenzione è rivolta alla salvaguardia della fascia costiera, qualificata come bene paesaggistico di valenza ambientale, attraverso la definizione di direttive e indirizzi da recepire nella pianificazione comunale: in particolare è vietato, all'interno della fascia costiera, qualunque intervento di trasformazione nelle aree inedificate, fatta eccezione per gli interventi di riqualificazione e per eventuali nuove edificazioni a completamento degli insediamenti esistenti (NTA PPR, art.20).

Per quanto riguarda gli insediamenti costieri esistenti è prevista la riqualificazione sotto il profilo architettonico, paesaggistico, ambientale e di destinazione d'uso, preferibilmente per finalità turistico ricettive. Eventuali nuove localizzazioni turistiche dovrebbero essere localizzate in zone contigue e/o integrate agli insediamenti urbani (NTA PPR, art.89).

Lo sviluppo della potenzialità turistica del territorio deve attuarsi attraverso un utilizzo efficiente degli insediamenti esistenti (centri urbani, paesi, frazioni e agglomerati, insediamenti sparsi del

territorio rurale e grandi complessi del territorio minerario). Inoltre il PPR propone la delocalizzazione dalla fascia costiera delle attività industriali e degli usi diversi da quello residenziale e turistico, qualora non funzionalmente connessi al mare.

Per favorire il trasferimento degli insediamenti esistenti nella fascia costiera, di maggior impatto paesaggistico, verso i centri urbani consolidati, sono consentite procedure negoziali basate su incrementi volumetrici premiali sino al 100% (NTA PPR art.90).

In tale “stato dell’arte”, l’adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR si sarebbe dovuto concludere entro un anno dall’entrata in vigore dello strumento paesaggistico, mentre per i piani provinciali il termine veniva ridotto a 6 mesi (Bagliani, Falqui, 2011). In realtà, a distanza di un decennio, il numero di comuni dotati di un PUC adeguato al PPR è ancora esiguo, anche a causa della mancanza di volontà politica, da parte delle amministrazioni locali, ad applicare una normativa di tutela poco gradita dalle comunità che la interpretano per lo più come ostacolo allo sviluppo economico del territorio.

La situazione è ben più complessa e nonostante la riforma della legge urbanistica regionale sia oggetto di dibattito da anni, la legislazione urbanistica in Sardegna si fonda ancora sulla legge n.45 del 1989, che disciplina l’uso e la tutela del territorio regionale individuando nel piano urbanistico lo strumento cardine della pianificazione comunale.

L’attuazione del piano si realizza essenzialmente con strumenti di tipo tradizionale, come il piano di lottizzazione convenzionata, e non prevede meccanismi perequativi o compensativi alternativi. Di recente sono state avviate alcune sperimentazioni, semplici e limitate, che interpretano, in maniera flessibile, la disciplina sul comparto urbanistico.

Per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente la Regione Sardegna ha recepito le direttive nazionali attribuendo, con la L.R.4/2009, incentivi volumetrici premiali per interventi di

adeguamento, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, da utilizzare in loco.

La legge regionale n.8 del 2015 introduce invece incentivi per il rinnovo integrale del patrimonio edilizio con trasferimento dei volumi esistenti da aree ad elevato valore paesaggistico e ambientale o a rischio idrogeologico. Il consiglio comunale può concedere un bonus sino al 40% della volumetria esistente individuando una idonea localizzazione. La procedura può essere attivata anche su richiesta del privato. Sono ammesse le ricostruzioni in zona A se consentita dal PPCS mentre è esclusa la localizzazione di nuovi volumi nella fascia dei 300 metri dalla linea di costa.

Per le zone rurali, al fine di salvaguardare il territorio agricolo, viene limitata la nuova costruzione di edifici residenziali a lotti di estensione minima pari a 3 ettari ad opera di imprenditori e aziende agricole. Il trasferimento di volumetria, per raggiungere la soglia minima di superficie territoriale, in questo caso può avvenire solo tra lotti contigui.

8.2. Il percorso per l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari

La legge 142/1990 aveva individuato la conurbazione cagliaritana tra le possibili aree metropolitane, delegando alla Regione il compito di costruire la “città metropolitana”, con la legge regionale n.4/1997 e la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001. Tuttavia la Regione Sardegna, accantonando il percorso per l'istituzione di un ente di governo metropolitano, aveva scelto una strada differente con l'istituzione di quattro nuove Province, andate a sommarsi a quelle storiche¹ (Colavitti et al., 2014).

¹ Cagliari, Nuoro e Sassari sono inserite nell'art.43 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna. Questo significa che tali enti vanno considerati alla stregua di figure di rilevanza statutaria, e quindi di rilevanza costituzionale, essendo lo Statuto della Sardegna, in quanto regione speciale, adottato con legge

Con i referendum regionali del 2012 la popolazione sarda si è espressa in merito, votando per la loro abolizione² ed innescando l'iter di dismissione per le provincie aggiunte.

Per alcuni anni si sono attesi i provvedimenti legislativi nazionali e regionali per l'abolizione delle province. Una permanente fase di incertezza per gli enti provinciali e per la riorganizzazione delle loro funzioni ha dominato la scena regionale mentre l'agenda di governo nazionale ripresentava il tema delle città metropolitane e la possibilità per l'area vasta di Cagliari di creare un organismo di gestione alla scala sovra-comunale.

Con la L.R. 2 del 4 febbraio 2016, nell'ambito del radicale riordino delle autonomie locali nel territorio sardo, è stata istituita la Città metropolitana di Cagliari, composta da diciassette comuni³ e con una popolazione complessiva di oltre 431.000 abitanti.

Con lo stesso provvedimento sono state abolite le provincie di Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias mentre sono stati ridefiniti i limiti amministrativi delle provincie storiche, destinate comunque alla definitiva dismissione.

In sostituzione degli enti provinciali vengono introdotte le unioni di comuni ossia enti locali dotati di autonomia normativa, organizzativa, finanziaria e di potestà statutaria e regolamentare (art.7, L.R.2/2016). L'obbligo di costituire unioni di comuni è esteso a tutti i comuni della Sardegna, esclusi quelli facenti parte della città metropolitana di Cagliari e per le città di medie dimensioni.

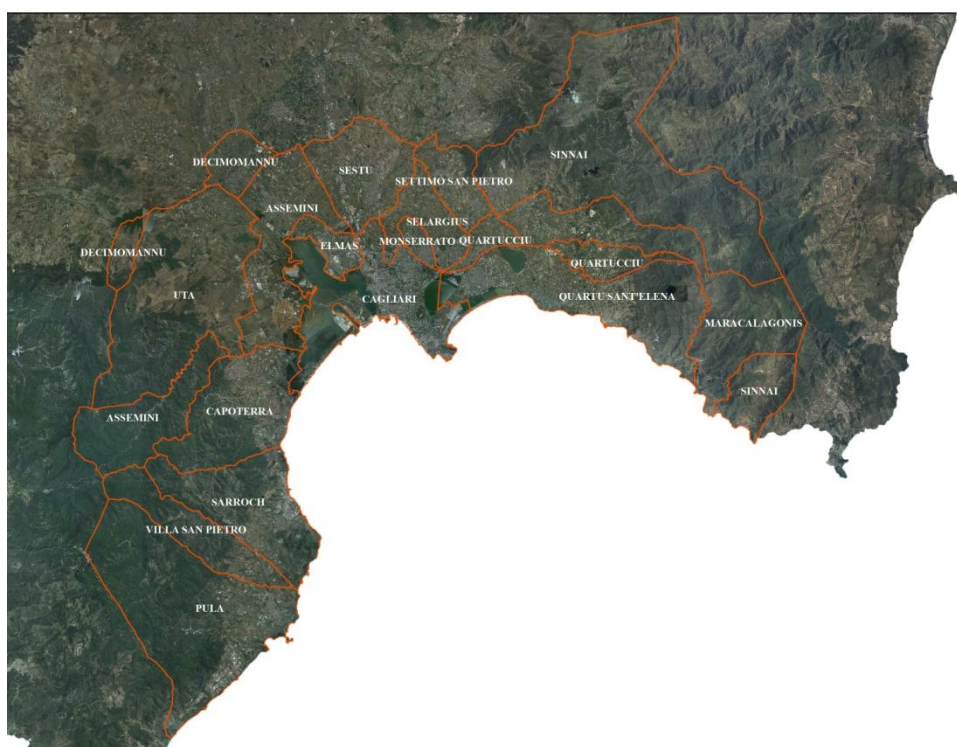
costituzionale. Pertanto per la loro abolizione è necessaria una legge costituzionale di modifica dello Statuto.

² Rispondendo ad un quesito di tipo *abrogativo e vincolante* riguardante le nuove Province (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Olbia-Tempio, Ogliastra) e la Provincia di Oristano e ad un quesito *consultivo* riguardante le Province di Cagliari, Nuoro e Sassari, per le ragioni già illustrate (v. nota 23).

³ Cagliari, Quartu S.Elena, Selargius, Elmas, Monserrato, Quartucciu, Assemini, Sestu, Capoterra, Decimomannu, Sinnai, Settimo San Pietro, Maracalagonis, Sarroch, Villa San Pietro, Pula, Uta.

Le nuove unioni di comuni si configurano come associazione di quattro o più comuni contermini, con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti, salvo se già esistenti prima dell'entrata in vigore della legge. Sono considerate unioni dei comuni anche le reti urbane e le reti metropolitane, all'interno delle quali una città media assume il ruolo di comune capofila.

Fig.1_ Limiti amministrativi della città metropolitana di Cagliari



Alcuni dei comuni attualmente compresi nella città metropolitana rientravano, in passato, nel confine comunale di Cagliari e sono divenuti enti amministrativi autonomi nel corso degli ultimi decenni: Quartucciu con la L.R. n. 7 del 1983, Elmas con la L.R. n. 46 del 1989 e Monserrato con la L.R. 36/1991.

La città metropolitana è un ente territoriale di area vasta con finalità istituzionali generali tra cui: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana (art.1 c.2, L.56/2014).

Tra le funzioni e i compiti della città metropolitana rientrano: l'adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano; la pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e la viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano (art.1, c.44, L.56/2014).

La città metropolitana di Cagliari ha costituito, nel marzo 2016, il consiglio metropolitano presieduto dal sindaco del comune capoluogo.

8.3. Le dinamiche socio-demografiche

La città metropolitana di Cagliari ospita nel suo territorio 431.657 abitanti, di cui oltre il 35% risiede nel comune capoluogo⁴. Secondo le rilevazioni ISTAT nel territorio dell'attuale città metropolitana di Cagliari il trend demografico registrato negli ultimi quindici anni è stato tendenzialmente positivo, con un incremento pari al 4,05%.

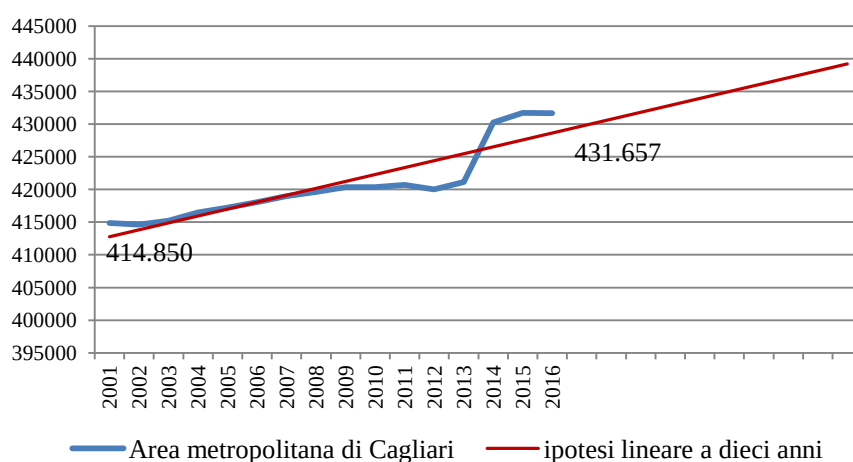
Tuttavia il modesto incremento della popolazione residente, registrato a fine periodo, non è il risultato di un tasso di variazione

⁴ Secondo le rilevazioni ISTAT al 1° gennaio 2016

annua costante nel corso dei quindici anni⁵. Infatti appare rilevante il dato relativo all'ultimo triennio che evidenzia un incremento demografico annuo medio pari a 0,83% e ci consente di elaborare una proiezione ottimistica di crescita della popolazione per il futuro.

Fig.2_ Popolazione residente nel territorio della città metropolitana di Cagliari e previsione lineare di crescita in un orizzonte decennale.

Dati ISTAT



Considerando i dati del quindicennio 2001-2016 ed operando una previsione di crescita lineare nel prossimo decennio, la popolazione residente complessivamente nella città metropolitana potrebbe crescere sino a 440.000 abitanti, con un incremento inferiore alle diecimila unità.

Nel caso in cui si valutasse invece l'andamento demografico nel decennio 2006-2016 e si applicasse una proiezione decennale risulterebbe un aumento di circa 15 mila abitanti.

Negli ultimi quindici anni, la maggior parte dei comuni attraversa una fase di crescita demografica dovuta probabilmente al fenomeno

⁵ Il tasso di variazione media annua della popolazione residente nell'area metropolitana riferito al periodo 2001-2016 è pari a +0,27 %.

migratorio che interessa l'area, generato principalmente dallo spopolamento delle zone interne della regione. La città metropolitana di Cagliari rappresenta infatti, ancora oggi, un importante attrattore per l'intero territorio isolano.

Nel decennio 2006-2016 quasi tutti i comuni dell'area metropolitana hanno registrato una crescita demografica.

Si differenziano per un trend demografico negativo i comuni di Cagliari e Monserrato, con una perdita in termini di popolazione rispettivamente del 1,56 % e del 3,83 %, che si trovano in una condizione di saturazione abitativa. In parte contribuisce a determinare questo fenomeno anche la differenza tra le quotazioni immobiliari del capoluogo rispetto ai centri periferici dell'area vasta.

Sestu e Uta registrano invece notevoli incrementi nel numero di residenti con picchi superiori al 15% nel decennio (rispettivamente 18,31% e 23,63%). Trend positivi, sebbene con valori più modesti, si evidenziano nei comuni di Decimomannu (18,05%), Quartucciu (14,03%), Villa San Pietro (13,58%) e Maracalagonis (13,35%).

Quartu Sant'Elena attraversa invece una fase di stagnazione demografica, nonostante abbia rappresentato per decenni un centro in forte crescita che fungeva da attrattore per i flussi migratori dal resto dell'isola, in virtù dei prezzi degli immobili più accessibili rispetto al capoluogo. Anche Sarroch e Selargius presentano una situazione di stabilità demografica dal 2006 ad oggi.

Non si può comunque trascurare la riduzione dei tassi percentuali di crescita della popolazione nell'ultimo quinquennio, evidente in quasi tutti i comuni dell'ambito esaminato. Analizzando i dati del periodo 2011-2016, si sottolinea infatti un inversione di tendenza del capoluogo, che registra una crescita superiore al 3%. Rallenta invece il fenomeno di incremento della popolazione nel resto del territorio metropolitano, mentre permane in fase di decrescita demografica il comune di Monserrato.

Fig.3_ Variazione percentuale della popolazione residente nei comuni della città metropolitana di Cagliari nel decennio 2006-2016.
Dati ISTAT

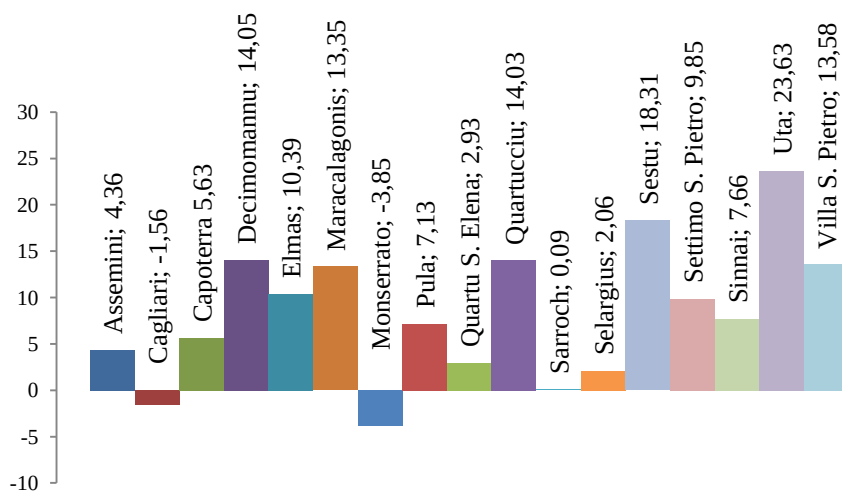


Fig.4_ Variazione percentuale della popolazione residente nei comuni della città metropolitana di Cagliari nel quinquennio 2011-2016.
Dati ISTAT

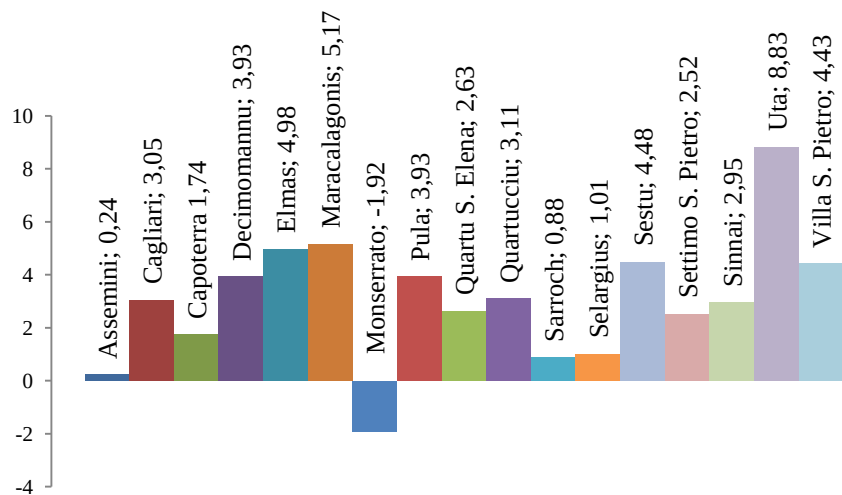
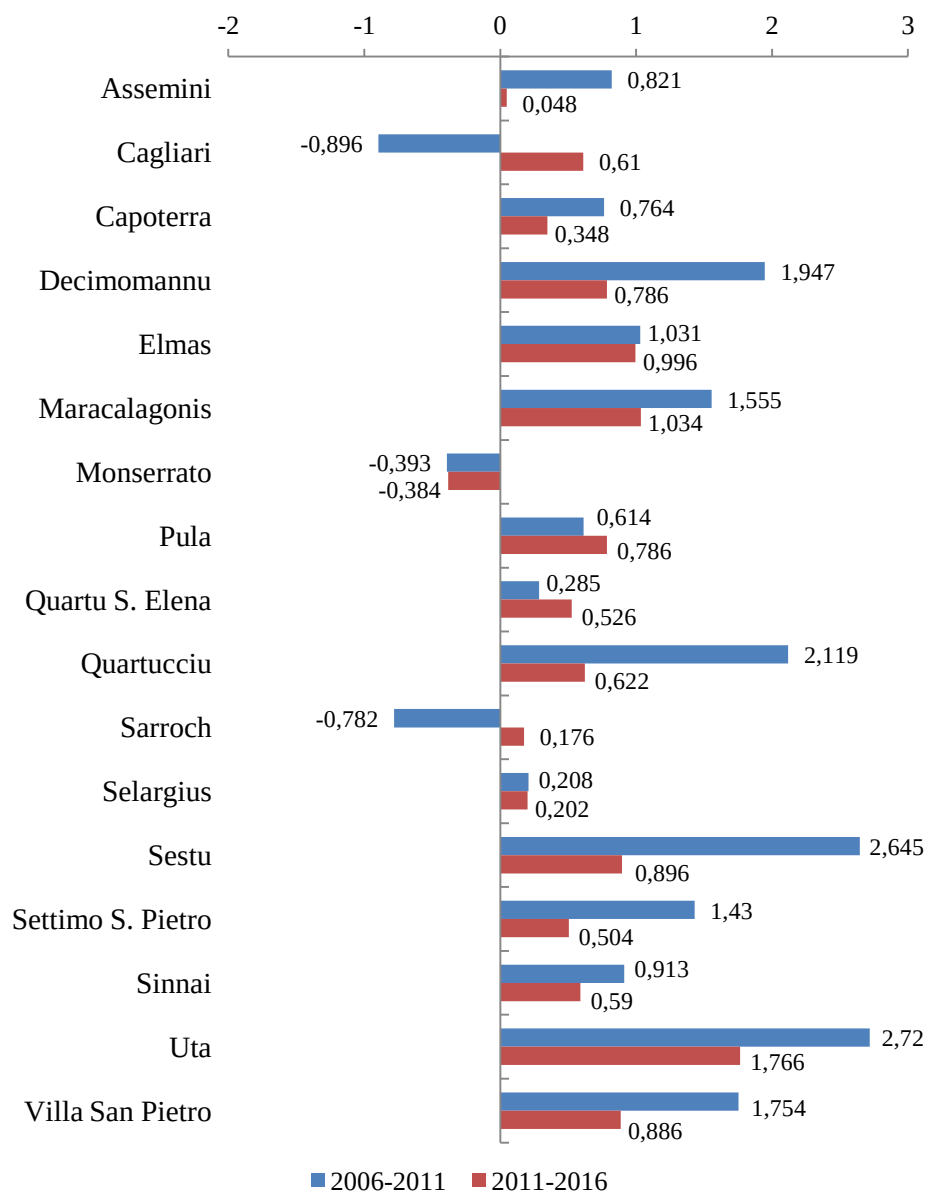


Fig.5_ Variazione media annua percentuale della popolazione residente nei quinquenni 2006-2011 e 2011-2016.
Dati ISTAT



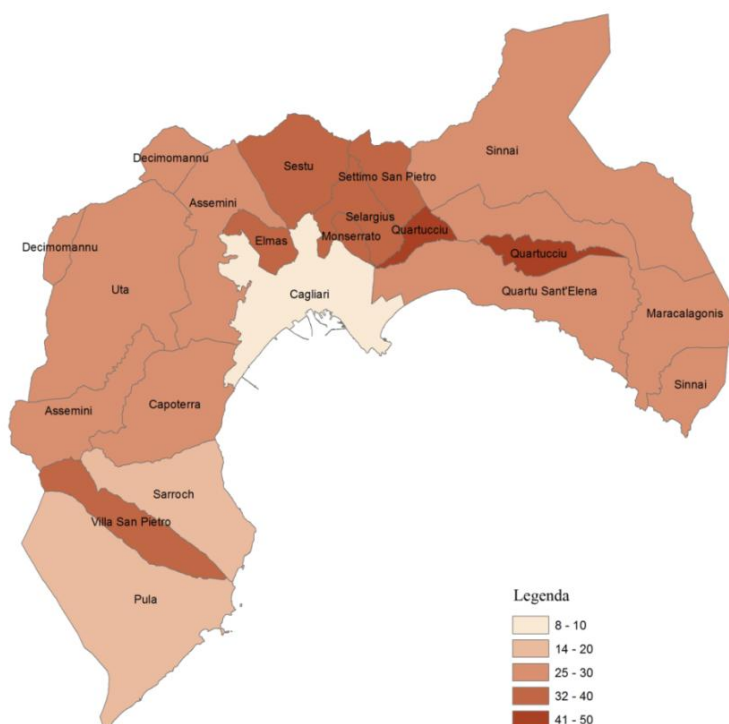
La variazione media annua della popolazione residente, valutata in percentuale per il quinquennio 2006-2011 e 2011-2016, conferma la tendenza verso un ridimensionamento della crescita demografica nella maggior parte dei comuni tra i due intervalli temporali presi in esame. Si discostano dall'andamento generale i comuni di:

- Cagliari e Sarroch che invertono completamente il trend passando da una variazione media annua negativa nel quinquennio 2006-2011 ad un dato positivo nel periodo più recente;
- Pula e Quartu S.Elena che, seppure in maniera lieve, rafforzano il trend demografico positivo;
- Monserrato che evidenzia una costante decrescita demografica;
- Selargius che mantiene un tasso di variazione medio annuo prossimo allo 0,2%.

Come avviene nelle realtà territoriali metropolitane il centro principale è investito da flussi giornalieri di popolazione dai comuni limitrofi, principalmente per motivi di studio e lavoro. Inoltre la presenza dell'istituzione universitaria genera una domanda abitativa, da parte di studenti fuori sede, per gran parte dei mesi dell'anno.

Negli ultimi anni anche i flussi turistici che interessano il capoluogo e i comuni costieri sono aumentati notevolmente. Tali fenomeni generano una domanda supplementare di servizi collettivi di scala comunale e metropolitana.

Fig.6_ Spostamenti giornalieri dal comune di dimora abituale per ragioni di studio o lavoro in percentuale.
Dati ISTAT Censimento 2011.



Un altro fenomeno rilevante ed evidente è la riduzione della dimensione dei nuclei familiari: il numero medio di componenti delle famiglie, nei comuni dell'area metropolitana, registrato nelle rilevazioni censuarie è di 3,5 componenti nel 1999, 3 nel 2001 e 2,5 nel 2011. Il dato medio dell'ultimo censimento appare in linea con quello nazionale e regionale, entrambi pari a 2,4 componenti per famiglia. Si tratta di un fenomeno che ha generato una forte domanda abitativa negli ultimi decenni, in misura nettamente superiore al fabbisogno prodotto dagli incrementi demografici.

Oltre il 76% delle famiglie della città metropolitana risiedono in alloggi di proprietà mentre circa il 14,5% opta per un'abitazione in affitto. Nel capoluogo il dato si riduce al 71,7% di famiglie con

abitazione di proprietà. In generale il contesto regionale sardo è caratterizzato da una maggiore propensione all'acquisto di una casa di proprietà rispetto al resto del territorio nazionale. Questo determina una scarsa mobilità delle famiglie all'interno del parco alloggi e rende talvolta inefficaci strategie di riuso del patrimonio edilizio esistente.

8.4. Il consumo di suolo e la dispersione insediativa nell'area metropolitana di Cagliari

L'area vasta di Cagliari presenta un sistema insediativo policentrico, all'interno del quale il capoluogo ha indotto legami di gravitazione funzionale orientati in senso gerarchico che hanno contribuito alla parziale saldatura dello spazio urbanizzato. Al fine di calibrare gli strumenti di pianificazione, sulla base di un modello di sviluppo urbano sostenibile, si ritiene necessario approfondire le problematiche legate al consumo di suolo nel contesto in esame analizzando i dati quantitativi ed interpretando gli esiti spaziali del fenomeno.

8.4.1. La stima del consumo di suolo e le fonti di dati

Misurare il consumo di suolo e soprattutto valutarne l'evoluzione temporale non appare semplice a causa dell'insufficienza di strumenti su scala regionale e dell'eterogeneità dei metodi e del livello di dettaglio delle fonti a disposizione.

Il consumo di suolo è caratterizzato dalla progressiva occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale ossia da un incremento della copertura artificiale di terreno (ISPRA, 2015). Si tratta di un fenomeno strettamente correlato alle dinamiche insediative, particolarmente evidente nella copertura del suolo determinata dalla costruzione di manufatti edilizi ed infrastrutture.

L'indagine sul consumo di suolo nell'ambito metropolitano di Cagliari ha preso in esame essenzialmente i dati ISPRA diffusi nel Rapporto sul consumo di suolo 2015 e 2016 e le Carte sull'Uso del Suolo prodotte dalla Regione Sardegna per gli anni 2003 e 2008.

Tra le fonti a disposizione per il contesto sardo, il Rapporto ISPRA 2015 fornisce i dati maggiormente attendibili e precisi, basandosi su una carta del 2012 ad altissima risoluzione, con livello di dettaglio pari a 5 metri. Si tratta inoltre di una carta tematica specifica sul consumo di suolo, a differenza delle carte regionali che rilevano anche i diversi usi del territorio. Nel rapporto ISPRA 2016 vengono diffusi i dati elaborati sulla base della carta nazionale sul consumo di suolo 2015 ottenuta attraverso un miglioramento della risoluzione geometrica e temporale dei servizi *Copernicus*. La risoluzione utilizzata è in questo caso pari a 10 metri, pertanto i dati non appaiono comparabili con quelli pubblicati nel Rapporto 2015. Per ovviare a tale criticità l'ISPRA ha ricampionato e migliorato la cartografia del 2012 consentendo di ottenere dati comparabili, sebbene con un livello di dettaglio minore.

La Carta dell'Uso del Suolo della Regione Sardegna fornisce la mappatura, secondo la legenda della *Corine Land Cover*, dell'intero territorio regionale al 2003 ed al 2008. Tuttavia non è stato possibile valutare l'incremento della superficie urbanizzata tra il 2003 ed il 2008 constatato che un'analisi comparativa delle due edizioni della carta non avrebbe fornito dati attendibili a livello comunale a causa del differente grado di precisione delle fonti⁶.

I dati relativi alla stima del consumo di suolo ritenuti maggiormente significativi sono i seguenti:

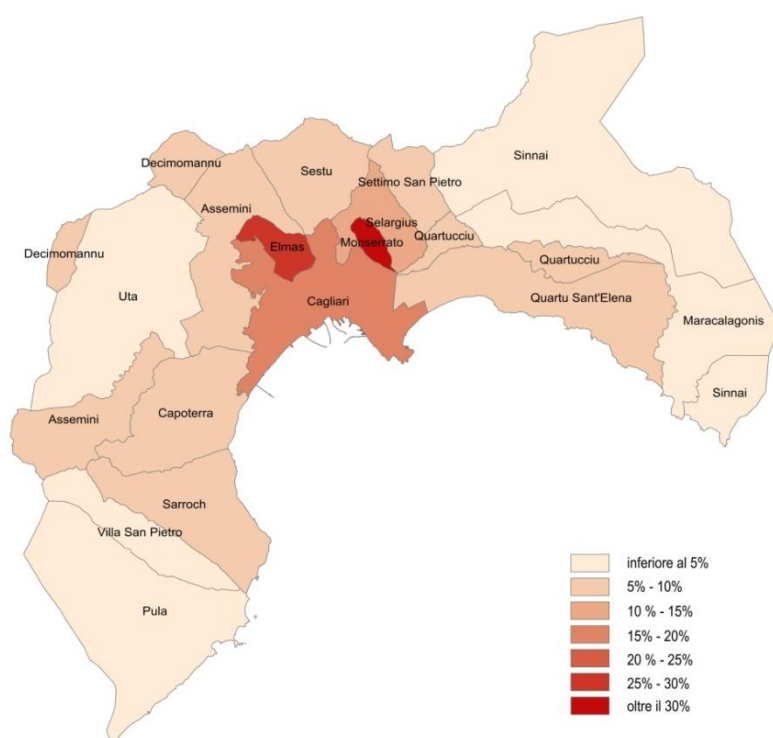
Il consumo di suolo, in percentuale rispetto alla superficie territoriale comunale, risulta superiore nel capoluogo e nei comuni limitrofi di Monserrato, Elmas e Selargius.

⁶ La carta di uso del suolo del 2003 utilizza un'unità minima di mappatura pari a 1 ettaro nelle aree urbane e 1,5 ettari in quelle extraurbane mentre l'edizione 2008 fornisce un dettaglio pari a 0,5 ha in ambito urbano e 0,75 in ambito extraurbano.

I centri della prima cintura mostrano un consumo di suolo compreso tra il 5% e il 10% del territorio comunale mentre in quelli più esterni (Maracalagonis, Sinnai, Pula, Uta e Villa San Pietro) i valori scendono sotto il 5%⁷.

Fig.7_ Suolo consumato in percentuale rispetto alla superficie del territorio comunale, 2012.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015



⁷ Sono stati presi in considerazione i dati forniti dal Rapporto 2015 elaborati sulla carta nazionale ad altissima risoluzione del 2012 con livello di dettaglio pari a 5 metri. I valori riportati risultano inferiori a quelli riportati, per lo stesso anno, nel rapporto 2016 ed elaborati con un livello di dettaglio pari a 10 metri.

Fig.8_ Consumo di suolo procapite in mq per abitante, 2012

Fonte: Rapporto ISPRA 2015

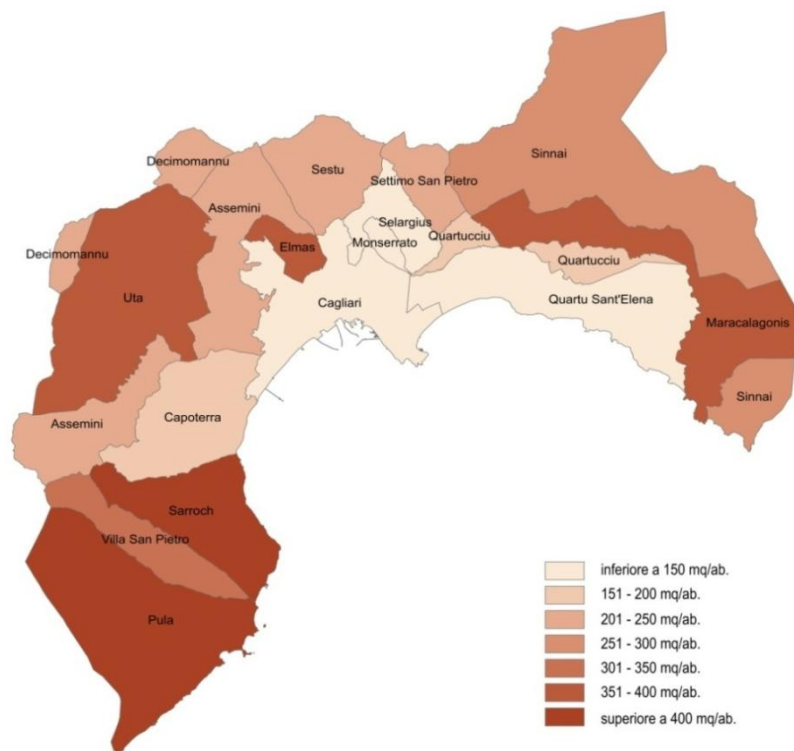
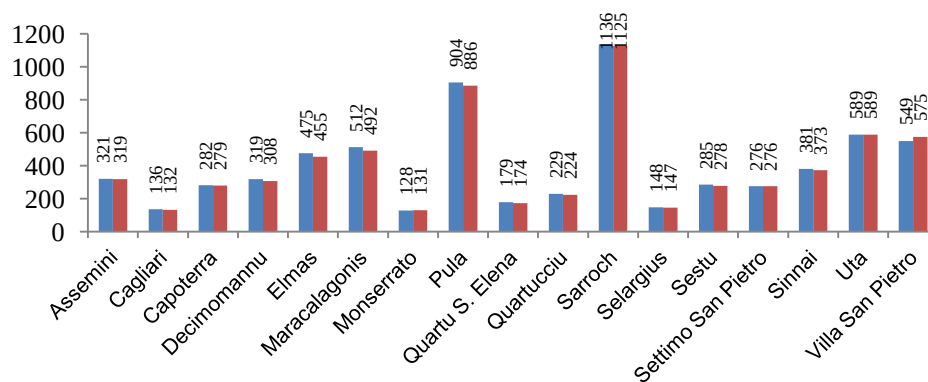


Fig.9_ Consumo di suolo procapite in mq per abitante, 2012 e 2015

Fonte: Rapporto ISPRA 2016



Secondo il Rapporto ISPRA 2015, a livello nazionale, la superficie consumata per residente ha subito un incremento considerevole nel corso degli anni, passando da 167 mq/ab. negli anni Cinquanta a 345 mq/ab. nel 2014.

Nel caso dell'area vasta di Cagliari, se si valuta il fenomeno in rapporto alla popolazione residente, è evidente una maggiore occupazione di suolo procapite nei comuni periferici dell'area metropolitana, variabile in maniera quasi proporzionale alla distanza dal capoluogo (Lai, Zoppi, 2014). Questi valori sono coerenti con le dinamiche del mercato immobiliare che consente una maggiore valorizzazione economica delle aree in prossimità del comune capoluogo incentivando nei centri periferici modelli di espansione urbana di tipo estensivo, improntati ad un superiore consumo di territorio.

Nel 2012 il consumo di suolo procapite minimo si rileva nel capoluogo, con 101 metri quadri per abitante, mentre raggiunge il picco massimo a Sarroch con 825 metri quadri per abitante (ISPRA, 2015). Nei comuni di Elmas, Pula, Sarroch e Uta il fenomeno del consumo di suolo raggiunge dimensioni notevoli, superando di gran lunga il valore di superficie consumata media procapite a livello nazionale.

Sono evidenti le differenze nei valori diffusi nei rapporti 2015 e 2016 ed imputabili al diverso livello di dettaglio utilizzato per l'elaborazione dei dati.

8.4.2. L'interpretazione delle forme insediative

Il dato quantitativo in valore assoluto del consumo di suolo non è sufficiente per la comprensione del fenomeno e l'implementazione di politiche dedicate. L'interpretazione delle forme insediative consente di analizzare gli esiti spaziali prodotti dall'occupazione di nuovo suolo a causa dell'espansione urbana.

Attraverso l'analisi di alcuni indicatori numerici, elaborati dall'ISPRA alla scala comunale sulla base della cartografia ad alta risoluzione, è possibile valutare il grado di dispersione urbana degli insediamenti. In particolare si considerano i seguenti indicatori:

- **LCPI** (*Largest Class Patch Index*) [%]

Ampiezza percentuale del poligono d'area costruita di dimensioni maggiori. E' un indicatore di compattezza.

- **RMPS** (*Residual Mean Patch Size*) [ha]

Ampiezza media dei poligoni residui, escluso quello maggiore. Fornisce la dimensione della diffusione delle città attorno al nucleo centrale.

- **ED** (*Edge Density*) [m/ha]

Rapporto tra la somma totale dei perimetri dei poligoni delle aree costruite e la loro superficie. Descrive la frammentazione del paesaggio in termini di densità dei margini del costruito.

- **IDU** (*Indice di dispersione urbana*)

Rapporto tra le aree ad alta densità e aree ad alta e bassa densità. Descrive la dispersione attraverso la variazione di densità di urbanizzazione (ISPRA, 2015).

Secondo l'ISPRA valori di LCPI superiori a 90% si rilevano nelle città con elevate percentuali di suolo consumato rispetto alla superficie comunale.

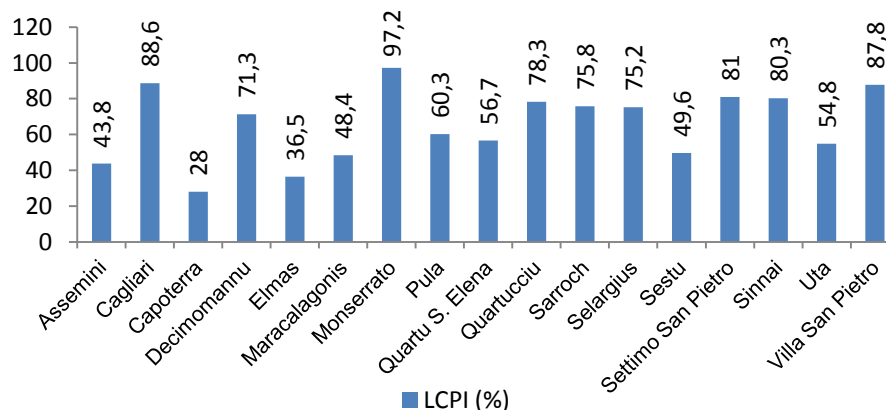
Nel caso dell'area metropolitana di Cagliari solo il comune di Monserrato presenta un valore LCPI pari a 97,2%, coerente con il 32,6 % di suolo consumato. Il comune capoluogo si assesta su un valore LCPI di 88,6% presentando un'area urbana monocentrica con un centro urbano di dimensioni elevate. Presentano un insediamento piuttosto compatto, con valori LCPI tra l'80 e il 90%, altri centri urbani come Settimo San Pietro, Sinnai e Villa San Pietro.

Valori di LCPI inferiori suggeriscono una maggiore frammentazione delle aree urbanizzate ed un maggior grado di diffusione urbana. Il comune di Capoterra presenta il valore minore

con LCPI pari a 28, data la diffusione dell'insediamento con diversi nuclei urbani secondari lungo la costa.

Fig.10_ Valori di LCPI per comune, 2012.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015



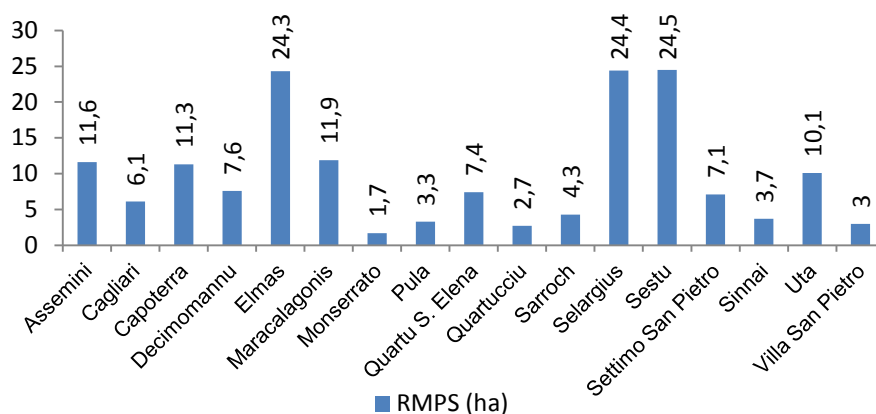
L'indicatore RMPS individua invece la dimensione media in ettari dei poligoni degli insediamenti secondari (escludendo il nucleo insediativo principale) e rappresenta la diffusione delle aree urbanizzate attorno ad un nucleo centrale. In presenza di valori elevati di RMPS è possibile che il tessuto insediativo comunale presenta carattere policentrico con aree urbanizzate secondarie di dimensioni notevoli. La valutazione esclusiva dell'indicatore RMPS non consente di trarre conclusioni certe riguardo al grado di diffusione del tessuto insediativo: valori di RMPS molto bassi possono caratterizzare sia aree urbane compatte sia ambiti territoriali con presenza di un esteso sprawl urbano (ISPRA, 2015).

Ad esempio nel caso di Selargius e Settimo i valori RMPS sono abbastanza elevati (rispettivamente 24,4-24,5 ha) a causa della presenza di aree urbanizzate di notevoli dimensioni come il quartiere di Su Planu nel comune di Selargius o l'insediamento residenziale di Cortexandra nel caso di Sestu. In alcuni casi si tratta di nuclei abitati localizzati a distanza dal centro principale che rappresentano polarità urbane autonome, talvolta dotate di adeguati servizi e dotazioni

collettive. Nel caso di Monserrato invece il basso valore di RMPS, pari a 1,7 ettari, è dovuto alla compattezza ed al carattere monocentrico del tessuto urbano, con la presenza di fenomeni di *sprawl* di dimensioni estremamente ridotte.

Fig.11_ Valori di RMPS per comune, 2012.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015



L'EDclass è un indicatore del grado di dispersione nel territorio che viene influenzato dalla frammentazione delle aree urbane ed in particolare dei margini.

Nelle grandi città, caratterizzate da insediamenti compatti di notevoli dimensioni, i valori EDclass sono sicuramente più bassi mentre aumentano notevolmente nel caso di centri urbani dotati di confini più frastagliati ed irregolari.

Nel caso del contesto metropolitano in esame, i comuni di Cagliari e Monserrato presentano i valori minori di EDclass, rispettivamente 226 e 173,1 metri/ettaro, date le notevoli dimensioni del centro urbano per Cagliari e la compattezza del tessuto nel comune di Monserrato. L'indicatore assume valori molto elevati nei comuni di Pula e Villa San Pietro, rispettivamente 818,1 m/ha e 623,8 m/ha.

Fig.12_ Valori di ED per comune, 2012.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015

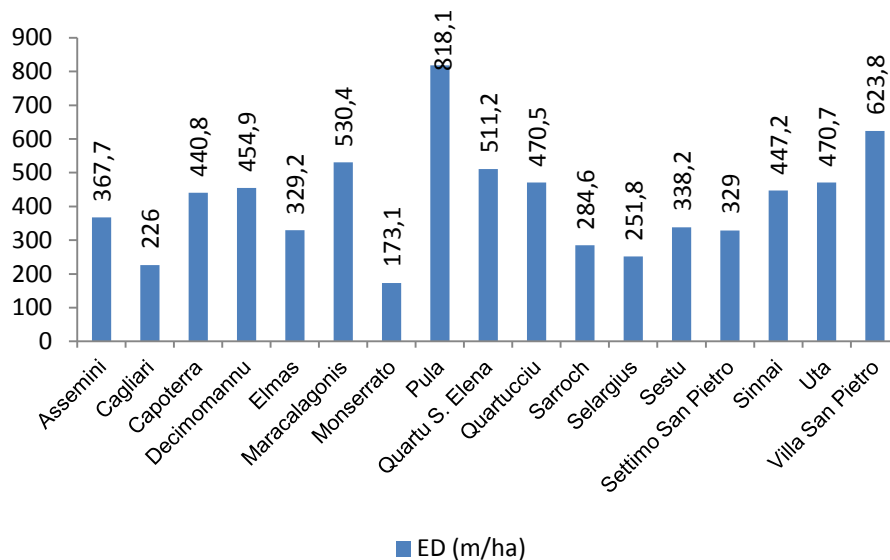
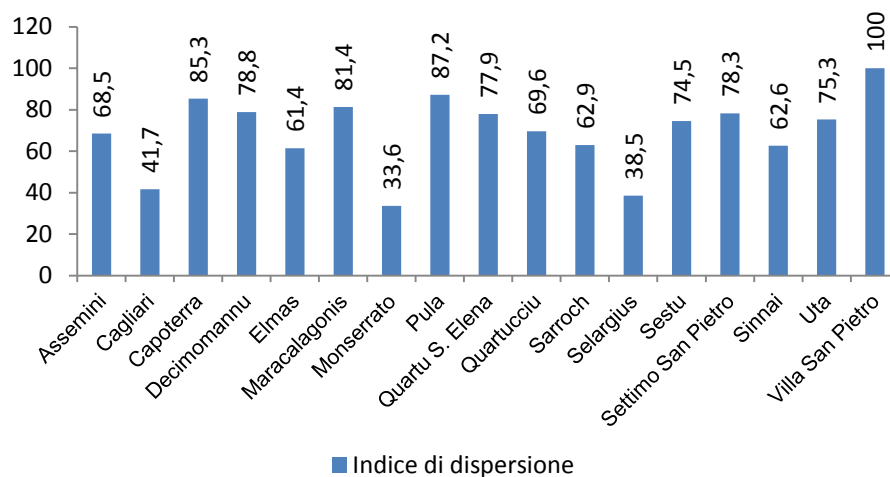


Fig.13_ Valori Indice di Dispersione Insediativa per comune, 2012.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015



Un altro indicatore di particolare interesse per analizzare le forme del paesaggio urbano è l'indice di Dispersione insediativa.

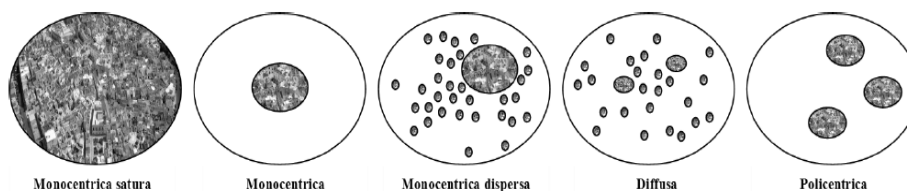
Il valore dell'indice è direttamente proporzionale alla prevalenza di tessuti urbani a bassa densità rispetto a superfici urbanizzate raccolte e compatte.

Anche in questo caso Cagliari, Monserrato e Selargius presentano un valore dell'indice abbastanza basso, confermando la presenza di tessuti urbani compatti, mentre il comune di Villa San Pietro registra l'indice massimo, pari a 100, ossia la presenza esclusiva di insediamenti a bassa densità.

Sulla base degli indicatori analizzati è possibile identificare alcune classi di aree urbane caratterizzate da una diversa evoluzione morfologica ed interessate da differenti processi di urbanizzazione.

Fig.14_ Schematizzazione delle diverse forme insediative per la classificazione.

Fonte: Rapporto ISPRA 2015



In ordine da sinistra: monocentrica satura; monocentrica; monocentrica dispersa; diffusa; policentrica.

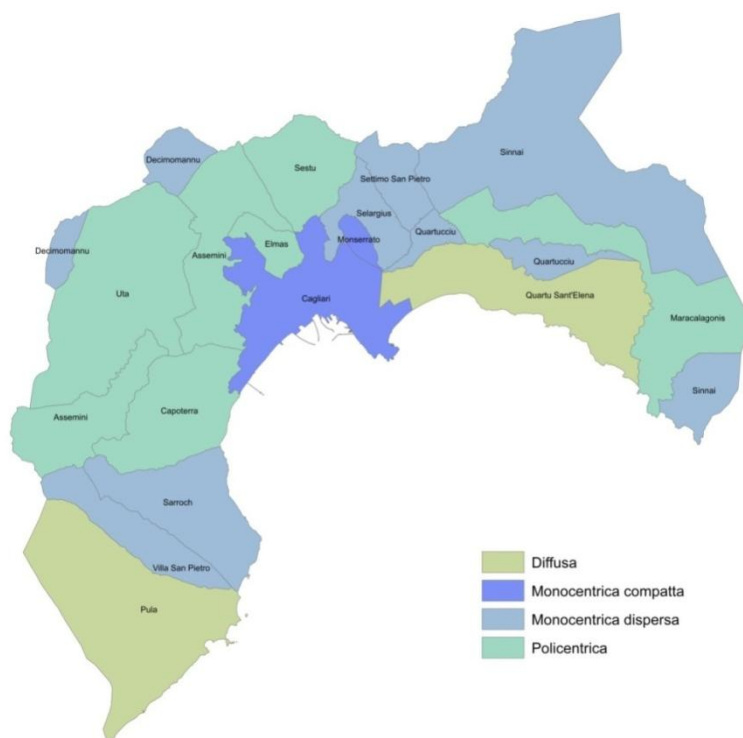
Secondo la classificazione ISPRA è possibile individuare nell'area metropolitana di Cagliari quattro classi di insediamenti:

- comuni con tessuto urbano prevalentemente monocentrico compatto che occupa solo una porzione della superficie territoriale (**monocentrica compatta**): Cagliari e Monserrato;
- comuni con un tessuto urbano prevalentemente monocentrico con tendenza alla dispersione nei margini urbani

- (monocentrica dispersa):** Decimomannu, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro;
- comuni con tessuto urbano di tipo policentrico (**policentrica**): Assemini, Capoterra, Elmas, Maracalagonis, Sestu, Uta;
 - comuni con tessuto urbano di tipo diffuso (**diffusa**): Quartu Sant'Elena, Pula.

Fig.15_Classificazione delle forme insediative dei comuni della città metropolitana di Cagliari.

Elaborazione dell'autore sulla base dei dati del Rapporto ISPRA 2015.



8.4.3. *Densità dei tessuti urbani esistenti e grado di utilizzo del patrimonio abitativo*

Una strategia efficace per il contenimento del consumo di suolo si basa sul soddisfacimento della domanda di nuove residenze attraverso il riuso delle aree sottoutilizzate o dismesse e la densificazione dei tessuti urbani esistenti. L'interpretazione delle forme insediative fornisce un primo elemento di riflessione sulla possibilità di attuare una politica di densificazione, ma si ritiene necessario indagare in maniera approfondita il grado di compattezza delle aree urbanizzate. Un utile strumento per tale indagine è la Carta degli Usi del Suolo, elaborata dalla Regione Sardegna nel 2008 sulla base della metodologia consolidata e diffusa del progetto *Corine Land Cover*. La carta regionale descrive la distribuzione areale degli usi naturali ed antropici sul territorio, alla scala 1:25.000 e con dettaglio dell'unità minima cartografata pari a 0,5 ha nelle aree urbane e 0,75 ha nelle aree extraurbane.

Nel presente lavoro è stata analizzata la classe di uso del suolo 1.1 ossia le zone urbanizzate, nonostante non siano le uniche a determinare l'artificializzazione e l'impermeabilizzazione del suolo. Concorrono infatti al consumo di territorio gli insediamenti commerciali e industriali, le infrastrutture e la viabilità.

Appartengono alle aree urbanizzate le seguenti categorie di suolo:

1.1.1.1_ tessuto residenziale compatto e denso

1.1.1.2_ tessuto residenziale rado

1.1.2.1_ tessuto residenziale rado e nuclei forme

1.1.2.2_ fabbricati rurali

Rientrano all'interno del *tessuto residenziale compatto e denso* (1.1.1.1.) i tessuti urbani continui, storici o comunque strutturati ad isolati chiusi. Si tratta solitamente di tessuti composti da palazzine e villini con spazi aperti intervallati agli edifici.

Si parla invece di *tessuto residenziale rado* (1.1.1.2) nel caso di zone urbane discontinue con ampi spazi aperti dove comunque gli

edifici, la viabilità e le superfici ricoperte artificialmente coprono oltre il 50% della superficie totale.

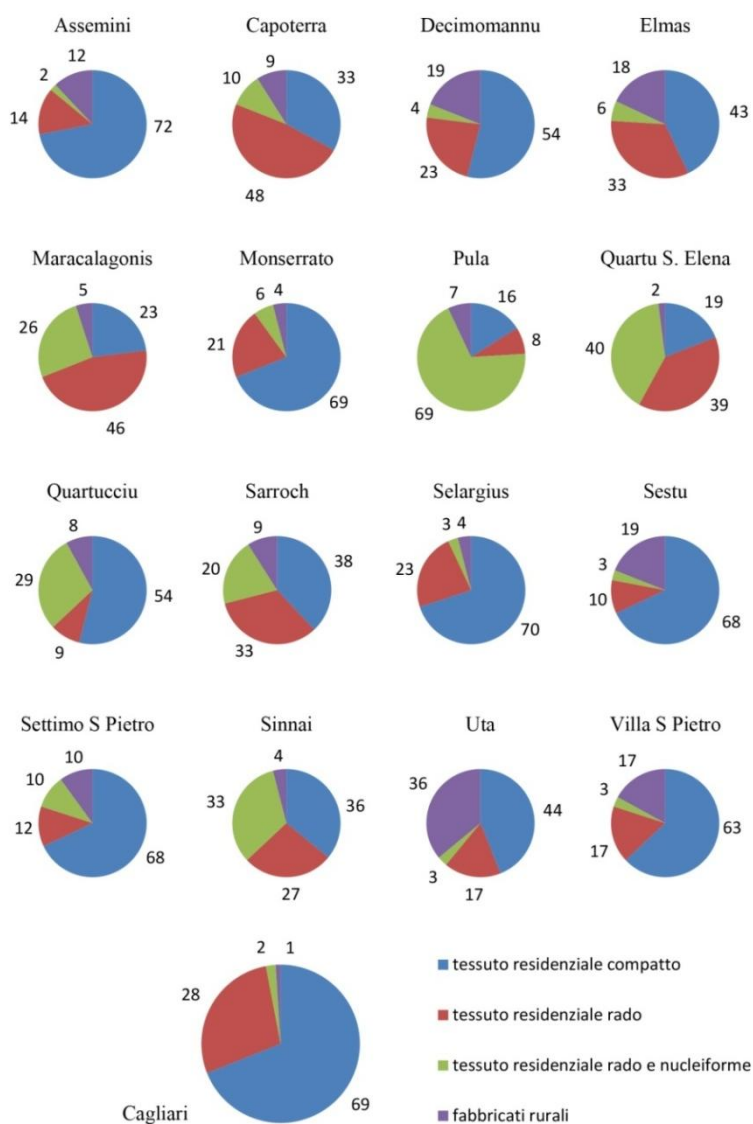
Per *tessuto residenziale rado e nucleiforme* (1.1.2.1.) si intendono superfici occupate da costruzioni residenziali distinte ma raggruppate in nuclei che formano zone insediative di tipo diffuso a carattere estensivo. Gli edifici, la viabilità e le superfici coperte artificialmente coprono meno del 50% e più del 10% della superficie totale dell'unità cartografata. Devono risultare evidenti forme di lottizzazione nell'area individuata.

Rientrano tra le aree urbanizzate anche le superfici occupate da costruzioni rurali, fabbricati agricoli e loro pertinenze, stalle, magazzini, caseifici, cantine viticole, frantoi, ecc., che formano zone insediative disperse negli spazi seminaturali o agricoli, classificate come *fabbricati rurali* (1.1.2.2). In questo caso gli edifici, la viabilità e le superfici coperte artificialmente interessano meno del 30% e più del 10% della superficie totale dell'unità cartografata.

Obiettivo dell'analisi è quello di valutare per ogni ambito comunale la distribuzione delle superfici urbanizzate nelle quattro sottocategorie descritte. Tale dato è rilevante per la proposta di strategie di densificazione degli ambiti urbanizzati a bassa densità edilizia ed evitare la programmazione di nuovi insediamenti, in particolare di tipo estensivo su suoli naturali.

Mostrano una prevalenza di tessuto urbano compatto e denso diversi comuni della città metropolitana tra cui, in ordine decrescente di percentuale di suolo di classe 1.1.1.1., Assemini (72%), Selargius (70%), Cagliari e Monserrato (69%), Sestu e Settimo San Pietro (68%), Villa San Pietro (63%). Non si tratta solo di poli o centralità dell'area metropolitana ma anche di centri più periferici, come nel caso di Villa San Pietro, che hanno comunque mantenuto un insediamento di tipo monocentrico compatto.

Fig.16_Distribuzione percentuale delle classi 1.1.1.1., 1.1.1.2., 1.1.2.1., 1.1.2.2. rispetto al totale delle superfici urbanizzate.
Elaborazione dell'autore sui dati della Carta regionale Uso del suolo 2008



Presentano invece un valore medio con una percentuale di tessuto urbano compatto rispetto alle aree urbanizzate variabile tra il 40 e il

55%, i comuni di Decimomannu e Quartucciu (54%), Uta (44%) e Elmas (43%).

Valori inferiori che testimoniano una ridotta compattezza del tessuto insediativo comunale si rilevano nei comuni di Sarroch (38%), Sinnai (36%), Capoterra (33%), Maracalagonis (23%), Quartu S. Elena (19%) e Pula (16%). Viceversa questi centri sono dotati di tessuti residenziali radi e nucleiformi di notevole estensione e mostrano una propensione allo sviluppo di tipologie insediative estensive improntate ad un ingente consumo di territorio. La pianificazione urbanistica è chiamata ad intervenire per arrestare il fenomeno ed incentivare forme di densificazione urbana e di contenimento della crescita dell'insediamento.

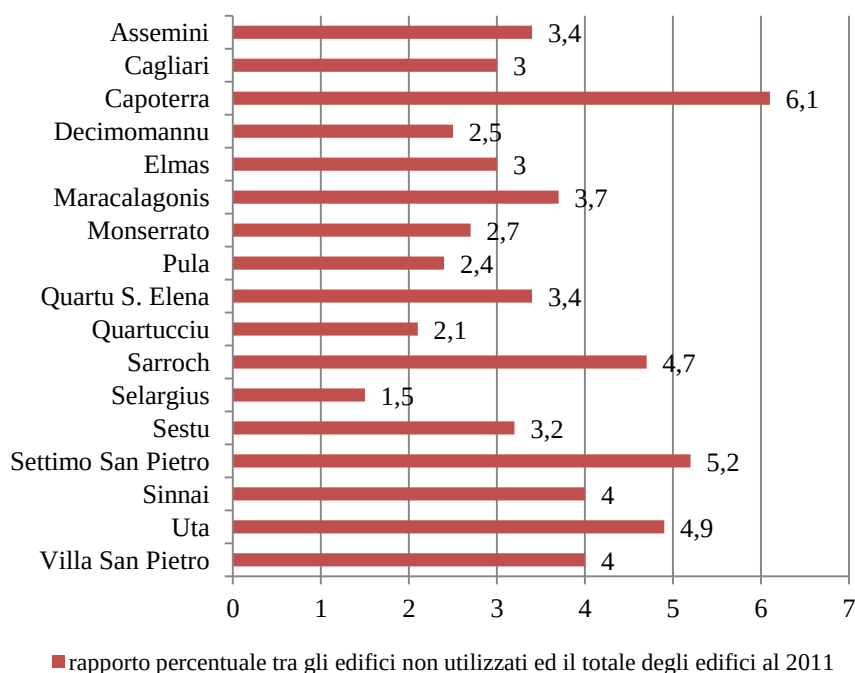
Adeguate politiche di recupero e riuso del patrimonio edilizio potrebbero consentire di soddisfare, almeno in parte, il fabbisogno residenziale senza ricorrere a nuove espansioni urbane e conseguente consumo di suolo.

Un'indicazione di massima sullo stato di utilizzo del patrimonio edificato è fornita dall'ISTAT attraverso il dato sulla potenzialità d'uso degli edifici, che esprime il rapporto percentuale tra gli edifici non utilizzati ed il totale di edifici presenti nel territorio comunale alla data del Censimento 2011.

Presentano una percentuale elevata di patrimonio edilizio inutilizzato, superiore al 4%, diversi comuni della città metropolitana (Capoterra, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Uta e Villa San Pietro).

Fig.17_ Indicatore sulla potenzialità d'uso degli edifici.

Fonte ISTAT



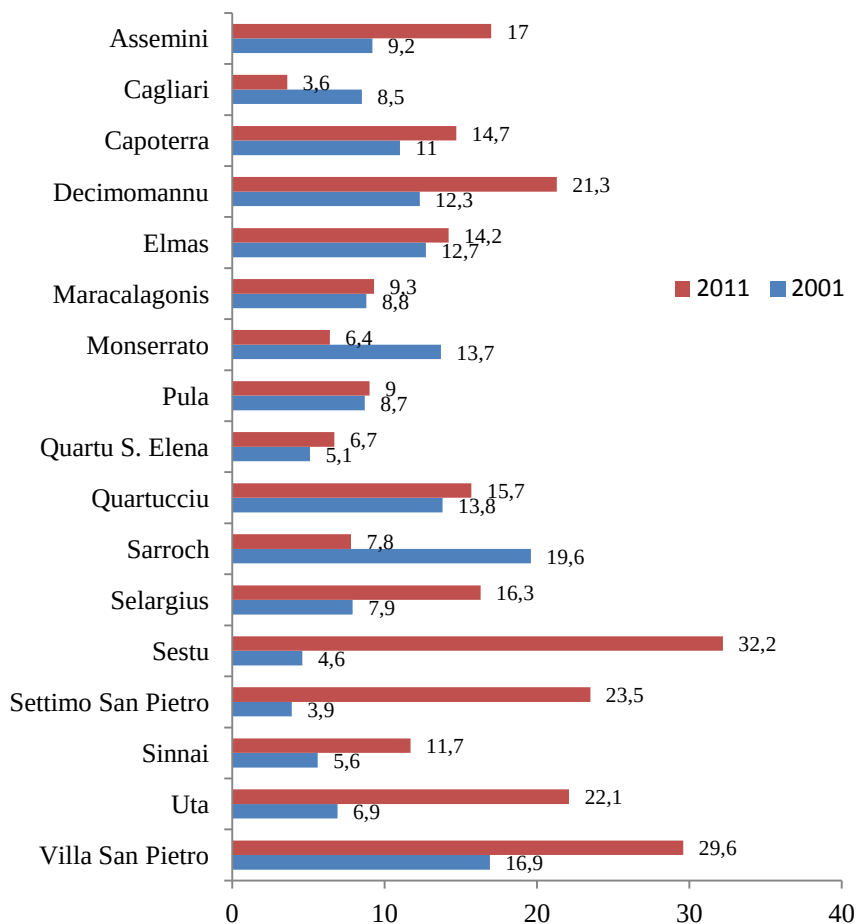
8.4.4. Consumo di suolo e dinamiche demografiche

Il dimensionamento del fabbisogno di nuove residenze, all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, si fonda sull'analisi delle dinamiche demografiche passate e sulla proiezione dei dati in uno specifico orizzonte temporale, solitamente pari a dieci anni. In realtà l'espansione dei tessuti urbani è spesso avulsa da qualunque dinamica di crescita demografica.

L'indice di espansione edilizia nei centri e nuclei abitati, elaborato dall'ISTAT, esprime il rapporto percentuale tra il numero delle abitazioni costruite nell'ultimo decennio e il totale delle abitazioni nei centri e nei nuclei abitati. Si tratta pertanto di un indicatore dell'attività edilizia nel decennio intercensuario, che delinea, seppure in maniera approssimativa, l'espansione degli insediamenti urbani.

Fig.18_ Indice di espansione edilizia nei centri e nuclei abitati.

Fonte ISTAT



Comparando i dati forniti negli ultimi due censimenti, appare evidente un rallentamento, nel decennio intercensuario 2001-2011, dell'espansione edilizia nel capoluogo e nei comuni di Monserrato e Sarroch. Mantengono indici pressoché costanti, variabili dal 5 al 16%, i comuni di Capoterra, Elmas, Maracalagonis, Pula, Quartu S.Elena e Quartucciu.

Si registra invece un notevole incremento dell'attività edilizia, nel decennio 2001-2011, nei centri di Assemini, Decimomannu, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Uta e Villa San Pietro. Ad esempio il comune di Sestu, una realtà in forte crescita in virtù della prossimità al comune capoluogo, passa da un indice di espansione edilizia pari al 3,9% nel 2001 al 32,2% nel 2011.

Il confronto tra la variazione demografica percentuale e l'indice di espansione edilizia nei centri e nuclei abitati, anch'esso espresso in rapporto percentuale, consente di valutare la coerenza tra l'edificazione di nuove abitazioni e le dinamiche demografiche comunali registrati nel periodo intercensuario 2001-2011.

In sintesi si riscontrano: comuni con indice di espansione edilizia inferiore all'incremento demografico (Maracalagonis, Pula e Quartucciu); comuni con valori dell'indice di espansione edilizia coerenti con le dinamiche demografiche (Elmas, Sestu e Sinnai); comuni che registrano una espansione edilizia consistente nonostante la fase di decremento demografico (Cagliari, Monserrato, Sarroch); comuni caratterizzati da una incoerenza tra indice di espansione edilizia e dinamiche demografiche (Assemini, Capoterra, Decimomannu, Quartu S.Elena, Selargius, Settimo San Pietro, Uta, Villa San Pietro).

Fig.19_ Confronto tra la variazione della popolazione residente in percentuale e l'indice di espansione edilizia nei centri e nuclei abitati relativi al periodo intercensuario 2001-2011.

Fonte ISTAT

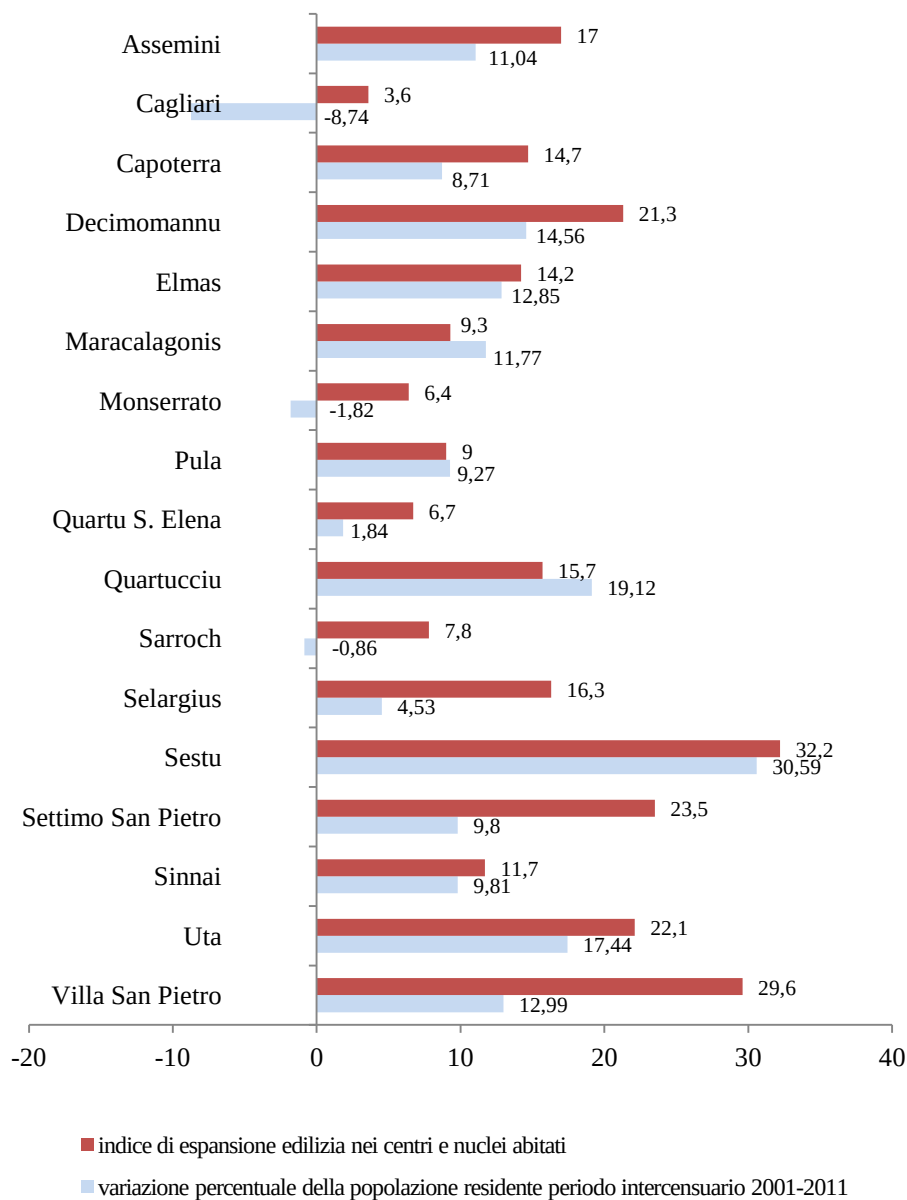
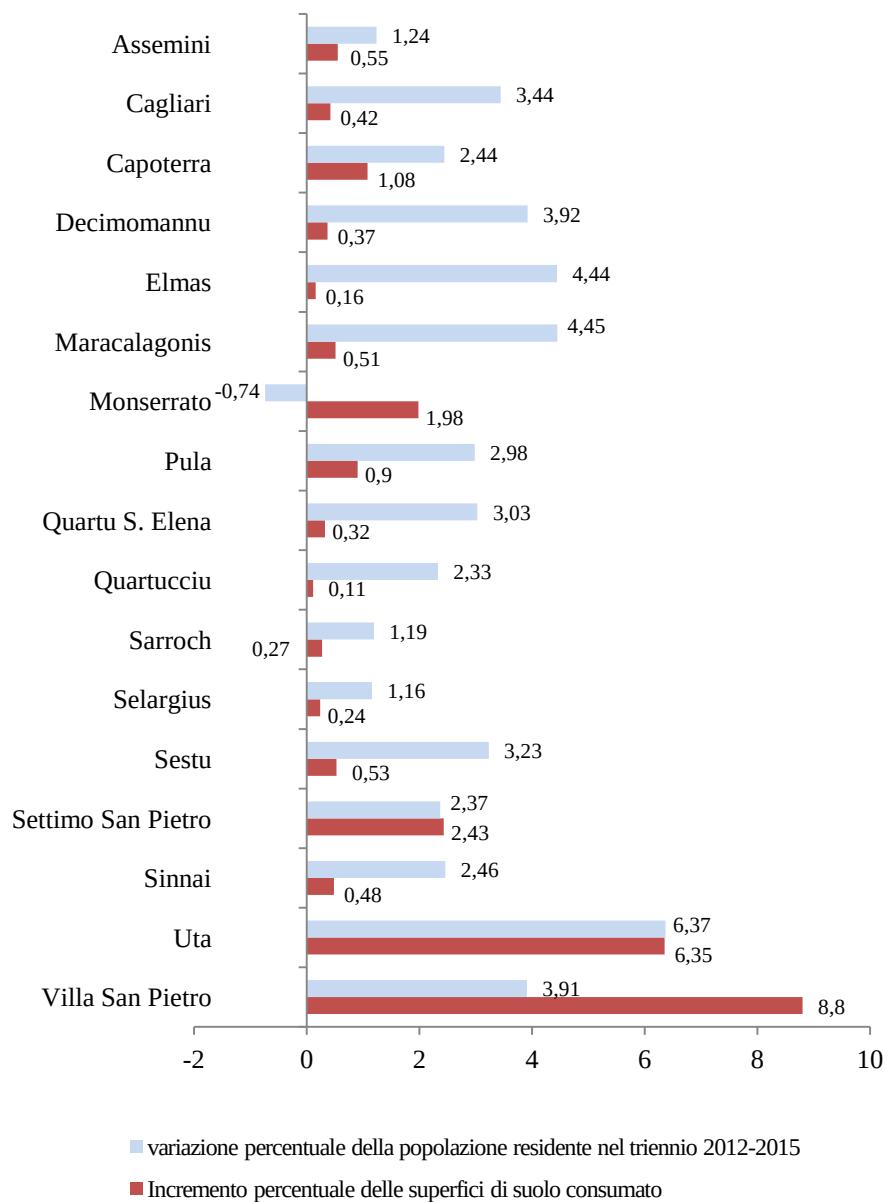


Fig.20_ Confronto tra la variazione percentuale della popolazione residente e l'incremento percentuale delle superfici di suolo consumato nel triennio 2012-2015.

Fonte: Rapporto ISPRA 2016



Un analogo tentativo può essere realizzato attraverso la comparazione tra l'incremento percentuale delle superfici di suolo consumato e la variazione percentuale della popolazione residente, entrambi valutati per il triennio 2012-2015.

Il grafico evidenzia una visibile inversione di tendenza con consumo di suolo inferiore all'incremento demografico in gran parte dei comuni, ad eccezione di Monserrato e Villa San Pietro. Settimo San Pietro e Uta presentano invece valori di consumo netto di suolo coerenti con le dinamiche demografiche.

8.5. Prove di pianificazione strategica e di *governance* metropolitane

Il quadro della pianificazione per l'area vasta di Cagliari si caratterizza per la compresenza di numerosi strumenti ai vari livelli, ad eccezione di quello intercomunale.

A livello regionale il PPR rappresenta lo strumento cardine di pianificazione territoriale con il supporto di piani settoriali, tra cui il Piano di Assetto Idrogeologico ed il Piano Regionale dei Trasporti.

Anche a livello provinciale la pianificazione, a carattere prettamente territoriale, mira alla salvaguardia delle invariante ambientali e storico culturali.

La pianificazione urbanistica, conformativa dell'uso dei suoli, agisce esclusivamente alla scala comunale e non si sono rilevati tentativi di estendere l'ambito di applicazione attraverso l'associazione di due o più comuni nella redazione di piani o progetti intercomunali, nonostante gli incentivi economici concessi a tale scopo dalla Regione.

La situazione è parzialmente mutata con gli interventi previsti nella pianificazione strategica, introdotta dalla Regione Sardegna con le risorse del POR FESR 2000-2006 e della "Riserva Aree Urbane" del Fondo per le Aree Sottosviluppate - FAS (ex Delibera CIPE n.20/2004). La Regione ha stabilito infatti che la pianificazione

strategica dovesse attestarsi su due livelli coordinati, il piano strategico comunale e il piano strategico intercomunale (alla cui redazione è stata dedicata una quota delle risorse destinate ai comuni).

Nel caso di Cagliari ciò ha portato alla redazione di un Piano Strategico Intercomunale dell'Area Vasta di Cagliari (PSI) e di altri Piani Strategici Comunali.

Il Piano Strategico Intercomunale dell'area vasta di Cagliari, approvato nel 2012, ha coinvolto i comuni dell'attuale città metropolitana, ad eccezione di Uta, e la provincia di Cagliari. Si tratta di un documento a carattere programmatico che disegna le tappe di sviluppo dell'area vasta sino al 2020 attraverso un metodo e un processo di elaborazione condivisa sul futuro del territorio e sulle azioni e i progetti da realizzare.

La valorizzazione delle differenze tra i centri urbani di area vasta ed il contenimento dei costi collettivi della dispersione insediativa rappresentano le priorità dello strumento strategico. L'intento è quello di superare la visione frammentata che genera congestione ed eccesso di concentrazione di funzioni nel capoluogo con sviluppo insediativo disperso e irreversibile spreco di risorse territoriali, mobilità su mezzo privato, banalizzazioni del paesaggio urbano e decentramento casuale delle funzioni elevate senza supporto della rete della mobilità pubblica (Piano Strategico Intercomunale, 2012, pp.10-11).

Il PSI ha definito un set di obiettivi nei settori della residenzialità, dell'ambiente, dei servizi e della mobilità, cui ha fatto seguito la definizione di azioni progettuali strutturali.

La visione strategica elaborata si basa su un modello policentrico metropolitano a rete caratterizzato da una trama forte di spazi aperti, naturali e verdi improntato ad una conservazione delle aree naturali.

Si guarda ad una città policentrica "fatta di molte città legate da rapporti non gerarchici ma sinergici, ognuna con ruoli specifici, in modo che anche gli spazi oggi periferici abbiano una loro

connotazione e possano sviluppare un senso di identità e di appartenenza tra i cittadini” (Piano Strategico Intercomunale, 2012, p.12).

Uno dei temi chiave è quello dell’individuazione di servizi da decentrare e loro modalità di riorganizzazione e gestione per promuovere il riequilibrio urbano e territoriale (PSI, 2012, p.37).

E’ proposta una riorganizzazione policentrica a rete dell’area vasta attraverso il recupero delle centralità storiche, rappresentanti i nodi della rete, e la valorizzazione delle relazioni trasversali tra i nodi storicamente consolidati, ossia i centri urbani compatti, potenziandone l’accessibilità e la mobilità pubblica sostenibile.

Le ripercussioni sul sistema della mobilità, determinate da uno sviluppo insediativo disperso e non governato, sono evidenti nell’incremento del trasporto su gomma per questioni di lavoro o di studio e per soddisfare le esigenze quotidiane.

Il Piano Urbano della Mobilità, adottato dal comune di Cagliari nel 2009, considera le problematiche di mobilità di area vasta, in linea con il redigendo PSI: le analisi e le previsioni alla base delle sue proposte tengono conto dei flussi in entrata e in uscita dal capoluogo ai quali lo strumento cerca di dare risposte concrete con la proposta di una linea di trasporto metropolitano.

Tali strumenti, infine, hanno consentito un’evoluzione particolare della *governance* metropolitana introducendo il Forum dei Sindaci (equiparabile alla conferenza metropolitana del decreto Delrio), il Tavolo tecnico intercomunale (coordina i tavoli territoriali), i tavoli territoriali d’area (coordinano i diversi piani comunali tra loro e rispetto al piano strategico) e i tavoli tematici (delineano le azioni di piano settore per settore).

8.6. L'adeguamento dei piani urbanistici comunali dell'area metropolitana al PPR

Il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, secondo le norme di attuazione del piano, si sarebbe dovuto concludere nell'arco di dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Nonostante le risorse ed i finanziamenti messi in campo dal governo regionale per portare a termine le procedure, ad oggi, dopo oltre un decennio dall'approvazione del PPR, sono pochi i comuni dotati di un PUC adeguato. Dunque è possibile constatare che le limitazioni imposte dal PPR all'attività edilizia, nei comuni privi di PUC adeguato, hanno avuto efficacia limitata nel promuovere il completamento degli iter di adeguamento dei piani.

La tabella seguente mostra lo stato della pianificazione comunale nei comuni della città metropolitana di Cagliari.

Fig.21_ Il quadro della pianificazione urbanistica nei comuni della città metropolitana (aggiornamento maggio 2016)

<i>Comune</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Approvazione.</i>	
Cagliari	PUC	2004	Non adeguato
Assemini	PUC	2015	Adeguato al PPR
Capoterra	PUC	2016	Adeguato al PPR
Decimomannu	PUC	2002	Non adeguato
Elmas	PUC	1997	Nuovo PUC adottato 2016
Maracalagonis	PUC	2003	Non adeguato
Monsezzato	PRG	1983	Nuovo PUC adottato 2013
Pula	PDF	1989	Nuovo PUC adottato 2015
Quartu S. Elena	PUC	2000	Non adeguato
Quartucciu	PUC	1996	Non adeguato
Sarroch	PUC	2002	Non adeguato
Selargius	PUC	2015	Adeguato al PPR
Sestu	PUC	2010	Adeguato al PPR
Settimo S. Pietro	PUC	2015	Adeguato al PPR
Sinnai	PUC	2002	Non adeguato
Uta	PUC	1997	Non adeguato
Villa San Pietro	PUC	2000	Non adeguato

Solo 5 comuni hanno completato l'iter di adeguamento dei piani e possiedono oggi un PUC approvato definitivamente (Assemini, Capoterra, Selargius, Sestu e Settimo San Pietro). In altri comuni, dove è stato adottato recentemente un nuovo strumento urbanistico, vigono ancora piani regolatori ormai obsoleti, in attesa dell'approvazione definitiva e della verifica di coerenza dei PUC da parte della RAS (Elmas, Monserrato e Pula). I restanti centri dell'area metropolitana non hanno concluso i processi di redazione dei PUC o non ne hanno ancora reso pubbliche le risultanze.

La ricerca si è concentrata sull'analisi degli strumenti recenti, siano essi approvati e vigenti o solamente adottati, con l'obiettivo di valutare la coerenza del dimensionamento dei piani, limitatamente al fabbisogno residenziale ed alle espansioni programmate, rispetto agli indirizzi e alle prescrizioni della pianificazione paesaggistica relativi al contenimento del consumo di suolo e della pressione insediativa. Sono stati indagati i meccanismi di attuazione dei piani al fine di individuare eventuali innovazioni in direzione di una maggiore flessibilità e mobilità del potenziale edificatorio sul territorio comunale.

Si riporta di seguito una sintesi dei risultati dello studio dei documenti di piano pubblicati nei siti ufficiali delle amministrazioni comunali, in particolare relazioni generali e di dimensionamento e norme tecniche di attuazione.

8.6.1. Assemini

Il Piano Urbanistico Comunale di Assemini è stato approvato nel 2015, a seguito di un lungo processo di pianificazione.

Dalla relazione di piano risulta che la popolazione residente, secondo i dati dei Censimenti dal 1861 al 2011, abbia registrato una crescita costante, con incrementi demografici particolarmente significativi nel secondo dopoguerra. Negli ultimi decenni l'incremento demografico non si è arrestato: la popolazione è passata

da 21.200 residenti nel 1993 a quasi 27.000 nel 2013, con tasso di crescita del 27% nel ventennio.

Secondo le proiezioni demografiche e le analisi di piano in un orizzonte temporale di dieci anni, al 2024, la domanda abitativa sarà generata sostanzialmente da un fabbisogno pregresso pari a 346 abitanti, da un incremento demografico di circa 3180 residenti⁸ e dalla frammentazione dei nuclei familiari, stimata in misura pari a 1938 abitanti teorici. Pertanto il fabbisogno globale, sulla base del quale viene dimensionato il piano, risulta pari a 5.464 abitanti⁹.

Il parametro utilizzato per la conversione degli abitanti teorici in fabbisogno volumetrico per i nuovi insediamenti è valutato nella misura di 150 mc/mq, superiore a quanto stabilito dal Decreto Floris.

Viene inoltre valutata la capacità edificatoria residua prevista dallo strumento vigente, sia nel tessuto consolidato sia in alcune aree di espansione. La domanda residenziale viene soddisfatta in parte dal residuo di piano relativo alle zone A, B e C, nelle quali potranno essere sviluppati ulteriori 435.261 mc., che consentono l'insediamento di 2.248 abitanti.

Per soddisfare il fabbisogno residuo, pari a 3.438 abitanti teorici, vengono programmati nuovi interventi di sviluppo edificatorio che interessano circa 76 ettari del territorio comunale e consentono di allocare oltre 515.000 mc.

Oltre ad alcuni ambiti di riqualificazione urbana, i nuovi interventi si attuano attraverso Programmi Integrati (P.In.), strumenti esecutivi che consentono l'integrazione delle funzioni relative alla residenza, ai servizi connessi, ai servizi generali e alle attività artigianali di qualità. Si tratta di procedimenti perequativi che attribuiscono una omogenea capacità edificatoria ai suoli dell'ambito di intervento successivamente articolata con indici volumetrici differenziati a

⁸ Secondo l'ipotesi di piano al 2024 la popolazione residente risulterebbe pari a 29787 abitanti.

⁹ Nella prima versione del piano il fabbisogno residenziale veniva calcolato pari a 8664 abitanti.

seconda delle destinazioni d'uso (residenziale, artigianale, servizi generali).

Fig.22_ Nuove previsioni edificatorie del PUC di Assemini

<i>Zone urbanistiche</i>	<i>Superficie territoriale (mq.)</i>	<i>Indice edificatorio (mc./mq.)</i>	<i>Volumetria prevista (mc.)</i>	<i>Abitanti insediabili</i>
Ambiti di riqualificazione urbanistica	37.142	1	37.142	247
Programmi Integrati	727.327	0,2/0,7	478.639	3191
<i>Totale</i>	764.463		515.781	3438

All'interno dei Programmi Integrati l'amministrazione comunale può riservarsi aree e volumetrie per la creazione di un patrimonio pubblico da utilizzare per risolvere, attraverso la permuta, problematiche legate all'acquisizione di aree o edifici di particolare interesse per l'amministrazione, con particolare riguardo a quelli che ricadono nel centro storico e nella zona di completamento.

Il meccanismo perequativo non prevede trasferimenti di volumetrie tra diversi ambiti di pianificazione integrata.

Le Norme di Attuazione del PUC definiscono i criteri per l'attuazione della perequazione e della compensazione urbanistica. La volumetria realizzabile negli Ambiti di pianificazione integrata è data dall'applicazione dell'indice di edificabilità territoriale, differenziato per aree residenziali C e zone omogenee G e D.

Talvolta la presenza di vincoli di inedificabilità, determinati dalla presenza di fasce di rispetto o di accordi sottoscritti con il Comune per l'attuazione di interventi di interesse pubblico, rende necessaria la cessione delle aree con l'acquisizione del diritto di edificazione in un'altra parte del comparto in misura proporzionale alla dimensione

della proprietà iniziale ed ai relativi indici di edificabilità territoriale (art.115, NTA PUC).

Si prevede anche l'acquisizione con cessione compensativa, senza oneri per l'amministrazione, delle aree da destinare a servizi di quartiere (standard) relative alle zone A e B. In particolare si applica alle zone bianche, ossia alle aree destinate a servizi dal piano precedente e con vincolo ormai decaduto, poste nelle zone urbanistiche A e B. L'indennizzo compensativo in termini di volumetria edificabile viene quantificato in funzione della dimensione dell'area ceduta all'amministrazione comunale.

Il piano intende salvaguardare i diritti acquisiti mediante la stipula di accordi tra amministrazione comunale e privati. Si tratta di diritti acquisiti a seguito della cessione gratuita di aree necessarie alla realizzazione di interventi di interesse pubblico e dalla conferma di determinate aspettative edificatorie ormai consolidate.

Oltre ai P.In. vengono individuati i cosiddetti Ambiti di Riquilificazione Urbana, che derivano dall'organizzazione in comparti attuativi obbligatori delle ex zone BS1 e BS2 e sono caratterizzati da un indice edificatorio pari a 1 mc/mq. Si tratta di aree inedificate, interne al perimetro urbano, sulle quali sussisteva un vincolo preordinato all'esproprio ormai decaduto per le quali il PUC prevede la possibilità di edificare previa predisposizione di un piano attuativo di comparto, composto anche da aree non contigue, da attuare in forma unitaria e coordinata (art.130 NTA PUC). L'obiettivo è quello di acquisire aree per servizi maggiormente accorpate e collocate in ambiti strategici per posizione e carenza di aree verdi e per servizi pubblici.

Il piano appare sicuramente sovradimensionato poiché dall'analisi del trend demografico del decennio precedente, sarebbe da escludere un incremento della popolazione residente di 3.180 abitanti in dieci anni. Il dato ISTAT sulla popolazione al 2016, pari a 26.686 abitanti, registra addirittura un tasso negativo nell'ultimo anno.

8.6.2. Cagliari

Il processo di redazione del Piano Urbanistico Comunale di Cagliari ha richiesto diversi anni per arrivare alla approvazione definitiva e pubblicazione nel BURAS nel 2004. Lo strumento ha subito numerose varianti nel corso degli anni e, nonostante non sia stato adeguato al PPR, è tuttora vigente.

La crescita demografica del capoluogo nel secondo dopoguerra è stata significativa: dai 130 mila abitanti del 1951 si è passati, in appena un ventennio, a 211 mila. Successivamente si verifica un rallentamento della crescita sino al 1981, con 219.000 residenti, ed inizia una fase di decremento demografico con andamento irregolare, ma pur sempre negativo, sino a raggiungere nel 2013 la quota di 149.575 abitanti.

Nonostante il trend demografico negativo il PUC stabilisce che “[...] le valutazioni congiunte sulla città esistente, sulle sue condizioni di utilizzo, sulle ragionevoli integrazioni e sui completamenti, sulla disponibilità di aree riconvertibili a fini residenziali secondo ipotesi progettuali conformi agli obiettivi della “città capoluogo”, da un lato, e le stime analitiche sulla potenziale domanda abitativa nel decennio, dall’altro, hanno portato a calibrare il dimensionamento delle nuove quantità residenziali sull’orizzonte decennale per circa 33.000 abitanti (commisurati secondo il parametro standard di 100 mc/ab)” (Relazione: le prospettive ed il significato del piano urbanistico per Cagliari capoluogo, p. 8).

Il piano prevedeva il raggiungimento, in un orizzonte temporale di dieci anni (indicativamente al 2012), di una soglia di popolazione totale pari a 224.000 abitanti. Per l’insediamento dei nuovi residenti venivano individuate nuove aree di trasformazione urbana per 33mila abitanti mentre ulteriori 13.000 abitanti avrebbero trovato collocazione nelle zone residenziali esistenti. Il dimensionamento del piano, nonostante il saldo negativo del decennio 1991-2001, trovava giustificazione nelle previsioni di rafforzamento delle economie

urbane che avrebbe dovuto consentire un'inversione di tendenza nella domanda abitativa.

A distanza di dodici anni dalla approvazione del piano è palese la discrepanza tra l'ipotesi del pianificatore sulla popolazione al 2014 (224.000 abitanti) ed il dato reale registrato dall'ISTAT nello stesso anno (154.019 abitanti).

Fig.23_Capacità insediativa del piano

<i>abitanti insediabili</i>	<i>distribuzione percentuale</i>	<i>localizzazione</i>
16.177	8%	centro storico
166.390	76%	città consolidata, costituita dalle zone B e C esistenti
31.416	15%	aree di trasformazione, ricomprese all'interno dell'ambito già urbanizzato
1.686	1%	aree di nuova urbanizzazione
215.669		

Fig.24_ Aree di trasformazione programmate dal piano

<i>Superficie territoriale</i>	<i>Volumetrie programmate</i>	
1.476.258 mq.	2.199.127 mc. (70%)	interventi coordinati
71.368 mq.	62.832 mc. (2%)	interventi di riconversione di aree industriali dismesse
80.447 mq.	282.745 mc. (9%)	interventi di riconversione per edilizia sociale (aree pubbliche)
267.361 mq.	188.497 (6%)	interventi di integrazione (GI)
138.006 mq.	62.832 mc. (2%)	riutilizzo pubblico-privato di ex zone standard S*
115.591 mq.	345.577 (11%)	riutilizzo pubblico privato di ex zone standard BS3*
2.149.031 mq.	3.141.610 mc.	

Le previsioni per gli ambiti della “nuova città in trasformazione” si attuano mediante interventi coordinati che perseguono l'integrazione funzionale e il rafforzamento dell'armatura urbana complessiva. Una percentuale rilevante degli ambiti di

trasformazione deve essere tenuta libera da edificazione attraverso la concentrazione della volumetria in aree individuate e limitate (solitamente inferiori al 35% della superficie territoriale), con densità edificatorie tipiche della città consolidata. Le aree libere sono destinate a parco urbano attrezzato.

L'approccio perequativo è in questo caso utilizzato per limitare il consumo di suolo e la dispersione insediativa.

Nelle norme di attuazione, per ciascun ambito di intervento coordinato, viene definita la ripartizione delle superfici tra le diverse destinazioni d'uso e la percentuale di superficie libera dall'edificazione. Nella cartografia vengono poi localizzate le aree soggette a cessione obbligatoria e gli ambiti di localizzazione preferenziale dei volumi.

Le zone omogenee G del piano previgente rappresentavano il 7% delle superfici totali della città. Il PUC conferma tale classificazione e talvolta la rafforza con incremento dell'indice di edificabilità, ad esempio nel comparto universitario di Piazza d'Armi. Inoltre individua nuove aree per attrezzature generali negli ambiti di trasformazione e mediante la riclassificazione delle ex zone D. Complessivamente il sistema delle attrezzature di interesse collettivo interessa il 21% della superficie comunale urbanizzata.

Il tentativo di superare il problema dei vincoli di natura espropriativa e di perseguire una maggiore equità di piano attraverso l'applicazione della perequazione urbanistica alle aree di trasformazione viene supportato da una attenta verifica della fattibilità economico finanziaria degli interventi mediante l'analisi costi-benefici (Marchi, 2008).

Il trend demografico negativo ha consentito al pianificatore di concentrarsi sull'aspetto della qualità urbana piuttosto che sulla pressione insediativa volta ormai da tempo verso i centri urbani limitrofi. L'obiettivo principale è appunto quello di incrementare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici e delle attrezzature di interesse collettivo.

La città era dotata di un quantitativo di standard urbanistici superiore ai requisiti normativi che ha consentito una riclassificazione delle aree residuali all'interno del tessuto consolidato sottoposte a vincolo preordinato all'esproprio in zona BS3*, destinandole ad intervento misto pubblico-privato con cessione gratuita in misura superiore al 40% per aree S3 destinate a verde pubblico. Permane la facoltà da parte dell'amministrazione di procedere all'esproprio nel caso in cui il proprietario non aderisca al meccanismo perequativo proposto, che rimane in ogni caso più vantaggioso rispetto all'indennizzo espropriativo. Inoltre, constatata la carenza dei parcheggi pubblici rispetto ad altre categorie di servizi, si prescrive la cessione di superfici interrato, anche su più livelli, di dimensione pari almeno al 60% dell'intera area BS3* da destinare a parcheggi pubblici.

La localizzazione delle aree BS3* nel territorio comunale deriva dalla pianificazione previgente. In totale le aree, di dimensione inferiore ad un ettaro per ragioni legate alla classificazione come zona B, ammontano a 11.437 ettari per la cui acquisizione mediante procedura espropriativa il comune avrebbe dovuto corrispondere un indennizzo superiore ai 57 milioni di euro, secondo una stima del 2003 (Marchi, 2008).

L'onere di realizzare e cedere un quantitativo di parcheggi interrati in loco avrebbe potuto rappresentare un ostacolo all'attuazione degli interventi considerata anche la limitata dimensione delle aree. Pertanto viene introdotta nel PUC la possibilità per il privato di realizzare in altre aree o eventualmente di monetizzare i parcheggi con un corrispettivo pari al valore della superficie ed al costo di costruzione della struttura interrato, valutato dal comune secondo tabelle specifiche per ciascuna zona.

Il PUC introduce anche incentivi per la demolizione o la riduzione volumetrica di edificazioni improprie (art.9 NTA) in casi di particolare e puntuale compromissione di ambiti di particolare valore storico ambientale individuati dal Comune insieme al MIBACT

(Soprintendenze competenti per territorio) ed agli uffici di Tutela del Paesaggio. L'incentivo è concesso in forma di volumetria edificabile da realizzare in ambiti di trasformazione in misura equivalente o stimata sulla base della valutazione di fattibilità economica.

8.6.3. Capoterra

Il PUC del Comune di Capoterra è stato adottato nell'agosto 2012 e definitivamente approvato nell'aprile 2016.

Dalle indagini socio-demografiche finalizzate al dimensionamento del piano emerge un trend di crescita della popolazione residente continuo e piuttosto elevato dall'unità d'Italia ad oggi. Dai 6.355 abitanti del 1961 si è passati ad una popolazione residente di 24.030 abitanti nel 2010. Parallelamente alla crescita demografica si constata una costante espansione del tessuto abitativo attraverso nuovi piani di lottizzazione. La domanda di nuove abitazioni, soprattutto negli ultimi decenni, è generata anche dal flusso migratorio proveniente da Cagliari e hinterland. Secondo i dati del Censimento 2001 la distribuzione degli abitanti nel territorio evidenzia la concentrazione in diverse polarità: il 49,18% della popolazione risiede nel paese capoluogo; il 33,10% si trova nella zona montana della lottizzazione di Poggio dei Pini e della Residenza del Poggio; il 10,78% nella zona a mare e il 6,94% risiede tra i nuclei abitati e le case sparse in agro (Relazione generale PUC).

Seguendo il trend di crescita dell'ultimo decennio il PUC stima un andamento demografico equivalente al 28,75% in un orizzonte di piano decennale che, rapportato alla popolazione di 24.030 abitanti, si tradurrebbe in un fabbisogno abitativo di circa 6.910 abitanti teorici¹⁰, assunto come parametro di dimensionamento dello strumento.

¹⁰ Il dato sulla popolazione residente è riferito al 2010 mentre l'orizzonte di piano decennale al 2020.

Nel P.d.F. previgente, che risale al 1969, le previsioni di nuove espansioni appaiono di gran lunga superiori alle reali esigenze del territorio. Si individuano aree destinate ad espansione in ambiti di nuova urbanizzazione ed a zone turistiche per un'estensione complessiva di oltre 43 chilometri quadrati, pari ad oltre metà (più del 63%) della superficie dei circa 68 kmq del territorio comunale. Di tali aree sono pianificati 783 Ha, quasi interamente come zone di espansione, mentre le previsioni insediative residue prevedono l'insediamento di oltre 94.000 abitanti nelle zone di espansione e quasi 64.000 abitanti stagionali nelle zone turistiche.

Fig.25_ Residuo di piano confermato valutato in abitanti insediabili

Zona omogenea		N° abitanti insediabili
Zona A		0
Zona B1		0
Zona B2		0
Zona C ex B		244
Zona C1	Attuata da completare	789
	Residua da attuare	739
Zona C2	Attuata da completare	636
	Residua da attuare	107
Zona C3	Attuata da completare	1.577
	Residua da attuare	0
totale		4.092

Il PUC prevede una drastica riduzione delle zone C¹¹, confermandone alcune parzialmente attuate o marginali rispetto alle altre già attuate (per un totale di 4.092 abitanti insediabili).

Vengono inoltre individuate nuove aree di espansione che interessano una volumetria pari a 422.700 mc. su una superficie di 45,47 ha e consentono l'insediamento di 2.818 abitanti.

¹¹ Le zone omogenee C3 non ancora attuate vengono cancellate nel nuovo strumento di piano.

Il dimensionamento avviene con l'assunzione di un parametro medio di 150 mc/abitante, ad eccezione della lottizzazione Poggio dei Pini per la quale si utilizza un parametro di 320 mc/ab.

Non si rilevano nel PUC modalità perequative o compensative innovative per l'attuazione delle previsioni di piano e per l'acquisizione delle aree per servizi. L'attuazione delle espansioni residenziali programmate prevede la redazione di un tradizionale piano di lottizzazione convenzionata.

8.6.4. Elmas

Nel comune di Elmas il PUC vigente risale al 1997 dato che lo strumento adottato nel 2016, in adeguamento al PPR, non è stato ancora approvato in via definitiva. Ai fini della ricerca si ritiene di maggiore interesse l'analisi dello strumento più recente.

Elmas, come la maggior parte dei comuni della città metropolitana, è interessato da una crescita demografica continua, particolarmente accentuata nel secondo dopoguerra. La popolazione residente è passata dai 789 abitanti nel 1861 ai 9.339 residenti al 31/12/2014. La conseguente domanda abitativa ha generato una forte espansione urbana soprattutto a partire dagli anni Sessanta con l'attuazione di numerose lottizzazioni ed attraverso forme di edificazione spontanea ed irregolare.

L'incremento demografico è stato determinato soprattutto dal saldo migratorio positivo generato dalla prossimità al capoluogo, piuttosto che dal tasso di natalità. Negli ultimi anni il movimento migratorio si è ridotto a causa dell'incremento dei prezzi degli immobili rispetto ad altri comuni limitrofi.

Ai fini del dimensionamento del piano si prevede per il prossimo decennio una crescita del 16% con un incremento minimo di 1450 abitanti per il 2024. Si valuta inoltre la presenza di abitanti non residenti, ma comunque domiciliati nel comune per motivi di lavoro e studio, nella misura di circa 1750 unità tra quelle attuali e previste.

Inoltre si stima un fabbisogno, pari a circa 500 abitanti equivalenti, generato dall'incremento della popolazione per attività turistiche e congressuali.

L'indagine sul patrimonio abitativo esistente mostra una volumetria residenziale media per abitante pari a 192 mc. Nelle espansioni residenziali recenti l'indice di affollamento si attesta tra i 175 e i 210 metri cubi per abitante.

La potenzialità del PUC vigente in termini di espansione residenziale ancora da realizzare è di 884.365 mc. Il nuovo PUC prevede la riconferma di tali potenzialità e l'incremento ulteriore di 75.750 mc per un totale di 960.115 mc. edificabili.

Le superfici interessate dalle zone C, derivanti dal precedente strumento di piano o di nuova programmazione, risultano circa 1.100.000 mq. Circa un terzo delle zone C, con una superficie pari a 309.244 mq., non sono compromesse o sono interessate in misura minima da un'edificazione pregressa. Tale dato ci fornisce un'indicazione, seppure approssimativa, della dimensione del consumo di suolo programmato dal piano.

Il fabbisogno non deriva dal tradizionale metodo di conversione del numero di abitanti per un fattore volume per abitante. In questo caso viene convertito il dato sugli abitanti in un numero di nuclei familiari, stimato in 5.750 famiglie (sulla base di un numero medio di componenti per famiglia pari a 2,2 unità). Il consumo volumetrico medio per famiglia viene assunto pari a 473 mc./nucleo familiare.

Pertanto nel dimensionamento del piano si utilizza un parametro di circa 260 mc./ab., nettamente superiore allo standard previsto dal Floris pari a 100 mc./ab.

Non sono previste modalità perequative per l'attuazione degli interventi di trasformazione urbanistica del territorio.

8.6.5. *Monserrato*

Monserrato ha adottato nel 2013 un nuovo Piano Urbanistico Comunale ma è tuttora vigente un PRG del 1983.

La relazione demografica delinea un quadro di decrescita demografica costante, in particolare nell'ultimo decennio: dai 20.826 abitanti del 2002 si è passati a 20.178 residenti nel 2013 (Relazione demografica PUC, 2013).

Nonostante ciò si valutano alcuni fattori che possono invertire nel breve periodo tale tendenza come la presenza del polo universitario e del connesso policlinico e la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità su scala metropolitana. Inoltre si sottolinea l'anomalia nell'andamento demografico della città di Monserrato rispetto agli altri comuni dell'area vasta e si imputa tale fenomeno a ragioni legate alla ridotta estensione del territorio comunale ed alla scarsa efficacia della pianificazione urbanistica e territoriale.

Su tali basi si ipotizza un calcolo del fabbisogno generato dalla presenza di tali fattori per il prossimo decennio, valutato in circa 3.723 abitanti.

Il potenziale edificatorio non attuato nel tessuto consolidato, ridotto del 40% date le scarse probabilità di sviluppo, ammonta a 177.986 mc., oltre a 35.696 mc. residui in zone di espansione. L'ulteriore fabbisogno viene soddisfatto con la programmazione di nuovi sviluppi edificatori per una superficie di 38 ha. e una volumetria pari a 229.233 mc., localizzati all'interno di ambiti già compromessi e soggetti a piano di riqualificazione urbanistica.

Il parametro utilizzato per il calcolo degli abitanti teorici, finalizzato al dimensionamento degli standard, è di 100 metri cubi per abitante.

Non sono previste modalità perequative o compensative per l'attuazione degli interventi o per l'acquisizione delle aree per servizi.

8.6.6. Pula

Il Piano di Fabbricazione vigente nel Comune di Pula, datato 1989, prevedeva vaste zone di espansione, sino al limite della S.S.195 e al di là del fiume, insieme a circa 23 ettari da destinare a servizi, una zona industriale ed una porzione di territorio di circa 78 ettari per servizi generali.

Il nuovo PUC, adottato nel 2015, elabora uno studio sulla struttura della popolazione che pone in evidenza un andamento demografico storico costantemente in crescita, passando da 5794 abitanti nel 1990 a 7.475 nel 2012. Attraverso la proiezione dei dati, con il metodo della regressione lineare, si ipotizza per il 2025 una popolazione residente pari a 9.095 abitanti. Tale previsione appare sovrastimata: il dato ISTAT registra infatti a fine 2015 una popolazione pari a 7.422 abitanti, a fronte dei 7.821 stimati nel piano.

Da un'accurata indagine conoscitiva sul patrimonio edificato esistente emerge una dotazione volumetrica per abitante appare particolarmente elevata: in zona A 468 mc./ab.; in zona B 320 mc/ab; in zona C 306 mc/ab. Il parametro di riferimento adottato per il dimensionamento del fabbisogno futuro è pari a 165 mc./ab.

All'atto di redazione del nuovo PUC, le zone C programmate dal Piano di Fabbricazione vigente, che ammontavano a 76 ettari complessivi con potenzialità edificatoria pari a 719.451 mc., risultavano attuate per circa il 66%. Si apporta a tali espansioni programmate una riduzione quantitativa sino a 621.454 mc. ed una rilocalizzazione in continuità con il tessuto consolidato. Si confermano pertanto le lottizzazioni esistenti, approvate e/o in scadenza, alcune zone C del piano previgente e si individuano nuove aree destinate all'espansione residenziale.

Le densità edilizie previste per le zone C appaiono, in alcuni casi, eccessivamente basse, con un indice di edificabilità territoriale pari a 0,8 mc./mq.

Fig.26_Potenzialità edificatoria residua e programmata in zona C nel PUC 2015 del comune di Pula

<i>Zone C</i>	<i>Superficie territoriale</i>	<i>Volumetria prevista</i>	<i>Abitanti insediabili</i>
Esistenti in fase di attuazione		85.557 mc.	519
Esistenti in scadenza	64.958 mq.	88.452 mc.	536
Zone C confermate	52.928 mq.	62.692 mc.	380
Nuove zone C	83.677 mq.	83.375 mc.	505
Totale	201.563 mq.	320.076 mc.	1940

8.6.7. Selargius

Il PUC di Selargius, adottato nel 2011 ed approvato definitivamente nel 2015, sostituisce un Piano Regolatore Generale del 1972, le cui previsioni sono state attuate saturando quasi completamente ed in maniera rapida la disponibilità residenziale.

La relazione di piano mette in evidenza i lievi segnali di incremento demografico rilevati dall'ISTAT nel periodo 1991-2010. Il tasso di crescita demografica annuale si è comunque progressivamente ridotto nel corso degli anni. La popolazione è passata dai 23.237 abitanti del 1991 ai 29.168 nel 2010 e, secondo le proiezioni del PUC, al 2020 potrebbe raggiungere i 31.132 abitanti.

Il fabbisogno abitativo è generato maggiormente dal fenomeno di riduzione del numero di componenti del nucleo familiare¹² e dalla diffusione delle famiglie monocomponente. Esso potrebbe produrre un fabbisogno abitativo quantificabile in 4.658 abitanti teorici al 2020, a cui si aggiungono 519 abitanti determinati dalla presenza di alloggi privi delle necessarie dotazioni igienico sanitarie e da situazioni di sovraffollamento abitativo.

Non vengono presi in considerazione fattori di riassorbimento del fabbisogno, attraverso ipotesi di redistribuzione delle famiglie nel

¹² Dal 1981 al 2010 il numero medio di componenti per famiglia nel comune di Selargius è passato da 3,77 a 2,59.

parco alloggi esistenti o di recupero del patrimonio edificato in condizioni di degrado o di sottoutilizzo.

Dall'analisi dello stato attuale del tessuto urbano il PUC evidenzia come la volumetria per abitante sia nettamente superiore al valore standard di 100 metri cubi per abitante. Nel dettaglio si analizza il consumo volumetrico medio per abitante nelle diverse zone omogenee: nella zona A si attestano sui 206 mc./ab.; in zona B variano da 161 a 210 mc/ab; nella zona C i valori variano da un minimo di 155 mc/abitante ad un massimo di 217 mc/ab.

L'ampliamento dell'offerta abitativa viene assunto come obiettivo prioritario del PUC, in relazione all'assetto insediativo, attraverso la previsione di nuove zone di espansione residenziale con una capacità insediativa di circa 6000 abitanti ed una dotazione volumetrica procapite pari a 145 mc.

La scelta localizzativa delle nuove aree di espansione in programma mira a consolidare la saldatura con il tessuto urbano dei comuni limitrofi di Monserrato e Quartucciu.

Per l'attuazione degli interventi di sviluppo edilizio si prevede la redazione di un piano di lottizzazione convenzionata e l'eventuale adesione volontaria alla proposta perequativo-compensativa, in caso di accordi sostitutivi ex art. 11 della L.241/1990. Oltre all'indice territoriale di base, pari a 0,20 mc/mq, è possibile infatti ottenere un bonus pari a +0,80 mc/mq in caso di accoglimento delle volumetrie fittizie assegnate come indennizzo alle aree per servizi destinate a cessione compensativa. Si tratta di un meccanismo di trasferimento controllato con la definizione di specifiche aree emittenti e riceventi.

L'indice territoriale di base particolarmente basso determina una scarsa convenienza allo sviluppo autonomo delle aree e, viceversa incentiva i proprietari delle aree a pervenire ad accordi sostitutivi per raggiungere la fattibilità economica degli interventi.

Per soddisfare il fabbisogno abitativo ipotizzato dal piano è necessario che tali accordi vengano attuati raggiungendo in tal modo

una volumetria residenziale di circa 876.869 mc per oltre 6000 abitanti teorici.

In realtà analizzando nel dettaglio la tabella parametrica di sintesi del dimensionamento di piano si evince un residuo consistente di edificabilità nelle aree del tessuto consolidato e nelle lottizzazioni attuate. Pertanto, considerando l'ipotesi di attuazione di tutti gli interventi mediante accordi sostitutivi, la volumetria realizzabile nell'intero territorio comunale è pari a 2.184.523 mc. e consente di insediare 13.694 abitanti nelle nuove aree residenziali, ossia una popolazione totale di 41.917 residenti.

Le superfici interessate dalle nuove espansioni (C3) e designate per ricevere le volumetrie in trasferimento derivanti dalla cessione dei comparti soggetti ad accordi sostitutivi ammontano a circa 87 ha.

8.6.8. Sestu

Il Piano Urbanistico del Comune di Sestu, approvato nel 2010, mira ad una omogeneizzazione ed integrazione dei recenti episodi di insediamento residenziale¹³, avvenuti nella periferia, con i caratteri storici ed identitari dell'aggregato urbano più antico.

L'incremento demografico, registrato tra il 1961 e il 2001, è stato di gran lunga superiore al resto del territorio regionale: la popolazione residente è quasi raddoppiata nel periodo 1971-2001, con un incremento pari a circa il 75% mentre, nello stesso periodo, il dato regionale evidenziava un tasso medio di crescita demografica pari al 10,73% (Relazione PUC, 2010).

Le previsioni di piano¹⁴, estese sino all'anno 2017, ipotizzano il raggiungimento di 26.953 abitanti pertanto il piano adotta un valore simile per il dimensionamento delle future espansioni. Le successive

¹³ Si fa riferimento al Piano Integrato "Dedalo", al Piano Integrato "Ateneo" e all'insediamento di "Cortexandra".

¹⁴ Le previsioni demografiche sono state elaborate, sulla base dei 18.126 abitanti del 2007, su un orizzonte di piano decennale.

rilevazioni ISTAT sulla popolazione residente, ad esempio il dato dei 20.786 abitanti nel 2016, rendono palese il sovradimensionamento del fabbisogno abitativo nello strumento. Nella stima del fabbisogno viene presa in considerazione anche la progressiva riduzione del numero di componenti per nucleo familiare, destinata a mantenersi nel prossimo futuro, e il sostenuto sviluppo economico e sociale del territorio.

L'indagine sulle volumetrie edificate procapite, comprese quelle non destinate espressamente alla residenza, evidenzia un indice medio complessivo di circa 290 mc/ab: nelle zone più antiche del centro urbano risulta pari a circa 300 mc/ab mentre si attesta a circa 240-250 mc/ab nelle zone più periferiche.

La determinazione del numero di abitanti insediabili in zona di espansione si calcola assumendo uno standard di 140 mc/ab, comprensivo anche delle volumetrie edificabili pubbliche e per servizi connessi alla residenza.

Si esclude qualunque possibilità di riassorbimento del fabbisogno abitativo attraverso il riuso ed il recupero edilizio e si programmano nuove espansioni residenziali.

Le aree C1 interessano zone compromesse da un'edificazione pregressa e parzialmente urbanizzate: si tratta di 314.735 mq. di superficie territoriale che consentono di insediare 3.372 abitanti.

Le zone C2, C3 e C4 sono invece aree tendenzialmente agricole e naturali ed ammontano complessivamente a 958.089 mq. per una popolazione insediabile di 7.727 unità.

Gli indici di edificabilità territoriale assegnati alle diverse zone C di espansione residenziale variano da 1 mc./mq. nelle zone C2, a 0,8 mc/mq. nelle zone C3 con la previsione di tipologie semiestensive ed arrivando ad indici pari a 0,5 mc./mq. nelle zone C4 denominate zone superestensive o "degli orti e dei giardini". Si tratta di un approccio incoerente con qualunque obiettivo di riduzione del consumo di suolo trattandosi di tipologie insediative estremamente

energivore e poco sostenibili. Per l'attuazione delle previsioni di piano non sono previste modalità perequative.

8.6.9. Settimo San Pietro

Settimo San Pietro è dotato di un Piano Urbanistico Comunale adeguato al PPR, approvato definitivamente nel 2015. Dopo una prima adozione nel 2010 lo strumento è stato sottoposto a revisione e adottato nuovamente nel 2013.

L'insediamento urbano presenta un unico nucleo compatto che ha conosciuto un processo di espansione di dimensioni inferiori rispetto ai comuni limitrofi e che conserva ancora oggi un paesaggio rurale ed agricolo incontaminato e non intaccato dall'urbanizzazione.

Nella relazione demografica si ipotizza un incremento considerevole della popolazione residente sino a 11.643 abitanti nel 2025¹⁵. Tale previsione non tiene conto esclusivamente del trend demografico degli ultimi decenni che, seppure positivo, non consentirebbe di avanzare un'ipotesi simile ma stima delle forti ricadute derivanti dalla prossimità al capoluogo regionale, dalla presenza di sedi universitarie nei comuni limitrofi e dagli interventi infrastrutturali e di potenziamento del trasporto metropolitano.

Anche in questo caso si rileva un sovradimensionamento delle ipotesi di crescita: la previsione di 6.933 abitanti nel 2016 non appare coerente con il dato rilevato dall'ISTAT pari a 6.697 abitanti.

Nella prima versione del piano, considerando uno scenario decennale, il fabbisogno edilizio veniva quantificato in un massimo di 4.385 abitanti teorici che, utilizzando un parametro di 120 mc/ab, si traduceva in 526.200 mc. di volumetrie residenziali.

La revisione del 2013 ha prodotto una riduzione dell'estensione delle superfici territoriali interessate da interventi di trasformazione urbanistica da 130 a 115 ettari, contenendo al di sotto della soglia dei

¹⁵ Il dato sulla popolazione residente assunto come base per la previsione demografica è pari a 6397 abitanti nel 2009.

10.000 abitanti (9.782 abitanti) il dimensionamento residenziale del piano. In realtà l'applicazione di un parametro di conversione pari a 150 mc/ab., ad un numero pari a 3.177 abitanti teorici, determina un fabbisogno residenziale comunque elevato, pari a circa 476.000 mc.

L'edificabilità residua non attuata, ereditata dallo strumento previgente, nelle zone B e C è pari a 71.045 mc. su una superficie territoriale di 46.415 mq.

L'indice territoriale nei nuovi ambiti di trasformazione residenziale, con una superficie territoriale pari a 629.015 mq., è di 0,65 mc/mq. La volumetria totale insediabile in tali ambiti è di oltre 408.860 mc., che consente di ospitare 2.726 abitanti.

Per gli ambiti destinati alla nuova edificazione vengono definite, all'interno delle schede specifiche, le aree di concentrazione dell'edificato, destinate a residenze private, e le aree di compensazione, da destinare alle volumetrie pubbliche.

Vengono programmati ulteriori interventi di trasformazione urbana: per l'edilizia residenziale pubblica (superficie territoriale 61 ha, volumetria 42.921 mc.); per l'insediamento turistico ricettivo (superficie territoriale 12,8 ha, volumetria 26.675 mc.); per insediamenti turistici, ricettivi, commerciali e terziari (superficie territoriale 11 ha, volumetria 33.119 mc.); insediamenti produttivi (superficie territoriale 17 ha, volumetria 102.600 mc.).

8.7. Discussione dei risultati

Lo studio sulla pianificazione urbanistica comunale della città metropolitana di Cagliari ha evidenziato numerose criticità nel processo di adeguamento al PPR, determinate in maniera particolare dall'assenza di metodologie condivise per il dimensionamento degli strumenti. E' palese la tendenza, da parte delle amministrazioni comunali, a propendere per un sovradimensionamento delle aree edificabili nella convinzione che, in tal modo, si possa incentivare il

settore edilizio, considerato uno dei pochi elementi trainanti della crescita socio economica.

Fig.27_Dimensionamento del fabbisogno abitativo, espansioni residenziali programmate su suoli non urbanizzati, parametro di conversione volumi/abitanti nei PUC analizzati.

<i>PUC</i>	<i>Fabbisogno abitativo stimato</i>	<i>Espansioni programmate su suolo non urbano</i>	<i>Parametro volumi/abitante</i>
Assemini	5.464 ab.	73 ha.	150 mc./ab.
Capoterra	6.910 ab.	45 ha.	150 mc./ab.
Elmas	3.700 ab.	30 ha.	260 mc./ab.
Monsezzato	3.273 ab.	0 ha.	100 mc.ab.
Pula	1.620 ab.	20 ha.	165 mc./ab.
Selargius	7.141 ab.	87 ha.	145 mc.ab.
Sestu	8.596 ab.	96 ha.	140 mc.ab.
Settimo San Pietro	3.177 ab.	63 ha.	150 mc/ab.

Circa la metà dei comuni della città metropolitana non sono ancora riusciti a redigere uno strumento adeguato secondo i dettami della pianificazione paesaggistica regionale. Si ritiene probabile che, pur avendo avviato il processo di adeguamento, abbiano incontrato numerose difficoltà nel giungere ad una soluzione condivisa tra interessi privati e collettivi. L'assunzione di posizioni decise nel recepire le indicazioni del PPR sul contenimento dell'espansione urbana e sulla riduzione della pressione insediativa, in particolare negli ambiti sensibili, determina inevitabilmente ricadute negative sul piano del consenso politico che gli amministratori pubblici cercano di evitare.

Allo stesso modo, l'assenza di un PUC adeguato genera una situazione di stallo, anche a causa delle rigide norme di salvaguardia del PPR, e rafforza la percezione, da parte della comunità locale che la pianificazione paesaggistica sia un ostacolo allo sviluppo del territorio piuttosto che un'opportunità per la crescita.

Lo stesso capoluogo cagliaritano non è ancora dotato di uno strumento urbanistico adeguato al PPR dopo oltre dodici anni di vigenza del piano paesaggistico. Lo strumento vigente appare sovradimensionato per un centro urbano che registra un calo della popolazione residente nell'ultimo decennio, sebbene nel breve periodo stia attraversando una fase di lieve crescita demografica. Nella revisione del piano, le strategie da mettere in atto dovrebbero orientarsi esclusivamente alla riqualificazione del tessuto urbano esistente ed al recupero di alcune aree industriali dismesse. Fondamentale è invece il potenziamento dei servizi pubblici e delle aree per servizi generali anche su scala metropolitana.

Il ruolo delle indagini previsionali è sostanzialmente limitato alla quantificazione delle volumetrie edificabili mentre dovrebbe concentrarsi su aspetti qualitativi legati alla dotazione di servizi collettivi per la popolazione residente, attuale e futura, e per quella fluttuante, conseguenza delle diverse economie generate da fenomeni precisi, quali il turismo, parzialmente annuale, e nuovi modi di vedere il territorio.

Le tecniche per l'analisi della domanda devono infatti prendere in considerazione anche la richiesta generata dai flussi di persone e dalle diverse tipologie di utenza che gravitano ogni giorno attorno ai centri metropolitani.

Nel caso di Cagliari, ad esempio, è sicuramente riduttivo e fuorviante calcolare il fabbisogno di servizi sulla base della popolazione residente, dato il ruolo della città come attrattore economico e catalizzatore di ingenti flussi giornalieri di persone dai comuni limitrofi classificabili secondo diverse tipologia di utenza¹⁶.

¹⁶ Solo l'ateneo cagliaritano, ad esempio, veicola un flusso ingente di popolazione studentesca proveniente dall'intera regione, non residente 'ufficialmente' nel comune ma ivi domiciliata per gran parte dell'anno. La localizzazione delle strutture universitarie, inoltre, non è più limitata al territorio comunale cagliaritano ma si estende nell'area vasta, in particolare nel comune di Monserrato dove è stato realizzato un *campus* universitario, in continuo

Preso atto della stretta correlazione tra i fenomeni che interessano gli insediamenti urbani nei contesti metropolitani, è necessario dunque ripensare i modi ed i criteri per la programmazione dei servizi e delle dotazioni infrastrutturali. A titolo esemplificativo, si può citare solo il tema della dotazione di parcheggi la cui quantificazione dovrebbe tenere conto delle politiche messe in atto per incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico che rendono necessaria la loro concentrazione prevalentemente nei nodi del trasporto intermodale. La costruzione di una nuova linea metropolitana che collega i vari centri urbani della cintura metropolitana al capoluogo, esito di una concertazione tra gli enti comunali dell'area vasta, conferma come sia ormai matura la consapevolezza che alcuni problemi strutturali della regione urbana possano trovare soluzione esclusivamente su scala sovra comunale (Colavitti et al., 2014).

Riassumendo i risultati dell'analisi degli strumenti di pianificazione urbanistica della città metropolitana è possibile evidenziare alcuni elementi significativi ricorrenti nei piani dei comuni di Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Pula, Selargius, Sestu e Settimo San Pietro:

- sovradimensionamento dei fabbisogni residenziali ottenuto mediante previsioni di crescita della popolazione residente sovrastimate, con ipotesi arbitrarie di inversione di trend negativi o di incremento notevole del tasso annuo di crescita demografica sulla base di fattori difficilmente verificabili;
- soddisfacimento del fabbisogno residenziale in maniera quasi esclusiva attraverso interventi di nuova edificazione ed escludendo qualunque strategia di recupero del patrimonio immobiliare esistente;
- localizzazione delle nuove espansioni residenziali in aree naturali o ad uso agricolo con notevole consumo di suolo;

ampliamento, che ospita anche strutture sanitarie, di livello regionale, per rispondere alla coerente logica di delocalizzazione dei servizi generali.

- utilizzo di indici edificatori ridotti al fine di incentivare lo sviluppo di forme insediative di tipo estensivo, basate su tipologie edilizie mono-bifamiliari, che generano un notevole consumo di territorio;
- tendenza ad utilizzare, per la quantificazione delle volumetrie edificabili, una capacità edificatoria procapite superiore al parametro definito dal Decreto Floris¹⁷ pari a 100 metri cubi per abitante;
- salvaguardia e conferma delle aspettative edificatorie, generate dagli strumenti previgenti e ritenute ormai consolidate, seppure non esista alcun diritto edificatorio, secondo la normativa nazionale e regionale, prima della approvazione e convenzionamento di un piano attuativo che consolidi lo stato di diritto;
- utilizzo di strumenti perequativi e compensativi basati sul comparto urbanistico e sugli accordi pubblico privato per l'acquisizione di aree per standard urbanistici o direttamente di servizi pubblici.

Tra i piani analizzati rientrano la maggior parte dei comuni con prevalenza di tessuti urbani compatti e densi superiore al 65% (Assemini, Cagliari, Monserrato, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro). In altri casi, come nei comuni di Capoterra, Elmas e Pula, nonostante una prevalenza di tessuto rado o rado e nucleiforme¹⁸ non si persegue in alcun modo la strada della densificazione urbana ma si opta per l'occupazione di nuovo suolo agricolo e naturale.

La sperimentazione di modalità perequative e compensative all'interno di strumenti di piano tradizionali di carattere prettamente razional comprensivo è sintomatica dell'esigenza da parte degli enti locali di ricorrere a meccanismi alternativi all'esproprio a causa delle

¹⁷ Regione Sardegna, Decreto dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, 20 dicembre 1983, n-2266/U, Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna.

¹⁸ La percentuale di tessuto compatto rispetto alla totalità delle aree urbanizzate è pari a: 33% a Capoterra, 43% ad Elmas e 16% a Pula.

scarse risorse a disposizione per la costruzione della città pubblica e, allo stesso tempo, della necessità di utilizzare un approccio consensuale, fondato sull'accordo con il privato, per conseguire l'attuazione del piano.

Si sottolinea la difficoltà legata all'assenza di una normativa regionale che consenta e disciplini l'utilizzo di tali strumenti. Infatti le sperimentazioni rilevate si configurano sempre come evoluzioni del comparto urbanistico con definizione di aree di concentrazione volumetrica e prescrizione di cessioni in misura superiore agli standard richiesti dalla normativa, oppure come accordi tra pubblico e privato basati sul consenso del privato nella cessione compensativa di un'area in cambio di un corrispettivo in termini di volumetria edificabile da sviluppare in un'area alternativa definita.

Gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di sviluppo sostenibile, basato sulla valorizzazione del patrimonio ambientale, storico culturale ed identitario, non appaiono prioritari nella pianificazione comunale.

Dai dati sull'impermeabilizzazione del suolo e dal loro confronto con le dinamiche socio-demografiche emerge chiaramente un quadro preoccupante: nonostante la crisi economica abbia ridotto notevolmente le quotazioni e i volumi di compravendita degli immobili e contrariamente a qualunque scenario di decrescita demografica l'espansione urbana, soprattutto nei comuni periferici dell'area vasta, continua in maniera inarrestabile e determina una riduzione, seppure a ritmi più contenuti, del territorio naturale.

Un contributo notevole al consumo indiscriminato di suolo deriva dalle espansioni turistiche in prossimità della costa che hanno consentito lo sviluppo di nuclei abitativi, privi di servizi e talvolta non pianificati ed illegittimi, in aree di elevato valore ambientale. In alcune realtà comunali questo ha determinato una forte dispersione insediativa incrementando notevolmente i costi per la realizzazione di servizi ed urbanizzazioni e generando notevole consumo di suolo naturale.

La riqualificazione degli ambiti costieri compromessi e degradati ed il trasferimento delle volumetrie edificate in prossimità dei centri urbani principali rappresentano i principali obiettivi del PPR che, in linea teorica, avrebbero dovuto essere recepiti in sede di pianificazione comunale. In realtà non si rileva particolare attenzione nei recenti strumenti urbanistici comunali a tale tematica ma piuttosto permane il tentativo da parte dei comuni di estendere ulteriormente le ex zone F per gli insediamenti turistici in prossimità della costa.

L'inefficacia del Piano Paesaggistico Regionale nel perseguire realmente obiettivi di contenimento del consumo di suolo e della pressione insediativa, in particolare negli ambiti territoriali maggiormente sensibili, è in parte imputabile all'assunzione delle decisioni a scala comunale, in merito alla quantificazione ed ai meccanismi da adottare per il dimensionamento del fabbisogno residenziale e turistico-ricettivo.

La normativa paesaggistica fornisce indirizzi e prescrizioni valide, ma difficilmente recepirili dalla pianificazione urbanistica in realtà sociali talvolta poco preparate per condividere un'idea di sviluppo alternativa, fondata sul "non consumo".

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2015), *Il consumo di suolo in Italia*, n.218. Roma: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

AA.VV. (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, n.248. Roma: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

Bagliani P., Falqui P. (2011), *L'attuazione del Piano Paesaggistico Regionale (2006-2011)*. In: *Gazzetta Ambiente. Rivista sull'ambiente e il territorio*, 6:73-124.

Colavitti A.M., Serra S., Usai A. (2014), *Le città metropolitane come motori dello sviluppo: le risposte della pianificazione territoriale di area vasta alle recenti riforme istituzionali ed amministrative*. In: AA. VV. (2014), Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica italiana nel mondo, Milano, 15-16 Maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano, pp.438-446.

Lai S., Zoppi C. (2014), *Land-taking processes: an interpretative study concerning an Italian region*. Land Use Policy, 36:369-380.

Marchi G. (2008), Applicazioni perequative nel piano urbanistico di Cagliari. In: Carbonara S., Torre C.M. (a cura di), *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani*. Milano: Franco Angeli.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE DI RICERCA

L'evoluzione della disciplina e dalla pratica urbanistica in Italia in tema di consumo di suolo non appare seguire un percorso chiaro e lineare. Le difficoltà ad adeguare una strumentazione urbanistica ormai inefficace per affrontare le nuove esigenze di governo del territorio sono palesi.

Anche nell'ambito regionale, ed in particolare nella città metropolitana di Cagliari, lo studio ha evidenziato numerose contraddizioni tra le politiche di tutela paesaggistica perseguite a livello regionale e la pianificazione del suolo su scala locale.

Sulla base degli esiti della ricerca si propongono alcuni criteri per l'implementazione di strumenti atti a contenere la pressione insediativa e ridurre il consumo di suolo anche attraverso l'adozione di un approccio flessibile e *market-oriented*.

Tali indicazioni si legano al dibattito sulla riforma delle leggi urbanistiche nazionale e regionale e direttamente dunque alla pratica della pianificazione comunale.

9.1. L'edificabilità del suolo: opportunità o ostacolo allo sviluppo socio-economico del territorio?

Seppure la tutela del paesaggio, obiettivo consolidato e condiviso da tempo, sia presente nella normativa italiana, a partire dalle leggi del '39, sono presenti numerose contraddizioni e criticità nei provvedimenti legislativi che nel corso dei decenni hanno concesso ripetutamente forme di condono edilizio e premi volumetrici, privi di adeguato controllo, aggravando la pressione sul suolo naturale e agricolo esercitata da un espansione urbana senza alcun legame con le dinamiche socio-demografiche.

Il contenimento del consumo di suolo, preservandolo dall'edificazione, rappresenta ormai uno "slogan" diffusamente utilizzato in associazione a dati, essenzialmente quantitativi, sulla dimensione del fenomeno. In realtà sarebbe opportuno contrastare lo spreco di territorio, inteso nella forma dell'edificazione non giustificata da benefici, che ne compensano l'impatto negativo. L'attenzione della pubblica amministrazione e della disciplina urbanistica si è solitamente concentrata sugli aspetti quantitativi delle volumetrie edificabili e sulla dimensione dell'ingombro degli edifici, trascurando talvolta fondamentali aspetti qualitativi ed estetici (Azzena, 2015; Mattia *et al.*, 2010, 2011).

Nonostante la fase di espansione delle nostre città possa considerarsi conclusa da tempo, la pianificazione urbanistica e territoriale si trova ancora oggi priva di strumenti efficaci per governare la riqualificazione degli insediamenti esistenti e per contenere il consumo di suolo.

Appare ancora radicata e diffusa la propensione sociale ad acquisire o mantenere il possesso di un terreno nella prospettiva, talvolta remota, di poter beneficiare dell'attribuzione di una destinazione edificatoria da parte del piano. Questo è sicuramente un problema culturale. Tale fenomeno infatti non è estraneo al contesto regionale sardo, in particolare nella fascia costiera caratterizzata da

una maggiore appetibilità nel mercato immobiliare. La pressione esercitata dai proprietari fondiari sulle amministrazioni comunali e sui pianificatori al fine di ottenere una determinata destinazione d'uso o una superiore edificabilità rappresenta un ostacolo al corretto esercizio della conformazione dei suoli, in funzione dell'interesse collettivo ed apre ad una serie di scenari inquietanti per le comunità insediate e per l'intera collettività.

La crescita urbana infatti non rappresenta più una occasione di sviluppo economico ma determina ingenti costi per la collettività e contribuisce, in maniera pesante, alla crisi economica ed ambientale.

Nell'attuale scenario il settore immobiliare ha subito notevoli ripercussioni a causa della riduzione delle quotazioni degli immobili e dei volumi di compravendita e degli ulteriori oneri derivanti dal consistente patrimonio edificato negli ultimi decenni, rimasto invenduto. Sin dai primi anni Novanta, la produzione edilizia ha smesso di operare in funzione del soddisfacimento di una reale domanda abitativa, in assenza di un effettivo incremento demografico, ed è stata alimentata da un processo di finanziarizzazione del settore che, rivelatosi incapace di produrre i risultati attesi, ha determinato, tra le varie concause, la crisi del mercato immobiliare (Cutini, Rusci, 2016).

Paradossalmente oggi si assiste, seppure in casi limitati¹, alla richiesta di rinuncia all'edificabilità del suolo attribuita dal piano, data la scarsa convenienza economica ed al fine di evitare l'insostenibile pressione fiscale. Emblematica appare la recente legge della Regione Veneto che introduce le cosiddette "Varianti verdi per la riclassificazione di aree edificabili"², ossia l'obbligo per i comuni

¹ Ad esempio il comune di Rivalta, un centro di circa ventimila abitanti in provincia di Torino, ha chiesto ed in parte ottenuto di rinunciare spontaneamente ai proprietari dei suoli alla edificabilità in cambio di una riduzione delle imposte in attesa dell'approvazione di una variante al piano comunale che mira ad eliminare completamente le aree edificabili (quotidiano La Stampa del 04/05/2016).

² Regione Veneto, art.7 L.R.4/2015 "Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali".

di pubblicare un invito ai proprietari a richiedere la destinazione agricola per le aree alle quali lo strumento urbanistico abbia riconosciuto una potenzialità edificatoria. Tale istanza deve essere successivamente valutata dalla pubblica amministrazione ed in caso di accoglimento deve essere recepita dal piano comunale.

In altre realtà urbane, nelle quali gli immobili trovano adeguata valorizzazione sul mercato, si presenta il problema opposto nel momento in cui si tenta di ridurre, attraverso un nuovo atto di pianificazione, la capacità insediativa sovradimensionata.

L'errore di fondo essere ricercato nell'infondata convinzione, da parte delle comunità, che l'edificabilità dei suoli attribuita dagli strumenti di piano rappresenti un "diritto reale" consolidato e soggetto a tutela. Rappresentano un ostacolo alla pianificazione urbanistica a consumo di suolo zero di suolo i cosiddetti "residui di piano non attuati", ossia la capacità edificatoria residua degli strumenti di piano vigenti, nella maggior parte dei casi sovrastimata rispetto alle esigenze reali. Solitamente l'amministrazione comunale cerca in qualunque modo di preservare il consenso politico tutelando la capacità edificatoria residua al pari di un diritto acquisito, qualificandola come aspettativa edificatoria consolidata. In realtà, il piano ha la facoltà e il dovere di revisionare, attraverso le analisi socio demografiche, le previsioni in merito al fabbisogno abitativo e conseguentemente programmare gli eventuali interventi di sviluppo urbano o, se necessario, cancellare le ipotesi di trasformazione non ancora attuate e ritenute non necessarie.

La disamina dei piani urbanistici comunali di recente adozione nella città metropolitana di Cagliari ha messo in evidenza un atteggiamento diffuso di garanzia delle volumetrie assegnate dai piani previgenti, nonostante lo strumento paesaggistico intervenga in maniera decisa per annullare qualunque previsione di nuovo sviluppo

urbano non ancora attuata³ in attesa dell'adeguamento del piano comunale al PPR, attraverso la revisione della valutazione del fabbisogno secondo criteri di contenimento della pressione insediativa.

Gli strumenti perequativi e compensativi intervengono, talvolta in maniera distorta, per risolvere il problema del residuo volumetrico non attuato attraverso la redistribuzione o il trasferimento delle volumetrie, piuttosto che ridurre o cancellare la capacità edificatoria non necessaria, come dovrebbero.

La riforma urbanistica nazionale ha il compito di evidenziare la distinzione tra “diritto edificatorio” inteso come diritto reale, che scaturisce da una previsione conformativa a livello operativo o da una convenzione stipulata, e “previsioni” o “possibilità edificatorie” definite nella componente strutturale, sempre modificabili e cancellabili. Più volte questo fattore è stato sottolineato in letteratura (Mastropietro, 2013; Oliva, 2014; Salzano, 2013; Stanghellini, 2013).

9.2. La dimensione sovracomunale o metropolitana nella pianificazione del territorio

Nelle grandi aree metropolitane caratterizzate da dinamiche insediative fortemente dipendenti dal comune capoluogo risulta ormai inadeguato e parziale pianificare l'uso del suolo esclusivamente alla scala municipale. La dispersione urbana ha prodotto l'unione per coalescenza territoriale di comuni contigui che mostrano oggi un tessuto insediativo caratterizzato da assenza di concentrazione e gerarchia tipiche dell'idea stessa di città. A tale aspetto non è seguito un progetto di adeguamento istituzionale, anche

³ Si intende non attuata e quindi suscettibile di revisione la previsione di sviluppo edificatorio per la quale non esista un piano attuativo approvato e convenzionato e non siano state avviate le opere di urbanizzazione, alla data di entrata in vigore del PPR.

a causa del ritardo sociale nel maturare una certa consapevolezza del fenomeno di coalescenza territoriale in atto (Calafati, 2009).

L'area vasta rappresenta il livello più adatto a governare il fenomeno del consumo di suolo con l'utilizzo della perequazione territoriale e degli strumenti fiscali o con l'ausilio di forme di pianificazione intercomunale, previste dalla normativa italiana ma sinora poco utilizzate. La dimensione sovracomunale poteva, sino a poco tempo fa, coincidere con l'istituzione provinciale mentre oggi, con la riforma degli enti locali, essa si identifica con quella metropolitana o con le associazioni di comuni (Lingua, 2012). Nel delimitare un ambito ideale di pianificazione e coordinamento delle politiche di governo del territorio, alla scala sovracomunale, diviene essenziale l'interpretazione dei fenomeni territoriali e dei legami socio economici ed insediativi tra i comuni.

9.2.1. Il superamento dei limiti amministrativi comunali nella conformazione dell'uso del suolo

In Italia lo sviluppo urbano assume ormai una forma territoriale più ampia, di carattere metropolitano, che rende inadeguati gli strumenti perequativi con regole riferite al solo livello municipale.

Si potrebbe infatti discutere, non tanto dal punto di vista della legittimità ma piuttosto dell'equità, sul fatto che comuni contermini possano adottare regole perequative differenti ed attribuire indici edificatori diversi ad aree nello stesso stato di fatto e di diritto. Ad esempio, in un caso di fusione dei tessuti insediativi di comuni contermini, si potrebbe determinare la situazione in cui due aree, nello stesso stato di fatto e di diritto, vengano sottoposte a differente disciplina urbanistica creando forti iniquità e conflitti nelle destinazioni d'uso previste.

Per far fronte a questo genere di sperequazioni è possibile pensare a forme di coordinamento degli strumenti, alla scala metropolitana o genericamente sovracomunale, ossia alla definizione di un sistema di

regole che indirizzino gli strumenti comunali verso una maggiore coerenza con gli obiettivi di perequazione territoriale.

L'equità di trattamento della proprietà fondiaria deve essere perseguita ad una scala territoriale più ampia del singolo comune. Solo in tal modo sarebbe possibile bilanciare differenti interessi.

La redazione di piani strutturali in forma associata tra amministrazioni comunali consentirebbe di condividere scelte sostenibili di sviluppo urbano e territoriale e di governare il consumo attraverso forme perequative e un dimensionamento insediativo coerente con lo sviluppo del territorio (Lingua, 2012).

La riforma urbanistica nazionale deve intervenire in maniera decisa sulla forma piano concependo la componente strutturale con carattere strategico, essenziale e non conformativo ed identificativa del telaio infrastrutturale per le politiche. Il piano deve inoltre superare i limiti amministrativi dei singoli comuni ed agire a livello intercomunale di Unione dei Comuni o di Città metropolitana. A tale scala è necessario individuare le aree di trasformazione nelle quali potranno essere attuate esplicite strategie di rigenerazione urbana senza ulteriori consumo di suolo (Oliva, 2014).

La pianificazione deve mirare alla conservazione delle invarianti territoriali ed alla “cura” del suolo, alla scala territoriale più adeguata, indirizzando lo sviluppo urbano verso ambiti idonei che consentano una efficiente organizzazione del trasporto pubblico. Il dimensionamento del piano può assumere quindi un ruolo chiave per il controllo del consumo di suolo, in una dimensione transcalare e multi scalare, che esuli dai confini amministrativi comunali (De Luca, Lingua, 2010). Come rilevato nel caso della città metropolitana di Cagliari, il sistema insediativo nelle aree metropolitane è caratterizzato da un insieme di polarità fortemente connesse attraverso le dinamiche economiche e sociali che rendono inefficiente qualunque forma di pianificazione di livello comunale senza alcun coordinamento alla scala metropolitana. Questo è un dato di fatto indiscutibile.

L'introduzione di un *Piano per la città metropolitana*, con valenza territoriale ed urbanistica, potrebbe consentire di gestire questioni rilevanti di interesse sovracomunale come la localizzazione delle aree produttive ed artigianali, dei poli funzionali, delle infrastrutture per la mobilità e dei poli di interscambio, delle aree per l'espansione residenziale e degli ambiti da sottoporre a tutela o riqualificazione.

Il piano per la città metropolitana può essere assimilato allo strumento del piano regolatore intercomunale, disciplinato dalla legge urbanistica nazionale, che ha avuto scarso successo nella pianificazione italiana. Le cause della scarsa fiducia riposta nello strumento dalle amministrazioni locali sono sicuramente rintracciabili nella difficoltà di implementare forme di *governance* di area vasta e di arrivare ad un accordo tra gli attori mossi da interessi legati comunque alle singole realtà comunali.

Oggi il panorama si è evoluto e sono ormai maturi i tempi per la pianificazione e gestione condivisa di alcune questioni comuni, come dimostra la recente riforma degli enti locali che ha portato alla istituzione degli organismi di governo metropolitano.

Il fabbisogno di nuove residenze, attività commerciali e produttive o servizi pubblici in generale deve essere dunque quantificato sulla base delle esigenze del contesto metropolitano. Lo stesso discorso vale per la programmazione di nuovi interventi che deve seguire criteri localizzativi efficienti ed equi.

La localizzazione di determinate funzioni urbane in uno specifico ambito determina una valorizzazione del suolo ed un vantaggio diretto per il privato e per l'ente locale che potrà incamerare gli oneri per lo sviluppo edificatorio e le ricadute economiche sul territorio dell'intervento. La programmazione di nuovi interventi di trasformazione urbanistica, siano aree residenziali, commerciali o produttive, determina, in ogni caso, una competizione tra amministrazioni comunali difficilmente governabile in sede di pianificazione intercomunale, senza il supporto di strumenti

perequativi che ridistribuiscono in qualche modo i vantaggi e gli oneri e rendano la scelta “indifferente” in primis per le amministrazioni coinvolte. Diviene ineluttabile l'utilizzo di forme di perequazione territoriale che possono contemplare meccanismi urbanistici (ad esempio crediti edilizi, compensazione urbanistica, etc.) ed economico fiscali (fondi di compensazione, incentivi fiscali) per l'attuazione di strategie e azioni di interesse sovra comunale.

Per quanto riguarda la programmazione di trasformazioni urbane che comportino nuovi consumi di suolo può essere indispensabile l'implementazione di un sistema che disincentivi il ricorso a nuove occupazione di territorio naturale, in assenza di una reale convenienza economica dell'intervento che richieda adeguata valorizzazione dei beni immobiliari prodotti e, conseguentemente, la presenza di una domanda forte sul mercato. In questo modo si renderebbe poco conveniente ed inutile la diffusa pratica di sovradimensionare le stime di crescita demografica ed il fabbisogno di nuove edificazioni all'interno degli strumenti urbanistici comunali.

9.2.2. L'ipotesi di un sistema cap-and-trade per il controllo del consumo di suolo

Constatato che un approccio eccessivamente vincolistico e conformativo non si è rivelato sufficientemente efficace nel perseguire obiettivi di contenimento dell'espansione urbana e richiede una superiore capacità previsionale nel determinare futuri scenari sociodemografici, è proponibile l'utilizzo di sistemi che integrino misure di controllo e regolazione basate su soglie massime predefinite con meccanismi di scambio, secondo le regole del libero mercato, connotate da una maggiore efficienza allocativa.

Il sistema si ispirerebbe al modello europeo del *Emission Trading System*, basato sulle quote commerciabili per contenere l'emissione di gas nell'atmosfera garantendo, attraverso lo scambio nel libero mercato, un'efficiente allocazione agli impianti stazionari

maggiormente produttivi. Analoga sperimentazione, applicata alla pianificazione per controllare il consumo di suolo derivante dall'espansione urbana, è rilevabile nel sistema tedesco, che mira a creare un mercato di quote per lo sviluppo edificatorio su suoli vergini tra le municipalità (Henger, 2010).

Anche nel contesto nazionale lo sviluppo edificatorio su suoli vergini potrebbe essere controllato con l'utilizzo di un sistema di "certificati", in capo agli enti locali, applicato ad ambiti territoriali caratterizzati da legami socio economici ed insediativi "di lunga durata" tra i centri urbani. Le città metropolitane sono gli ambiti più adatti ad una simile sperimentazione, anche grazie alla presenza di un organismo istituzionale ed amministrativo centralizzato.

Il meccanismo di funzionamento di un sistema *cap-and-trade* per il contenimento del consumo di suolo è relativamente semplice.

In sintesi la pianificazione di nuove aree di espansione urbana, all'interno degli strumenti di pianificazione locale, sarebbe vincolata al possesso di "certificati" in misura pari all'estensione della superficie territoriale di suolo naturale o agricolo da urbanizzare.

Le amministrazioni comunali possono scegliere se utilizzare i certificati posseduti per programmare all'interno degli strumenti di piano nuovi interventi di trasformazione urbana che comportino un consumo di suolo naturale o se vendere ad altri comuni i certificati ed ottenere risorse economiche aggiuntive per la gestione dell'ente o da utilizzare per operazioni di riqualificazione urbana.

In questo modo solo i comuni con una forte domanda (residenziale, produttivo, commerciale, etc.) opteranno per lo sviluppo edificatorio non trovando più alcuna convenienza economica nel ricavo derivante dagli oneri concessori, che verrebbe viceversa sostituito dalla vendita dei certificati.

I certificati possono essere oggetto di scambio e negoziazione tra gli enti locali, secondo le regole del libero mercato, senza alcuna possibilità di intervento da parte del privato.

Si può parlare di creazione di un mercato dei “certificati” ma si tratta ovviamente di un mercato limitato ad ambiti caratterizzati da forti legami socio-economici tra gli insediamenti urbani che non può in alcun modo essere esteso a vaste porzioni del territorio regionale.

Il punto cruciale nella strutturazione di un simile sistema è rappresentato dalla definizione dei quantitativi di certificati da assegnare, eventualmente, agli enti locali nella fase iniziale. Il criterio deve senza dubbio fondarsi sugli obiettivi comuni condivisi di contenimento dell’espansione e del consumo di suolo.

Si prospettano diverse soluzioni per l’eventuale assegnazione iniziale dei diritti edificatori agli enti comunali nella fase di avvio del sistema, tutte anticipate dall’azzeramento di qualunque espansione edificatoria in programma nei piani comunali e non ancora attuata.

Una prima ipotesi è quella di prevedere l’assegnazione iniziale di un quantitativo di certificati, sulla base di criteri definiti a livello regionale, che consentano il graduale azzeramento del consumo di suolo, in coerenza con la tabella di marcia europea. Le dinamiche demografiche, la dimensione territoriale e la disponibilità di aree edificabili rappresenterebbero le variabili fondamentali da considerare per la quantificazione e distribuzione iniziale dei certificati a ciascun comune.

Un’alternativa valida potrebbe essere la distribuzione iniziale di un quantitativo di certificati, calcolato sulla base delle previsioni economiche e demografiche e del fabbisogno pregresso per l’intero ambito, mediante vendita all’asta ai comuni interessati. In questo modo si garantirebbe, da subito, un’allocazione efficiente nei comuni maggiormente interessati allo sviluppo evitando di assegnare i certificati ai comuni non interessati.

Lo studio delle specificità e delle dinamiche evolutive in atto nell’ambito di applicazione potrebbe suggerire soluzioni differenti. Ad esempio nel caso dell’area metropolitana di Cagliari, date le previsioni demografiche che, in uno scenario positivo ed ottimistico, lasciano ipotizzare un lieve incremento demografico e ritenendo che

buona parte del fabbisogno possa essere soddisfatto mediante operazioni di riuso dello stock immobiliare esistente ed attraverso politiche di densificazione dei tessuti urbani, non si rivelerebbe necessario effettuare una distribuzione iniziale di certificati per il consumo di nuovo suolo. Sarebbe invece auspicabile che i certificati possano essere ottenuti dai comuni attraverso operazioni di riqualificazione di aree dismesse e di rinaturalizzazione di aree degradate. In questo modo essi fungeranno da incentivo premiale per operazioni di interesse collettivo.

Nel caso di azioni di rinaturalizzazione di aree degradate o di insediamenti abusivi i certificati potrebbero essere rilasciati in misura equivalente tra la nuova espansione su suoli vergini e la superficie territoriale riportata allo stato naturale dei luoghi. In questo caso il consumo netto di suolo naturale sarà sempre pari a zero, in perfetta coerenza con gli obiettivi dell'Unione Europea.

Al fine di incentivare il recupero e la riqualificazione di aree dismesse o sottoutilizzate potrebbe essere utile anche il riconoscimento di certificati aggiuntivi con funzione premiale per queste tipologie di interventi. Questi certificati potrebbero essere utilizzati dal comune per nuove espansioni o alienati al fine di ottenere risorse economiche aggiuntive.

In questo caso, l'esito finale dell'operazione si traduce comunque in un consumo di suolo naturale, sebbene sia compensato da un beneficio in termini di recupero e riqualificazione. Non appare giustificato pertanto il riconoscimento di certificati premiali in rapporto uno ad uno ma potrebbero essere valutati nella misura di 0,5 ettari di nuove espansioni per ogni ettaro di superficie territoriale riqualificata.

9.3. Consumo di suolo e pianificazione: approccio *command and control* vs *market oriented*

La crisi del modello di piano razional-comprensivo ha alimentato la sperimentazione di nuove forme di piano e strumenti improntati ad una maggiore flessibilità intesa come capacità da parte della pubblica amministrazione di considerare le posizioni dei privati nella conformazione della realtà urbana e del territorio. In realtà l'adozione di meccanismi consensuali ha talvolta collocato l'amministrazione in una posizione debole rispetto all'interesse privato che spesso ha prevalso sugli obiettivi di pubblica utilità (Gasparri, 2016).

Si delinea ormai in maniera chiara nell'urbanistica italiana il percorso che, dalla tradizionale vicenda della cessione di cubatura fra fondi contigui e omogenei, ha portato gradualmente all'apertura del sistema verso forme di circolazione dei diritti edificatori e di libera commerciabilità dei medesimi (Mastropietro, 2013).

Le esperienze internazionali, in particolare i programmi TDR statunitensi, sembrerebbero fornire conforto in tal senso dato il loro impiego costante nelle politiche di salvaguardia del territorio agricolo e naturale. Anche la perequazione e la compensazione mirano ad assumere un ruolo importante nel governo del territorio per distribuire in maniera equa ed efficace il valore prodotto dal piano, esigenza dettata anche dalla consapevolezza di una necessaria transizione da un'urbanistica fondata sulla diffusione urbana ad una costruita sul contenimento del consumo di suolo (Gasparri, 2016).

In realtà, l'applicazione alla pianificazione urbanistica in Italia del trasferimento dei diritti edificatori non ha sinora seguito, in maniera costante, la direzione del contenimento dell'espansione urbana, rivelandosi talvolta un rischioso meccanismo di produzione di potenzialità edificatorie non necessarie.

Rispetto ad altri metodi di perequazione messi a punto in Europa, l'applicazione italiana mira a risolvere le diseguaglianze urbanistiche, minimizzando il ruolo dello strumento fiscale e

tributario, ritenuto invece importante per perseguire lo scopo (Ferrari, 2015).

La circolazione dei diritti edificatori può rivelarsi estremamente utile se applicata a politiche di riuso delle aree dismesse e dei vuoti urbani. Potrebbe inoltre agire in funzione compensativa di interessi privati con valore di diritto reale lesi da eventuali restrizioni imposte dai piani urbanistici per tutelare le aree agricole e naturali agendo, in questa direzione, a supporto delle zonizzazioni di piano (Chiodelli, Moroni, 2016).

Al contrario non sembra necessario e corretto ipotizzare la creazione di un libero mercato dei diritti edificatori, obiettivo estraneo persino ai programmi TDR americani che si configurano piuttosto come un modo per compensare i proprietari per le restrizioni dovute allo *zoning* rendendo quest'ultimo più accettabile (Renard, 2007). Anche nel contesto internazionale il percorso evolutivo dei programmi TDR non mira al superamento dello *zoning* ma introduce maggiori elementi di controllo e di conformazione dello sviluppo edificatorio nelle aree riceventi che rendono la circolazione dei diritti estremamente circoscritta dai limiti e dalle regole definite dal piano. Sebbene tale regolamentazione renda complesso e rigido il programma, determina comunque dei vantaggi per quanto riguarda la quantificazione del valore economico dei diritti edificatori (Benn, Infranca, 2013).

Il trasferimento dei diritti edificatori non rappresenta uno obiettivo a sè stante ma deve essere concepito come uno strumento di supporto al piano e allo *zoning* con l'obiettivo di migliorare la pianificazione (Renard, 2009). L'approccio *market-based* non consente di raggiungere obiettivi di contenimento del consumo di suolo, se non in associazione a strumenti regolativi e di pianificazione.

La creazione di un mercato dei diritti edificatori, concepito nella forma più estesa e indipendente, non appare una soluzione al fenomeno del consumo di suolo o un meccanismo atto ad incrementare l'efficacia della pianificazione. Si tratta di un obiettivo

estremamente complesso, data la natura giuridica dei diritti oggetto di negoziazione e il carattere immobiliare che li lega, in maniera inscindibile, al suolo.

L'introduzione di una maggiore flessibilità e libertà di trasferimento dei diritti edificatori nelle aree di trasformazione può risolvere numerose problematiche inerenti l'attuazione del piano urbanistico comunale, ma deve essere adeguatamente controllata al fine di evitare fenomeni di speculazione e scenari deregolativi.

L'esperienza di Firenze, ad esempio, rappresenta un modello di buona pianificazione per quanto riguarda la capacità del piano di mantenere un controllo sullo sviluppo urbano dell'insediamento ed allo stesso tempo introdurre meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori che conferiscono maggiore efficacia al piano.

L'impiego generalizzato dei diritti edificatori come strumento esclusivo per l'attuazione del piano appare una soluzione poco auspicabile e di difficile realizzazione mentre si predilige un utilizzo mirato alla risoluzione di specifici problemi di governo del territorio, a supporto della pianificazione urbanistica tradizionale. L'utilizzo dei diritti edificatori e dei crediti volumetrici per azioni specifiche ed in ambiti ben delimitati con identificazione delle aree riceventi consente di ridurre le problematiche giuridiche ed estimative evidenziate (Micelli, 2016).

L'istituto della perequazione si è rivelato utile per realizzare diversi obiettivi di governo del territorio se utilizzato in una accezione ristretta e supportato da alcuni strumenti complementari tra cui la leva fiscale. L'assunzione dell'istituto come principio informatore di un nuovo regime dei suoli orientato alla omogenea distribuzione della rendita rischia di generare nuove sperequazioni per effetto di una artificiosa omogeneizzazione dei valori fondiari e di una eccessiva semplificazione del fenomeno urbano (Camagni, 1999). L'utilizzo dei diritti edificatori e dei crediti edilizi da parte delle amministrazioni comunali ha visto una applicazione limitata per numero e diffusione spaziale. Le numerose criticità evidenziate

nell'applicazione generalizzata di tali strumenti dimostrano come i diritti edificatori possano essere considerati “[...] uno strumento di nicchia utile a risolvere una specifica classe di problemi, ma il loro impiego come strumento generalizzato di attuazione del piano, per ragioni strutturali e non contingenti, non risulta un’ipotesi credibile” (Micelli, 2016, p.123).

9.4. Linee guida per un uso “sostenibile” dei diritti edificatori

Partendo dal presupposto che il consumo di suolo venga controllato su scala sovra-comunale, in termini quantitativi, attraverso specifiche misure coercitive o mediante sistemi *market-oriented* basati su certificati negoziabili, si tratta di capire come dovrebbe realizzarsi la conformazione degli usi del suolo a livello comunale.

Inoltre è necessario definire alcuni criteri per l’implementazione di meccanismi perequativi e compensativi, all’interno degli strumenti di piano, per il raggiungimento di obiettivi specifici garantendo al contempo efficacia ed equità.

La futura riforma della legge urbanistica della Regione Sardegna pone alcune riflessioni per la revisione degli strumenti di pianificazione e l’introduzione di nuovi e più efficaci meccanismi di attuazione.

9.4.1. Nuove forme di piano e perequazione urbanistica

Sebbene sia stata più volte messa in dubbio l’utilità del piano è opportuno sottolineare, al contrario, la necessità di rafforzarne il ruolo rinnovandone la forma e i contenuti.

La nota ripartizione del piano nelle due componenti strutturale ed operativa rappresenta la soluzione migliore per il superamento della tradizionale forma del piano regolatore di matrice razionale, ancora utilizzato in alcuni contesti regionali, come quello sardo.

Il piano strutturale deve assumere carattere strategico - programmatico, individuando le invarianti territoriali e definendo il sistema delle tutele ambientali e storico culturali. Esso elabora un dimensionamento di massima del fabbisogno insediativo, in un orizzonte temporale di dieci - venti anni, operando una classificazione sulla base delle caratteristiche di fatto e di diritto dei suoli, volta a valutarne la specifica vocazione d'uso. La componente operativa, con validità quinquennale, ha il compito di stabilire le priorità nell'attuazione delle previsioni di piano e nel soddisfacimento del fabbisogno. Rispetto al piano strutturale ha valore conformativo e assegna diritti per lo sviluppo edificatorio, da tutelare nel quinquennio di validità dello strumento e soggetti a decadenza automatica alla scadenza. In questo modo, si mantiene un controllo sul dimensionamento del fabbisogno e sulle scelte localizzative dei nuovi sviluppi nel piano strutturale, sottoposto ad un aggiornamento periodico e, tenuto conto della decadenza dei diritti assegnati dal piano operativo, si evita il rischio di permanenza di residui di piano non attuati.

La perequazione urbanistica in tal senso rappresenta la modalità principale, se non esclusiva, per l'attuazione del piano urbanistico. Essa è applicata sicuramente agli ambiti di trasformazione, con possibilità di estenderne l'utilizzo ad altri solo ed esclusivamente nel caso in cui sia possibile calcolare a priori il quantitativo di volumetrie messe in campo, garantendo un equilibrio tra aree emittenti e riceventi.

Non si tratta di riproporre la forma tradizionale del comparto urbanistico, ma invece di consentire un controllo dei trasferimenti volumetrici, senza limitazioni spaziali.

Le aree riceventi sono necessariamente individuate all'interno del tessuto urbano esistente, evitando per quanto possibile nuova occupazione di suolo naturale: aree industriali dismesse, vuoti urbani e insediamenti urbani estensivi da densificare.

Le aree emittenti, destinate ad entrare a far parte del patrimonio pubblico a seguito della cessione della capacità edificatoria, sono invece selezionate in base alle potenzialità di incremento della qualità urbana diffusa e delle dotazioni collettive.

Nei casi in cui sia inevitabile l'allocazione di volumetrie su suoli vergini è necessario collocare i comparti di espansione al confine tra il territorio urbano e rurale e studiarli in maniera tale da prevedere le aree di concentrazione volumetrica, in aderenza al tessuto urbano esistente creando, attraverso una generosa cessione di aree per verde pubblico, una sorta di cintura verde con funzione di filtro tra l'edificato e la campagna. Negli ambiti di espansione urbana dovranno essere previsti modelli insediativi sufficientemente intensivi che comportino un ridotto consumo di suolo.

Una ulteriore strategia potrebbe basarsi sulla densificazione dei tessuti urbani radi o diffusi, con un incremento dell'indice edificatorio delle zone di completamento o di espansione residenziale esistenti, attraverso i trasferimenti di diritti edificatori altrui e non attraverso l'incremento della capacità edificatoria esistente.

Il discorso è valido sia per le aree libere all'interno del tessuto consolidato sia per le aree edificate, consentendo ampliamenti e sopraelevazioni. In ogni caso risulta necessaria la concessione di un bonus volumetrico alle aree riceventi, come premialità per accogliere la capacità edificatoria altrui e indennizzo per il valore della superficie concessa.

9.4.2. Riqualificare il territorio con la compensazione urbanistica

Assumono particolare rilevanza per la riqualificazione urbana e paesaggistica i meccanismi basati sull'assegnazione di diritti edificatori in funzione compensativa e premiale, che devono essere utilizzati in maniera limitata e controllati all'interno dello strumento di piano, incidendo sul suo dimensionamento. Sarebbe opportuno evitare il ricorso a premialità volumetriche generiche, ad esempio

quelle per la riqualificazione energetica degli edifici, che non consentono una quantificazione a priori dei diritti edificatori generati.

La cessione compensativa di aree per servizi deve preferibilmente collocarsi nell'ambito dell'attuazione di un comparto perequativo, anche in forme discontinue, in maniera da limitare le problematiche legate alla valutazione di un equo indennizzo volumetrico o alla possibilità di dover ricorrere comunque all'esproprio.

Un sistema di incentivi e compensazioni volumetriche, strutturato in maniera chiara e attenta, può rappresentare un enorme potenzialità per la realizzazione degli obiettivi di piano e per rinnovare la forma dello strumento, con la finalità di adattarsi alle esigenze di riqualificazione.

Il diritto edificatorio, acquisito a titolo di indennizzo o incentivo, non potrà conseguentemente essere annotato negli appositi registri comunali senza l'indicazione di un'area ricevente che ne garantisca la possibilità di sviluppo. In questo modo si supera il problema di garantire il diritto edificatorio nella fase di volo o di quantificare il giusto indennizzo nel caso di cessione compensativa.

Gli ambiti di applicazione della compensazione urbanistica, intesa nell'accezione più ampia del termine, sarebbero molteplici. Innanzitutto rende possibile il potenziamento delle attrezzature di interesse collettivo ed in particolare delle aree destinate a verde pubblico e parco urbano. In questo caso la capacità edificatoria da trasferire viene assegnata sulla base del valore dell'area al momento della redazione del piano.

Nel recupero dei centri storici e per la riqualificazione paesaggistica di ambiti costieri, naturali o a rischio idrogeologico, i diritti edificatori potrebbero essere assegnati in funzione premiale per la demolizione degli edifici ritenuti incompatibili posti in aree di elevato valore storico culturale ed ambientale e la ricostruzione in ambiti idonei. Essi devono necessariamente essere individuati, nel dettaglio, con il calcolo del conseguente incremento di carico

urbanistico, al fine di quantificare le previsioni di aree riceventi e delle dotazioni collettive.

La creazione di un patrimonio di aree comunali per l'atterraggio di tali diritti è da considerarsi soluzione che consenta di prelevare un'ulteriore quota di rendita e garantisca la possibilità di sviluppare la capacità edificatoria. L'acquisizione gratuita delle aree può avvenire in via ordinaria, attraverso una modifica alla normativa urbanistica, introducendo tra le cessioni per standard urbanistici una percentuale di superficie fondiaria edificabile, variabile dal 5 al 10%, da utilizzare per l'atterraggio delle volumetrie private generate dai meccanismi premiali e compensativi.

Interessante a tal proposito appare invece il modello di riconoscimento dei diritti edificatori strutturato su tre livelli, sperimentato ad esempio nel Piano Strutturale Associato di Sibaride⁴: un indice territoriale di base, assegnato alla proprietà del fondo ricevente sulla base del valore dell'area; un indice di operatività, che rappresenta la soglia minima per avviare l'intervento di trasformazione da raggiungere con diritti edificatori derivanti da compensazione, premialità e crediti volumetrici; un indice di sostenibilità, che rappresenta la soglia auspicabile a garanzia della fattibilità tecnica ed economica dell'intervento (Stanghellini, 2013). In questo modo si ottiene anche un efficace meccanismo di prelievo della rendita, minimizzata per le aree di nuova espansione, e trasformata in buona parte in incentivi volumetrici per operazioni di riqualificazione urbana e recupero del patrimonio edilizio esistente.

Nell'ottica di uno sviluppo urbano denso e compatto potranno essere definiti all'interno dei dispositivi di piano indici fondiari minimi per l'edificazione, sufficientemente elevati per garantire la concentrazione delle volumetrie e un ridotto consumo di suolo.

⁴ Si tratta di un piano strutturale di cinque comuni associati dell'area della Sibaride in Calabria: Rossano, Corigliano, Cassano all'Ionio, Crosia, Callopezzati.

9.5. Prospettive di ricerca

Lo studio svolto apre ad una serie di approfondimenti e futuri sviluppi della ricerca, nell'ottica di una auspicata riforma della disciplina urbanistica da attuare a livello regionale e nazionale.

Come dimostra la logica del ragionamento sin qui svolto, è indispensabile una redistribuzione delle competenze in materia di pianificazione spaziale a diversi livelli amministrativi.

La tabella seguente propone un'ipotesi di revisione della strumentazione urbanistica che tiene conto dell'applicazione integrata di misure regolative e meccanismi *market-oriented*.

In particolare è rivalutato il ruolo del piano intercomunale nella definizione di limiti quantitativi ai nuovi consumi di suolo naturale, in linea con i provvedimenti normativi nazionali e regionali e con le direttive europee in materia. A supporto di tale misura regolativa può essere associato un sistema *cap-and-trade* basato sulla creazione di un mercato di certificati per l'urbanizzazione di nuove aree tra comuni. Tale sistema consentirebbe una più efficiente allocazione dei nuovi sviluppi edificatori sul territorio. Esso andrebbe studiato nel dettaglio applicativo definendo le modalità per l'eventuale assegnazione iniziale dei certificati, in funzione delle specificità dell'ambito di sperimentazione.

L'ipotesi di introdurre un dimensionamento di massima del fabbisogno insediativo alla scala metropolitana o sovracomunale necessita sicuramente di un maggiore approfondimento attraverso l'elaborazione di criteri da condividere, in primis a livello regionale.

Sempre a livello intercomunale si colloca la programmazione del fabbisogno di servizi e attrezzature collettive di rilevanza sovracomunale e la loro realizzazione mediante forme di perequazione territoriale. Questa direzione occupa senz'altro maggiori livelli di criticità.

Per quanto riguarda la pianificazione urbanistica comunale è opportuno ribadire che il modello "bipartito" nelle componenti

strutturale e operativa può essere efficacemente utilizzato in direzione di una maggiore "sostenibilità" dell'intero sistema. Infatti, alla prima spetta il compito di classificare i suoli sulla base dello stato di fatto e di diritto e di individuare gli ambiti idonei per un eventuale sviluppo edificatorio, indirizzato prioritariamente verso aree dismesse, vuoti urbani o insediamenti estensivi suscettibili di densificazione. La programmazione di nuove trasformazioni urbanistiche si colloca nel piano operativo ed è subordinata al rispetto dei limiti di dimensionamento del fabbisogno insediativo definiti dagli strumenti sovraordinati, oltre che al possesso di idonei certificati in caso di adozione del sistema *cap-and-trade* per il controllo del consumo di suolo.

Sempre nel piano strutturale viene stimata la potenzialità insediativa offerta dallo stock immobiliare esistente, che deve essere sfruttata attraverso adeguate politiche e strategie di piano.

Il piano operativo assegna la capacità edificatoria ai suoli secondo un approccio perequativo teso a distribuire in maniera ampia ed equa il plusvalore prodotto dalla trasformazione, individuando aree emittenti e aree riceventi di concentrazione volumetrica.

L'utilizzo dei diritti edificatori in funzione compensativa rappresenta un efficace strumento per l'acquisizione pubblica di aree e per la riqualificazione urbana e ambientale.

Il piano strutturale provvede ad individuare le aree di riqualificazione e i detrattori ambientali e ne promuove l'eliminazione mediante l'utilizzo di premialità volumetriche, che vengono definite nel dettaglio dal piano operativo, insieme all'individuazione delle aree idonee ad accogliere le volumetrie assegnate.

La stessa procedura si applica alla cessione compensativa di aree dichiarate di pubblico interesse dal piano strutturale, per le quali è possibile procedere alla definizione del meccanismo compensativo all'interno della componente operativa, quantificando un equo indennizzo volumetrico in relazione ad una specifica area ricevente.

Fig.1_ Proposta di revisione della strumentazione urbanistica

	STRUMENTI	OBIETTIVI	GESTIONE
SCALA SOVRACOMUNALE	Piano strutturale intercomunale	Limite quantitativo al consumo di suolo naturale	Sistema cap-and-trade di certificati negoziabili tra comuni
		Dimensionamento di massima del fabbisogno residenziale, terziario e produttivo.	Stima condivisa basata sull'interpretazione dei fenomeni territoriali e dei legami socio-economici ed insediativi tra comuni
		Programmazione di servizi e attrezzature di interesse collettivo	Perequazione territoriale
SCALA COMUNALE	Piano strutturale comunale	Classificazione dei suoli sulla base dello stato di fatto e di diritto	Individuazione di ambiti prioritari di sviluppo edificatorio nel tessuto esistente: aree dismesse, vuoti urbani, insediamenti estensivi
		Riuso del patrimonio edilizio esistente	Censimento dello stock immobiliare in stato di sottoutilizzo
		Nuovi ambiti di trasformazione urbanistica	Individuazione delle aree ritenute adatte alla trasformazione
	Piano operativo comunale	Azioni di riqualificazione urbana ed ambientale	Individuazione degli edifici incongrui, dei detrattori ambientali e delle aree di potenziale interesse collettivo
		Programmazione delle nuove trasformazioni urbanistiche	Assegnazione della capacità edificatoria, definizione delle modalità perequative e delle aree di concentrazione volumetrica
		Definizione delle premialità volumetriche	Quantificazione delle premialità volumetriche e individuazione delle aree riceventi
		Acquisizione delle aree di interesse collettivo	Definizione dell'indennizzo compensativo e dell'area ricevente

A supporto della perequazione urbanistica è opportuno intervenire sulla fiscalità locale che consente alla collettività di recuperare una quota significativa di rendita fondiaria. Per questo motivo sarebbe interessante avanzare l'ipotesi di revisione del sistema di tassazione sul patrimonio immobiliare, ma soprattutto di un eventuale adeguamento del sistema degli oneri concessori, al quale sono assoggettati gli interventi di trasformazione urbana.

Uno scenario di ricerca sul tema dei diritti edificatori si dirige anche alla sperimentazione di un sistema di trasferimenti di volumetrie tra ambiti comunali diversi, data la dimensione ormai irreversibilmente metropolitana del fenomeno urbano. In questo caso, una direzione di frontiera per la ricerca dovrebbe concentrarsi sui criteri per la stima e la quantificazione dei diritti edificatori, nel caso di trasferimenti intercomunali, attraverso lo studio di un sistema di correttivi, anche utile alla conversione delle volumetrie.

Riferimenti bibliografici

Azzena A. (2015), L'ossessione delle volumetrie. Spunti per una riflessione...operativa. In: D'Orsogna D. (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli Editore, pp.217-230.

Benn V., Infranca J. (2013), *Transferable Development Rights Programs. Post-Zoning?* Brooklyn Law Review, 78:435-465.

Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Roma: Donzelli editore.

Camagni R. (1999), Considerazioni sulla perequazione urbanistica: verso un modello percorribile e giudizioso. In: Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*. Milano: Franco Angeli, pp.158-169.

Chiodelli F., Moroni S. (2016), *Zoning.integrative and zoning-alternative transferable development rights: compensation, equity, efficiency*. Land Use Policy 52:422-429.

Cutini V., Rusci S. (2016), *Ai tempi della crisi. Il mercato immobiliare e le influenze sulla pianificazione*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, XLVII, 116:91-114.

De Luca G., Lingua V. (2010), Il dimensionamento tra strategie locali e dinamiche sovra comunali. In: Perrone C., Zetti I. (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*. Milano: Franco Angeli.

Ferrari E. (2015), Diverse strade della perequazione in sistemi giuridici diversi. In: D'Orsogna D.(a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli Editore, pp.269-278.

Gasparri W. (2016), Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio: perequazione e compensazione urbanistica: In: Ferrara L., Sorace D. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana; Vol. II. La coesione politico-territoriale*, a cura di De Giorgi Cezzi G., Portaluri P. L., Firenze : Firenze University Press, pp.273-297.

Henger R. (2010), *Tradable Planning Permits. Fiscal incentives for developing land and the regulation of open space with a cap-and-trade system in Germany*. Auflage: Optimus Verlag.

Lingua V. (2012), Dimensionamento e perequazione territoriale: le sfide per la pianificazione di area vasta. In: Perrone C., Gorelli G. (a cura di), *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze: University Press, pp.121-134.

Mastropietro B. (2013). *Natura e circolazione dei diritti edificatori*. Edizioni scientifiche italiane.

Mattia S., Oppio A., Pandolfi A. (2010), *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia. Volume 1. Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria*. Milano: Franco Angeli.

Mattia S., Oppio A., Pandolfi A. (2011), *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia. Volume 2. Lombardia, Trentino Alto Adige (Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano)*. Milano: Franco Angeli.

Micelli E. (2016), *I diritti edificatori per il governo del territorio: strumento generalizzato o tecnica di nicchia?* Scienze Regionali 15(1):123-130.

Oliva F. (2014), *Il progetto di legge governativo sul governo del territorio e i pdl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica*, In: Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale INU, Governo del territorio, Consumo di suolo, Difesa del suolo. Disegni e progetti di legge a confronto. Volume 1, Relazioni e dibattito. Urban Center Metropolitano, Scandicci, sabato 5 luglio 2014, pp.5-10.

Renard V. (2007), *Property rights and the 'transfer of development rights'*. *Questions of efficiency and equity*. Town Planning Review 78(1): 41-60.

Renard V. (2009), *Property Right Protection and Spatial Planning in European Countries*. In: Ingram G. K., Hong Y. (a cura di), *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Salzano E. (2013), *E' confermato: non esistono "diritti edificatori" né "vocazioni edificatorie" di suoli non ancora edificati*. Disponibile su: <http://www.eddyburg.it/2013/02/e-confermato-non-esistono-diritti.html> (17/10/2016).

Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità*. Roma: Inu edizioni.

APPENDICE

Fig.1_Comune di Assemini. Popolazione residente. Dati ISTAT

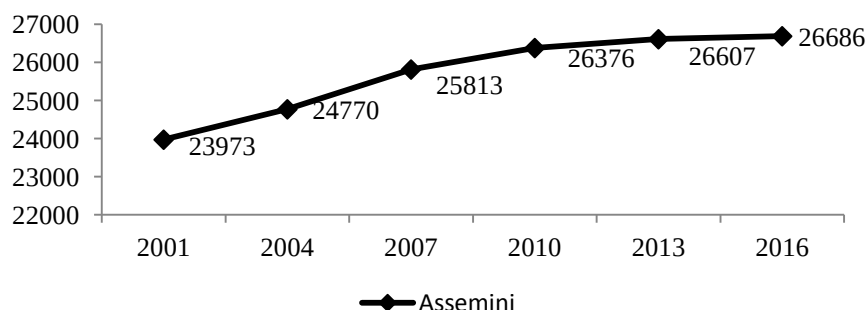


Fig.2_Comune di Assemini. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

ASSEMINI	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	154,34 ha	255,33 ha
Tessuto residenziale rado	111,88 ha	50,12 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	11,2 ha	5,45 ha
Fabbricati rurali	41 ha	43,99 ha
	318,42 ha	354,89 ha

Fig.3_Assemini. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

ASSEMINI	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	644 ha	858,19 ha	862,9 ha
Suolo non consumato	11.174 ha	10968,9 ha	10964,2 ha
Popolazione	26.607 ab.	26.698 ab.	27.028 ab.
LCPI	43,8%	42,6 %	42,41 %
EDclass	367,7 m/ha	1017,26 m/ha	1017,67 m/ha
RMPS	11,6 ha	2,43 ha	2,44 ha
Densità abitativa	2,25 ab./ha	2,25 ab./ha	2,28 ab./ha
Indice di dispersione	68,5 %	78,94 %	78,78%

Fig.4_ Comune di Cagliari. Popolazione residente. Dati ISTAT

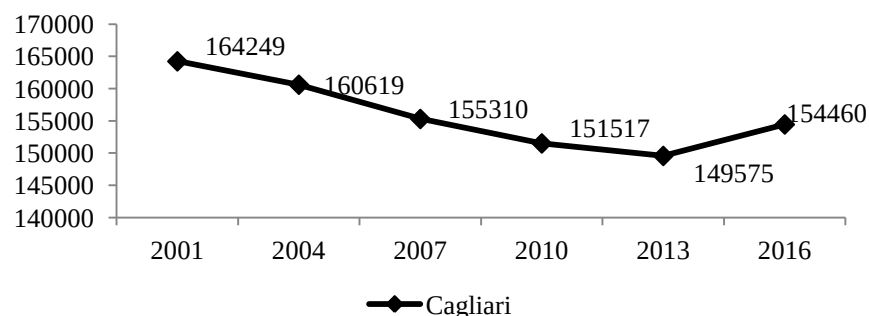


Fig.5_ Comune di Cagliari. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

CAGLIARI	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	731,1 ha	1057,1 ha
Tessuto residenziale rado	678,5 ha	435,5 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	55,5 ha	31,7 ha
Fabbricati rurali	10,1 ha	12,3 ha
	1475,2 ha	1536,6 ha

Fig.6_ Cagliari. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

CAGLIARI	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	1.515 ha	2030,93 ha	2039,5 ha
Suolo non consumato	6.942 ha	6427,11 ha	6418,54 ha
Popolazione	149.575 ab.	149.343 ab.	154.478 ab.
LCPI	88,6 %	87,85 %	87,88 %
EDclass	226 m/ha	689,28 m/ha	687,71 m/ha
RMPS	6,1 ha	1,79 ha	1,81 ha
Densità abitativa	17,69 ab./ha	17,66 ab./ha	18,27 ab./ha
Indice di dispersione	41,7 %	47,56 %	47,22 %

Fig.7_Comune di Capoterra. Popolazione residente. Dati ISTAT

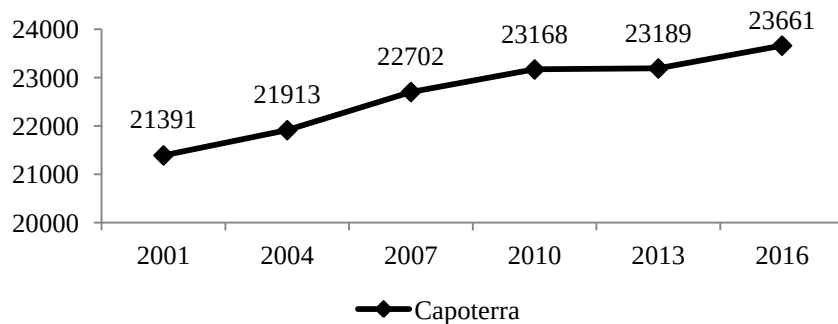


Fig.8_Comune di Capoterra. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

CAPOTERRA	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	270,4 ha	221,9 ha
Tessuto residenziale rado	219 ha	321 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	57,7 ha	61,4 ha
Fabbricati rurali	28,7 ha	58,7 ha
	575,8 ha	663 ha

Fig.9_Comune di Capoterra. Dati consumo di suolo. ISPRA

CAPOTERRA	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	413 ha	654,92 ha	662,02 ha
Suolo non consumato	6.436 ha	6199,06 ha	6191,96 ha
Popolazione	23.189 ab.	23.199 ab.	23.766 ab.
LCPI	28 %	33,63 %	33,08 %
EDclass	440,8 m/ha	1315,97 m/ha	1304,84 m/ha
RMPS	11,3 ha	1,54 ha	1,55 ha
Densità abitativa	3,39 ab./ha	3,38 ab./ha	3,46 ab./ha
Indice di dispersione	85,3	89,55 %	89,77 %

Fig.10_Comune di Decimomannu. Popolazione residente. Dati ISTAT

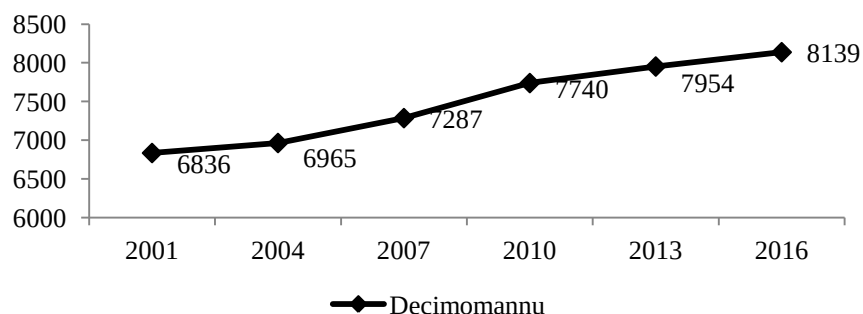


Fig.11_Comune di Decimomannu. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

DECIMOMANNU	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto		96,5 ha
Tessuto residenziale rado	133,9 ha	42,3 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	3,9 ha	7,2 ha
Fabbricati rurali	34,9 ha	34,3 ha
	172,7 ha	180,3 ha

Fig.12_Decimomannu. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

DECIMOMANNU	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	170 ha	249,75 ha	250,67 ha
Suolo non consumato	2.602ha –	2523,88 ha	2522,96 ha
Popolazione	7.954 ab.	7.836 ab.	8.143 ab.
LCPI	71,3 %	60,48 %	60,4 %
EDclass	454,9 m/ha	1293 m/ha	1294,8 m/ha
RMPS	7,6 ha	1,24 ha	1,245 ha
Densità abitativa	2,87 ab./ha	2,82 ab./ha	2,93 ab./ha
Indice di dispersione	78,8 %	90,20 %	90,18 %

Fig.13_ Comune di Elmas. Popolazione residente. Dati ISTAT

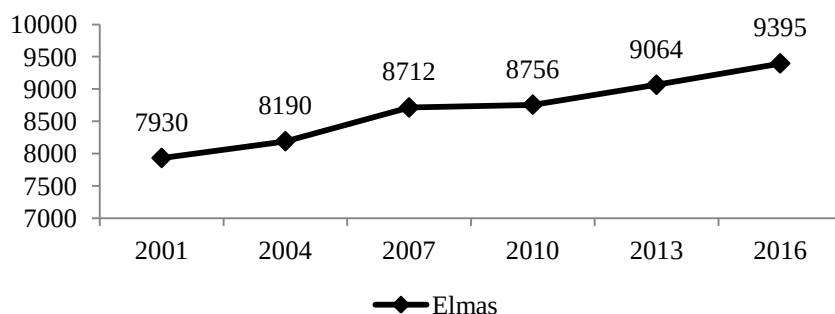


Fig.14_ Comune di Elmas. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

<i>ELMAS</i>	<i>Carta UDS 2003</i>	<i>Carta UDS 2008</i>
<i>Tessuto residenziale compatto</i>	56,7 ha	61,9 ha
<i>Tessuto residenziale rado</i>	6,8 ha	46,9 ha
<i>Tessuto residenziale rado e nucleiforme</i>	10 ha	9,4 ha
<i>Fabbricati rurali</i>	12,8 ha	25,7 ha
	86,3 ha	143,9 ha

Fig.15_Elmas. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

<i>ELMAS</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2015)</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2016)</i>	<i>Dati 2015 (Rapporto 2016)</i>
<i>Suolo consumato</i>	354 ha	424,68 ha	425,38 ha
<i>Suolo non consumato</i>	1.051 ha	982,07 ha	981,37 ha
<i>Popolazione</i>	9.064 ab.	8.942 ab.	9.339 ab.
<i>LCPI</i>	36,5 %	29,03 %	29 %
<i>EDclass</i>	329,2 m/ha	845,44 m/ha	845,09 m/ha
<i>RMPS</i>	24,3 ha	6,65 ha	6,35 ha
<i>Densità abitativa</i>	6,42 ab./ha	6,35 ab./ha	6,63 ab./ha
<i>Indice di dispersione</i>	61,4 %	72,09 %	72,04 %

Fig.16_Comune di Maracalagonis. Popolazione residente. Dati ISTAT

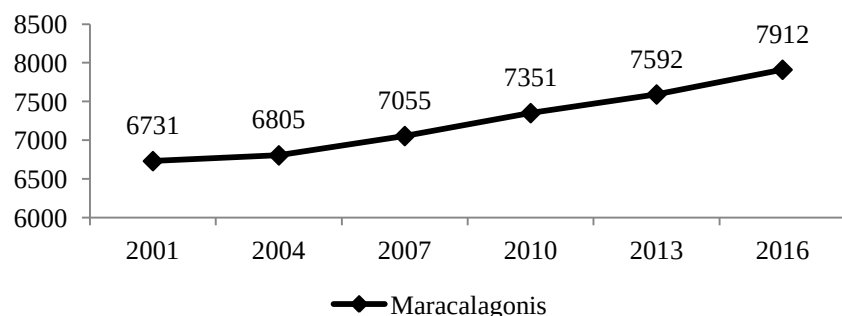


Fig.17_Comune di Maracalagonis. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

MARACALAGONIS	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	92,7 ha	91,7 ha
Tessuto residenziale rado	128,7 ha	178,1 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	136,7 ha	99,9 ha
Fabbricati rurali	15 ha	19,5 ha
	373,1 ha	389,2 ha

Fig.18_Maracalagonis. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

MARACALAGONIS	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	267 ha	386,29 ha	388,25 ha
Suolo non consumato	9.870 ha	9758,1 ha	9756,14 ha
Popolazione	7.592 ab.	7.549 ab.	7.885 ab.
LCPI	48,4 %	60,10 %	59,59 %
EDclass	530,4 m/ha	1744,29 m/ha	1738,85 m/ha
RMPS	11,9 ha	0,67 ha	0,67 ha
Densità abitativa	0,75 ab./ha	0,74 ab./ha	0,77 ab./ha
Indice di dispersione	81,4 %	89,20 %	89,26 %

Fig.19_Comune di Monserrato. Popolazione residente. Dati ISTAT

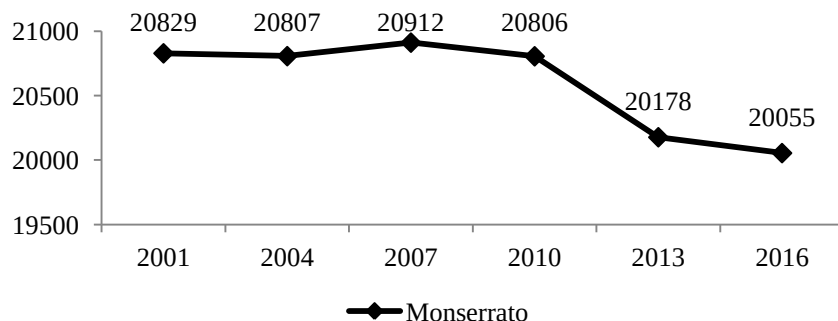


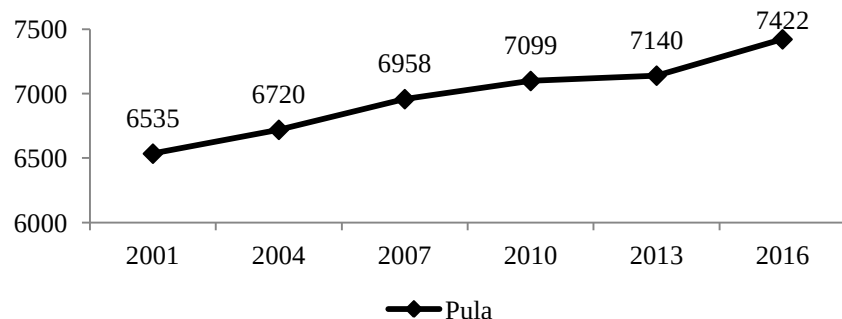
Fig.20_Comune di Monserrato. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

MONSERRATO	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	135,2 ha	157,5 ha
Tessuto residenziale rado	70,3 ha	49,3 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	11,3 ha	14,2 ha
Fabbricati rurali	6,8 ha	8,5 ha
	223,6 ha	229,5 ha

Fig.21_Monserrato. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

MONSERRATO	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	209 ha	260,11 ha	265,28 ha
Suolo non consumato	433 ha	382,54 ha	377,37 ha
Popolazione	20.178 ab.	20.380 ab.	20.230 ab.
LCPI	97,2 %	86,70 %	84,77 %
EDclass	173,1 m/ha	680,12 m/ha	670,36 m/ha
RMPS	1,7 ha	1,65 ha	1,94 ha
Densità abitativa	31,43 ab./ha	31,70 ab./ha	31,47 ab./ha
Indice di dispersione	33,6 %	49,69 %	49,63 %

Fig.22_Comune di Pula. Popolazione residente. Dati ISTAT

Fig.23_Comune di Pula. Superfici urbanizzate ad uso residenziale.
Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

PULA	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	74,6	83,2 ha
Tessuto residenziale rado	30,3 ha	43,5 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	305,3 ha	369,6 ha
Fabbricati rurali	41,2 ha	38,7 ha
	451,4 ha	535 ha

Fig.24_Pula. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

PULA	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	355 ha	645,74 ha	651,55 ha
Suolo non consumato	13.536 ha	13.254,1 ha	13.248,3 ha
Popolazione	7.140 ab.	7.144 ab.	7.357 ab.
LCPI	60,3 %	32,88 %	32,47 %
EDclass	818,1 m/ha	1582,98 m/ha	1572,85 m/ha
RMPS	3,3 ha	0,983 ha	0,986 ha
Densità abitativa	0,51ab./ha	0,51 ab./ha	0,52 ab./ha
Indice di dispersione	87,2 %	96,05 %	96,06 %

Fig.25_Comune di Quartu S.Elena. Popolazione residente. Dati ISTAT

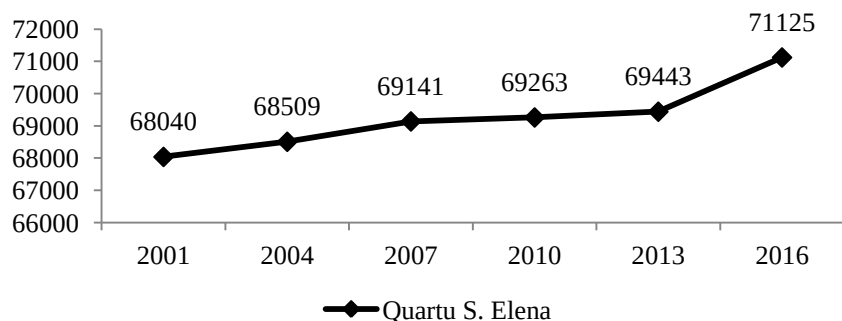


Fig.26_Comune di Quartu S.Elena. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

QUARTU S.ELENA	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	256,3	284,4 ha
Tessuto residenziale rado	118,7 ha	601 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	1016,2 ha	607,8 ha
Fabbricati rurali	15,6 ha	26,2 ha
	1406,8 ha	1519,4 ha

Fig.27_Quartu S.Elena. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

QUARTU S. ELENA	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	901 ha .	1239,66 ha	1243,69 ha
Suolo non consumato	8.740 ha	8405,95 ha	8401,92 ha
Popolazione	69.443 ab.	69.182 ab.	71.282 ab.
LCPI	56,7 %	48,54 %	48,30 %
EDclass	511,2 m/ha	1252,5 m/ha	1250,2 m/ha
RMPS	7,4 ha	1,39 ha	1,414 ha
Densità abitativa	7,2 ab./ha	7,17 ab./ha	7,39 ab./ha
Indice di dispersione	77,9 %	86,5 %	86,41 %

Fig.28_Comune di Quartucciu. Popolazione residente. Dati ISTAT

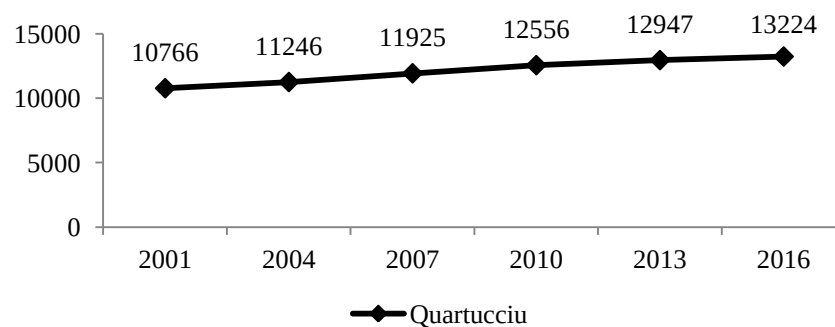


Fig.29_Comune di Quartucciu. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

QUARTUCCIU	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	72,4	90,8 ha
Tessuto residenziale rado	26,8 ha	14,8 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	45,5 ha	48,7 ha
Fabbricati rurali	10,8 ha	14,5 ha
	155,5 ha	168,8 ha

Fig.30_Quartucciu. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

QUARTUCCIU	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	208 ha	293,94 ha	294,27 ha
Suolo non consumato	2.585 ha	2501,4 ha	2501,07 ha
Popolazione	12.947 ab.	12.838 ab.	13.137 ab.
LCPI	78,3 %	59,68 %	59,66 %
EDclass	470,5 m/ha	1192,36 m/ha	1192,66 m/ha
RMPS	2,7 ha	1,37 ha	1,34 ha
Densità abitativa	4,64 ab./ha	4,59 ab./ha	4,69 ab./ha
Indice di dispersione	69,6 %	82,16 %	82,14 %

Fig.31_Comune di Sarroch. Popolazione residente. Dati ISTAT

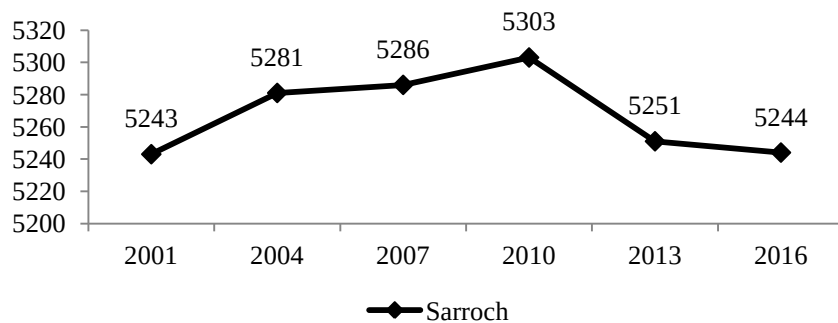


Fig.32_Comune di Sarroch. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

SARROCH	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
<i>Tessuto residenziale compatto</i>	80,8	79,9 ha
<i>Tessuto residenziale rado</i>	55,4 ha	70,6 ha
<i>Tessuto residenziale rado e nucleiforme</i>	21,6 ha	42,8 ha
<i>Fabbricati rurali</i>	44,4 ha	19,6 ha
	202,2 ha	212,9 ha

Fig.33_Sarroch. Dati e indicatori sul consumo di suolo. Fonte ISPRA

SARROCH	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
<i>Suolo consumato</i>	433 ha	591,17 ha	592,78 ha
<i>Suolo non consumato</i>	6.349 ha	6195,35 ha	6193,74 ha
<i>Popolazione</i>	5.251 ab.	5.205 ab.	5.267 ab.
<i>LCPI</i>	75,8 %	83,77 %	83,72 %
<i>EDclass</i>	284,6 m/ha	969,86 m/ha	969,35 m/ha
<i>RMPS</i>	4,3 ha	1,21 ha	1,18 ha
<i>Densità abitativa</i>	0,77 ab./ha	0,76 ab./ha	0,77 ab./ha
<i>Indice di dispersione</i>	62,9 %	69,70 %	69,82 %

Fig.34_Comune di Selargius. Popolazione residente. Dati ISTAT

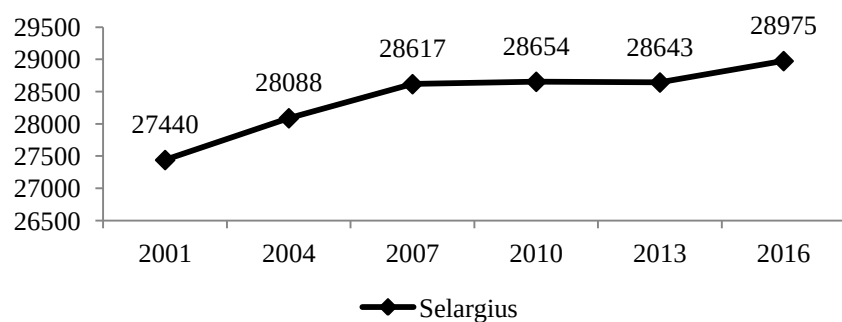


Fig.35_Comune di Selargius. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

SELARGIUS	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	181,7	239,7 ha
Tessuto residenziale rado	97,3 ha	77,8 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	12,7 ha	11,2 ha
Fabbricati rurali	12,4 ha	13,4 ha
	304,1 ha	342,1 ha

Fig.36_Selargius. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

SELARGIUS	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	332 ha	424,13 ha	425,17 ha
Suolo non consumato	2.337 ha	2246,44 ha	2245,4 ha
Popolazione	28.643 ab.	28.643 ab.	28.975 ab.
LCPI	75,2 %	69,95 %	70,48 %
EDclass	251,8 m/ha	1064,2 m/ha	1064,49 m/ha
RMPS	24,4 ha	1,928 ha	1,97 ha
Densità abitativa	10,76 ab./ha	10,72 ab./ha	10,84 ab./ha
Indice di dispersione	38,5 %	61,78 %	61,65 %

Fig.37_Comune di Sestu. Popolazione residente. Dati ISTAT

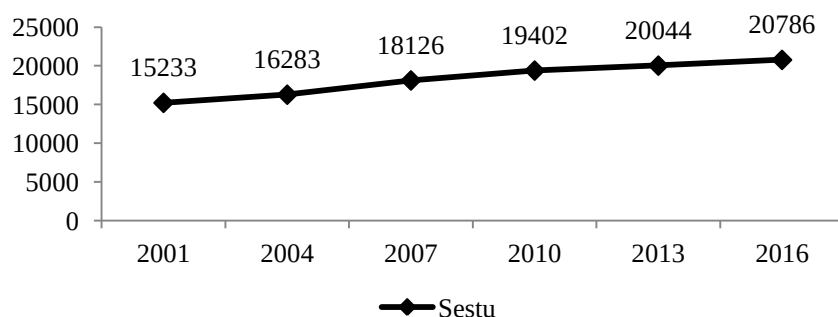


Fig.38_Comune di Sestu. Superfici urbanizzate ad uso residenziale.
Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

<i>SESTU</i>	<i>Carta UDS 2003</i>	<i>Carta UDS 2008</i>
<i>Tessuto residenziale compatto</i>	147,1	165,2 ha
<i>Tessuto residenziale rado</i>	14,5 ha	24 ha
<i>Tessuto residenziale rado e nucleiforme</i>	10,5 ha	7,8 ha
<i>Fabbricati rurali</i>	29 ha	45 ha
	201,1 ha	242 ha

Fig.39_Sestu. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

<i>SESTU</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2015)</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2016)</i>	<i>Dati 2015 (Rapporto 2016)</i>
<i>Suolo consumato</i>	413 ha	567,92 ha	570,96 ha
<i>Suolo non consumato</i>	4.416 ha	4264,36 ha	4261,32 ha
<i>Popolazione</i>	20.044 ab.	19.899 ab.	20.542 ab.
<i>LCPI</i>	49,6 %	40,16 %	40,07 %
<i>EDclass</i>	338,2 m/ha	1027,28 m/ha	1028,63 m/ha
<i>RMPS</i>	24,5 ha	3,57 ha	3,48 ha
<i>Densità abitativa</i>	4,14 ab./ha	4,11 ab./ha	4,25 ab./ha
<i>Indice di dispersione</i>	74,5 %	79,43 %	79,53 %

Fig.40_ Comune di Settimo San Pietro. Popolazione residente. Dati ISTAT

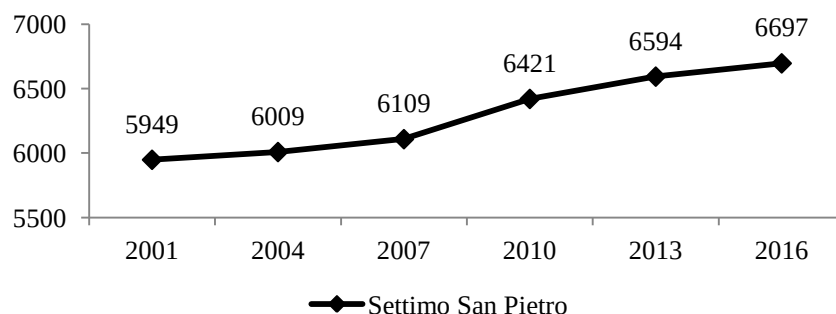


Fig.41_ Comune di Settimo San Pietro. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

SETTIMO SAN PIETRO	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto	67,7	71,9 ha
Tessuto residenziale rado	15,5 ha	13,5 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme		10,3 ha
Fabbricati rurali	7 ha	10,3 ha
	90,2 ha	106 ha

Fig.42_ Settimo San Pietro. Dati consumo di suolo. Fonte ISPRA

SETTIMO SAN PIETRO	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	133 ha	180,41 ha	184,79 ha
Suolo non consumato	2.197 ha	2150,94 ha	2146,56 ha
Popolazione	6.594 ab.	6.538 ab.	6.693 ab.
LCPI	81 %	81,12 %	78,99 %
EDclass	329 m/ha	1366,3 m/ha	1344,8 m/ha
RMPS	7,1 ha	1,07 ha	1,17 ha
Densità abitativa	2,83 ab./ha	2,80 ab./ha	2,87 ab./ha
Indice di dispersione		79,51 %	80,28 %

Fig.43_Comune di Sinnai. Popolazione residente. Dati ISTAT

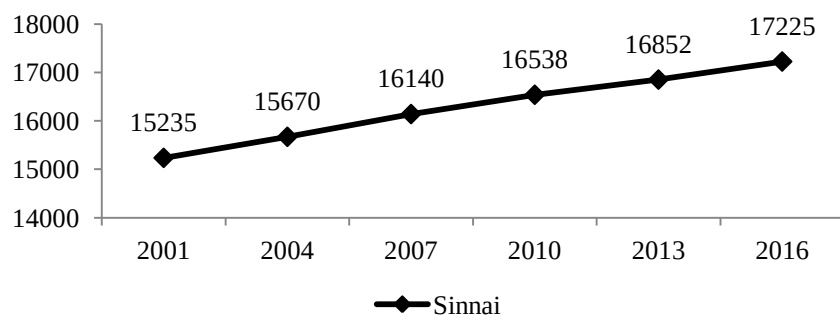


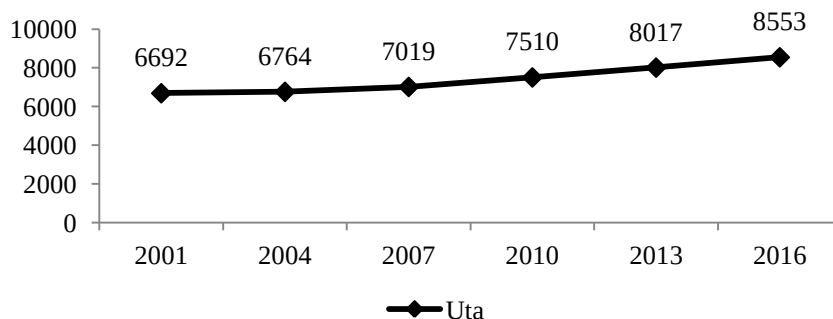
Fig.44_Comune di Sinnai. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

<i>SINNAI</i>	<i>Carta UDS 2003</i>	<i>Carta UDS 2008</i>
<i>Tessuto residenziale compatto</i>	204,3	209,5 ha
<i>Tessuto residenziale rado</i>	63,3 ha	154,8 ha
<i>Tessuto residenziale rado e nucleiforme</i>	274,7	188 ha
<i>Fabbricati rurali</i>	13,5 ha	20,5 ha
	555,8 ha	572,8 ha

Fig.45_Sinnai. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

<i>SINNAI</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2015)</i>	<i>Dati 2012 (Rapporto 2016)</i>	<i>Dati 2015 (Rapporto 2016)</i>
<i>Suolo consumato</i>	456 ha	636,01 ha	639,06 ha
<i>Suolo non consumato</i>	21.746 ha	21771,3 ha	21768,2 ha
<i>Popolazione</i>	16.852 ab.	16.708 ab.	17.119 ab.
<i>LCPI</i>	80,3 %	76 %	75,37 %
<i>EDclass</i>	447,2 m/ha	1815,38 m/ha	1811,21 m/ha
<i>RMPS</i>	3,7 ha	1,206 ha	1,203 ha
<i>Densità abitativa</i>	0,75 ab./ha	0,74 ab./ha	0,76 ab./ha
<i>Indice di dispersione</i>	62,6 %	82,28 %	82,44 %

Fig.46_Comune di Uta. Popolazione residente. Dati ISTAT

Fig.47_Comune di Uta. Superfici urbanizzate ad uso residenziale.
Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

UTA	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto		100,3 ha
Tessuto residenziale rado	123,9 ha	38,4 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme	7,9	7,6 ha
Fabbricati rurali	52,1 ha	80,6 ha
	183,9 ha	226,9 ha

Fig.48_Uta. Dati e indicatori sul consumo di suolo. Fonte ISPRA

UTA	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	298 ha	464,9 ha	494,42 ha
Suolo non consumato	13.173 ha	13016,4 ha	12986,9 ha
Popolazione	8.017 ab.	7.889 ab.	8.392 ab.
LCPI	54,8 %	35,21 %	32,46 %
EDclass	470,7 m/ha	1286,97 m/ha	1235,68 m/ha
RMPS	10,1 ha	1,59 ha	1,71 ha
Densità abitativa	0,6 ab./ha	0,58 ab./ha	0,62 ab./ha
Indice di dispersione		87,44 %	88,2 %

Fig.49_Comune di Villa San Pietro. Popolazione residente. Dati ISTAT

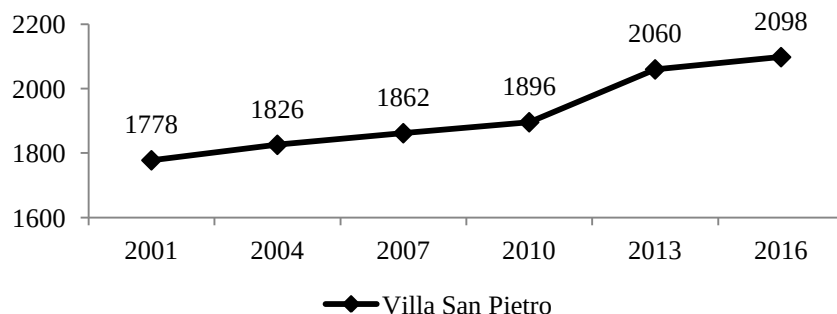


Fig.50_Comune di Villa San Pietro. Superfici urbanizzate ad uso residenziale. Dati Carta Uso del Suolo Regione Sardegna

VILLA SAN PIETRO	Carta UDS 2003	Carta UDS 2008
Tessuto residenziale compatto		37,1 ha
Tessuto residenziale rado	49,7 ha	10 ha
Tessuto residenziale rado e nucleiforme		1,9 ha
Fabbricati rurali	10,7 ha	10 ha
	60,4 ha	59 ha

Fig.51_Villa San Pietro. Dati e indicatori sul consumo di suolo. ISPRA

VILLA SAN PIETRO	Dati 2012 (Rapporto 2015)	Dati 2012 (Rapporto 2016)	Dati 2015 (Rapporto 2016)
Suolo consumato	65 ha	110,88 ha	120,64 ha
Suolo non consumato	3.923 ha	3881,08 ha	3871,32 ha
Popolazione	2.060 ab.	2.020 ab.	2.099 ab.
LCPI	87,8 %	41,16 %	37,03 %
EDclass	623,8 m/ha	1459,30 m/ha	1396,01 m/ha
RMPS	3 ha	1,01 ha	1,126 ha
Densità abitativa	0,52 ab./ha	0,505 ab./ha	0,525 ab./ha
Indice di dispersione	100 %	94,37 %	95,56 %